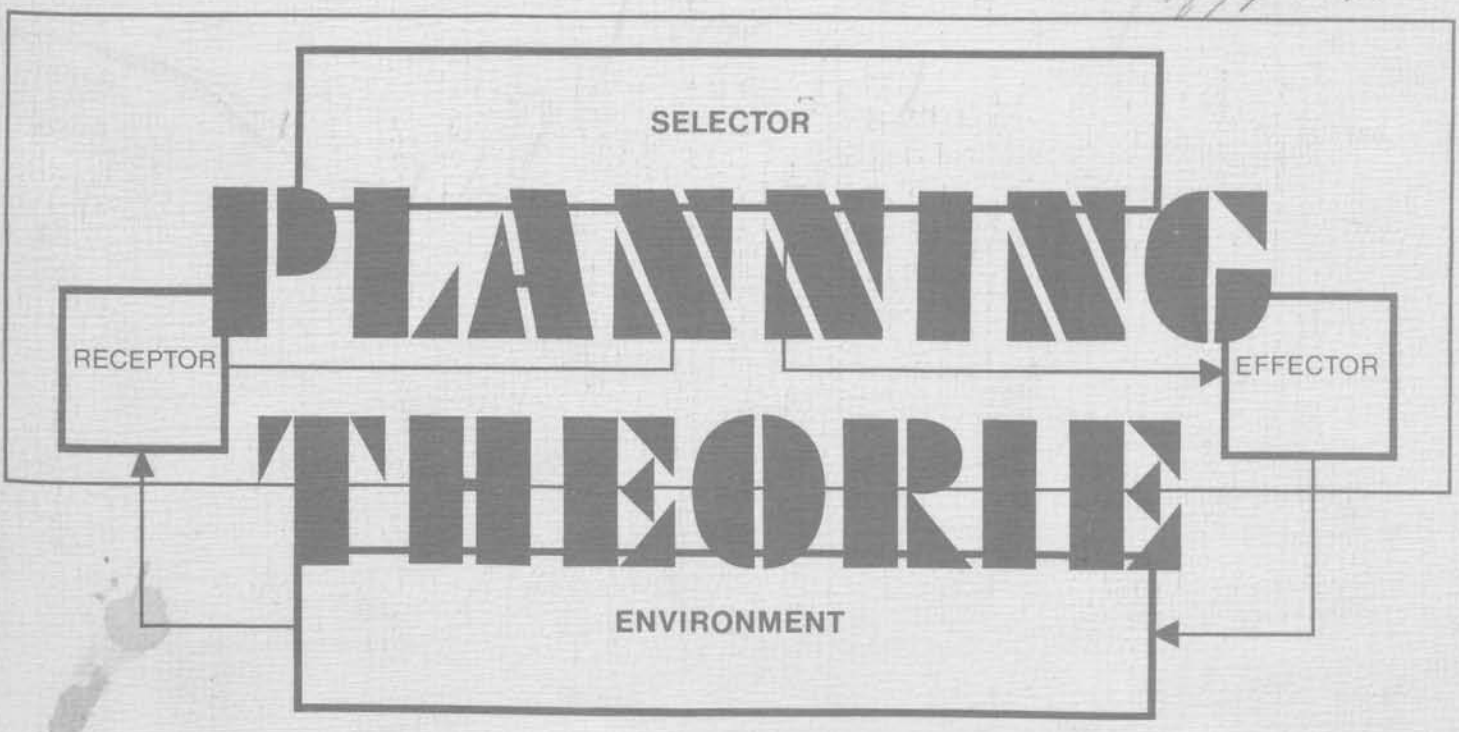
JAN BOOMGAARDT
ERNST JANSSEN
FRANS VAN SANTE
PETER VAN VEEN

Nr 20

Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening; totstandkoming en inspraak

ONTWIKKELINGEN IN EEN PLANNINGSPROCES

VERKENNINGEN IN PLANNING THEORIE EN ONDERWIJS
WORKING PAPERS IN PLANNING THEORY AND EDUCATION
ARBEITSPAPIERE ZUR PLANUNGSTHEORIE UND AUSBILDUNG



JAN BOOMGAARDT
ERNST JANSSEN
FRANS VAN SANTE
PETER VAN VEEN

Nr 20

Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening; totstandkoming en inspraak

ONTWIKKELINGEN IN EEN PLANNINGSPROCES

Planning Theorie Groep
Afdeling der Bouwkunde
Technische Hogeschool
Berlageweg 1 — Delft

Dit is een uitgave van de
Vereniging voor Studie- en
Studentenbelangen te Delft

Jan Boomgaardt
Student rechten en planologie Groningen

Ernst Janssen
Student sociologie Utrecht, thans afgestudeerd en werkzaam op het bureau Planning en Coördinatie van de Provinciale Griffie Friesland

Frans van Sante
Student sociologie Utrecht, thans afgestudeerd en werkzaam bij de Afdeling Beleids Analyse Gemeente van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Peter van Veen
Student stedebouwkunde Delft, thans afgestudeerd en nog zonder werk

mei 1978

Eindredaktie:
Peter van Veen en Jan Boomgaardt

Aan dit rapport werkten tevens mee:
Peter de Ruijter (Delft, thans Amsterdam) en Arie van der Spek (Delft)

Zonder de bereidwillige medewerking van volgende instellingen of personen was deze studie niet geschreven. Voor eventuele fouten blijven de auteurs verantwoordelijk.
Rijksplanologische Dienst, F.Barendrecht, A.Beenhakker, L.J.Giebels, Th.Quené, H.Teerink, J.Tegelaar, J.Witsen en L.Wijers.

Begeleiders van de studiegroep waren:
drs. E. de Boer, ir. A.Dekker, prof.dr. A.Faludi, dr. D.J.van Houten, ir. J.A.I.Kromhout en drs. J.M.W. Kooijman.

SAMENVATTING

Dit rapport bevat een beschrijving van het totstandkomen van een regeringsnota: de Oriënteringsnota. Deze nota is het eerste deel van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening en bevat de beleidsvormens van de regering, die in volgende delen uitgewerkt moeten worden. Het rapport handelt over de ontwikkelingen die de aanleiding gaven voor een nieuwe nota. Vervolgens wordt een schets gegeven van werkzaamheden van de Rijksplanologische Dienst voor deze nota. Bijzondere aandacht wordt besteed aan nieuwe ontwikkelingen in de nationale ruimtelijke ordening. Zo wordt voor de Oriënteringsnota een omvangrijke inspraakprocedure ingezet, met alle organisatorische problemen van dien. In de organisatie van de Rijksplanologische Dienst worden in die periode, op procesplanning gerichte,horizontale werkverbanden ingevoerd en wordt grote nadruk op de interdepartementale koördinatie gelegd. Tevens is in deze nota voor het eerst een poging gedaan om het ruimtelijke regeringsbeleid in doelstellingen vast te leggen en als laatste en zeker niet als minst belangrijk worden pogingen ondernomen om een op uitvoering gerichte planning te ontwikkelen. De problemen, het succes en de mislukkingen van de voorbereiding van de centrale ruimtelijke planning zijn in dit rapport beschreven.

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht umfasst eine Beschreibung des Entstehens eines Regierungsdokuments: die "Orientierungsnota". Diese ist der erste Teil des Dritten Raumordnungsberichtes und gibt die politischen Vorhaben der Regierung an, die in den folgenden Teilen ausgearbeitet werden. Der Bericht handelt über die Entwicklungen, die den Anlass gaben für einen neuen Raumordnungsbericht. Darnach wird ein Abriss der Arbeiten des Staatsamtes für Raumplanung an diesem Dokument gegeben. Besondere Aufmerksamkeit wird an neue Entwicklungen in der nationalen Raumordnung geschenkt. So wurde für die "Orientierungsnota"ein umfangreicher Partizipationsprozess in Gang gesetzt mit allen organisatorischen Problemen, die hieraus entstehen. In der Organisationsstruktur des Staatsamtes für Raumplanung wurden in dieser Periode auf Prozessplanung abgestimmte horizontale Arbeitsgruppen eingeführt und grosser Nachdruck auf die Koordination zwischen Ministerien gelegd. Gleichzeitig wird in diesem Dokument zum erstenmal der Versuch unternommen, um die Regierungsvorhaben im Hinblick auf die Raumordnung in Zielsetzungen auszudrücken. Schliesslich werden die sicher nicht unbelangreichen Versuche gemacht, eine auf Ausführung ausgerichte Planung zu entwicklen. Die Probleme, Erfolge und Misserfolge in der Vorbereitung der nationalen Raumordnung werden in diesem Bericht beschrieben.

SUMMARY

This report gives a description of the preparation of a government policy document: the "Orientation Note". This note forms part one of the Third Report on Physical Planning and indicates government policies to be amplified in the following parts. The work deals with the developments giving rise to a new policy statement. Subsequently, a sketch is given of how the National Physical Planning Agency prepared this statement. Particular attention is being paid to new developments in national physical planning. For instance a large-scale public participation exercise was instituted for the "Orientation Note", with all the organisational problems ensueing. Horizontal work groups aimed at enabling process planning were introduced as an organisational feature of the National Physical Planning Agency, and great emphasis was put on inter-departemental coordination. For the first time an effort was made in this statement to formulate physical planning policy in terms of goals. At least of equal importance is the attempt to develop a form of planning aimed at implementation. Thus, this report documents the problems, successes and failures of the making of national physical planning.

Inhoudsopgave.

INLEIDING EN VERANTWOORDING.

In januari 1975 startte er in Delft een Interuniversitaire Studiegroep Planologie onder de naam 'Centrale Overheidsplanning in Nederland' (COPIN). Deze groep richtte zich met name op de ruimtelijke planning: een beperking die in de naam niet tot uitdrukking kwam. De leden, zes in getal, hadden zich tot taak gesteld zich te verdiepen in de theorievorming omtrent de mogelijkheden van centrale planning en wilden tevens onderzoek doen naar 'de praktijk' van de centrale ruimtelijke planning in Nederland. De theorievorming, zo werd verondersteld, zou een interpretatie-kader kunnen bieden voor dit empirische onderzoek. Omgekeerd zou dit laatste een licht kunnen werpen op de bruikbaarheid van de bestaande theorievorming. Hetvoorliggende rapport bevat een deel van het verzamelde feitenmateriaal.
De verantwoording van deze benadering zal hier niet plaats vinden. Dit gebeurde reeds in het, na afloop van het onderzoek opgestelde konsept-rapport[1]. Hier beperken wij ons tot een inleiding en verantwoording bij de twee in de "Verkenningen in planningtheorie en onderwijs" te publiceren case-studies[2].

De studiegroep konstateerde dat er betrekkelijk weinig empirisch materiaal beschikbaar is over de centrale ruimtelijke planning. De theorievorming bleek bovendien niet zodanig gevorderd dat een zinvol hypothese-toetsend onderzoek mogelijk was. Besloten werd het empirisch onderzoek het karakter 'eksploratief' te geven. De meest geëigende onderzoeksmethode in dit stadium leek ons de case-studie. Dat betekent dat een bepaald 'geval' uit de centrale ruimtelijke planning gerekonstrueerd wordt. De veronderstelling is dat daardoor een inzicht ontstaat in het funktioneren en de problematiek van de centrale planning. In een volgende fase is een hypothese-toetsend-onderzoek wellicht mogelijk.

Alvorens het karakter van de gekozen case-studies toe te lichten lijkt het zinvol enkele opmerkingen te wijden aan de invalshoek van het onderzoek.
De groep was primair geïnteresseerd in de werking van de centrale planning, of met andere woorden, de besluitvorming en uitvoering rond op centraal niveau te nemen maatregelen. De inhoud van deze maatregelen was dus niet ons doelwit. Wel centraal stonden vragen naar de instanties (aktoren) in het spel, hun onderlinge relaties, de wijze waarop samen- en tegenwerking plaatsvond; formele en feitelijke bevoegdheden; wie initiatieven neemt; de aanpak van planningsproblemen en de ontwikkelingen daarin. In meer wetenschappelijk jargon betekent

1) "The best of COPIN", Centrale Overheidsplanning in Nederland. Concept eindrapport juni 1976; in beperkte oplage verspreid.
2) De tweede case-studie: Jan Boomgaardt e.a. (1977), Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening; totstandkoming en inspraak.

dit een gericht zijn op procedurele aspekten: de bril waarmee wij keken was een planningtheoretische. Naast deze wetenschappelijke staat een praktische beperking. Onze belangstelling richtte zich namelijk op het centrale niveau binnen het in Nederland aanwezige planningssysteem. Dit centrale niveau vinden we bij de rijksoverheid. Voorzover het de ruimtelijke planning betreft gekonsentreerd binnen het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De bevoegdheden van de rijksoverheid ten aanzien van de ruimtelijke planning zijn vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze onderscheidt op het rijksniveau onder andere een drietal organen waarop onze aandacht zich primair richt: de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, politiek verantwoordelijk; de Rijksplanologische Commissie, een interdepartementaal overleg orgaan en de Rijksplanologische Dienst, ambtelijke dienst en onderdeel van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De keuze van de case-studies was afhankelijk van theoretische en praktische overwegingen. De laatste legde ons slechts beperkingen op, gezien de beschikbare tijd en mankracht. Vanuit theoretische overwegingen maken wij geen principieel verschil tussen wat wel heet besluitvoorbereiding (veelal aangeduid als planning) en de uitvoering van maatregelen na een genomen beslissing. Goede planning, is onze overtuiging, anticipeert op de uitvoering en stuurt indien nodig in de uitvoeringsfase bij. Planning-theoretisch gezien is er dus geen principieel onderscheid tussen voorbereiding en uitvoering. Dit was voor ons een reden om naar cases te zoeken in zowel de, praktisch wel aanwijsbare, voorbereidings- als uitvoeringsfase.

In de voorbereidingsfase op het centrale niveau kan onder andere gedacht worden aan de opstelling van plannen voor het regeringsbeleid, zoals de Tweede en Derde nota over de Ruimtelijke Ordening. In de uitvoeringsfase, gezien vanuit de verantwoordelijkheden van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, kunnen vele zaken onderscheiden worden. Om praktische en onderzoekstechnische reden werd gezocht naar een vrij herkenbaar middel. Wij vonden dit in de bevoegdheid van de minister om aan de provincies aanwijzingen te kunnen geven omtrent door deze op te stellen streekplannen.

Voor de voorbereiding, kozen wij tenslotte voor de Oriënteringsnota als eerste deel van de Derde nota over de Ruimtelijke Ordening, op dat moment de meest recente nota. Als aanwijzing kozen wij voor het geval Rijnpoorthaven; een containerhaven op Rotterdams grondgebied nabij de gemeenten Naaldwijk en Maassluis.

Na deze voor beide rapporten gemeenschappelijke inleiding volgt hier verder nog een toelichting op de case Oriënteringsnota.

De Oriënteringsnota werd gekozen omdat, op het moment dat wij met deze casestudie begonnen, dit de meest recente regeringsnota over de ruimtelijke ordening was. Een onderzoek naar het totstandkomen van deze nota kon zo een beeld geven van de laatste ontwikkelingen in de "keuken" van de rijksplanologen. Het bleek een zeer gelukkige keuze te zijn, gezien vanuit onze speciale aandacht voor de procedurele aspekten van de planning. De Oriënteringsnota werd namelijk samengesteld in een periode dat juist deze procedurele aspekten van de rijksplanning zeer in de belangstelling stonden.

De oorzaken immers om in 1971, tot een aanvulling te besluiten op de, op dat moment vigerende, Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening, zijn ten dele van procedurele aard. Ten eerste achtte de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zich voor het eerst niet alleen verantwoordelijk voor het maken van plannen, maar ook voor de uitvoering van deze plannen. Er moest daarom een aanvullende nota verschijnen waarin aandacht besteed wordt aan de instrumentering van het beleid. Ten tweede ontwikkelde zich binnen de Rijksplanologische Dienst een behoefte om de voorbereiding van het beleid op een systematischer en procesmatiger wijze aan te pakken. Deze behoefte uitte zich in de instelling van de z.g. WERON [1] systeem waarmee de organisatie van de Rijksplanologische Dienst aangevuld werd met horizontale werkverbanden, die zich richten op de planvoorbereiding.

Bij de Oriënteringsnota is bovendien voor het eerst geprobeerd om de doelstellingen van het rijksbeleid aangaande de Ruimtelijke Ordening vast te leggen. Een poging die de nodige konflikten en problemen met zich mee bracht, maar die uiteindelijk toch resulteerde in een heel hoofdstuk in de nota. De minister-president (Den Uyl) was daar zo enthousiast over dat hij besloot dat de Oriënteringsnota een planologische kernbeslissing moest worden. Dit betekende dat de nota aan een uitgebreide inspraakprocedure onderworpen zou worden, al weer voor het eerst in de geschiedenis van de regeringsnota's over de ruimtelijke ordening.

Over het algemeen geven de werkzaamheden aan de Oriënteringsnota een versterkte aandacht voor de afstemming, de koördinatie, van het beleid te zien. Dit dan met name bij de koördinatie tussen de verschillende departementen - de horizontale koördinatie-die zelfs zo de aandacht krijgt dat de vertikale koördinatie - die tussen rijksoverheid en lagere overheden - zo nu en dan in het gedrang komt.

[1] Werkproces Ruimtelijke Ordening Nederland

En passant ontstaat er tijdens werkzaamheden aan de Oriënteringsnota ook nog een kabinetskrises, zodat ook de invloed van een beleid onder een demisionair kabinet zijdelings in deze studie belicht kon worden.

Van dit alles is in zes hoofdstukken verslag gedaan. Het eerste hoofdstuk "Chronologische beschrijving van de gebeurtenissen tot aan de planologische kernbeslissing" geeft een beeld van de ambtelijke voorbereiding van de nota; de samenwerking tussen de RPD, de RPC en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening c.q. het kabinet en de inbreng van de RARO. In het tweede hoofdstuk "De Planologische Kernbeslissing" wordt beschreven wat deze kernbeslissing inhoudt en wordt een beeld gegeven van de problemen rond de organisatie van de inspraak, de inspraak zelf, het RARO-advies en de kamerbehandeling. In de drie daarop volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op drie aspekten van de werkzaamheden. Hoofdstuk 3 "De organisatie- en koördinatiestrukturen" handelt over de interne organisatie van de Rijksplanologische Dienst voor de werkzaamheden met andere ministeries en lagere overheden. Hoofdstuk 4 "Doelstellingen" handelt over de diskussies binnen de RPD en RPC over doelstellingen en de plaats van het hoofdstuk doelstellingen in de nota. Hoofdstuk 5 "Instrumentarium" gaat over de theoretische en praktische ontwikkeling van instrumenten, de nota als instrument en in het algemeen de werkzaamheden om plannen beter uitvoerbaar te maken. Tot besluit hoofdstuk 6 "Kanttekeningen", inhoudende een eerste aanzet voor interpretatie en kommentaar op de case-studie.

Hoofdstuk 1.

1. DE CHRONOLOGISCHE BESCHRIJVING VAN DE GEBEURTENISSEN TOT AAN DE PLANOLOGISCHE KERNBESLISSING.

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de wijze waarop de Oriënteringsnota tot stand is gekomen, tot aan het publiceren van het voorlopige beleidsvoornemen van de regering. Er is geprobeerd een inzicht te verschaffen in de praktijk van de beleidsvoorbereiding van de ruimtelijke ordening op nationaal niveau. Hierbij is het aksent gelegd op de ontwikkeling van planningsmethoden en -stijlen, de invloed van personen en planningsomgeving en de ontwikkeling in organisatievorm en koördinatie zowel interdepartementaal als met lagere overheden. Het gaat in dit hoofdstuk voornamelijk over de ambtelijke voorbereiding van de nota; de samenwerking tussen RPD, RPC, minister van VRO c.q. kabinet en de inbreng van de onafhankelijke RARO.

1.1. Voorgeschiedenis.

Het is voor het eerst tijdens de ambtsperiode van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) Bogaers (van 24 juli 1963 tot 22 november 1966, onder de kabinetten Marijnen en Cals), dat er een poging gedaan wordt om de ruimtelijke ordening een koördinerende en kaderscheppende funktie te geven. Dit door middel van de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland. In het begin van zijn ambtsperiode konsentreerde Bogaers zijn aandacht op de Volkshuisvesting. De woningbouw wordt in een jaar tijd van 80.000 naar 101.000 woningen per jaar opgeschroefd en zal in het jaar daarop toenemen tot 115.000,[1]) waarmee de nationale ekonomie, waarschijnlijk, voor de komende decennia ontwricht werd.[2]) Na deze helft van zijn taak volbracht te hebben meent hij dat het tijd wordt om de ruimtelijke ordening op een hoger plan te brengen. Mede op aandringen van de Tweede Kamer om de beleidslijnen, van de Eerste Nota van 1960, te konkretiseren, wordt de Tweede Nota ontwikkeld.

---

1) Cijfers uit: Nycolaas, J. (1974).

2) Het ligt niet binnen het kader van deze studie een analyse te geven van het bouwbeleid. Toch wilden wij deze uitspraak opnemen omdat zij te maken heeft met de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Zij raakt aan een diskussie over het belang van het bouwbeleid in de nationale ekonomie. Mag de bouw in een ekonomisch gunstige periode arbeidskrachten aan de markt onttrekken en geeft een verhoogde bouwproduktie in zo'n periode niet ernstige gevolgen voor een ekonomisch minder gunstige periode? De uitspraak werd gedaan door de Sekretaris-Generaal van het ministerie van VRO dhr. Quené in een interview met ons op 4 mei 1976.

De nota geeft een toekomst-visie voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland tot het jaar 2000. De toekomstvisie is ontworpen door extrapolatie van m.n. de bevolkings- en ekonomische groei van die tijd zonder dat achterliggende doelstellingen van het beleid eksplisiet zijn aangegeven. De visie wordt met behulp van de rank-size-rule theorie neergelegd in een struktuurkaart, welke een indikatief karakter heeft. Deze kaart (ook wel blokjeskaart genoemd) en de toekomstvisie moeten door de lagere overheden uitgewerkt worden. De middelen en kontrole-instrumenten, die dit mogelijk moeten maken krijgen in de nota weinig aandacht. De nota verschijnt in 1966 op het moment dat Witte, onder het kabinet Zijlstra, voor vier maanden minister van VRO wordt. Zijn opvolger Schut (kabinet De Jong, 5 april 1967 - 6 juli 1971) draait de kaderscheppende aanpak van de ruimtelijke ordening terug. De ruimtelijke ordening wordt gedurende zijn ambtsperiode, misschien door zijn stedebouwkundige achtergrond, gekenmerkt door belangstelling voor het kleinschalige en daardoor meer aandacht voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving dan voor de kwantiteit van woningen. Het nationale kader wordt hierdoor verwaarloosd. Pas tegen het einde van zijn ambtsperiode komt daar verandering in.

Het Rijksplanologische Commissie (RPC)-rapport "De ontwikkeling van Zuid-West Nederland" dat aan het eind van Schuts ambtsperiode verschijnt is een belangrijke verandering in de aanpak van planningsrapporten. Er wordt voor het eerst met alternatieve modellen gewerkt, waarbij uitgegaan wordt van drie doelstellingen, die drie verschillende toekomst projekties opleveren. De drie doelstellingen zijn:

1) Voortzetting van de huidige ekonomische groei;
2) Sociaal-culturele kondities scheppen, die een evenwichtige menselijke ontplooiing mogelijk maken;
3) Instand houden van het natuurlijk milieu.

Andere opvallende aspekten van dit rapport zijn een onderscheid tussen verkenningen op lange termijn, met een grote onzekerheidsmarge en konklusies op korte termijn, met een grotere zekerheid en bindendheid. Daarbij wordt geprobeerd de toenemende kompleksiteit van het beleid inzichtelijker te maken door de alternatieven te stellen en duidelijke keuze-mogelijkheden aan te geven, om bevolkingsparticipatie mogelijk te maken.

1.2. Een aanvullende nota op de Tweede Nota.

Deze nieuwe planningsaanpak wil de RPD tevens toepassen bij de werkzaamheden aan een vervolg op de Tweede Nota. Al vrij snel na het uitkomen van de Tweede

Nota was de onvolkomenheid van dit stuk gebleken. In het regeerakoord Steenkamp van 1971, voor het Kabinet Biesheuvel, wordt dan ook gesproken van een aanvullende nota op de Tweede Nota. De nieuwe minister van VRO Udink antwoordt in 1971 op een vraag in de Tweede Kamer, dat er geen sprake is van een Derde Nota, maar van een aanvullende nota, omdat er geen kwalitatieve verschillen in het ruimtelijk beleid gekomen zijn. De uitgangspunten zijn nog steeds de gebundelde dekonsentratie, het spreidingsbeleid en het uitstralingsbeleid. Op 28 oktober 1971 kondigt Udink, tijdens de begrotingsbehandeling de Aanvullende Nota aan.[1])

Oorzaken voor het maken van een aanvullende nota zijn: een veranderde bevolkingsprognose, een minder rooskleurige kijk op de ekonomische groei in Nederland en meer aandacht voor de milieu-problematiek. Even belangrijk zijn een aantal veranderde inzichten in het beleid van het ministerie van VRO. Allereerst is er een verandering in de opvatting van de taak van de minister van VRO. Minister Udink heeft in antwoord op kamervragen gesteld dat hij zich niet alleen verantwoordelijk acht voor het voorbereiden en maken van plannen, maar ook voor de invulling en verwezenlijking van de plannen voor R.O. van het rijk.[2]) Gekombineerd met het besef dat de plannen van de Tweede Nota nauwelijks verwezenlijkt zijn leidt dit tot de ministeriële opdracht om een aanvullende nota te maken, waarin extra aandacht besteed wordt aan de instrumentering van het beleid m.n. de financiële instrumentering. Ten tweede zijn er veranderde inzichten in de beleidsvoorbereiding. Deze sluiten aan bij de inzichten die internationaal voor planningsmethoden ontwikkeld zijn en worden verwoord in het advies AN-4 van de RARO [3]) van april 1972. Dit advies sluit aan bij de opvattingen binnen de RPD en wordt grotendeels overgenomen in de Diskussienota over de aanvullende nota van de RPD.[4]) Kenmerken van de veranderde opzet zijn:

a) Beschrijving van een proces en programmering van het onderzoek;
b) Relatie met andere planning; koördinatie en budgetvergelijking;
c) Opnemen van doelstellingen in de nota;
d) Beperking tot het ingrijpen in de strategisch belangrijke ontwikkelingen;
e) Verkorting van de planperiode tot 10 à 15 jaar. Aandacht voor goed gekoördineerde uitwerking in de streek-, struktuur- en bestemmingsplannen.

Aldus begint de RPD met de werkzaamheden voor een aanvullende nota. Een gevolg

---

1) Giebels, L.J. (1974), maart.

2) Kamerstuk 28 oktober 1971 - 661.

3) RARO (1972 - 1).

4) RPD (1972).

van het werk aan de Tweede Nota RO was een sterke behoefte van een meer systematische aanpak. Dit leidde tot de ontwikkeling van het WERON-systeem rond 1971. WERON staat voor Werkproces Ruimtelijke Ordening Nederland. Het WERON-systeem is een aanvulling op de hierarchische afdelingen struktuur van de RPD. Het bestaat uit een aantal horizontale werkverbanden, m.a.w. een aantal werkgroepen waarin specialisten uit verschillende afdelingen met elkaar samen werken. In theorie op gelijkwaardige basis, zonder onderscheid naar rang of specialisatie. Deze WERON werkgroepen houden zich bezig met projekt-onderzoek en/of -planning. Het WERON-systeem werd, ongeveer gelijktijdig met de eerste gedachten aan een nieuwe nota ontwikkeld.
Dit WERON-systeem wordt dan ook gebruikt als werkschema voor de nota. Het wordt uitgebreid met een horizontaal werkverband voor het ontwikkelen van het instrumentarium (WINST maart 1972) en voor het ontwikkelen van doelstellingen (WERCUS augustus 1971 en WESYN tijdelijk). Gedeeltelijk in het WERON-kader wordt aan richtlijnnota's gewerkt. Deze nota's zijn een gevolg van de kwantitatieve veranderingen zoals de gewijzigde bevolkingsprognoses en de ekonomische inzichten, waardoor de richtlijnen van de Tweede Nota en met name de "blokjeskaart" veranderd moeten worden om de uitvoering van de gebundelde dekonsentratie te redden. De te ruime verwachtingen voor de bevolkings- en ekonomische groei gaven onder andere aanleiding tot een sluiklegitimatie voor ongewenste groei van kleine kernen. Om de nieuwe inzichten binnen de RPD te inventariseren wilde de RPD richtlijnnota's opstellen. Deze kunnen nu gebruikt worden voor de aanvullende nota.

Udink is in die periode van mening dat het zeer grote belang van de ruimtelijke ordening nog niet door iedereen erkend wordt. Hij ziet mogelijkheden in de methode die door het Franse nationale planbureau ontwikkeld is in "Scenario pour l 'inacceptable". De nota moet daarom tevens schrikbeeld scenario's voor de toekomst leveren, om aan te tonen wat er gebeurt, als bepaalde ontwikkelingen in de toekomst voortgaan en om zo de noodzaak van ruimtelijke planning aan te tonen. Een ander belangrijk stuk op dat moment is de Nota Openbaarheid,[1]) waarin een voorstel is opgenomen om belangrijke beslissingen in de ruimtelijke ordening te onderwerpen aan een inspraakprocedure van de bevolking; de z.g. procedure van een Planologische kernbeslissing.[2]) De minister ziet, rekening houdend

---

1) Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid. Tweede Kamer, zitting 1972 - 12006, nr. 2.

2) Zie ook verderop in hoofdstuk 2.

met het voorgaande, de indeling van de nota als volgt:

1. Ontwikkelingen en tendenties. Schrikbeeld scenario.
2. Konklusies en beleidskonsekwenties vanuit 1.
3. Instrumentering.
4. Demokratisering, het betrekken van de bevolking bij de ruimtelijke ordening.

Ook de RARO is in haar advies AN-6[1]) van mening dat het wenselijk is de bevolking bij het opstellen van de nota te betrekken. Zij stelt echter als voorwaarde dat er een termijn moet worden gesteld aan koördinatie en overleg, om de slagvaardigheid van het beleid niet in gevaar te brengen.

De richtlijnnota's die de RPD in mei 1972, voor ogen heeft, zijn:

1) Nota doelstellingen
2) Nota regionale bevolkingsprognose
3) Nota verstedelijking
4) Nota natuur en landschap
5) Nota struktuurschema's

De richtlijnnota's moeten kernpunten vastleggen, nog zonder uitvoerige motivering. Na de prinsipiële diskussie, in de RPC, kunnen ze dan omgebouwd worden tot een samenhangende tekst voor de aanvullende nota. De RPD moet bij de behandeling in de RPC een duidelijk standpunt innemen. De RPD wil dat de richtlijnnota's direkt na behandeling in de RPC doorgestuurd worden naar de RARO en Provincie. De minister is hier voorlopig tegen. We stuiten hier op een onderscheid tussen planning en beleid, dat ook binnen de RPD weleens tot konflikt leidt. Dit konflikt speelt dus ook bij de openbaarheid van de richtlijnnota's.

De invulling van de bovengenoemde richtlijnnota's gebeurt binnen de RPD in de periode april tot december 1972. Gelijktijdig wordt aan de uitbreiding van het instrumentarium voor de aanvullende nota gewerkt. "Dhr. Bogaers, minister van VRO, ten tijde van de totstandkoming van de Tweede Nota, wist het grote aantal handtekeningen van zijn collega's en de morele steun van de provinciale besturen voor de nota slechts te krijgen nadat hij had verklaard dat deze nota geen normatief karakter droeg maar een indikatief. In de praktijk is gebleken dat indikatief een ander woord voor vrijblijvend is."[2]) Door de veranderde taakopvatting van de minister en het besef dat een indikatieve nota weinig invloed heeft, komt men tot de konklusie dat er een meer sturende planning gehanteerd

---

1) RARO (1972 - 2).

2) Giebels, L.J. (1974).

moet worden.

Dit geeft enige diskussie op de RPC-vergaderingen over de aanvullende nota op 23 en 26 mei 1972. In de RPC leeft de gedachte dat de nota een maatschappelijk diskussie-stuk moet zijn. Hiervoor dient de vraagstelling en analyse zo helder mogelijk te zijn, ter objektivering van de nota. Quené[1]) wijst erop, dat de RARO gesteld heeft, dat de nota normatief moet zijn en daardoor dwingender dan een diskussiestuk. De RPD is van mening dat de nota alternatieven aan moet dragen, maar met de beperking dat er stelligheid moet zijn in de hoofdlijnen, om de diskussie te sturen. Die stelligheid moet waargemaakt worden met een goede instrumentering. Quené legt, onder andere in dit verband, de nadruk op de noodzaak van interdepartementaal overleg in een vroeg stadium. Enkele leden van de RPC voeren hiertegen oppositie. Volgens hen is het bijvoorbeeld niet de taak van de RPD om een financieel advies te geven.

De RPC kan over dit diskussiepunt geen eensluidend standpunt bepalen. Waardoor het voor de RPD mogelijk blijft te werken aan doelstellingen en verbetering van het instrumentarium. Dit laatste in een samenwerking tussen de theoretische WINST-groep en de praktisch gerichte Interdepartementale Werkgroep Knelpunten Woningbouw (INKW) en de Commissie Bijdrage Stedelijke Werken (CBSW). De belangrijkste instrumenten zijn de struktuurschema's en middelen voor een financiële onderbouwing van de plannen. Deze maken een goed overleg met de planomgeving (diegenen waarvoor gepland wordt) nodig. Vooral in eerste instantie met andere departementen, die voor een groot deel de bruikbare instrumenten in handen hebben, en met de lagere overheden, die door een goede samenwerking het gebruik van instrumenten kunnen beperken.

Ook aan de doelstellingsvorming wordt door gewerkt. De noodzaak van doelstellingen en de openbaarheid daarvan wordt onderschreven. Voornamelijk door de WERCURS-groep worden pogingen gedaan om een toekomstvisie te ontwikkelen. Het proces verloopt echter niet erg soepel. Er zijn tegenstrijdige meningen over hoe doelstellingen tot stand moeten komen. Moeten doelstellingen door de dienst geformuleerd worden en na een publieke diskussie bijgesteld worden, of moet er eerst een onderzoek naar "culturele standaarden" van het Nederlandse volk verricht worden om daaruit de algemeen aanvaardbare doelstellingen te destilleren? In hoeverre zijn dan nog alternatieven mogelijk om doelstellingen te formuleren? Blijven deze niet altijd strijdig? Moet er niet meer naar rand-

---

1) Direkteur-Generaal van de Ruimtelijke Ordening, hoofd van de RPD en sekretaris van de RPC, en thans Sekretaris-Generaal van VRO.

voorwaarden gezocht worden die noodzakelijk zijn voor het menselijk geluk of zelfs het menselijk voortbestaan? Het zijn vragen waar de RPD niet uit dreigt te komen. De richtlijnnota doelstellingen worden dan ook voortdurend uitgesteld.

Van de overige richtlijnnota's komen de eerste konsepten in november 1972 klaar. Vlak na het demisionair worden van het kabinet Biesheuvel. De nota's worden in de eerste plaats gebruikt voor het interdepartementaal overleg, maar ook indirekt voor het overleg met de provincie en RARO (de nota's zij niet openbaar). Het vooroverleg met de provincies is al begonnen in augustus van dat zelfde jaar. Dan zijn er belangrijke besprekingen met P.P.D. en RIJP-directeuren en een gesprek van de minister van VRO met de colleges van Gedeputeerde Staten en Provinciaal Bestuur. In dit laatste gesprek wordt de minister de vraag gesteld waarom er nog steeds sprake is van een aanvullende nota en niet van een Derde Nota. De minister antwoordt hierop dat de naam nog steeds niet vast staat, maar dat hij het meest voor een aanvullende nota voelt omdat er in feite niet afgeweken wordt van de doelstellingen van de Tweede Nota. Kort daarvoor is het kabinet Biesheuvel gevallen.

De konsepten van de richtlijnnota's worden op 12 en 13 december 1972 in de RPC behandeld. Alle richtlijnnota's worden daar besproken. Het aantal is inmiddels toegenomen tot zes nota's. In het kort komen de opmerkingen van de RPC op het volgende neer:

Nota 1: "Bevolkingsontwikkeling en spreiding."
De RPD zal een beschouwing gaan leveren over de mogelijke invloeden van wijzigingen in het gedragspatroon van de mens. De voor- en nadelen van spreidingsmodellen zijn geanalyseerd en er komt meer aksent op het inrichtingsbeleid en minder op het spreidingsbeleid.

Nota 2: "Ekonomische aspekten van de ruimtelijke ordening."
De RPD onderzoekt de relatie tussen wat mensen willen en wat ekonomisch haalbaar en mogelijk is. Daarbij worden argumenten aangegeven waarom ekonomische groei noodzakelijk is en worden mogelijkheden van werkgelegenheidsontwikkeling bestudeerd.

Nota 3: "Stedelijke gebieden."
Het beginsel van de gebundelde dekonsentratie blijft gehandhaafd en een regionale differentiatie is mogelijk en wenselijk.

Nota 4: "Landelijk gebied."
Deze nota moet herschreven worden op basis van een benadering vanuit diverse

gezichtspunten met een geïntegreerd model als einddoel. Het is nodig dat er een struktuurschema voor de landinrichting opgesteld wordt.

Nota 5: "Financiële aspekten van de ruimtelijke ordening."
Binnen de RPD is men tot de konklusie gekomen dat WINST weinig kan doen zonder interdepartementale medewerking. Als gevolg hiervan besluit de RPC een werkkommissie Budgetanalyse op te richten. (Deze RPC kommissie kon blijkbaar ook niet de nodig krachten bijeen krijgen. Ze heeft nooit gefunktioneerd.)

Nota 6: "Struktuurschema's en doelstellingen."
De werkzaamheden aan de struktuurschema's zullen worden voortgezet. De uitgangspunten moeten echter explicieter gemaakt worden.
Tijdens de vergadering komt de RPC tot het voorstel aan de minister om de richtlijnnota's samen te vatten tot een Oriënterings Nota (een beleidsvoornemen van de regering).

1.3. Van Aanvullende- naar Oriënteringsnota.

In zijn nieuwjaarsrede 1972-1973 onthult Udink dat er een Derde Nota komt. Hij neemt het advies van de RPC over om de richtlijnnota's te kondenseren tot een beknopte oriënteringsnota. Dit moet een stuk worden waarin de beleidsvoornemens van de regering voor een Derde Nota vastgelegd worden. Kort daarna, in februari 1973, verschijnt het eerste konsept voor de Oriënteringsnota. Dit konsept geeft een juiste weergave van de werkzaamheden, maar vele binnen de RPD hadden op een politieker stuk gehoopt. De doelstellingen zijn weinig interessant en ook de rationele onderbouwing van zaken als "Het Groene Hart" en spreiding ontbreken.

Na het verschijnen vindt een nieuwe ronde van interdepartementaal overleg plaats. De voorbereiding vindt voornamelijk plaats op het niveau van afdelingshoofd en in moeilijke gevallen in een informele konfrontatie van Quené met een andere Direkteur-Generaal (bijvoorbeeld op 9 februari met de Direkteur-Generaal Milieu Hygiëne). Zodoende zijn de meeste problemen opgelost als de nota's in de RPC behandeld worden. De demissionair minister Udink bemoeit zich nauwelijks meer met de nota. Met één uitzondering, vlak na het verschijnen van het eerste konsept. Dan maakt hij zich erg boos op de z.i. grote omzwaai in de aanpak van de RPD, die te veel aandacht heeft geschonken aan de verstedelijkingsproblematiek. Dit aksent op de verstedelijking kan, volgens de minister, een ongeoorloofde invloed hebben op de diskussie in de RPC. Het konsept wordt tweemaal in de RPC behandeld. Op de eerste vergadering betreurt men het dat de Derde Nota

pas in 1975 uit zal komen. Over de inhoud is men van mening dat er te weinig rekening is gehouden met de ekonomische haalbaarheid van de plannen en dat er onvoldoende is geantisipeerd op toekomstige veranderingen bijvoorbeeld in het gedragspatroon van de mens en de invloed van de Europese samenwerking. De belangrijkste gebeurtenis, in de tweede behandeling, is een aanval van één van de twee niet ambtelijke leden van de RPC op de doelstellingen. Hij vraagt zich af of er niet te veel aandacht aan doelstellingsformulering is gegeven. Hierdoor wordt je te theoretisch en schep je anderzijds eindeloze diskussies, zonder dat daar uit, de voor de praktijk noodzakelijke, beslissingen komen. Waar komen de doelstellingen vandaan, zijn ze historisch geanalyseerd of zijn ze uit politieke diskussie samengesteld? Een gevolg van deze aanval is dat de werkzaamheden van de RPD nu volledig stagneren. Politici en top-ambtenaren rond een demisionair kabinet hebben blijkbaar geen boodschap aan doelstellingen omdat deze hen te veel binden. De andere ministeries kunnen in dit stadium geen afspraken maken zonder dat zij hiermee de toekomstige ministers van een nieuw kabinet voor voldongen feiten stellen. Hierdoor ontstaat een impasse in het, voor het formuleren van doelstellingen zo belangrijke, interdepartementaal overleg. Daar komt bij dat de werkzaamheden binnen de RPD aan de doelstellingen niet vlotten. Er is te lang gezocht naar een ideale rangschikking van de doelstellingen, zonder dat van een inhoudelijke invulling sprake is. Hierdoor veranderd het aanvankelijke enthousiasme van veel RPD-ers voor doelstellingen. Een goede doelstellingenformulering is blijkbaar een tijdrovend en onoplosbaar probleem. Deze houding veranderde pas in de tweede helft van 1973 door een rapport van de PPD-Drente "Drente-Anno", waarin een doelstellingen-hierarchie is opgenomen, die velen aanspreekt.

Op 11 mei 1973 wordt er eindelijk een nieuw kabinet geformeerd en Gruyters wordt minister van VRO. Deze minister, en eigenlijk het hele kabinet, drukken een belangrijke stempel op de Oriënteringsnota. Er worden stappen ondernomen om uit de impasse te komen, waarin het werk is geraakt na de ontbinding van het kabinet Biesheuvel. De minister is het niet eens met de nota zoals die er nu in konsept ligt. Hij geeft er de voorkeur aan dat de RPD nu, zonder overleg met de RPC, een nieuw konsept voor de nota opstelt. De voorbereiding van de Derde Nota schat de minister op 3 jaar, waarmee de verantwoordelijkheid voor het geheel moeilijk wordt. De Oriënteringsnota is echter aan de kamer toegezegd voor 1973. Dit betekent dat de nota in september in de RPC behandeld moet worden en uiterlijk in november in het kabinet.

Hij is van mening, waarschijnlijk onder druk van enkele van zijn ambtsgenoten,

dat er meer met doelstellingen gewerkt moet worden, vooral met de doelstelling uit Keerpunt '72 t.a.v. het wegwerken van ongelijkheid en achterstand. Zelf ziet de minister niet zoveel in het werken met doelstellingen. Hij geeft de voorkeur aan het bepalen van limieten, toetsing d.m.v. parameters en procedures die gevolgd moeten worden als de grenzen bereikt zijn. Hij gaat er van uit dat reële beslissingen nooit op een theorie gebaseerd zijn, maar een konkreet gevecht zijn, zoals bijvoorbeeld de Leidse Baan. Gruyters heeft voor de Derde Nota geen behoefte aan één boek, waarin de heilsverwachting is neergelegd en dat alle struktuurschema's in een stramien perst. Hij wil de nadruk leggen op de kontinuïteit van het ruimtelijke proces. Eerst zou de Oriënteringsnota gepubliseerd moeten worden, die na publieke diskussie in een bijgewerkte vorm definitief uitgegeven wordt, al dan niet onder de titel Derde Nota. Daarnaast denkt hij aan een bijvoorbeeld drie-jarige cyclus van heroriënteringsnota's. De struktuurschema's zouden hiernaast telkens apart uitgebracht moeten worden. Hoewel Gruyters een enorme tijdnood voor de RPD schept en zijn ideeën niet geheel overeenkomen met de teleurstelling van de meeste RPD-ers t.a.v. het eerste konsept van de Oriënteringsnota, weet hij de RPD toch sterk te motiveren voor de vernieuwde werkzaamheden. Quené neemt het persoonlijk op zich om de nota te herschrijven.[1])

Het overleg met de provincie in dit kader vindt plaats op 20 juli 1973. Men wordt het eens dat van een officieel overleg tussen rijk en provincie in dit stadium nog geen sprake is en dat het kommentaar van de PPD's beschouwd zal worden als hun vaktechnische bijdrage aan het werk van de RPD. De meeste PPD-direkteuren vragen er begrip voor, dat zij een dergelijke bijdrage niet kunnen leveren zonder medeweten van hun gedeputeerden en van provinciale diensten. Ook de RPD voelt zich niet vrij de richtlijnnota's te verzenden zonder medeweten van de minister en de meest betrokken rijksdiensten. Officieel overleg (ambtelijk en bestuurlijk) tussen rijk en provincies zal pas plaats vinden na publicatie van de Oriënteringsnota. Over het algemeen bestaat de indruk dat er erg veel pogingen gedaan worden om de koördinatie met andere ministeries te organiseren, vooral onder invloed van de comm. van Veen,[2]) zonder dat dit veel vrucht afwerpt, zoals later o.a. bij de Verstedelijkingsnota nog eens duidelijk wordt. Het overleg met de lagere overheden lijkt echter sterk te lijden onder deze inspanning om de rijksdenkbeelden te bundelen.[3])

---

1) Giebels, L.J. (1974).

2) Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (1971).

3) Interviews met Teerink, H. (1976) en Giebels, L.J. (1976).

Het tweede konsept voor de Oriënteringsnota wordt op 11 oktober 1973 voltooid. De doelstellingen zijn in der haast op een rij gezet en deze worden als bijlage aan het konsept toegevoegd. Het nieuwe konsept is inhoudelijk veel stelliger dan het eerste en vooral veel duidelijker politiek geëngageerd. In november van dat jaar krijgt de nota een soepele behandeling in de RPC. De regeringswisseling heeft de stemming ook daar niet onberoerd gelaten.[1]) Vervolgens een vrij enthousiast onthaal in de RRO, waar minister-president Den Uyl zelf voorstelt om de nota meteen te verheffen tot deel I van de Derde Nota. Hij is erg enthousiast over de bijlage Doelstellingen en ziet deze meer als een hoofdstuk[1]). Op 28 december 1973 wordt dan de eerste officiële versie van de Oriënteringsnota door de Staatsuitgeverij uitgebracht.

---

1) Giebels, L.J. (1974).

Hoofdstuk 2.

2. DE PLANOLOGISCHE KERNBESLISSING.

In dit hoofdstuk zal eerst beschreven worden wat een planologische kernbeslissing is en welke procedure daaraan verbonden is. Vervolgens zal de behandeling van de Oriënteringsnota volgens deze procedure behandeld worden; de problemen rond het organiseren van de inspraak, de inspraak zelf, het RARO advies, het werk aan de Definitieve regeringsbeslissing en tot slot wat summier de kamerbehandeling van de nota.

2.1. Het ontstaan en de inhoud van de planologische kernbeslissing.

Alvorens in te gaan op de planologische kernbeslissing (p.k.b.) van de Oriënteringsnota, eerst een korte uiteenzetting over het ontstaan en inhoud van de procedure voor een planologische kernbeslissing in het algemeen. Al in 1968 heeft de toenmalige minister van VRO, Schut, de RARO gevraagd een advies uit te brengen over de mogelijkheden om de bevolking sterker bij het beleid van de ruimtelijke ordening te betrekken. De behandeling van de rijksbegroting voor 1970 in de Tweede Kamer is aanleiding om de RARO te vragen bij zijn advisering mede aandacht te besteden aan het, bij die gelegenheid, door het kamerlid voor de P.v.d.A., Nypels, gegeven memorandum met voorstellen voor het verbeteren van de inspraakprocedures bij de ruimtelijke ordening. De RARO heeft daarna twee adviezen uitgebracht die betrekking hebben op de inspraak bij het nationale ruimtelijk beleid:

- op 10 maart 1970, Advies inzake inspraak bij de bepaling van nationale bestemmingsplannen;
- op 1 december 1970, Advies over de openbaarheid bij de voorbereiding van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening.

In dit laatste advies neemt de RARO het initiatief, om aan te bieden, de inspraak over hoofdlijnen in het nationale ruimtelijk beleid te organiseren.

"c. In overeenstemming met taak en functie, welke de wetgever aan de raad heeft toegedacht, dient het adviseren over 'hoofdlijnen en beginselen, welke van algemeen belang zijn voor de ruimtelijke ordening' niet slechts advisering over lange-termijnplannen van algemene aard te betekenen. Van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of een concrete beleidskwestie welke op korte termijn speelt, geacht wordt rechtstreeks de grote lijnen van het beleid te raken. In twijfel-gevallen kan de minister voor de ruimtelijke ordening overleg plegen met de voorzitter van de Raad van advies.

d. In de hierboven onder a. aangeduide procedure organiseert de raad openbare hoorzittingen, nadat het ambtelijk vooroverleg is voltooid en een voldragen rapport over de te beslissen zaak is gepubliceerd. De resultaten van deze inspraak worden vervolgens geïncorporeerd in het advies van de raad aan de regering.

e. Het werk van de raad in het kader van deze advies- en inspraakprocedure voor korte-termijnzaken zal aanpassing van structuur en werkmethode van de raad noodzakelijk maken. De raad zal daarnaast zijn advisering over algemene aspecten van het lange-termijnbeleid inzake de ruimtelijke ordening moeten blijven voortzetten. Hij vertrouwt erop dat hij in de gelegenheid zal worden gesteld zijn taak als adviesorgaan in deze zin op de juiste wijze te vervullen."

In september 1972 worden deze voorstellen door minister Udink aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage van een kamerstuk[1]) met voorstellen over de inspraak rond het ruimtelijk beleid. De kamer neemt dit stuk ter kennisgeving aan. In dit voorstel worden beslissingen in het ruimtelijk beleid vermeld waarvoor een inspraak procedure moet gaan gelden: de planologische kernbeslissingen. Dit zijn:

a) beslissingen en standpuntbepalingen over hoofdlijnen en beginselen, die van algemeen belang zijn voor het nationale ruimtelijk beleid;

b) beslissingen over konkrete beleidsplannen, die van belang zijn voor het nationale ruimtelijk beleid en afwijken van de vastgestelde hoofdlijnen en ontwikkelingen.

Voor de inspraak worden twee procedures onderscheiden: een aanvullende procedure, voor beslissingen waarvoor reeds een regeling geldt voor het interdepartementaal planologisch overleg, planologisch overleg met lagere overheden en openbaarheid en inspraak; en een zelfstandige procedure, die van toepassing is op beslissingen waarvoor nog geen regeling geldt voor voornoemd overleg.

De zelfstandige procedure, waaronder de Oriënteringsnota valt, bestaat uit de volgende stappen:

- De Ministerraad beslist of de procedure voor planologische kernbeslissingen wordt ingezet.
- Interdepartementaal overleg in de Rijksplanologische Commissie; inschakeling lagere overheidslichamen.
- Beraad in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit de Ministerraad.
- Publikatie van het beleidsvoornemen in de Nederlandse Staatscourant en tervisielegging; een ieder kan zijn mening kenbaar maken.
- Advies door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening.

  In deze fase kan een hoorzitting worden gehouden.
- Beslissing na beraad in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening c.q. de Ministerraad.
- Mededeling aan de Tweede Kamer; uitvoering na drie maanden tenzij de mededeling eerder voor kennisgeving is aangenomen.

---

1) Minister van VRO (Udink), (1972).

De RARO krijgt de taak op zich de inspraak te organiseren, zoals zij zelf voorgesteld heeft. Twee andere punten die nog van belang zijn zijn de rol van de lagere overheden en de Kamer. Voor het overleg met de lagere overheden wordt een onderscheid gemaakt tussen planologisch en bestuurlijk overleg. Het planologische overleg moet plaatsvinden voor de publikatie van het beleidsvoornemen en het bestuurlijke er na. In het vorige hoofdstuk is al beschreven dat deze scheiding niet zo scherp te trekken lijkt en dat de lagere overheden daar moeite mee hebben. Over de Kamerbehandeling geeft de procedure geen uitsluitsel. De regering zal haar definitieve beslissing mededelen aan de Kamer. Welke invloed de Kamer nog op deze beslissing kan hebben wordt in het midden gelaten. Voorts wordt vermeld dat de procedure nog niet in een wettelijke regeling zal worden vastgelegd. "Het bij voorbaat vaststellen in wettelijke regelingen zal eerder beperkend dan verruimend werken".[1]) De regering wil eerst ervaring op doen met de inspraak. De RARO zal hiervoor funktioneren als een centraal documentatie- en informatiepunt, alweer op eigen verzoek.

2.2. De organisatie van de inspraak.

Het vorige hoofdstuk eindigde met het beraad in de RRO en het publiceren van de Oriënteringsnota op 28 december 1973. De nota wordt dan tevens aan de Tweede Kamer aangeboden. In de periode van 15 februari 1974 tot 16 april 1974 ligt de nota op ongeveer 1800 plaatsen in Nederland ter visie: bij alle openbare bibliotheken, gemeentesekretarieën, kamers van koophandel, provinciale griffies en de inspekties ruimtelijke ordening. De tervisielegging wordt via de Staatscourant en via advertenties in de landelijke pers bekend gemaakt, waarbij wordt gewezen op de mogelijkheid tot inspraak door het zenden van een schriftelijke reaktie aan de minister van VRO en/of een mondelinge toelichting c.q. stellingname op de door de RARO te houden hoorzittingen. Toegang tot de hoorzittingen zullen hebben degenen die zich met een schriftelijke reaktie tot de minister wenden of die zich voor 1 mei bij het sekretariaat van de RARO aanmelden. De advertenties vermelden ook dat, bij te blijken behoefte, voorlichtingsbijeenkomsten zullen worden gehouden. Na afloop van de tervisielegging wordt per advertentie de verdere procedure bekend gemaakt. Exemplaren van de nota zijn voor ƒ13,50 + ƒ1,75 verzendkosten bij de Staatsuitgeverij te bestellen, terwijl een samenvatting bij het ministerie van VRO gratis verkrijgbaar is. Vergeleken met de Tweede Nota RO heeft de Oriënteringsnota over publieke belangstelling niet te klagen: terwijl van de in 1966 verschenen Tweede Nota

1) Minister van VRO (Udink), (1972).

9000 exemplaren werden verspreid, vinden tot april 1975 23.000 exemplaren van de Oriënteringsnota en samenvattingen daarvan een afnemer. Aan een aantal organisaties en instellingen dat niet in de RARO vertegenwoordigd is, maar waarvan een zekere belangstelling te verwachten is, zendt men een circulaire over de te volgen procedure.

In de inspraak fase wordt een bijzondere plaats ingeruimd voor overleg met de provinciale besturen en het Openbaar Lichaam Rijnmond. Op 7 juni 1974 overlegt de minister met het Interprovinciaal Overleg-Ruimtelijke Ordening (IPO-RO), het overleg orgaan van Gedeputeerden voor de ruimtelijke problematiek, en in de daarop volgende weken afzonderlijk met de kolleges van Gedeputeerde Staten (G.S.) in de verschillende provinciale hoofdsteden. Het overleg met het IPO-RO is vooraf gegaan door een gezamelijke nota met diskussiepunten van het IPO-RO, welke nota op 5 september aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt uitgenodigd op de nota te reageren; de vereniging geeft haar visie bij brief van 7 oktober 1974, welke eveneens op 5 september aan de Tweede Kamer wordt opgestuurd. Op 8 januari 1975 praat de minister met de kolleges van B&W van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht; uitgangspunt hiervoor is de gezamelijke diskussienota van de vier direkteuren stadsontwikkeling van deze gemeenten, welke ook op 5 september aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. In dit overleg komen ook de brieven aan de orde welke de vier gemeenten afzonderlijk in het kader van de inspraakprocedure aan de minister hadden gezonden.

Bij de brief van 4 februari 1974 legt de minister VRO de Oriënteringsnota aan de RARO voor en verzoekt daarbij tot het organiseren van de inspraak en tot het samenstellen van een advies. De RARO krijgt voor het opstellen van het advies, na afloop van de termijn van tervisie-legging, de beschikking over een periode van zes maanden. De RARO stelt zich nu ten doel een eigen advies uit te brengen, te baseren op: de behandeling van de Oriënteringsnota in de kommissies van de RARO, de reeds uitgebrachte adviezen en op de resultaten van de inspraak. Voor de organisatie van de inspraak en de opstelling van een konsept-advies wordt binnen de RARO een stuurgroep gevormd, onder voorzitterschap van wijlen mr. Marijnen, waarvan alle voorzitters en plaatsvervangend voorzitters van de raadskommissies deel uitmaken.

Aan het begin van de procedure biedt de Werkgroep 2000[1]) de RARO aan samen de inspraak te organiseren; de RARO is hier niet op ingegaan. De Werkgroep brengt

---

1) Een groep partikulieren, die al ervaring met inspraak had, o.a. bij het streekplan Rijnmond.

dan een eigen inspraakprocedure op gang waarvan de resultaten eind februari 1975 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. E.e.a. houdt verband met de mening van de Werkgroep 2000 dat de inspraak op de Tweede Kamer moet zijn gericht; overigens heeft de Werkgroep een schriftelijke reaktie ingediend en is ze op een hoorzitting aanwezig geweest. Tijdens de inspraakperiode komt de stuurgroep in totaal drie maal bijeen en wel op 6 maart 1974 om de opzet en organisatie van de inspraak te bespreken, en op 15 mei 1974 om de inbreng van de RARO-kommissies en de reeds ontvangen schriftelijke meningsuitingen te bespreken. Tenslotte wordt op 11 september de hele dag gewijd aan de opstelling van het konsept advies.

Om de inspraak niet te beperken tot de professionele organisaties en personen, die nauw bij de problematiek zijn betrokken, onderneemt men een poging de inspraak te verbreden door een directe bevolkingsinspraak op gang te brengen. In verband hiermee verzendt men op 14 februari een brief naar de provinciale opbouworganen, waarin deze worden verzocht de bevolkingsinspraak te organiseren door een aantal gespreksgroepen uit de bevolking te vormen, die een inbreng voor de hoorzittingen kunnen voorbereiden; daarbij raadt men de opbouworganen aan zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij al in de praktijk ontwikkelde vormen van inspraak. Tegelijkertijd wordt aan de provinciale besturen gevraagd om technische ondersteuning van de bewonersinspraak. Over verdere organisatorische uitwerking kan overlegd worden met het Centraal Punt Inspraak van de RARO, (een onderdeel van het RARO-sekretariaat, dat de inspraak bij de provincies en gemeenten volgt om door systematische vergelijking meer inzicht te krijgen in de voorwaarden van de verschillende inspraakvormen; tevens fungeert het Centraal Punt Inspraak als een vraagbaak voor de lagere overheden m.b.t. de inspraakmogelijkheden bij de ruimtelijke ordening). De afdeling Voorlichting van het ministerie VRO stelt voorlichtingsmateriaal ter beschikking (folder p.k.b. en samenvatting Oriënteringsnota). Tenslotte wordt in de brief aangekondigd dat in de herfst een evaluatie-bijeenkomst zal worden belegd met de organisatoren van de inspraak-groepen, mede met het oog op het inschakelen van zulke groepen bij het tweede deel van de Derde Nota.

Blijkens het NIMO[1])-bulletin 75/4 zien de opbouworganen zich voor grote moeilijkheden gesteld:

- voorbereidend overleg over bijvoorbeeld opzet en tijdschema van de procedure, over de financiële konsekwenties en over de bemanning heeft niet plaats gevonden;

---

1) Het orgaan van het landelijk opbouwwerk.

- vanaf het moment waarop de opbouworganen het verzoek ontvangen, is feitelijk nog een periode van 4,5 maand beschikbaar (dit in verband met de vakanties); binnen deze periode zullen alle voorbereidende werkzaamheden nog moeten plaatsvinden, waaronder de werving van deelnemers;
- behalve de volledige Oriënteringsnota en de samenvatting is geen informatie-materiaal beschikbaar gesteld; diskussiepunten ontbreken.

N.a.v. de verwarring bij de opbouworganen in de provincies stuurt de RARO op 9 april een brief over de vergoeding van de te maken onkosten, over de termijn van aanmelding voor de hoorzittingen en over het inzenden van de schriftelijke reakties: in principe kunnen de t.b.v. de procedure te maken kleine onkosten voor vergoeding in aanmerking komen (huur vergaderruimten, adverenties, stencilkosten), e.e.a. afhankelijk van de werkelijk te maken onkosten; aanmeldingen voor de hoorzittingen worden voor 1 mei en de schriftelijke reakties worden omstreeks 1 augustus verwacht.

2.3. De Inspraak.

De bevolkingsinspraak komt in april enigszins op gang en vertoont per provincie kwa werkwijze en mate van deelname grote verschillen. De provincies Groningen en Friesland namen in het geheel niet deel, omdat de opbouw organen daar de voorbereiding naar inhoud en tijd onvoldoende vonden. In de provincies Drente, Overijssel, Noord-Holland en Zeeland zijn werkgroepen samengesteld om de hoorzittingen voor te bereiden c.q. de resultaten van de hoorzittingen samen te vatten en te verwerken. In andere provincies kan aangesloten worden bij bestaande inspraakpraktijken zoals streekkommissies, voor inspraak in streekplannen in Gelderland, Noord-Brabant en Limburg en de Provinciale Raad voor de RO en het Openbaar Lichaam Rijnmond in Zuid-Holland. In alle provincies wordt de inspraak-mogelijkheid aangekondigd in regionale dagbladen en in sommige worden uitnodigingen verzonden (bijvoorbeeld Noord-Holland totaal 3000). In de meeste provincies wordt aanvullende informatie geleverd zoals uittreksels van de nota (soms zelfs spesiaal gericht op de provincie in kwestie), diskussiepunten en tijdschriftartikelen. De opkomst op de hoorzittingen verschilt sterk per provincie. Zo was de opkomst gering in Brabant en Drente (60 personen) en vrij groot in Gelderland (870 belangstellende verspreid over 8 diskussie avonden). Ook de manier waarop de resultaten van de inspraak worden gepresenteerd verschillen. In Zeeland zijn stellingen geformuleerd. In Drente zijn de reakties tematisch en vergelijkend samengevat en door Noord-Holland is een overzicht van "trends" in de diskussie ingezonden. Deze schriftelijke reakties van de deelnemers aan de bevolkingsinspraak worden samen met alle andere bijdragen door het RARO-sekretariaat verzameld.

In totaal richten zich 147 personen en instanties tot de RARO. Er worden 17 hoorzittingen gehouden: op 25 en 26 juni in Utrecht voor organisaties, verenigingen en instellingen en op 20, 21 en 22 augustus in Utrecht, Zwolle en Breda voor de provinciale bewonersinspraak en de individuele insprekers. De hoorkommissie bestaat uit gemiddeld drie stuurgroep-leden en twee medewerkers van het RARO-sekretariaat. Het Bureau van Kamerstenografen verzorgt de verslaglegging. Het volgende systeem van vraagstelling wordt gehanteerd: gemiddeld wijdt men per inspreker 5 minuten aan een korte stellingname en 10 minuten aan vraagstelling en diskussie. De zittingen staan open voor alle belangstellenden. De door de provinciale opbouworganen georganiseerde bewonersinspraak krijgt op de hoorzittingen per provincie een uur ter vrije beschikking. De vertegenwoordigers van de verschillende werk- en dikussiegroepen kunnen in dat tijdsbestek hun kritiek c.q. instemming met de nota naar voren brengen en met de hoorkommissie in diskussie treden. Op de hoorzittingen verschijnen in totaal 114 instanties en personen, de meesten ter toelichting van hun schriftelijke reaktie. Van de gehoorde personen en instanties hebben vijf nog niet eers schriftelijk gereageerd.

Al met al zijn een groot aantal mensen bij het inspraak procedure betrokken geweest: per reaktie variërend van een enkel persoon tot enige honderden. De aard en mate van deelname bij de bevolkingsinspraak van de provincies is al ter sprake gekomen. Van de organisaties, instellingen en verenigingen kan in dit verband gezegd worden dat er vooral belangstelling te konstateren is van de zijde van professionele belangenorganisaties en -verenigingen, gemeenten (met name grote steden, kleine kernen en samenwerkingsverbanden), politieke werkgroepen, lokale belangengroeperingen, landbouworganisaties en stedebouwkundige adviesbureau's:

1. Werkgroepen / aktiegroepen ter behartiging van deelbelangen

landbouw	3
milieu	6
verkeer en vervoer	2
overig	1

2. Professionele belangengroepen

landbouw / grondgebruik	7
milieu	7
verkeer en vervoer	8
sociaal/ekonomische belangen	10
sociaal/kulturele belangen	5
overig	9

3. Deelname uit het vakgebied

stedebouwkundige bureaus	8
wetenschappelijke instellingen	8

4. Politieke groeperingen

regionaal	4
landelijk	3

5. Lagere overheden

gemeenten	22
prégewesten	9
provincies	2

(Niet ingedeeld individuele deelnemers, deelnemers aan de georganiseerde bewonersinspraak.)

De reakties van de organisaties, verenigingen en instellingen komen vaak tot stand met medewerking van de achterban (in een aantal gevallen wordt in verband met de mobilisatie van de achterban uitstel tot de hoorzitting in augustus gegeven):

persoonlijk standpunt	20%
kollektief standpunt	12%
bestuursstandpunt	40%
standpunt representatief orgaan	22%
standpunt na konsultatie achterban	6%

Gebezigde indeling

Persoonlijk standpunt	:	standpunt van degenen, die à titre personnel gereageerd hebben.
Kollektief standpunt	:	gezamenlijk standpunt van werkgroepen, aktiegroepen, gespreksgroepen.
Bestuursstandpunt	:	standpunt van organisaties met een formele besluitvormingsstruktuur, dat door het bestuur vastgesteld is. (Bestuur vereniging, kollege van B&W enz.)
Standpunt representatief orgaan	:	standpunt van organisaties met een formele besluitvormingsstruktuur, dat besproken is in een representatief orgaan (leden raad, raadsvergadering, kommissie RO, enz.)
Standpunt na konsultatie achterban	:	Standpunt van organisaties met een formele besluitvormingsstruktuur, dat tot stand gekomen is na konsultatie van de achterban.

(Niet ingedeeld rapportage georganiseerde bewonersinspraak.)

Naast de organisaties melden zich, los van de door de provinciale opbouworganen georganiseerde bevolkingsinspraak, 22 individuele insprekers. Hun opstelling, inbreng en motivatie is blijkens het door het Centraal Punt Inspraak geschreven Evaluatie-rapport, heel verschillend en varieert van een deskundig oordeel over de nota in zijn geheel tot de behartiging van een spesifiek deelbelang.

2.4. Verwerking van de inspraak.

Om greep te krijgen op de schriftelijke meningsuitingen stelt het RARO-sekretariaat een systematisch overzicht op aan de hand van de in de Oriënteringsnota vermelde doelstellingenboom; voor het instrumentarium gebruikt men een eigen indeling. De hele maand augustus is het hele sekretariaat bij deze werkzaamheden betrokken. Ten behoeve van de evaluatie schrijft het Centraal Punt Inspraak een evaluatie-nota, waarin mede de opmerkingen van de opbouworganen en de kommissie inspraak worden verwerkt. De evaluatie richt zich in deze nota vooral op de inspraak en niet op de p.k.b. als geheel. In de nota worden een aantal suggesties gedaan voor wijzigingen in de praktische uitvoering van de procedure t.a.v. punten als informatieverstrekking, inschakeling van de bevolking en opzet van de hoorzittingen.

Er vindt een regelmatig overleg plaats tussen RARO en provinciale opbouworganen: de gang van zaken bij de Oriënteringsnota is doorgesproken en in de loop van 1975 zijn ideeën over opzet van de inspraak bij de Verstedelijkingsnota uitgewisseld. De opbouworganen sturen in mei 1975 de RARO een nota over voorwaarden voor een goede inspraak-opzet; deze voorwaarden hebben betrekking op de landelijke opzet, de termijn, de deskundige assistentie, informatieverstrekking, de ontwikkeling van alternatieve uitgangspunten, de dialoog bestuur-bestuurden en de follow-up. In een brief van 29 augustus 1975 worden de wensen van de opbouworganen samengevat en bestempeld als prinsipiële voorwaarden. E.e.a. heeft gevolgen gehad voor de opzet van de inspraak bij de verstedelijkingsnota:

- de termijn voor het inzenden van reakties is losgekoppeld van de termijn van tervisielegging; de RARO maakt nu zelf uit wanneer de reakties binnen moeten zijn;
- de schriftelijke reflektanten worden niet meer uitgenodigd voor de hoorzittingen; zij zullen zich zelf moeten opgeven;
- er wordt geëksperimenteerd met de hoorzittingen: aan het eind van de hoorzitting zal ieder die op de sprekerslijst heeft ingetekend kort het woord kunnen voeren. Bovendien is het de bedoeling leden van de vaste kommissie van VRO uit de Tweede Kamer uit te nodigen als toehoorder de zittingen bij te wonen.

- het analytisch overzicht van reakties gaat nu eerst in ontwerp naar de insprekers t.b.v. kontrole op de weergave;
- de voorlichting wordt verbeterd: voorlichtingsbijeenkomsten, dia's en verstedelijkingskrant.

Het konsept-advies van de RARO wordt baseerd op het kommentaar van de RARO-kommissies die de Oriënteringsnota hebben doorgewerkt en het resultaat daarvan in de stuurgroep hebben ingebracht. Tot deze kie's behoort de Commissie Regionale Ontwikkelingsprogrammering, een gezamelijke RARO-SER kommissie. Behalve op deze kommissie-kommentaren, wordt het konsept-advies gebaseerd op andere nota's en adviezen, zoals de elementennota[1]), terwijl ook de resultaten van de inspraak in beschouwing worden genomen. Na behandeling in de stuurgroep wijden de kommissies Bedrijfsleven, Verkeer en Vervoer alsmede Landelijke Gebieden een voorbespreking aan het konsept-advies; het advies wordt daarna in twee middagvergaderingen van 9 en 22 oktober 1974 vastgesteld. De schriftelijke meningsuitingen, de resultaten van de hoorzittingen en een systematisch overzicht van de reakties worden als bijlagen bij het advies gepubliceerd en op 29 november 1974 naar de minister VRO gestuurd. Alle insprekers wordt het advies, de samenvatting van reakties en het verslag van de bijgewoonde hoorzitting toegezonden.

N.a.v. de inspraakfase, het advies van de RARO, persreakties en het overleg met de lagere overheid wordt nu de eerste nota van wijzigingen opgesteld. Er wordt naast de nota van wijzigingen, die de konkrete veranderingen in de tekst van de nota aangeeft, een aparte nota van toelichting gemaakt, die kommentaar geeft op de inspraakresultaten en de wijziging in de Oriënteringsnota motiveerd. Deze twee nota's worden vervolgens in de RPC behandeld. Daar worden de nota's zonder al te veel problemen aanvaard. Er is een meningsverschil tussen de vertegenwoordiger van Landbouw en Visserij en die van CRM over de verantwoordelijkheid voor het struktuurschema landinrichting. Voorts is er enige diskussie over de kleine kernen, die in de nota van wijzigingen veel uitgebreider behandeld worden, zonder dat dit tot onoverkomelijke problemen leidt. Het kan zijn dat de leden van de RPC nog steeds verontwaardiging voelden over de manier waarop zij behandeld zijn vlak voor het uitbrengen van het Beleidsvoornemen deel 1[a] van de nota. Ook in de RRO worden de nota's echter vrij soepel behandeld (d.w.z. er is weinig tijd voor nodig) en op 5 april 1975 wordt de Definitieve regeringsbeslissing door de ministerraad vastgesteld. De minister van VRO stuurt daarop de twee nota's naar de Tweede Kamer.

---

1) Tweede Kamer Zitting 1971-1972, 11901. Een verwerkte versie van de AN-6 nota.

2.5. Resultaten van de inspraak en de Kamerbehandeling.[1])

Tot de wijzigingen behoort een nieuwe paragraaf 1 van Hoofdstuk VI van de Oriënteringsnota. Deze paragraaf bevat de doelstellingen voor het ruimtelijke beleid, onderverdeeld naar basisdoel, hoofddoelstellingen en subdoelstellingen. In Beleid en Maatschappij 1976/3-4 vergelijkt Hoogerwerf de oude en nieuwe versie wat betreft de belangrijkste doelstellingen en gaat na in hoeverre de wijziging overeenstemt met wijzigingen die bepleit zijn door deelnemers aan de inspraakprocedure, wier reakties in het analytisch overzicht bij het advies van de RARO zijn samengevat. Hij vat zijn bevindingen als volgt samen:

> "De doelstellingen van het ruimtelijk beleid, zoals die in de eerste versie van de Oriënteringsnota geformuleerd zijn, vertonen in de tweede versie, na de inspraakprocedure, een aantal wijzigingen. De veranderingen zijn, anders dan de regering meent, niet slechts een 'duidelijker formulering', maar betreffen ook de inhoud van de doelstellingen, zij het veelal op ondergeschikte punten. De inhoudelijke veranderingen van de doelstellingen blijken enige samenhang te vertonen met de beleidsvoorkeuren die tijdens de inspraakprocedure door althans een deel van de belanghebbenden naar voren zijn gebracht. De aangebrachte wijzigingen stemmen min of meer overeen met wensen van organisaties die essentiële punten het ruimtelijk beleid steunen, zoals het Overlegorgaan van de vakcentrales, de Wiardi Beckman Stichting, de Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging Milieudefensie. Daarentegen stemmen de wijzigingen niet overeen met de wensen van de Kamers van Koophandel van Rotterdam en Den Haag en andere voornamelijk regionale en lokale instanties en afzonderlijke personen, die veelal meer oppositionele opvattingen over het beleid hebben. Het zou intussen voorbarig zijn te concluderen dat de wijzigingen in de doelstellingen te verklaren zijn uit de invloed van de vakcentrales, de WBS en de twee genoemde milieuorganisaties. De wijzigingen kunnen behalve uit de inbreng van deze organisaties tijdens de inspraakprocedures ook te verklaren zijn uit andere faktoren, die hier nog niet onderzocht zijn."

De indruk bestaat dat de regering de inspraak gebruikt als een mobilisatie van steun aan het door haar voorgestelde beleid; steun tegenover de Kamer en andere kritisie van haar beleid. Zoals hierboven gesteld, worden op 15 april 1975 de nota van wijziging en de nota van toelichting naar de Tweede Kamer opgestuurd. De Kamer beschikt nu over de volgende officiële stukken:

---

1) Voor deze paragraaf hebben we weinig materiaal kunnen verzamelen door een limiet aan de omvang van deze studie. We zijn hier hoofdzakelijk afgegaan op de voorzichtige evaluatie van de resultaten van de inspraak door Hoogerwerf (1976) en een interview met het Tweede Kamerlid voor de PvdA L.J.Giebels (1976). Omwille van de volledigheid hebben we toch gemeend deze paragraaf op te moeten nemen. Overigens wordt de inspraak rond de Verstedelijkingsnota, en daarbij ten dele ook die van de Oriënteringsnota, geëvalueerd door prof. Jolles e.a., uit Amsterdam, op verzoek van de RARO.

- nota met diskussiepunten van het IPO-RO van 10 april 1974;
- nota met kanttekeningen bij de Oriënteringsnota van de diensten voor stadsontwikkeling van de vier grote gemeenten;
- samenvatting van de gesprekspunten van overleg met de 11 provincies afzonderlijk en met het bestuur van Rijnmond;
- de reaktie van de V.N.G.;
- drie reakties van de Staten van de provincies Overijssel, Gelderland en Zeeland;
- RARO-advies over de Oriënteringsnota;
- de Nota van wijzigingen en de Nota van toelichting daarop.

Overleg tussen de minister VRO en de vaste Tweede Kamercommissie voor VRO levert de afspraak op dat de diskussie in de Kamer vooral op de doelstellingen zal worden gericht. Gruyters herziet hier zijn mening over het nut van doelstellingen, zoals dat in hoofdstuk 1 geformuleerd is. Het is z.i. mogelijk doelstellingen te gebruiken als stellingen over het beleid, waar de Kamer makelijk over kan diskussiëren en amenderen. De Kamercommissie stelt op 18 juli 1975 haar verslag vast en komt met een lijst van 78 vragen, die op 8 augustus door de minister met een nota wordt beantwoord.

De nota wordt in augustus/september 1975 in de Tweede Kamer behandeld. De nota wordt uitgebreid behandeld, welliswaar met een aksent op de doelstellingen. Na het overleg worden vier moties door de Kamer aangenomen, die echter geen van alle de strekking hebben de nota te wijzigingen. Volgens Giebels (1976) is bij de behandeling van de Oriënteringsnota voor het eerst een duidelijk politieke interesse voor de ruimtelijke ordening te zien. Voordien werd meer aandacht besteed aan de ruimtelijke konsepten in nota's, nu wordt daarbij een direkte relatie met maatschappelijke processen gelegd wordt. Hierdoor wordt het konsensus-vormen bemoeilijkt. Opmerkingen van een gelijke strekking zijn gemaakt door Quené in een interview in Elsevier (1976). Waar deze een zelfde bemoeilijking signaleert voor het bereiken van konsensus, niet alleen in de Kamer, over het geformuleerde beleid, terwijl de wetenschappelijke onderbouwing toch sterk verbeterd is in de laatste jaren. Het verpolitiseren van nota's zal hier een belangrijke rol spelen.

De Kamer-behandeling leidt tot een tweede nota van wijzigingen op 8 september, die betrekking heeft op hoofdstuk VI, van de Nota van wijzigingen, het overzicht van doelstellingen. Dit is een heel ongebruikelijke gang van zaken bij nota's. De Kamer heeft geen bevoegdheid om wijzigingen aan te brengen, ook in de p.k.b. niet. Meestal worden nota's dan ook, na behandeling, voor kennisgeving aangenomen. Misschien was de minister van VRO van mening dat de rol

van de Kamer voor een nota van dergelijk belang niet voldoende is geweest. Voor de Kamerbehandeling van de nota namelijk, heeft de Kamer eigenlijk geen rol van betekenis gespeeld bij de totstand koming. Dit is te wijten aan de formule van inspraak bij de Planologische Kernbeslissing, waarbij de Kamer pas in het allerlaatste stadium gehoort wordt. Bovendien richt de publieke diskussie zich, via de RARO, tot de regering en niet tot de Kamer. Hierdoor ontstaat er een spanning tussen participatie demokratie en representatie demokratie. De regering kan de één tegen de ander uitspelen. In de Kamer vraagt men zich af of het niet beter zou zijn indien de RARO advies uitbrengt aan het parlement.[1])

---

1) Giebels (1976).

Hoofdstuk 3.

3. DE ORGANISATIE- EN KOORDINATIESTRUKTUREN.

In de volgende hoofdstukken geven we een nadere uitwerking van drie aspekten van de werkzaamheden aan de Oriënteringsnota, zoals die in de vorige twee hoofdstukken beschreven is. In dit hoofdstuk wordt de organisatie voor de beleidsvoorbereiding in de ruimtleijke ordening behandeld. Hier komen we zowel op de interne- als de externe organisatie. De interne organisatie handelt over de struktuur van de RPD en de koördinerende werkzaamheden intern voor het totstand brengen van de nota. De externe organisatie handelt over de koördinerende werkzaamheden horizontaal, in de RPC en met andere facetplanbureau's, en vertikaal met lagere overheden en bevolking.

3.1. De interne organisatie.

De interne organisatie van de RPD is vrij ingewikkeld samengesteld. Dit komt door de verschillende taken die de dienst heeft. De voornaamste taak is het koördineren van aktiviteiten op het gebied van de ruimtelijke ordening. Deze taak is onder te verdelen in het voorbereiden van keuzen van de minister van VRO c.q. het kabinet en het zorgdragen voor de uitvoering van die keuzen. De eerste van deze twee taken bestaat uit het koördineren of verrichten van onderzoek en het ontwikkelen van plannen; de tweede bestaat uit het koördineren van aktiviteiten die uitvoering mogelijk maken, het uitoefenen van kontrole, knelpunten signaleren en terug-koppeling naar de eerste fase van keuzevoorbereiding.

Vertikale organisatie.

Voor deze vele taken is de RPD georganiseerd in een vertikale hierarchische lijnstruktuur. Aan het hoofd van de RPD staat de Direkteur-Generaal voor de Ruimtelijke Ordening (DGRO) met onder zich vier direkteuren van de direkties waaruit de dienst bestaat (zie figuur 3.1). Deze direkties hebben elk een bepaalde taak. De direktie Algemene Zaken heeft een voornamelijk administratieve- en beleidstaak, waartoe behoren: personeelszaken, beantwoorden van Kamervragen (in overleg met andere direkties) en het voeren van het sekretariaat van de RPC. De direktie Sociaal- en Economische Ontwikkeling houdt zich bezig met het doen, verwerken en initieren van onderzoek. De direktie Infrastruktuur en Stadsreconstructie heeft een technisch-civiele deskundigheid en een gedeelte van de planvorming tot taak. En als laatste de direktie Stadsgewesten die voornamelijk een planvormende en gedeeltelijk onderzoekstaak

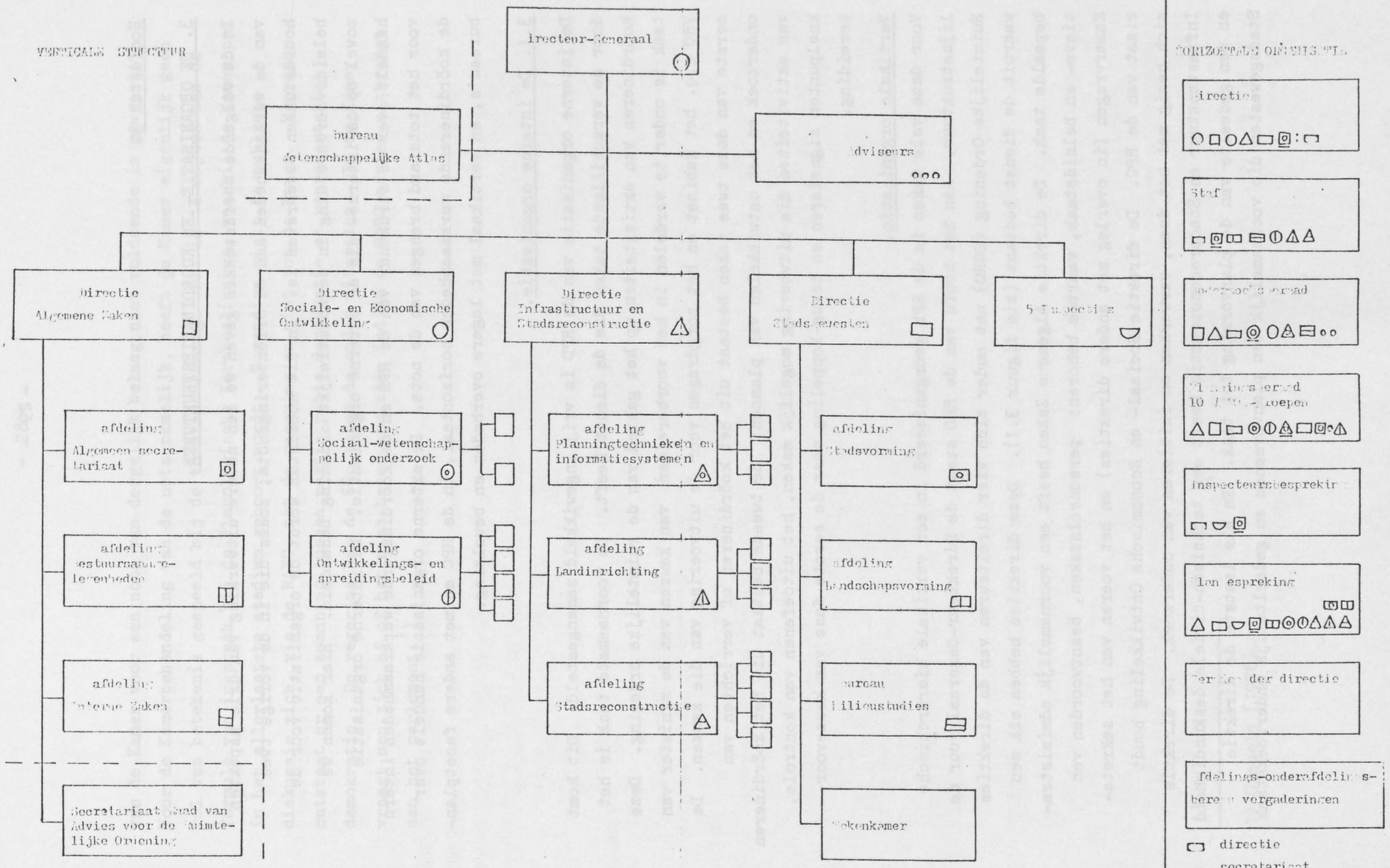


Fig. 3.1. ORGANISATIESCHEMA RIJKSPLANOLOGISCHE DIENST 1 MAART 1976

heeft. Daarnaast zijn er nog de vijf inspekties voor de ruimtleijke ordening, die relatief onafhankelijk zijn en de kontakten met de lagere overheden verzorgen.

De horizontale organisatie.

Aan het eind van de zestiger jaren, na de werkzaamheden aan de Tweede Nota, wordt gekonkludeerd dat de vertikale organisatie niet voldoet voor de werkzaamheden van een plannings-dienst. Er wordt een matrix-organisatie ontwikkeld. Iets wat bij vrijwel alle instellingen, die zich met research en ontwikkeling bezig houden, bestaat. Bij een matrix-organisatie wordt, over de vertikale organisatie in funktionele afdelingen, een tweede netwerk van horizontale werkverbanden gelegd voor bepaalde projekten of produkten.[1])

De belangrijkste redenen voor het instellen van de horizontale werkverbanden zijn ontwikkelingen in de ideeën over de manier van plannen. Allereerst ontwikkelt zich de behoefte om de komplekse planningsmaterie aan te pakken vanuit meerdere disciplines, in interdisciplinaire groepen. Geen van de direkties herbergt veel disciplines. Over de hele dienst verspreidt zijn echter vele disciplines te vinden. Samenwerkingsgroepen tussen de direkties is dan een oplossing. Ten tweede groeide de behoefte aan kontinuiteit in de plannings-werkzaamheden. Dit als gevolg van een behoefte aan een cyclisch plannings- en uitvoeringsproces met veelvuldige en langdurige terugkoppeling en bijsturingen door evaluatie. De werkgroepen moeten hiervoor ook uit meerdere disciplines bestaan en een kontinu karakter hebben. Ten derde is aangesloten op de ontwikkelingen in de systeemleer, vooral die uit de recente angelsaksiche literatuur, m.n. McLoughlin en Chadwick.[2]) De systeemleer tracht een schematische afbeelding (een model) van de werkelijkheid te bouwen. Als gevolg hiervan wordt de horizontale organisatie onderverdeeld in projekten die de sub-systemen van het ruimtelijk systeem dekken.[3])

De horizontale organisatie wordt Werkproces Ruimtelijke Ontwikkeling Nederland (WERON) genoemd en bestaat in eerste instantie uit zes WERON-groepen:

A. Bevolking en arbeidsplaatsen.
B. Verstedelijking.
C. Landelijk gebied.
D. Natuurlijk milieu.
E. Ekonomische aspekten van de ruimtelijk ordening.
F. Kommunikatie en openbare nutsvoorzieningen.

---

1) Malotaux, P.Ch.A. en In 't Veld, J. (1976).

2) McLoughlin, J.B. (1969), "Urban and Regional Planning a Systems Approach" en Chadwick, G. (1971), "A systems view of planning".

3) Voor een kritiek: Launspach, J. "Is procesplanning crisis-bezwering?" Plan 1976-10-blz. 9-76.

Deze groepen zijn in beginsel niet op een bepaald doel gericht, maar op een onderverdeling van de "werkelijkheid", benaderd vanuit de ruimtelijke ordening. De groepen krijgen wel onmiddellijk een taak, zoals we in het eerste hoofdstuk zagen: het opstellen van richtlijnnota's. Nadien worden in het kader van de werkzaamheden aan de Oriënteringsnota nog een aantal doelgerichte projektgroepen opgericht: WERON-G voor studies over de regio Amsterdam en de stadsgewesten Alkmaar en Groningen, WERON-H voor een onderzoeksprojekt "landschapsbeeld en stadsbeeld" en de groepen WERCURS, voor het onderzoeken van culturele standaarden, in eerste instantie voor de richtlijnnota Doelstellingen en WINST voor het onderzoeken en ontwikkelen van een instrumentarium, ook in eerste instantie voor een richtlijnnota.

Koördinatie tussen horizontale en vertikale struktuur.

De horizontale en vertikale struktuur hebben ieder hun eigen karakteristiek. In de vertikale struktuur ligt een duidelijk aksent op het nemen en dragen van verantwoordelijkheid, die o.a. tot uiting komt in het parafreren van brieven van medewerkers en het zich verantwoordelijk weten tegenover de leiding van de Dienst en de minister voor het ingenomen standpunt. In de horizontale struktuur ligt sterker de nadruk op het kollegiale samenwerkingsverband; men levert zijn inbreng vanuit eigen deskundigheid en heeft in beginsel een gelijke inbreng als een ander groepslid, die een andere deskundigheid inbrengt. Een andere verschil is dat bij de horizontale struktuur, zoals al gezegd, de nadruk ligt op het voorbereiden van keuzen en het lange termijn perspektief, bij de vertikale struktuur ligt de nadruk op het uitvoeren van keuzen en meer op de korte termijn.

Deze verschillen, als gevolg van de dubbele taak van de RPD, hebben tot verscheidene konflikten geleid. Aanvankelijk gebeurt de koördinatie van de horizontale en de vertikale werkzaamheden in één vergadering: de Staf. Echter binnen de planningsafdelingen, en vooral binnen die groepen die zich in WERON-verband met de planning op de langere termijn bezighouden, vinden diskussies plaats, die niet gebonden zijn aan het beleid van alledag. Dit leidde binnen de staf tot moeilijke diskussies tussen plannings- en beleidsmensen. Toen er gesproken werd over de inpoldering van de Waddenzee, vonden er in de staf zeer onordelijke diskussies plaats. Deze waren er al vaker geweest, maar vonden toen hun hoogtepunt. Iedere keer als er over inpoldering gesproken werd, kwam er diskussie over het argument dat dat vanuit een milieustandpunt niet kan. Vanuit de korte termijn visie, die rekening moet houden met het beleid van een minister en het kontakt met anderen, worden andere argumenten aangevoerd

dan vanuit een meer vaktechnisch lange termijn visie. Hierdoor wordt een snelle afhandeling van dagelijkse problemen bemoeilijkt. Om dit probleem in de toekomst te verminderen stelt de Direkteur-Generaal naast de Staf een Plannings- en een Onderzoeksberaad in. De taak van het planningberaad is het onderzoeken van mogelijkheden voor de toekomst, niet gehinderd door al genomen beslissingen. Door deze scheiding worden de bovengenoemde moeilijke diskussies vermeden, maar dit betekende ook dat de plannings- en beleidsafdelingen steeds onafhankelijker van elkaar gaan werken. Nieuwe ideeën binnen de planning over omvattend, rationeel plannen en over procesplanning als een meer op de realiteit gerichte vorm van planning vragen nogal wat van de planningsafdelingen. De informatie, die deze nieuwe vormen van planning behoeven en een adekwate manier om deze informatie te verwerken wordt niet gegeven door de sektorplanning van andere vakdepartementen noch door wetenschappelijke instituten buiten de departementen. Dit maakt het werk van de planningsafdelingen diskutabel en onzeker. De planningsafdelingen komen derhalve vaak niet met de planning, waar het beleid om vraagt en omgekeerd geven de beleidsafdelingen te weinig kader voor de planningsaktiviteiten.

Wat zijn nu de gevolgen van deze ontwikkeling? Aangezien planning en beleid komplementaire begrippen zijn en nauw met elkaar verbonden zijn heeft een scheiding van deze twee zaken zowel een negatieve invloed op de planning als op het beleid. Erg veel werkzaamheden gebeuren op ad hoc basis. De prioriteiten worden daardoor steeds op korte termijn bepaald. Het WERON-werk (gericht op de langere termijn) komt dan snel in de verdrukking, zeker op die plaatsen binnen de RPD waar veel beleidswerk terecht komt. Door het door elkaar lopen van horizontale en vertikale akties is het onduidelijk wie welke verantwoordelijkheid draagt. Aangezien beleidsverantwoordelijkheid op een gegeven moment genomen moet worden, gebeurt dat vaak op direktieniveau. De overbelasting in de pure beleidssektor, die daardoor ontstaat, en o.a. zijn expressie vindt in het feit, dat de direktie dan zelf in ambtelijke kommissies en raden van beleidskarakter zitting moet nemen, wordt te groot. Dit betekent dat de direktieleden, die in de matrix-organisatie vaak op de snijpunten van horizontale en vertikale werkverbanden zitten te weinig tijd kunnen besteden aan hun taak binnen de horizontale verbanden. Hierdoor vinden de resultaten van de planningsaktiviteiten geen beleidstrechter. Onvoldoende planning ligt aan het beleid ten grondslag. Om dit enigszins op te vangen gaan beleidsafdelingen zelf op ad hoc basis aan planning doen. Hierdoor wordt het geheel nog onduidelijker. We zien binnen de Dienst twee planningsstijlen ontstaan:

een rationeel omvattende, of althans een poging daartoe, bij de plannings-afdelingen en het inkrementalistische ad hoc werk bij de beleidsafdelingen. Deze tendens wordt versterkt doordat de taakomschrijving voor de werkzaamheden in WERON-verband vaak onduidelijk zijn en op langere termijn spelen waardoor ze minder urgent lijken. Voor de Oriënteringsnota ontbrak een strak werkschema waarop de leden in de WERON-groepen hun aktiviteiten konden afstemmen. Ten dele is dit te wijten aan onzekerheid over de inhoud van de nota, anderzijds bestaat er waarschijnlijk te veel vertrouwen in het vervullen van taken aan de hand van een vage taakomschrijving. Voor vernieuwend fundamenteel werk is dit welliswaar nodig, maar ook hier kan een strakker tijdschema[1]), een betere koördinatie en taakomschrijving veel verduidelijken. Door de onduidelijkheid over de vorm en de urgentie van het werk in de horizontale werkverbanden funktioneren deze vrijwel alleen wanneer er een direkte inbreng verlangd wordt van zo 'n groep. In de resterende tijd worden deze vrijwel stilgelegd, om de leden vrij te maken voor de beleidswerkzaamheden. Hierdoor wordt het kontinue karakter, dat oorspronkelijk bedoeld is voor de WERON-groepen, niet gerealiseerd. Zodoende ontstaat niet de sfeer van het (rustig) evalueren, herbezinnen en bijsturen van planning en beleid, dat wenselijk werd geacht.

Op het moment zijn binnen de Dienst diskussies over deze gang van zaken bezig. Oplossingen worden, in de eerste plaats, gezocht door het weer met elkaar in kontakt brengen van planning en beleid. Dit zou of moeten geschieden door een beter kontakt tussen planningberaad en staf of door de oprichting van zogenaamde integratiegroepen. Dit zijn groepen met duidelijke taakomschrijvingen en een korte looptijd. De WERON-G was hier in feite al een voorloper van. Andere groepen zijn geweest: die voor het ontwikkelen van scenario's en de Verstedelijkingsnota. Deze projektgroepen lijken suksesvoller te zijn, hoewel een brede voeding vanuit de rest van de dienst nog problemen oplevert.

3.2. De externe organisatie.

De externe organisatie heeft tot doel de aktiviteiten van het ministerie van VRO naar buiten te koördineren. Ze is onder te verdelen in drie niveau's. Koördinatie en overleg met andere departementen, met lagere overheden (provincies en gemeenten) en met de "bevolkingen".[2]) Het overleg met andere departe-

---

1) "Onzekerheden over de toekomst kunnen echter nooit ontslaan van de plicht om beslissingen te nemen, die op een bepaald moment nodig zijn" (Verstedelijkingsnota (1976), deel 2a, blz.198).

2) Relaties met de politiek (Tweede Kamer en Regering) konden helaas niet goed in deze studie verwerkt worden.

menten kunnen we karakteriseren als horizontale koördinatie en het overleg met (en kontrole op) de andere twee als vertikale koördinatie.

Horizontale koördinatie.

Het geïnstitutionaliseerde kontakt tussen de departementen speelt zich af in de RPC. Hier worden de uiteindelijke beslissingen, op ambtelijk niveau, genomen. Het advies van de RPC aan de RRO heeft een zwaar gewicht. De RPC vergadert ongeveer eens in de maand en in bijzondere gevallen vaker. Alle ministeries, op dat van Justitie na, zijn in de RPC met één of meer leden vertegenwoordigd. Dit zijn vrijwel allen hogere ambtenaren die een relatief grote zelfstandige beslissingsbevoegdheid hebben. Daarnaast heeft de kommissie een onafhankelijke voorzitter en één onafhankelijke (deskundige) lid. De RPD voert het sekretariaat van de RPC en heeft via de minister van VRO een belangrijke invloed op de agenda.

Zoals we in het eerste hoofdstuk zagen heeft de RPC een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de Oriënteringsnota. Ontwikkelingen worden vroegtijdig ingebracht om overeenstemming te krijgen. De kommissie doet voorstellen voor nieuwe ontwikkelingen en remt andere af.

> "Over de RPC werd ons verteld dat er in de loop der tijd een verandering in het karakter van het werk is opgetreden. Vroeger vond de confrontatie tussen de verschillende departementale meningen in een te laat stadium van de beleidsvorming plaats. De meningen waren in dat stadium al te 'hard'. Onderhandelen was dan nog de enige mogelijkheid om er uit te komen. Thans zou men proberen om reeds in een zeer vroeg stadium overeenstemming te bereiken over de uitgangspunten van het gezamenlijk standpunt."[1])

Deze verschuiving naar vroegtijdig overleg strekt zich, ook bij de Oriënteringsnota, uit tot voor de RPC vergadering.

> "Kenmerkend voor het functioneren van de RPC is de goede voorbereiding die aan de officiële vergaderingen voorafgaat. De verschillende beleidsmogelijkheden en -wenselijkheden worden vooraf door het apparaat van de RPD zorgvuldig afgetast en tegen elkaar afgewogen in contacten met vele betrokken departementale afdelingen. Op deze wijze brengt de RPD 'voorgekookte' pre-adviezen in de RPC."[1])

Dit "voorkoken" gebeurt door lagere ambtenaren van de verschillende ministeries. Loopt dit overleg vast dan vindt meestal eerst nog overleg plaats op het niveau van direkteuren-generaal. Zodoende komen alleen de erg moeilijke en veelzijdige zaken in de RPC. Al met al wordt zo een groot deel van de werkzaamheden van de RPD in beslag genomen door het voeren van interdepartementaal overleg. Niet in de eerste plaats door het koördineren van de eigen beleidsvoorbereiding,

---

1) Kottman (1976).

zoals dat bij de Oriënteringsnota het geval is, maar veel meer door kontrole op de beleidsvoorbereiding en uitvoering van anderen. De RPD kan, via haar minister, zaken van ruimtelijk belang in de RPC behandeld krijgen. Om echter goed te kunnen bepalen welke zaken gekoördineerd moeten worden is de RPD in een enorm aantal (± 350) externe kommissies vertegenwoordigd; van het buitengewoon lidmaatschap van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid tot de werkgroep autowrakken.

Bijzondere horizontale koördinatie zou men verwachten tussen de andere facetplanbureaus[1]) en de WRR. De WRR heeft de minister van VRO verzocht om de gelegenheid te krijgen om kommentaar op de Oriënteringsnota te leveren. Op 1 juli 1973 willigt Gruyters dit verzoek in. De WRR brengt tenslotte een advies uit aan de minister-president. Een zeer kritische beschouwing over de nota, waar echter niet op gereageerd wordt. In zijn totaliteit is de invloed van de WRR nihil. Ook met de facetplanbureaus is vrijwel geen kontakt geweest. De oorzaak is ten dele te zoeken in andere taakstellingen. Het CPB is alleen een studiedienst. Het beleid wordt bij Economische Zaken gevoerd door de direkte Algemene Economische Politiek. Daarbij komt dat het CPB zich voornamelijk richtte op onderzoek voor de korte termijn en de nationale huishouding. Door dit verschil in karakter was het kontakt erg moeilijk, ook in officiële overlegstrukturen (onder meer in de WRR zijn alle drie facetplanbureaus vertegenwoordigd). Veel meer en een soepeler kontakt bestaat er met de beleidsafdeling van EZ. Op het moment ontstaan meer kontakten tussen RPD en CPB doordat het CPB zich ook met de regionale ekonomie is gaan bezig houden. Bij het SCPB ligt de zaak iets anders. Het is een erg nieuwe dienst (sinds 1973), die zich nog geen duidelijke plaats heeft weten te verwerven. Het SCPB is eveneens alleen een studiedienst. De belangstelling voor en welwillendheid tegenover het werk van de RPD is vrij groot. Van een inhoudelijke inbreng is echter nog geen sprake, waarschijnlijk door de onervarenheid binnen het SCPB.

Vertikale koördinatie.

Kontaktpersonen tussen de dienst en de lagere overheden zijn de inspekteurs. De inspekties zijn oorspronkelijk opgezet met de bedoeling de uitvoering van het beleid te kontroleren. In de praktijk is het echter zo dat ze niet alleen informatie van boven naar beneden doorgeven. Zij maken in Den Haag ook kenbaar wat de ideeën van de rest van het land zijn. Maandelijks is er een overleg tussen de inspekteurs en de direkties. Verder zijn er nog de meer informele planbesprekingen. Met betrekking tot de Oriënteringsnota was de kritiek van

---

1) Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij struktuur, (1971).

de inspekties dat er te weinig gelegenheid was invloed op de tot standkoming van de nota uit te oefenen.
Behalve de inspekteursbesprekingen zijn er regelmatig besprekingen met de P.P.D.-direkteuren. Aangezien deze direkteuren vooral technisch, ambtelijk gericht zijn, ging het kontakt met de provincie zich gaandeweg steeds meer afwikkelen langs informele kanalen met Gedeputeerden, kommissarissen van de koningin en burgemeesters van grote gemeenten. Over de Oriënteringsnota is in augustus 1972 tussen de minister met de kolleges van Gedeputeerde Staten en Provinciaal Bestuur en voorts belangrijke besprekingen met P.P.D.-direkteuren (+ RIJP) over de richtlijnnota's. Formeel overleg zal pas na de uitbrenging van de Oriënteringsnota plaats vinden. Al met al wordt duidelijk dat de inspanning, die de RPD zich getroost om een goed horizontaal overleg op te zetten tot gevolg heeft dat het vertikaal overleg steeds meer in de verdrukking komt.
Dit kan het best geïllustreerd worden met een voorbeeld uit de Verstedelijkingsnota, deel 2 van de Derde Nota. Hierin zijn alle groeikernen met name genoemd, met uitzondering van een groeikern in West-Brabant. Hoewel het zo gedetailleerd richtlijnenen geven, aan de lagere overheden, in strijd is met de door de RPD voorgestane strategische planning, hebben dergelijke uitspraken toch hun weg in de nota gevonden. De reden is in het verleden te vinden. Toen was de RPD veel minder stellig in het aanwijzen van groeikernen. Een voorbeeld hiervan is Zoetermeer.[1]) Toen men echter het groeiende belang van de groeikernen voor het verwezenlijken van de gebundelde dekonsentratie in ging zien en instrumenten aan wilde dragen voor de verwezelijking van de groeikernen, stuitte men op problemen. De krachtigste instrumenten waren in handen van andere ministeries, met name Financiën en Binnenlandse Zaken. Bij het invloed uitoefenen op deze ministeries om steun te verlenen aan de groeikern-gemeenten, bleek dat dit het beste gevolg had als er sprake was van een vastgelegd beleid. Er waren in de nota Volkshuisvesting 1971 (van Udink) een aantal groeikernen met name genoemd. Voor deze gemeenten was het vrij eenvoudig steun te verkrijgen. Gemeenten, die niet met name genoemd waren hadden hier heelwat meer moeite mee. Het zou ons niet verbazen als deze gang van zaken de oorzaak is van de stelligheid van de Verstedelijkingsnota t.a.v. de groeikernen. Hiermee wordt aan de lagere overheden wel een deel van haar autonomie en de mogelijkheid om met plaatselijke gegevenheid de richtlijnen van de nationale overheid te verfijnen, ontnomen.

---

1) Hezik, M. e.a. (1976)

Rest nog de invloed van de "rest" van Nederland op het ruimtelijke beleid van de regering. De kontakten lopen over twee schijven: de RARO en de p.k.b.. Zoals we al zagen heeft de RARO als adviesorgaan een vrij grote invloed op de totstandkoming van de nota gehad. Zij brengt veelvuldig adviezen uit, die door hun kwaliteit, een belangrijke invloed hebben. De inspraak via de p.k.b. wordt ook door de RARO georganiseerd en is reeds in hoofdstuk 2 behandeld. De RPD besteed dus weinig tijd aan het organiseren van de inspraak door de bevolking, omdat dit al door de RARO gedaan wordt.

Hoofdstuk 4.

4. DOELSTELLINGEN.

In dit hoofdstuk is getracht een weergave te geven van enerzijds de diskussies, die omtrent doelstellingen zijn gevoerd (4.1 t/m 4.7), anderzijds de wijze waarop de doelstellingen in de oriënteringsnota zijn terechtgekomen (4.7). De twee genoemde elementen zijn van belang, aangezien de eigenlijke oriëntatie van de nota schuilt in "het overzicht van doelstellingen, die de regering bij haar beleid in het algemeen en bij de opstelling van de volgende deelnota's in het bijzonder voor ogen heeft" [1]).

4.1. De Werkgroep Culturele Standaarden (WERCURS).

De bedoelde diskussies hebben vooral plaats gevonden in WERON-verband. Eén van de WERON-groepen, n.l. de Werkgroep Culturele Standaarden (WERCURS), neemt in dit verband een bijzondere plaats in. WERCURS heeft n.l. getracht culturele standaarden op te sporen en te beoordelen om met behulp daarvan een samenhangend toekomstbeeld op te bouwen. De reden tot de instelling van deze werkgroep schuilt vooral daarin, dat de RPD behoefte heeft aan een geheel van maatschappelijke doelstellingen op hoog abstractienivo als richtinggevend instrument voor haar aktiviteiten. Hier kan reeds gemeld worden, dat de diskussies binnen WERCURS overeenkomstig de opzet slechts in beperkte mate gevolgen voor de Oriënteringsnota hebben gehad. De vorming van WERCURS wordt in december 1971 voorgesteld; daarbij wordt aangesloten bij de mening van regering en ministers m.b.t. de aanvullende nota: deze moet gebaseerd zijn op een samenhangende toekomstvisie. Bij het voorstel tot vorming van WERCURS wordt gesteld, dat m.b.t. het samenhangende toekomstbeeld òf uit kan worden gegaan van een negatieve selektie door niet-gewenste ontwikkelingen te bepalen d.m.v. extrapolatie en deze dan af te stoppen, òf dat kan worden uitgegaan van een positieve selektie door een nauwbegrensd doel voor de toekomst te stellen om dit dan in een proces van bijstellen en heroriëntatie te verwezenlijken. De RPD zou een dergelijke visie kunnen opbouwen, aldus het voorstel, maar er wordt aan toegevoegd, dat het nog maar de vraag is of die visie dan ook de visie van de regering wordt ! [2]). WERCURS krijgt haar definitieve taakopdracht in februari 1972:

> "onderzoek naar welke waarden, normen, fundamentele doelstellingen, verwachtingen en/of culturele standaarden in onze samenleving bestaan, die relevant zijn voor de keuze van ruimtelijke richtdoelen, objektdoelen en taakstellingen, dan wel voor de bij deze doelen behorende criteria, standaarden en randvoorwaarden; alsmede of, en zo ja, hoe deze waarden moeten veranderen." [3])

---

1) Romein, Chr.W. en Dekker, A. (1975).
2) Uit een interne notitie van WERCURS.
3) Uit een interne WERCURS-notitie.

Over de opzet wordt gemeld:

- ontwikkelen van een eenduidig begrippenapparaat,
- hypothesen formuleren:
  a) deduktief, vanuit doelstellingen Tweede Nota,
  b) vanuit Nederlandse cultuursociologische studies.

4.2. Begrippen.

Een rammelend begrippenapparaat is een voortdurende handicap. WERCURS krijgt dan ook tot taak een eenduidig begrippenapparaat te ontwikkelen. Ook voor de instelling van WERCURS houdt men zich al met begrippen bezig. Sommigen gebruiken de in de planologie gebruikelijke doelenterminologie:

- basisdoelen,
- richtdoelen,
- objektdoelen,
- projektdoelen.

Anderen hanteren de in de angelsaksische literatuur gebruikelijke indeling:

- values,
- goals,
- objectives,
- targets.

Tenslotte wordt de COBA [1])-terminologie door WERCURS als universeel begrippenapparaat gebruikt:

- hoofddoelstellingen,
- subdoelstellingen,
- enkelvoudige doelstellingen.

Nadat in de diskussie over de vraag op welke wijze doelstellingen kunnen worden geformuleerd c.q. onderbouwd, gekonstateerd wordt dat tussen basisbehoeften en richtdoelen nog een abstraktie-nivo kan worden onderscheiden (zie 4.4), doen enkele nieuwe begrippen hun intrede. Van belang daarbij zijn de begrippen:

- streving; het effekt dat een individu of groep met een gedraging wenst te bereiken.
- fundamentele streving; een streving, waarvan de legitimiteit in grote delen van de samenleving wordt erkend en waarop individuen en groepen zich dus zonder verdere toelichting beroepen.

Speciale aandacht vraagt een stipulatieve definiëring van planologische begrippen t.b.v. een rangschikking van uitspraken in de Tweede Nota. Een in maart 1972 verschijnende notitie, waarin de bedoelde definities van de begrippen hun plaats vinden, is van belang omdat ze mede oorzaak zal worden van een anti-doelstellingen klimaat. Het begrippen-systeem is zo perfektionistisch, dat het systeem gaat over-

---

[1]) De Commissie Onderzoek Beleids Analyse (COBA) ressorteert onder het ministerie van Financiën en is opgericht ter bevordering en koördinatie van de toepassing van en het onderzoek voor beleidsanalyses.

heersen en de diskussie over de doelstellingen zelf op de achtergrond blijft; daarbij worden de begrippen dogmatisch toegepast. De inhoud van de notitie, die betrekking heeft op een hiërarchie van doelennivo's naar afnemende abstraktie is, samengevat, als volgt:

1. Basisdoelen (t.a.v. sociaal-fysisch systeem als geheel), algemene formulering bevattend het honoreren van:
   1.1 basisbehoeften,
   1.2 sociaal waardensysteem,
   1.3 voorwaarden fysisch milieu,
   1.4 gedragsnormen.

2. Richtdoelnivo.
   2.1 Richtdoelen = doelen als richtingen met de meeste voorkeur. Verzameling richtdoelen-ideaalbeeld. Dient zo geformuleerd te worden, dat ze kan verschuiven in de tijd, dus nooit echt bereikt wordt (weinig veranderlijk mits goed geformuleerd). Richtdoelen worden geformuleerd t.a.v. operationele komponenten van het socio-fysisch systeem, gericht op zeer lange termijn.
   2.2 Richtdoelkriteria; maatstaven of indikatoren, die tezamen representatief zijn om de mate aan te geven waarin een richtdoel genaderd wordt.
   2.3 Richtdoelnormen; waarden die geadviseerd worden door facet-specialisten t.a.v. de richtdoelkriteria.
   2.4 Meetmethoden.

3. Objektdoelnivo (middellange termijn).
   3.1 Objektdoelen; voorgesteld om binnen een bepaalde periode te bereiken, afgeleid van de verzameling richtdoelen enerzijds en konkretere gegevens van het gebied en redelijk expliciete aannamen anderzijds.
   3.2 Objektdoelkriteria.
   3.3 Objektdoelnormen.
   3.4 Meetmethoden.

4. Projektdoelnivo.
   4.1 Projektdoelen; konkrete formulering van gefaseerde uitvoeringsprogramma's voor nabijliggende afgebakende tijdsperioden, inkl. varianten met dezelfde effektiviteitswaarde.
   4.2 Projektdoelkriteria.
   4.3 Projektdoelnormen.
   4.4 Meetmethoden.

4.3. De noodzaak van doelstellingen.

Uit de diskussies, die binnen en buiten de RPD worden gevoerd, komt het beeld naar voren, dat de verschillende partijen het min of meer eens zijn over de noodzaak tot het formuleren van doelstellingen. Over het waarom van die noodzaak is ons materiaal minder duidelijk; men kan zich echter niet aan de indruk onttrekken, dat hier verschillende inzichten een rol hebben gespeeld.

In de peruide '71/72 is er een stroming binnen de RPD die - mede o.i.v. Amerikaanse literatuur - een uitermate belangrijke rol toekent aan doelstellingen. Later zal deze periode als een doelstellingen-rage worden gekwalificeerd; men denkt dat als eenmaal de doelstellingen geformuleerd zijn, de rest kinderspel is. Er

worden in deze periode notities geschreven, die een overeenkomstige sfeer ademen. Zo verschijnt een diskussienota over de funktie van een doelstellingenhierarchie met de volgende redenatie: op verschillende terreinen zijn basisdoelen te onderscheiden (fysiologisch, biologisch en psychologisch); als men deze basisdoelen nader analyseert vanuit de onderscheiden facetten, dan zijn er verschillende richtdoelen af te leiden. Deze richtdoelen zijn nader uit te splitsen naar: instrumenten, financiële regelingen, fysieke projekten, wetgeving en internationale politiek. Wanneer men nu de richtdoelen neemt en de variabelen laat variëren, verkrijgt men alternatieven; deze alternatieven zijn met twee methoden 'objektief' te bekijken: d.m.v. kostenminimalisatie (efficiëntie) en d.m.v. 'goal fulfilment analysis' (effektiviteit). Naast de doelstellingenhierarchie worden de 'electromethode' en de 'relevance-tree' naar voren geschoven; de laatste als een methode om abstrakte doelstellingen via een matrix te kwantificeren naar konkrete doelstellingen. Per konkrete doelstelling verkrijgt men dan integrale relevantiegetallen.

Anderen binnen de RPD, vooral uit de ontwerphoek, staan aanvankelijk gereserveerder tegenover het gebruik van doelstellingen; planvorming zou tot analyse gereduceerd worden, de kreativiteit geremd en het ontwerpwerk om zeep geholpen. Geleidelijk ontstaat echter ook in deze groep belangstelling voor de mogelijkheden van het gebruik van doelstellingen. Ook buiten de RPD wordt aandacht besteed aan het gebruik van doelstellingen. Binnen de RPC is men de mening toegedaan, dat niet aan het formuleren van doelstellingen kan worden ontkomen; ook hier echter bestaat geen konsensus: zoals reeds in 1.3 gereleveerd, wordt bij de behandeling van het eerste konsept van de Orënteringsnota de vraag gesteld of er niet teveel aandacht aan doelstellingsformulering wordt gegeven; dit vanuit de gedachte dat dit tot eindeloze theoretische diskussies leidt zonder dat daaruit konsekwenties voor de praktijk voortvloeien.

Uiteindelijk wordt ook de minister (i.c. Gruijters) voor het gebruik van doelstellingen gewonnen. Aanvankelijk staat hij skeptisch tegenover het gebruik van doelstellingen (zie hiervoor 1.3). Later ontdekt hij, dat de doelstellingen belangrijk kunnen zijn voor het konkreet maken van de Kamerdiskussie. Bij de Kamerbehandeling van de Oriënteringsnota zal hij n.a.v. opmerkingen van Van Rossum (S.G.P.) doelstellingen het corpus van de nota noemen en de doelstellingen van Planologische kernbeslissingen vergelijken met de artikelen van een wet.

4.4. De plaats van doelstellingen in het planproces.

Het verhaalde in 4.3 kan reeds de indruk wekken, dat omtrent het hanteren van doelstellingen verschillende gezichtspunten bestaan. Deze indruk kan nog eens worden bevestigd door de diskussies, die hebben plaatsgevonden over de vragen

wanneer, door wie en op welke wijze doelstellingen zouden moeten worden geformuleerd.

Bij een deel van de RPD, aansluitend bij een visie die aan doelstellingen een alomvattende rol toekent in het planningsproces, is het formuleren van doelstellingen de eerste aktiviteit. Men vindt dat eerst de doelstellingen geformuleerd moeten worden en dat aan de hand daarvan de praktijk geanalyseerd moet worden. De betrokkenen staan een vijfdeling van het proces voor:

1. doelstellingen,
2. modelbouw,
3. keuze,
4. programmering,
5. beheersing.

Anderen staan een omgekeerde werkwijze voor: eerst analyse, dan doelstellingen formulering; zij staan een vierdeling van het proces voor:

1. analyse,
2. beleidsdoelstellingen,
3. ruimtelijk struktuurbeeld,
4. programmering.

De laatsten worden aangevallen met het argument dat, wanneer je de werkelijkheid analyseert, je dat altijd aan de hand van 'iets' doet, daarom kun je beter vantevoren van expliciete doelstellingen uitgaan.

In dit verband - maar niet alleen in dit verband; ook i.v.m. de vraag hoe doelstellingen te formuleren (zie 4.6) - wordt erop gewezen dat er een relatie bestaat tussen een wijze van plannenmaken en het hanteren van doelstellingen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen 'konventionele planning' en 'strategische planning'. De 'konventionele planning' begint met doeleindenformulering, die vervolgens gekonfronteerd wordt met de prognoses voor de toekomst bij ongewijzigd beleid, om zo aktieplannen op te stellen voor het bereiken van de gewenste ontwikkelingen. Het bezwaar van deze methode zou zijn, dat de doelstellingen niet meer ter diskussie staan en vaak status-quo bevestigend zou zijn. De 'strategische planning' daarentegen begint met een 'omgevingsonderzoek' over de middellange termijn (10 jaar) en wel op het laagste nivo van de departementen, waardoor het kontakt met de uitvoering wordt behouden. Uit dit 'omgevingsonderzoek' worden vervolgens kansen en bedreigingen gedestilleerd. Hieruit worden weer mogelijke doelstellingen afgeleid. Bij de 'strategische planning' publiceert ieder departement een strategische verkenning. Na een publieke diskussie kunnen dan de doelstellingen worden vastgesteld.

4.5. Wie doelstellingen moet formuleren.

De diskussie over de vraag of doelstellingen eerst dan wel later geformuleerd

moeten worden, wordt ten dele gelijktijdig gevoerd met de diskussie over de vraag wie doelstellingen zou moeten c.q. kunnen formuleren. Sommigen staan daarbij op het standpunt, dat een ambtelijke dienst geen normatieve toekomstvisie kan schrijven; dit zou slechts in opdracht kunnen gebeuren, waarbij het normatieve gegeven wordt. Ook anderen, maar daarbij voortbouwend op een visie op de ontstaanswijze van doelstellingen, pleiten ervoor de doelstellingen buiten de dienst te laten formuleren; de redenering is als volgt: groepen van mensen (b.v. aktiegroepen) worden zich in konkrete situaties bewust van de onder hen levende doelstellingen; deze doelstellingen worden aan een referentiekader getoetst; daarmee wordt een diffuus wensbeeld in meer konsistente standaarden vertaald, die via politieke organen in beleidsdoelen worden omgezet. De politieke partijen moeten in dit proces een kanaliserende rol spelen. Het is een bewustwordingsproces. Partijen moeten hulp verlenen aan aktiegroepen. Vaststelling en afweging moet in de volksvertegenwoordiging gebeuren; niet in de technokratische beslotenheid van planologische diensten. In deze opvatting wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen planning en politiek, waarbij de planningsinstantie wordt gezien als een neutrale afrondende aktor.

4.6. Het formuleren van doelstellingen.

Met betrekking tot de vraag op welke wijze doelstellingen geformuleerd moeten worden, danwel waaruit ze te destilleren waren, bestaat aanvankelijk het idee dat het mogelijk is om uit basisbehoeften op verschillende gebieden (b.v. fysiologisch, biologisch, psychologisch) richtdoelen af te leiden m.b.t. de verschillende sektoren (ekonomisch, ruimtelijk, etc.). Gekonstateerd wordt echter, dat er tussen basisbehoeften en richtdoelen nog een abstraktienivo moet worden onderscheiden, n.l. waarden en normen. Op basis van waargenomen veranderingen m.b.t. normen, zouden dan doelstellingen geformuleerd kunnen worden. Reagerend op de gesuggereerde mogelijkheid doelstellingen uit verschuivingen van het waarden- en normenpatroon af te leiden, wordt daartegenover gesteld, dat 'het waardepatroon' van het Nederlandse volk niet bestaat. Men kan onderscheiden voorlopers, grote massa en achterlopers, ieder met hun eigen waardenpatroon. Een groot deel van de bevolking zou bovendien geen mening hebben. Dit zou niet wegnemen, dat er verschuivingen in algemene zin waarneembaar zijn. De diskussie gaat door; daarbij doen twee nieuwe begrippen, die eerder in dit hoofdstuk al geïntroduceerd werden, hun intrede: strevingen (= het effekt dat een individu of groep probeert te bereiken) en fundamentele streving (= een streving waarvan de legitimiteit in grote delen van de samenleving wordt erkend en waarop individuen en groepen zich dus zonder verdere toelichting beroepen). Gesteld wordt nu, dat

de doelstellingen van overheid en individu (c.q. groepen) in de samenleving niet gelijk zijn, omdat in de eerste plaats strevingen van individuen vaak strijdig zijn en de overheid (daarom) genoodzaakt is kompromissen te vinden en in de tweede plaats omdat individuen en groepen zelf hun doeleinden in veel gevallen willen verwezenlijken, zonder daarbij de overheid in te schakelen. De konklusie uit deze twee punten is,dat doelstellingen van de overheid niet zonder meer uit strevingen kunnen worden afgeleid; wel zouden de doelstellingen aan strevingen moeten worden getoetst. Doelstellingen, die strevingen honoreren, zijn vrijwel altijd in strijd met andere strevingen. Interessanter zou daarom het onderzoek naar waarden en normen zijn. Het kan namelijk voorkomen, dat doelstellingen volledig in strijd zijn met het in de kultuur heersende waarden- en normenpatroon; doelstellingen zullen dan op weerstanden stuiten.

In haar nota "Enige beschouwingen over de Nederlandse cultuur", die WERCURS schrijft t.b.v. de richtlijn-nota doelstellingen (zie over deze richtlijnnota: 4.10), wordt een aantal fundamentele strevingen opgenoemd. De fundamentele strevingen, dus die strevingen, waarvan de legitimiteit in grote delen van de samenleving wordt erkend, worden naar voren geschoven als de enige mogelijkheid om ruimtelijke richtdoelen te motiveren. Over de fundamentele strevingen bestaat per definitie konsensus, zodat ze een hoge mate van politieke evidentie bezitten. Het bestaan van dergelijke strevingen wordt nog wel hypothetisch beschouwd, maar bewijsbaar. Het bewijs zou zo snel mogelijk geleverd moeten worden. Hebben strevingen (nog) geen algemene konsensus, dan kunnen ze voor het formuleren van alternatieven gebruikt worden.

Deze visie lijkt tegengesteld aan de visie van hen, die voorstellen vanuit knelpunten en probleemanalysis de richtdoelen te onderbouwen, of vanuit de ruimtelijke situatie gedragspatronen en ontwikkelingstendenties op te noemen. Dit op grond van de konstatering, dat het moeilijk is vanuit waarden en normen doelstellingen af te leiden. Hiervan wordt gezegd, dat deze werkwijze slechts mogelijk zou zijn m.b.t. die knelpunten die nu al zichtbaar zijn, niet m.b.t. die welke over 20 à 30 jaar zichtbaar worden. Na het onderzoek van de strevingen zou dat wel kunnen. Een knelpunt is een doelstelling + belemmering, die het bereiken van die doelstelling in de weg staat. Toekomstige knelpunten kan men alleen prognosticeren, als inzicht bestaat in strevingen en in de randvoorwaarden die strevingen stellen.

In het materiaal, dat ons ter beschikking staat, zitten merkwaardige tegenspraken, die het moeilijk maken de diskussie weer te geven. Mensen die in de ene notitie een lineair-deduktieve opvatting lijken aan te hangen, en b.v. spreken over het afleiden van richtdoelen uit fundamentele strevingen, wekken in andere notities de indruk een ander gezichtspunt te huldigen door b.v. te spreken over het motiveren van richtdoelen door fundamentele strevingen, dan wel het toetsen

van richtdoelen aan fundamentele strevingen. Evenzo is het moeilijk greep te krijgen op de centrale vraag van de diskussie; wordt enerzijds gesteld, dat de doelstellingen van de Tweede Nota niet ter diskussie staan, zodat het erom gaat die doelstellingen beter te beargumenteren door de relatie tussen richtdoelen en waarden duidelijk te maken, anderzijds wordt gesteld, dat de hamvraag van de diskussie was of het mogelijk was richtdoelen uit kulturele standaarden af te leiden.

4.7. De inhoud van doelstellingen.

In de worsteling met de doelstellingen zijn verschillende suggesties gedaan met betrekking tot de inhoud ervan. Al in een vroeg stadium komen de S.E.R. (Sociaal Ekonomische Raad)-doelstellingen ter sprake. Deze worden binnen de RPD al snel als onbruikbaar van de hand gewezen. Later zullen de S.E.R.-doelstellingen weer in de RPD opduiken; daar wordt voorgesteld de vijf S.E.R.-doelstellingen in de nota te noemen; deze doelstellingen zouden inmiddels zijn uitgebreid met een zesde en wellicht met een zevende:

- ekonomische groei,
- volledige werkgelegenheid,
- prijsstabiliteit,
- betalingsbalans-evenwicht,
- rechtvaardige inkomensverdeling,
- (milieu-beleid),
- (ruimtelijke-ordeningsbeleid).

De diskussies binnen de RPD bestrijken een breed veld. Zo komt er een diskussiestuk op tafel over het verschil in denken tussen 1966 (het jaar van de Tweede Nota) en 1972. Dit stuk is zwaar filosofisch van aard. De essentie ervan is, dat er een verandering in mentaliteit bespeurd wordt. Er verschijnt eveneens een notitie getiteld 'Bouwstenen voor een nieuwe economische orde', die het thema van de behoeftenbevrediging centraal stelt. Zowel fysieke als psychische behoeften worden momenteel vooral materieel bevredigd en wel ruimschoots. Gepleit wordt voor een meer stabiele ekonomie: deze heeft echter gevolgen voor werkgelegenheid en ekonomische groei. In dit verband wordt een ontkoppeling van loon en arbeid beargumenteerd en wordt gepleit voor plezier in het werk als primair i.p.v. produktie. Naar aanleiding van de suggestie de doelstellingen te relateren aan veranderingen in normen en waarden (zie 4.6) worden verschillende suggesties voor de doelstellingen gedaan; zo worden twaalf sociale doelstellingen genoemd, die tijdens een futurologenkongres waren gerangschikt. Uit een krantenanalyse worden de doelstellingen geformuleerd, die van belang zijn omdat ze de basis lijken te leggen voor de in de WERCURS-nota 'Enige beschouwingen over de Nederlandse

cultuur' genoemde fundamentele strevingen:

- maximale zekerheid (rechtszekerheid, sociale zekerheid),
- maximale gezondheid,
- maximale privacy,
- maximaal vrij besteedbaar inkomen en redelijke inkomensverdeling,
- maximale mobiliteit,
- maximale ontwikkelingskansen,
- maximaal behoud van landschapsschoon.

In de bedoelde WERCURS-nota ten behoeve van de richtlijnnota doelstellingen (zie hierover 4.10), worden vervolgens de volgende fundamentele strevingen naar voren geschoven:

a. het zoveel mogelijk veiligstellen van de sociale positie door rechtszekerheid en sociale zekerheid;
b. het bereiken van een zo groot mogelijke gezondheid voor ieder;
c. het streven naar behoud of verwerven van een persoonlijke levenssfeer;
d. het streven naar een toeneming van het vrij besteedbare inkomen;
e. het realiseren van een toenemende mogelijkheid voor bereikbaarheid;
f. een zo groot mogelijke ontplooiing;
g. het behoud van waarneembare kultuur- en natuurhistorische elementen, waaraan hoge waarden gekoppeld zijn;
h. het streven naar eigendom;
i. het streven naar een optimale maatschappelijke participatie met behoud van identifikatiemogelijkheid.

4.8. Doelstellingen en alternatieven.

Bij verschillende gelegenheden is sprake geweest van de noodzaak dan wel mogelijkheid tot het opstellen van alternatieven. Uit het ons ter beschikking staande materiaal is niet duidelijk of bij dit begrip ook gedacht is aan alternatieve doelstellingenpakketten. Duidelijk is echter, dat uiteindelijk geen alternatieven in de nota verschijnen, terwijl het aanvankelijk wel de bedoeling was met alternatieven te werken. Volgens sommigen is dit te wijten aan het tijdsgebrek als gevolg van politieke druk (de nota moet nog in 1973 uitkomen i.v.m. een toezegging aan de Kamer); anderen wijten het aan 'gladstrijkerij' in de RPC. Hierbij kan echter worden aangetekend, dat de RPC in haar vergadering van 23-5-'72 van de Aanvullende Nota (daar was toen nog sprake van; zie 1.2) een 'maatschappelijk diskussiestuk' wil maken, waarbij alternatieven worden gegeven, waaruit gekozen kan worden. In deze vergadering neemt de RPD bij monde van Quené het standpunt in, dat er stelligheid in de hoofdlijnen moet zijn, met daarbinnen mogelijkheid voor alternatieven; de RPD wordt daarin gesteund door de minister, die de mening is toegedaan, dat de RPD een duidelijk standpunt in moet nemen. In

een interview [1]) kan Quené zich later niet herinneren, waarom er uiteindelijk geen alternatieven zijn geformuleerd, terwijl dat z.i. aanvankelijk wel in de bedoeling lag.

Alhoewel de noodzaak tot het werken met alternatieven vrij algemeen wordt erkend, bestaat de mening [2]), dat het onderzoeken van nieuwe mogelijkheden, die wat verder afstaan van de huidige werkelijkheid (b.v. de voorstellen uit 'Blueprint for Survival' [3]) moeilijk lagen vanwege de bindingen met de regering. Vrijblijvende research vindt plaats in het aan de RPD verbonden Planologisch Studiecentrum te Delft; dit zou het er echter bij laten hebben zitten.

4.9. De relatie met het instrumentarium/de middelen.

Interessant is om na te gaan in hoeverre bij de diskussies over doelstellingen de relaties met het instrumentarium c.q. de middelen is gelegd. Hierbij kan worden vooropgesteld, dat de noodzaak voor een Aanvullende Nota mede werd beargumenteerd vanuit het gebrekkige instrumentarium. De Oriënteringsnota heeft echter niet de pretentie het laatste woord over het instrumentarium te zeggen: het is een deelnota waarin het bestaande instrumentarium wordt geinventariseerd en waarin wordt meegedeeld aan welk nieuw instrumentarium wordt gewerkt. Niettemin kan worden nagegaan in hoeverre het ons ter beschikking staande materiaal iets laat blijken van gelegde relaties tussen doelstellingen en middelen.

Organisatorisch wordt de relatie o.m. gelegd door personele unies tussen WERCURS en WINST (Werkgroep Instrumentarium). Dat een echte diskussie tussen deze twee werkgroepen niet heeft plaatsgevonden wordt geweten aan het abstrakte nivo, waarop in WERCURS werd gepraat, terwijl bovendien de toevoer vanuit WERCURS naar WINST zou zijn gestagneerd. Is de diskussie als zodanig in konkreto dus niet gevoerd, wel zijn er een aantal opvattingen te onderscheiden. Enerzijds de opvatting, dat konflikten pas op een konkreet nivo duidelijk worden, zodat ook daar de keuzen moeten worden gedaan. Het is in deze opvatting onmogelijk de financiele gevolgen van het ruimtelijk beleid op lange termijn te bepalen. Hoogstens zou kunnen worden onderzocht of het mogelijk is op middellange termijn m.b.v. gefaseerde ruimtelijke plannen de meerjarenramingen van het ministerie van Financiën en de uitvoeringskriteria van de verschillende departementen, uitspraken te doen. In deze opvatting is het niet nodig aan doelstellingen de eis van realiseerbaarheid te stellen. De eis van realiseerbaarheid zou tot verschraling van het beleid leiden.

---

1) Interview Quené 4 mei 1976.

2) Interview Giebels 31 maart 1976.

3) Een boek over de milieuproblematiek, dat in die dagen nogal opgang maakte.

De andere stroming is van mening, dat op ieder nivo keuzen gedaan kunnen worden en moeten worden. Men zou voorkeursrichtingen kunnen aangeven op grond van noties van de ontwikkeling van de werkelijkheid; hoe konkreter hoe duidelijker de te maken keuzen worden. Op deze wijze kunnen de financiële konsekwenties worden verkend, zodat de claim van de ruimtelijke ordening duidelijk wordt; deze claim is dan te konfronteren met andere claims. Om de keuzen op een hoog abstraktienivo te doen, moeten de globale uitvoeringskenmerken bekend zijn; dit eist een stuk planningsvaardigheid, die echter nog niet goed ontwikkeld zou zijn.
De diskussie is tweeslachtig geëindigd: de prioriteiten in de Oriënteringsnota zijn moeilijk traceerbaar en er zijn geen globale keuzen gemaakt.

4.10. Doelstellingen en de Oriënteringsnota.

De diskussies en aktiviteiten binnen WERON,zoals hierboven beschreven, hebben slechts een beperkte relatie met de Oriënteringsnota. WERON is daar ook niet voor bedoeld; het is een permanente werkorganisatie. De ten dele binnen WERON geschreven richtlijnnota's hebben echter wel in belangrijke mate tot de Oriënteringsnota bijgedragen (zie over de richtlijnnota's hoofdstuk 1), alhoewel het aanvankelijk in de bedoeling lag de stand van zaken op een aantal terreinen samen te vatten. Eén van deze richtlijnnota's is de richtlijnnota doelstellingen; in zijn opzet omvat de richtlijnnota de volgende elementen:

a. beschrijving van het maatschappijbeeld, de daarin te onderkennen trends met de ruimtelijke konsekwenties;
b. hoe is dit proces te geleiden, aangeven van 'klippen en vaarwater';
c. samenvatting van doelstellingen uit Tweede Nota;
d. konfrontatie van b met c, beleidskeuze.

In deze nota moeten zowel de sociaal-kulturele als de ekonomische tendenties met hun ruimtelijke konsekwenties aan de orde komen. Dit betekent op een hoog abstraktienivo een "scenario des lignes inacceptables". Daarbij moet aandacht besteed worden aan de mobiliteit, het wonen, de vrije tijd, de inkomensverdeling, de ekonomische groei, de werkloosheid,de bestuurbaarheid van grote of kleine eenheden (konsentratie of dekonsentratie), enz.enz.
WERCURS moet vooral een bijdrage leveren aan element a en heeft dit gedaan door haar nota 'Enige beschouwingen over de Nederlandse cultuur' (zie hiervoor 4.7). Met betrekking tot c wordt in april '72 afgesproken, dat de WERON-groepen de Tweede Nota op hun terrein zullen nazoeken op de daarin gegeven - vaak verhulde - beleidsuitspraken. Ten behoeve van de rangschikking van de uitspraken van de Tweede Nota worden planologische begrippen gedefinieerd in een in 4.2 reeds besproken notitie. De gang van zaken heeft veel goodwill, die er t.a.v. doelstellingen bestond, verloren doen gaan. Het begrippensysteem was zo perfektionistisch,

dat het ging overheersen en de diskussies over de doelstellingen zelf op de achtergrond bleven. Mede door een dogmatische toepassing heeft de doelenanalyse van de Tweede Nota 1½ jaar op zich laten wachten. Het verwijt, dat er niet met doelstellingen te werken was, kreeg daardoor een voedingsbodem. Eén en ander had een anti-doelstellingenklimaat tot gevolg. Hoewel het werken aan een doelstellingenlijst nog wel doorgang heeft, is er een stimulans van buiten nodig om het enthousiasme weer aan te wakkeren. Die stimulans komt in de vorm van een doelstellingennota van de PPD-Drente.

Alle WERON-groepen hebben toch voor hun eigen gebied doelstellingen gemaakt, die worden bewerkt en samengevat in een kompilatienota. Deze nota draagt op zijn beurt weer bij tot de richtlijnnota doelstellingen. In de richtlijnnota worden de doelstellingen echter nog niet gerubriceerd, zoals in de definitieve versie van de Oriënteringsnota. De vorm is meer beschrijvend, zoals in de Tweede Nota. De bedoelde kompilatie-nota omvat, samengevat, het volgende:

1. Uitgewerkte basisdoelen en richtdoelen. De basisdoelen worden geformuleerd m.b.v. een aantal bouwstenen: objekten, elementen en randvoorwaarden of minimumeisen.

   - objekten:
     - menselijke individuen en menselijke groepen,
     - nationale bevolking en rest van de wereldbevolking,
     - fysiek milieu van het Nederlandse territorium (en de rest van de wereld);
   - elementen:
     - (menselijke) basisbehoeften,
     - sociale waarden,
     - (fysiek-biologische)milieu-voorwaarden,
     - systeemvoorwaarden;
   - minimumeisen:
     - ekologische minimumeisen,
     - sociaal-kulturele minimumeisen,
     - organisatorische minimumeisen.

De richtdoelen zijn opgesteld voor negen komponenten:

A - bevolking
B - wonen
C - werken
D - voorzieningen
E - natuurlijk milieu en natuurlijke hulpbronnen
F - afval en milieyhygiëne
G - openbare nutsvoorzieningen
H - kommunikatie
I - bestuur
J - stedelijke en landelijke gebieden (interakties tussen de komponenten A t/m H).

De richtdoelen zijn te onderscheiden in a) sterk betrokken op de komponenten zelf, b) betrokken op de onderlinge relatie tussen komponenten, c) algemene eisen of randvoorwaarden met betrekking tot een komponent. De driedeling in facetten is op dit nivo niet zo duidelijk te onderscheiden: het financieel-ekonomische facet is opgegaan in efficiency en financiering en het ekologische

facet is opgenomen bij vrijwel iedere komponent in de algemene eisen en randvoorwaarden. Voor het overige kunnen de doelen worden beschouwd als te zijn geformuleerd vanuit sociaal-kultureel gezichtspunt. Deze benadering impliceert, dat het financieel-ekonomische facet als instrumenteel moet worden beschouwd t.o.v. sociaal-kulturele en ekologische doelstellingen.

Richtdoelen worden o.a. verder uitgewerkt in kriteria en normen, waaraan de wenselijkheid van opgestelde alternatieven en varianten op objektdoel- respektievelijk projektdoelnivo kunnen worden getoetst. Hiertoe worden handvaten aangereikt door iedere komponent uit te splitsen naar een aantal elementen en door een aantal begrippen te introduceren, waarover op objekt- en projektdoelnivo konkrete uitspraken moeten worden gedaan. De genoemde elementen en begrippen geven echter geen volledig beeld. Daarnaast worden een aantal objekt- en projektdoelen rechtstreeks afgeleid uit de richtdoelen.

De verzameling basisdoelen en richtdoelen is te beschouwen als een checklist bij de weging van objektdoelen en de daaruit voortvloeiende maatregelen (projektdoelen). De verzameling biedt ook de mogelijkheid bij konflikten op objektdoel of projektdoelnivo terug te redeneren naar richtdoel of basisdoel. Enkele richtdoelen zijn hard gemaakt door ze als randvoorwaarden te formuleren. De gewichtsverhouding van de overige richtdoelen moet worden bepaald in wisselwerking met exercities op objektdoelnivo en met sociale waarden. Het kwantificeren van kriteria en normen moet voor het grootste deel plaatshebben op objektdoelnivo.

De richtlijnnota doelstellingen is de basis geweest voor vele delen van het eerste konsept van de Oriënteringsnota, o.a. voor hoofdstuk 2 (ruimtelijk relevante ontwikkelingen) en hoofdstuk 3 (ontwikkelingen in het ruimtelijk beleid). In de eerste versie komen echter nauwelijks doelstellingen voor; een opsomming als in de kompilatienota kon kennelijk niet in dit stuk worden opgenomen. E.e.a. houdt verband met het volgende:

- men had een stuk goodwill op het gebied van de doelstellingen verloren,
- het kabinet was geruime tijd demissionair. Er heerste politieke malaise; niemand kon meer politieke beslissingen nemen.

Met het nieuwe kabinet verandert uiteraard de situatie. Er kunnen weer beslissingen worden genomen en Gruijters wordt voor het gebruik van doelstellingen gewonnen. Bovendien komt er verandering in het anti-doelstellingenklimaat door het enthousiaste onthaal van het Drentse PPD-rapport. In dit rapport werd gebruik gemaakt van een doelstellingenboom, op een manier die velen weer de zinvolheid van het werken met doelstellingen duidelijk maakte. E.e.a. is reden om in een nieuwe versie de doelstellingen in een bijlage van de Oriënteringsnota toe te voegen. Uiteindelijk komen de doelstellingen in het laatste hoofdstuk van de nota, zoals in hoofdstuk 1 van dit rapport al is beschreven.

Hoofdstuk 5

5. Het instrumentarium

Tijdens de totstandkoming van de Oriënteringsnota zijn vele diskussies gevoerd over de vraag hoe de ruimtelijke ontwikkeling in (gewenste) banen geleid kan worden. De aanleidingen tot deze diskussies en de resultaten ervan zullen in dit hoofdstuk behandeld worden. Hierbij worden behandeld: de voorwaarden voor een op uitvoering gerichte planning, de nota als uitvoeringskader en de theoretische en praktische ontwikkelingen van instrumenten.

5.1. Aanleidingen voor het ontwikkelen van een instrumentarium

De reden voor de grote aandacht voor het instrumentarium in de Oriënteringsnota moet vooral gezocht worden in de onvrede die bij velen is ontstaan over de uitvoerbaarheid van de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening. Vanuit het nationale ruimtelijke beleid werd geen effektieve greep verkregen op de vele aktiviteiten van de uitvoerende overheidsinstanties die in feite de realisering van de ruimtelijke doelstellingen bepalen.
De Tweede Nota was om een aantal redenen weinig direkt in het aangeven van de wijze waarop de plannen gerealiseerd konden worden. De belangrijkste reden daarvoor was het idee dat de rijksplanologen toen over planning hadden. Het idee dat een plan voor een groot deel vanzelf uitgevoerd wordt als het maar aanspreekt en de mensen ervan overtuigt dat het de beste toekomst schetst. Anderzijds begon het belang van de ruimtelijke ordening net door te dringen - vrijwel alle toenmalige ministers ondertekenden de nota - deze wilden zich echter niet laten vastleggen door bindende uitspraken. Ook dit bevorderde de konkreetheid van de Tweede Nota niet. Een andere belangrijke reden lag in de welvaart/groeiïdeologie van dat moment, die weinig aanleiding tot sterke veranderingen gaf, zodat de waarschuwingen over o.a. milieuoverlast in de Tweede Nota nog niet erg serieus genomen werden. Verder was de ruimtelijke ordening een betrekkelijk jonge wetenschap en taak van de rijksoverheid en kon daardoor niet erg veel invloed aanwenden (te vergelijken met het Sociaal-Cultureel Planbureau op dit moment).

Bij het begin van de werkzaamheden aan de aanvullende nota is de toestand gewijzigd. De ekonomische ontwikkeling stagneert en de overbelasting van het land, de verpaupering van de steden en milieuvraagstukken worden meer onder-

kend, en het besef dat plannen niet vanzelf uitgevoerd worden wint terrein. Hierdoor ontwikkelt zich een stroming die de ruimtelijke ordenaars meer mogelijkheden wil geven om voor verandering plannen te maken die ook uitvoerbaar zijn. Deze ontwikkelingen sluiten aan bij de ontwikkelingen in de planningtheorie; een groeiend besef dat ook de konkrete uitvoering van een toekomstbeeld gepland moet worden. Dit leidt tot een planning die meer gericht is op de uitvoering en het ontwikkelen van een beter instrumentarium. Het op dat moment bestaande instrumentarium mist ook zgn. 'prijskaartjes' ofwel de kosten welke betrekking hebben op, of het gevolg zijn van de toepassing van een bepaald instrument. Een belangrijk argument in een periode waarin de ekonomische mogelijkheden gering lijken. De onvrede met het instrumentarium is een van de hoofdredenen geweest voor het besluit om een aanvullende - later derde, nota te schrijven.

5.2. Veranderingen naar een op uitvoering gerichte planning

De overgang naar een tevens op uitvoering gerichte planning zijn niet alleen beperkt gebleven tot een grotere aandacht voor het instrumentarium. Een aantal ontwikkelingen in de struktuur van de Rijksplanologische Dienst hebben hier een oorzaak. Planning wordt opgevat als een voortdurend proces met ontwikkelings-, uitvoerings- en terugkoppelingsfasen. Dit is een van de redenen om het WERON-systeem te ontwikkelen. Er ontstaat een behoefte aan werkgroepen met een permanent karakter, die bepaalde processen blijvend kunnen volgen en op onvoorziene ontwikkelingen in kunnen spelen. In theorie voorziet de WERON-opzet in deze behoefte.In de praktijk blijkt echter dat een dergelijke opzet van planningswerkgroepen maar matig funktioneert, o.a. door de problemen om lange- en korte termijn planning aan elkaar te relateren en door te weinig kontakten met de uitvoerders van het ruimtelijke beleid -, in dit geval de provincies en gemeenten.

Verder is voor het begeleiden van een proces een goed funktionerend signaleringsapparaat nodig. Met het in werking treden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 werden hiervoor de eerste mogelijkheden geschapen door de instelling van de 5 inspekties voor de ruimtelijke ordening. De inspekties raakten ingewerkt en signaleerden steeds vaker de tekortkomingen van de Tweede Nota bij de realisering. De inspekties zijn heden belangrijke organen voor het signaleren van knelpunten bij de uitvoering van de plannen en een schakel tussen plannenmakers en uitvoerders bij het oplossen van deze knelpunten. Ook de toenemende neiging bij de Rijksplanologische Dienst om

in allerlei kommissies vertegenwoordigd te zijn is ten dele te verklaren uit de behoefte om vroegtijdig knelpunten bij een mogelijke uitvoering te signaleren en om bij anderen (vnl. ministeries) faciliteiten voor de uitvoering te bewerkstelligen.

Als laatste belangrijke verandering kan het feit worden beschouwd dat de Rijksplanologische Dienst een aantal uitvoeringsmogelijkheden aan zich getrokken heeft. De Rijksplanologische Dienst heeft de mogelijkheid gekregen om zelf instrumenten te gebruiken voor de bevordering van de uitvoering van strategische punten in het ruimtelijk beleid, zoals de groeikernen, stadsrekonstrukties en bufferzônes [1]. Hiervoor kon gebruik gemaakt worden van geldelijke middelen, in de vorm van subsidies voor stadsrekonstruktie en bufferzônes, bijdrage plankosten snelgroeiende gemeenten. Daarnaast zijn op aandrang van de Rijksplanologische Dienst twee interdepartementale werkgroepen opgericht: de Interdepartementale Werkgroep Knelpunten Woningbouw (IWKW) en de Commissie Bijdrage Stedelijke Werken (CBSW), . Deze twee werkgroepen proberen door een gezamenlijke inspanning van een aantal ministeries de uitvoeringsproblemen van groeikernen en stadsrekonstruktie projekten op te lossen. Een direkte poging om greep te krijgen op de uitvoering van de planvoorstellen.

In het algemeen kan gesteld worden dat er verschuivingen zijn opgetreden in de benadering van de ruimtelijke ordening.De te geringe aandacht voor het instrumentarium in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening maakt de realisering van het voorgestane beleid zeer moeilijk (vrijwel onmogelijk). Dit is niet de enige kritiek. Het instrumentarium dat wel beschikbaar is, is onjuist verdeeld over de verschillende bestuursniveau's. De provincies klagen dat de rijksoverheid te veel invloed uitoefent op detail punten, waardoor gemeenten en provincies in haar werkzaamheden worden belemmerd [2], hierdoor wordt afbreuk gedaan aan de ook door de wet voor de lagere overheidniveau's opengelaten ruimte voor taak en bevoegdheden in de ruimtelijke ordening [3].

1) Groene, niet verstedelijkte "buffers", tussen stedelijke gebieden.
2) Interniew met dhr. H. Teerink, inspekteur ruimtelijke ordening: 'De overheid moet niet meer dan nodig regelen; vrijheid van invulling en interpretatie van gemeenten en provincies moet gewaarborgd worden'.
3) Verschuer, O.W.A. (1974).

De verschuivingen rond 1972 kunnen als volgt gekarakteriseerd worden:
- betere integratie tussen departementen (horizontale koördinatie) met provincies en gemeenten (vertikale koördinatie);
- meer nadruk op financiële aspekten van de ruimtelijke problematiek (relatie budgettaire planning- ruimtelijke planning);
- het verband tussen bestuurlijke indeling en ruimtelijke planning wordt duidelijker onderkend dan voorheen;
- meer nadruk op het procesmatige van de planning en uitvoering en het besef dat procesplanning zodanige eisen stelt aan het instrumentarium, dat snel en doeltreffend kan worden ingespeeld op zich voordoende ruimtelijke ontwikkelingen c.q. zich wijzigende omstandigheden, die dan ook snel moeten worden gesignaleerd.

De hierboven genoemde verschuivingen en veranderingen zijn voor de Rijksplanologische Dienst, en meer in het algemeen voor het centrale planorgaan, reden geweest zich te buigen over aanpassing, ontwikkeling en verbetering van het hele instrumentenpakket.

5.3. De werkzaamheden Werkgroep Instrumentarium(WINST)

Op 2 februari 1972 wordt voorgesteld een werkgroep op te richten die belast kan worden met 'het opsporen van instrumenten om gestelde doelen te kunnen realiseren.' De werkgroep wordt de volgende naam aangemeten:"Werkgroep Instrumentarium" (WINST); ze zal funktioneren binnen WERON.
Op de eerste vergadering van WINST (11 april 1972) over de werkwijze worden de volgende afspraken gemaakt:
a) het aandachtsveld van WINST moet gericht zijn op instrumentarium zoals gehanteerd of te hanteren door de rijksoverheid;
b) WINST zal trachten het bestaande instrumentarium in schema te zetten en aangeven welke gebreken en tekortkomingen in het geheel bestaan;
c) WINST zal een analyse maken van het funktioneren van het instrumentarium aan de hand van doelstellingen van het beleid.

Met betrekking tot taakstelling (b) start de groep met zich af te vragen wat precies onder instrumentarium verstaan moet worden. Men wordt het eens over de volgende formulering:'Het instrumentarium (= instrumenten en aktiviteiten) dient om kontrole en uitvoering van het regeringsbeleid op het terrein van de ruimtelijke ordening in banen te leiden.'

Onder instrumenten [1] verstaat men dan : 'datgene waarmee men processen tracht te beïnvloeden teneinde de gewenste situatie, zoals die in doelstellingen is geformuleerd, te bereiken'. Aktiviteiten worden opgevat als 'handelingen die voortvloeien uit het toepassen van instrumenten.'

Naast het opnieuw formuleren van het begrip instrumentarium, kenmerkt de beginperiode van de werkgroep WINST zich door het in kaart brengen van bestaand instrumentarium, waar de Rijksplanologische Dienst, al of niet autonoom, over kan beschikken.
Volgens dhr. A. Dekker, in een interne notitie, is het karakter van de verschillende instrumenten als volgt te onderscheiden in hoofdkategorieën:

1) Maatregelen van bestuurlijke en organisatorische aard; deze maatregelen zijn erop gericht het overheidsapparaat, welke het ruimtelijk ordenen tot taak heeft doelmatig en demokratisch te laten funktioneren. (voorbeelden: instelling van bepaalde werkgroepen en kommissies, bestuurlijke indeling).
2) Het juridisch instrumentarium; het uitoefenen van bevoegdheden of het nakomen van verplichtingen op grond van de wetgeving Ruimtelijke Ordening of op grond van overige wetten (voorbeelden: het geven van een aanwijzing, verlenen van vergunningen).
3) Het financieel instrumentarium; maatregelen van financiële aard. (voorbeelden: het opstellen van begrotingen voor meerdere jaren, subsidies verlenen of intrekken, aankoop).
4) Maatregelen, die lange termijn planning noodzakelijk maken en samenwerking met andere departementen; struktuurschetsen.
5) Maatregelen zoals overleg, koördinatie en "public relations".
6) Bijzondere maatregelen zoals verplaatsing van rijksdiensten.

De opsomming van Dekker wordt binnen WINST beschouwd als een duidelijk beeld van het bestaand instrumentarium. Deze wordt dan ook in het vervolg door WINST veelvuldig gebruikt. De taak van WINST is echter het bestaande instrumentarium te verbeteren en eventueel uit te breiden.

In diskussie binnen de RPC komt ook deze problematiek van het instrumentarium ter sprake. [2]

1) De (formele) instrumenten zijn uitvoerig door Brussaard (1974) beschreven: "Die instrumenten zijn er in de eerste plaats op gericht om het ruimtelijk beleid tussen de verschillende bestuursniveau's gestalte te geven, op gemeentelijk niveau bestaan ook enige instrumenten om het ruimtelijk beeld van de overheid t.o.v. de burger te effektureen."
2) RPC vergadering 23 mei 1972.

Sommige leden van de RPC betwijfelen of het uitvoerbaar is nieuw instrumentarium te ontwikkelen, door de RPD alléén; de onzekere financieel-ekonomische situatie, waarin Nederland verkeert, werkt daarbij remmend [1]. Voorgesteld wordt dan ook dat de bij de RPC betrokken departementen een lijst op stellen van wensen en urgente punten, die op het terrein van de ruimtelijke ordening liggen. Deze lijst moet tot een samenhangend geheel verwerkt en budgettair vertaald worden. Na deze vergadering van de RPC, maar zeer zeker ook door het, door de RPD, gevoelde tekort aan kontinu overleg met andere departementen, krijgt deze zogenaamde horizontale koördinatie grote aandacht.
Vooral de ontwikkeling van schetsen en schema's kan in dit verband begrepen worden. De werkgroep WINST besteedt dan ook veel aandacht aan problemen met betrekking tot deze struktuurschetsen en -schema's. Zij ziet deze als een belangrijk instrument voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Het zal duidelijk zijn, dat de RPD en RPC een grote rol spelen in het voorbereiden van deze instrumenten [2], waarbij het interdepartementaal overleg konstant centraal staat en sterk uitgebreid wordt [3].

De toenmalige regering laat in de memorie van toelichting bij het hoofdstuk volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van de rijksbegroting voor 1972 duidelijk uitkomen, dat een efficiënte koördinatie tussen de betrokken departementen en eveneens tussen het rijk, de provincies en de gemeenten dringend geboden is om deze problemen tot een oplossing te brengen. Er zal een gemeenschappelijke strategie moeten worden uitgezet op basis waarvan de stedelijke ontwikkeling tot stand kan komen volgens het gewenste patroon en in het gewenste tempo.

5.4. Relaties tussen de WINST en de IWKW

Deze toename van het interdepartementaal overleg resulteert op organisatorisch gebied in het instellen van een groot aantal kommissies en werkgroepen.
De in 1972 ingestelde Interdepartementale Werkgroep Knelpunten Woningbouw (IWKW)

1) Aangezien Nederland in een periode van ekonomische moeilijkheden zit en niemand een goede uitweg weet te vinden, bepleiten enkele RPC-leden in ieder geval een goede korte-termijnplanning.
2) Midden 1972 wordt gedacht aan de volgende struktuurschema's: Verkeer en vervoer (wegen, spoorwegen en stedelijk vervoer) scheepvaartwegen, zeehavens, vliegvelden, elektriciteitsvoorzieningen (1975 gereedgekomen), buisleidingen, waterhuishouding, landinrichting en militaire doeleinden.
3) Voordien bestond er al interdepartementaal overleg (bv. RPC); de richtlijnennota instrumentarium van de departementen ekonomische zaken en financiële zaken zijn

komt tenslotte [1] naar voren als de werkgroep, die grote mogelijkheden en bevoegdheden heeft tot een daadwerkelijke ontwikkeling van instrumenten voor groeikernen. De IWKW werkt eveneens mee aan verbetering en uitbreiding van het bestaande instrumentarium. De relatie tussen IWKW en WINST kunnen we opvatten als komplementair. WINST besteedt vooral aandacht aan inventarisatie, ontwikkeling en evaluatie van instrumenten, terwijl IWKW de uitvoering, realisatie en toepassing ervan onder haar hoede heeft. De koppeling tussen IWKW en WINST vindt plaats door het uitwisselen van materiaal en door personele unies; twee leden van WINST hebben tevens een band met de IWKW: één als sekretaris, een ander heeft zitting in het presidium. Deze samenwerking tussen WINST en de IWKW heeft geleid tot een verbetering van de instrumenten voor de uitvoering van het bestaande beleid.

5.5. Nota's als instrument

Op een bijzonder instrument, de nota, zal hieronder nader ingegaan worden. De regeringsnota's zijn al geruime tijd een belangrijk instrument voor de verwezenlijking van het beleid, ook het ruimtelijk beleid. De invloed en de juridische status van regeringsnota's is echter nogal vaag. Met behulp van een thema nummer van het Tijdschrift Beleid en Maatschappij [2] zullen wij trachten hier enige duidelijkheid te verschaffen. In 1975 heeft de kommissie voor de Werkwijze van de Kamer zich beziggehouden met de vraag, wat nu eigenlijk een regerinsnota is [3]. De kommissie kwam tot de konklusie dat de praktijk uitwijst dat een nota is, hetgeen door gezaghebbende instanties als zodanig betiteld wordt. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de regeringsnota een vertrouwd verschijnsel. Tijdens het kabinet Den Uyl is het aantal uitgebrachte nota's vergeleken met voorgaande kabinetten sterk gestegen [4]. Hierdoor is de belangstelling voor het verschijnsel nota op zich hernieuwd [5].

---

1) Volledigheidshalve moet opgemerkt worden, dat tevens, in het kader van "instrumentenontwikkeling", opgericht is de "werkgroep budgetanalyse", bestaande uit leden van de RPC. Ze had tot taak de prijskaartjes te leveren bij de verschillende beleidsalternatieven en toepassing van instrumentarium: Een zeer lastige opgave. Misschien is dat dan ook wel de reden, dat ze nauwelijks heeft gefunktioneerd. De werkgroep heeft dan ook zeer weinig produkten opgeleverd.
2) Het nummer van maart/april van Beleid en Maatschappij (1976) is geheel aan het verschijnsel nota gewijd.
3) Rosenthal, U. en Ringeling, A. (1976) blz.65.
4) Het aantal regeringsnota's in het parlementaire jaar 1974-'75 is vergeleken met het jaar daarvoor verdubbeld.
5) In de zestiger jaren was dit ook al het geval. Zie o.a. D. van Duyne (1967): "Het plan in het openbaar bestuur", Haarlem.

Wanneer we de verschillende soorten stukken, die de regering uitbrengt willen karakteriseren dan kunnen we eigenlijk alleen spreken van wetten en andere 'outputs'. Onder andere outputs verstaan we de memories van toelichting, voorontwerpen van wetten, rapporten, nota's en brieven. Memories van toelichting en voorontwerpen van wetten hebben een min of meer bindend karakter, omdat de relatie tussen deze stukken en een wet (of een toekomstige wet) duidelijk is. Rapporten zijn meestal niet door de regering opgesteld, maar worden meer ter kennisgeving door de regering aan de Kamer doorgestuurd. Het verschil tussen nota's en brieven is onduidelijk. Brieven zijn meestal beperkter in omvang, maar zeggen soms evenveel als nota's. Dit komt ook omdat we verschillende funkties van nota's kunnen onderscheiden, waarbij de ene nota meer de ene funktie vervult en een andere nota meer een andere funktie. Ook is het zo dat afhankelijk van de inhoud van de nota deze funktie positief dan negatief vervuld wordt. De volgende funkties kunnen wij onderscheiden: [1]

a. Informatieoverdracht. Alle gegevens worden op een rijtje gezet. Voor allerlei belangengroepen en politieke partijen betekent dit dat werk uit handen genomen wordt. Ook kan echter achter een skala van indrukwekkende gegevens verhuld worden dat de regering eigenlijk niets anders aanbiedt dan een vrijblijvend diskussiestuk. In dit geval kan men beter van een ignorantiefunktie spreken.
b. Participatiefunktie. Met het verhogen van het informatieniveau van de verschillende kategorieën belanghebbenden wordt de participatiedrempel verlaagd. Hier moet echter tegenover gesteld worden, dat in sommige gevallen eerder van een pseudo-participatie gesproken kan worden. Dit komt door de onduidelijke regulering van de inspraak, waardoor niemand meer weet of zijn inbreng invloed gehad heeft en in welke mate.
c. Haalbaarheidsfunktie. De nota in het algemeen is niet zo'n gezaghebbend dokument. In nota's kunnen een aantal zaken meer 'extreem' geformulleerd worden. In de diskussie over de nota kan de regering de reakties van de Kamer en van de belangengroepen peilen. De nota bereidt dan de weg voor het nemen van meer bindende beslissingen. Hiertegenover staat de vervagingsfunktie. Wanneer n.l. reakties op bepaalde min of meer extreme formuleringen komen kan de minister naar anderen als verantwoordelijk wijzen [2].
d. De veranderingsfunktie. Door de twee hierboven genoemde funkties (b en c) is het voor de regering eenvoudiger een ombuiging van het regeringsbeleid, wat altijd een moeilijke operatie is, te bewerkstelligen. Tegenover deze

1) Rosenthal, U. en Ringeling, A. (1976)
2) Dit kunnen dan de ministerraad, onderraden van de ministerraad of interdepartementale ambtelijke kommissies zijn.

funktie staat de disfunktie pseudo verandering. De nota's bevatten vaak (zeker de nota's van het huidige kabinet Den Uyl) veranderingstendenties, maar dan vooral in abstrakt geformuleerde doelstellingen. De verwezenlijking van deze doelstellingen krijgt minder aandacht. Onvermogen om tot een beleidsbepaling te komen wordt verhuld. De nota is als een buldozer, die problemen voor zich uitschuift.

De Oriënteringsnota vervult inderdaad de bovengenoemde funkties. Helaas ook in de negatief geformuleerde zin; zeker wat betreft de laatste drie funkties. Zoals in hoofdstuk 2.5. al beschreven is, is het niet duidelijk welke invloed de insprekers uit kunnen oefenen. De haalbaarheid van het voorgestelde beleid is ook in de inspraak-periode gepeild. De inspraak is zelfs min of meer gebruikt als een mobilisatie van steun voor de voorstellen. Wat betreft de veranderingsfunktie blijft de nota steken in het formuleren van abstrakte doelstellingen. Zonder dat de verwezenlijking erg veel aandacht krijgt. Hierbij moet eerlijksheidshalve wel gezegd worden dat beloofd werd dat de uitwerkingen van de Oriënteringsnota in de vorm van een Verstedelijkingsnota en een nota Landelijke Gebieden inhoudelijker op de problematiek in gaan spelen. Ten dele is dit echter toch het vooruitschuiven van problemen. De nota is alleen gebruikt om begrip te geven en steun te verwerven voor voorstellen van de regering. Een niet onbelangrijke funktie, maar in het kader van een meer op uitvoering (haalbaarheid) gerichte planning toch minimaal.

Naast de ontwikkeling van de Oriënteringsnota is in de periode na de Tweede Nota gewerkt aan de verbreding van de funktie van de nota in het ruimtelijk beleid. In de eerste plaats zullen kaderscheppende nota's, zoals de Oriënteringsnota en de Verstedelijkingsnota, regelmatiger verschijnen. Hierdoor kan meer ingespeeld worden op ontwikkelingen en kunnen nieuwe nota's korrigerend werken op de voorgaande. Aanvullend op de kaderscheppende nota's moeten struktuurschetsen en struktuurschema's verschijnen. Deze zijn beide meer gericht op de verwezenlijking van het voorgestelde beleid. Struktuurschetsen worden ontworpen voor de lange termijn. Ze worden gepresenteerd als nota's, waarin een omschrijving wordt gegeven van de op basis van aktuele planologische inzichten verwachte ruimtelijke ontwikkeling op de lange termijn en van het hierop inspelend ruimtelijk beleid. Alle relevante sektoren van overheidsbeleid, de relevante departementen, moeten hieraan meewerken en getracht moet

worden op basis van daar opgedane kennis te komen tot een koherente en konsistente schets van het ruimtelijk beleid. Struktuurschetsen zijn dus zeer algemeen. Minder algemeen zijn de struktuurschema's, die moeten worden gezien als uitwerkingen van struktuurschetsen [1]), betrekking hebbend op de eigen uitvoerende taak van de rijksoverheid in een bepaalde beleidssektor. Anders gezegd: het beleid, dat in een struktuurschema tot uitdrukking wordt gebracht, zal moeten passen binnen de ontwikkelingsrichting, die in de struktuurschetsen wordt aangegeven. De rol van de minister voor ruimtelijke ordening, na de bewindsman van het betrokken departement de tweede ondertekenaar van de struktuurschema's, komt tot uitdrukking in zijn verantwoordelijkheid voor het geheel; hij moet ervoor zorgen, dat het totaal van het ruimtebeslag van de afzonderlijke struktuurschema's binnen aanvaardbare grenzen blijft. Vooral in de struktuurschetsen moeten de struktuurschema's op elkaar afgestemd worden.

---

[1]) Dekker, A. (1975), zegt in dit verband o.a. "Een structuurschets is een beleidsinstrument ...., waarin .... de globale taakstelling (strategie) m.b.t. de ruimtelijke ontwikkeling en de maatregelen ter realisering van de globale taakstelling is weergegeven. De globale taakstellingen zijn mede richtinggevend voor de inhoud van de structuurschema's en plannen van lagere overheden " , citaat blz.28.

Hoofdstuk 6.

Kanttekeningen.

In dit laatste hoofdstuk willen wij een paar opmerkingen maken over een aantal opvallende aspekten, die bij het bestuderen van de Oriënteringsnota naar voren zijn gekomen. Het is niet de bedoeling hier tot een verklaring van deze gebeurtenissen te komen. Zoals al in de Inleiding en Verantwoording is meegedeeld moet dat tot later wachten. Wij willen hier slechts een drietal thema's aanstippen, t.w. de overgang van een eindtoestand-planning naar een meer procesachtige planning, zoals wij die bij de RPD menen waar te nemen; de relatieve autonomie van het planorgaan en het werken aan een referentiekader voor haar werkzaamheden, en de invloed die de minister op de werkzaamheden van het planorgaan heeft. Bij onze beschouwingen zullen we gebruik maken van de figuur "het centrale planorgaan". Onder het centrale planorgaan verstaan we de eenheid van Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening met de Rijksplanologische Dienst en de Rijksplanologische Commissie, die gezamenlijk staan voor de ambtelijke voorbereiding van de ruimtelijke ordening op rijksnivo.

Allereerst beschouwen we de overgang van een meer op eindtoestanden (ideale toekomst) gerichte planvorming naar een procesmatiger aanpak van de planvorming bij het centrale planorgaan. De informatie over de houding binnen de RPD na het uitbrengen van de Tweede Nota is tegenstrijdig. Enerzijds is beweerd dat toen al de onvolmaaktheid van deze nota werd ingezien en dat voorbereidingen getroffen werden voor een kontinu proces van herziening en bijstelling voor de nationale ruimtelijke ordening [1]). Anderzijds is beweerd, dat het gevoel bestond dat de ruimtelijke ordening in grote lijnen bepaald was tot het jaar 2000 en dat er nu een rustperiode aanbrak waarin de totaalvisie verspreid moest worden [2]). Welke bewering juist is, is moeilijk te achterhalen. Een feit is dat de aktiviteiten voor de herziening pas in 1970, vier jaar na de Tweede Nota, toenemen met het instellen van WERON en de werkzaamheden aan de richtlijnnota's, gelijktijdig met een groeiende kritiek op die nota omdat er van de realisatie weinig terecht kwam. Een lange periode met beperkte planningsaktiviteiten voor de langere termijn in vergelijking met de bedrijvigheid onder Gruyters. Dit doet vermoeden, dat in de periode vlak na de Tweede Nota nog voornamelijk in termen van een eindtoestand-planning gedacht werd.

---

[1]) Witsen, J. in een interview met ons op 29 april 1976.

[2]) Giebels, L.J., in een interview met ons op 30 maart 1976.

Dat in 1970 aan een aanvulling op de Tweede Nota gedacht werd inplaats van een nieuwe nota wijst ook in die richting [1]). Een aantal o.i. essentiële variabelen, zoals de bevolkingsprognose en de ekonomische verwachtingen, waren nogal ingrijpend gewijzigd. Men komt dan niet tot een analyse van de gewijzigde processen om zo de invloed op de plannen te bepalen; ook wordt niet bezien of het plan onder gewijzigde omstandigheden gehandhaafd kan worden en er volgt geen uitgebreide wetenschappelijke evaluatie van de realisatie van de Tweede Nota. Op grond van een evaluatie, die gebaseerd is op persoonlijke indrukken van de planners binnen het centrale planorgaan, komt men wel tot konklusies. De beperkte instrumentering van het strategische planorgaan, voor de uitvoering van plannen, wordt als oorzaak aangewezen voor het falen van de beleidsuitvoering. De konklusie is niet, dat de plannen niet aansluiten bij de werkelijkheid, maar dat de onwillige werkelijkheid bestreden moet worden met instrumenten. Gelijktijdig vindt het idee van aktiegerichte planning opgang binnen het centrale planorgaan, waardoor ook de planning van de uitvoering van de plannen tot de taken van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gaat behoren. Op zich geen verwerpelijke gedachten, mits deze gekoppeld worden aan een analyse van de maatschappelijke en ruimtelijke processen, m.a.w. als de realiseringsstrategie van de ontwikkelde visie mede in beschouwing wordt genomen en deze visie bijgesteld moet worden,indien de ontwikkelingen dat eisen.

Tijdens de werkzaamheden aan de Oriënteringsnota slaat het tij later om naar een meer procesmatige planvorming en worden de ideeën van een eindtoestandplanning verlaten. Dit komt naar voren uit het materiaal, dat in de hoofdstukken 3 en 5 is aangedragen. De basis voor deze ontwikkeling is echter toch al eerder gelegd, o.a. in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening van 1965 door de instelling van de inspekties van de Ruimtelijke Ordening. Hiermee werd een signaleringsapparaat ingesteld, dat problemen uit de samenleving door kan spelen naar het centrale planorgaan en onvolkomenheden in de uitvoering vroegtijdig kan onderkennen. Een dergelijk signaleringsapparaat beschouwen wij als één van de belangrijke voorwaarden voor procesplanning. Ook de ontwikkelaars van het WERON-systeem hadden duidelijk een procesmatige planningsaanpak voor ogen en ontwikkelde daartoe een organisatievorm, die het gehele proces van planvorming en planuitvoering zou kunnen begeleiden en zonodig bijstellen.

Een ander kenmerk van een procesmatiger planvorming is de grotere aandacht voor de uitvoering van plannen gekoppeld aan een signaleringsapparaat. In de Oriënte-

---

[1]) De meningen binnen de RPD over de noodzaak van een aanvullende - dan wel een 3e Nota waren verdeeld. De voorstanders van een Derde Nota konden de meerderheid of in ieder geval de top van het centrale planorgaan echter niet overtuigen in deze periode.

ringsnota is daartoe veel aandacht besteed aan het instrumentarium, dat ter beschikking stond of nieuw ontwikkeld was, voor het verwezenlijken van de plannen. Daarnaast zijn de struktuurschema's ontwikkeld, waarschijnlijk door de beperkte invloed, die het centrale planorgaan zelf op de toepassing van dat instrumentarium heeft - de meeste instrumenten vallen immers onder de bevoegdheid van andere ministeries. Middels de struktuurschema's trekt het centrale planorgaan namelijk de koördinatie van de uitvoering sterker naar zich toe dan voorheen. In de struktuurschema's wordt in samenspraak tussen het centrale planorgaan en een ander ministerie bepaald wat in de komende jaren door dat ministerie aan maatregelen genomen wordt, die de ruimtelijke ordening betreffen en dat zijn meestal uitvoerende maatregelen. In datzelfde kader zijn tevens van belang de twee interdepartementale kommissies: de Interdepartementale Werkgroep Knelpunten Woningbouw (IWKW) en de nog niet eerder genoemde Commissie Bijdragen Stedelijke Werken (CBSW) [1]), resp. voor groeikernen en stadsvernieuwing. Beide zijn belast met het signaleren en wegnemen van problemen bij de uitvoering van twee belangrijke onderdelen van de Ruimtelijke Ordening; een vorm van procesbegeleiding. Een laatste blijk van een procesmatiger aanpak van de ruimtelijke ordening, die wij hier willen noemen, is de opzet van de Derde Nota. Deze verschijnt in een aantal opvolgende delen, met de mogelijkheid om tussentijds gewijzigde inzichten in latere delen bij te stellen. Dit alles zijn echter slechts voorwaarden om procesmatiger te kunnen plannen, of deze opzet ook werkelijk leidt tot procesplanning wordt uit de Oriënteringsnota niet duidelijk en zal in de toekomst pas blijken.

Het volgende, dat wij willen behandelen, zijn de relatieve autonomie en de referentiemacht van het centrale planorgaan. Faludi [2]) betoogt, dat de relatieve autonomie van een planorgaan, d.w.z. de afhankelijkheid ten opzichte van anderen, in sterke mate de wijze van planning bepaalt. Wij zien dit o.i. ook bij het centrale planorgaan voor de ruimtelijke ordening. Het planorgaan blijkt vrij onafhankelijk in de planvorming, maar afhankelijk voor de planuitvoering, zoals wij al betoogden. We zien, dat het planorgaan bij het ontwikkelen van doelstellingen en visies een vrij grote relatieve autonomie heeft. Men kan de ideeën ontwikkelen, die nodig geacht worden voor een goede ruimtelijke ordening, uiteraard in overleg met andere ministeries (b.v. in de RPC), maar men kan zelf initiatieven nemen. Wij zijn van mening, dat deze grote relatieve autonomie bij

---

[1]) Zie voor de werkzaamheden van deze kommissie ook P. de Ruijter en P.van Veen (1977). Beide kommissies hebben inmiddels een naamsverandering ondergaan; de IWKW heet sinds 1977 Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden (ICOG) en de CBSW heet sinds 1975 Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing (CCSV).

[2]) Faludi, A. (1973).

de planvorming gebruikt wordt om de beperkte relatieve autonomie bij de uitvoering van de plannen te kompenseren. Dit gebeurt door het bouwen van een z.g. referentiemacht, d.w.z. een gemeenschappelijk kader van afspraken, waarop teruggevallen wordt als het er om gaat anderen te bewegen maatregelen te treffen, die nodig zijn voor het verwezenlijken van dit, immers, gezamenlijk opgestelde kader. Wij zagen dit al bij de Tweede Nota. De toenmalige minister van VRO, Bogaers, streefde ernaar een zo groot mogelijk aantal kollega's de nota te laten ondertekenen, waardoor zij medeverantwoordelijk worden voor het realiseren van het daarin gestelde beleid. Wij zien dit in versterkte mate weer bij de Oriënteringsnota. Het ondertekenen van de nota door zoveel mogelijk ministers wordt niet meer voldoende bevonden. Er wordt nog een aantal andere maatregelen genomen om meer inhoud te geven aan de koördinerende taak, die minister Schut zich gesteld heeft voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Deze maatregelen komen alle neer op een vergroten van de referentiemacht. Het duidelijkst is dit te zien bij het formuleren van de doelstellingen. Om de ruimtelijke doelstellingen meer kracht bij te zetten, zouden zij eigenlijk afgeleid moeten zijn van algemenere regeringsdoelstellingen. Deze zijn echter nergens expliciet geformuleerd, vandaar dat WERCURS voortdurend terugvalt op de noodzaak ook doelstellingen te formuleren voor het gehele regeringsbeleid, met alle problemen van dien, zoals wij in het hoofdstuk Doelstellingen lieten zien. Dat het formuleren van dergelijke algemene doelstellingen toch min of meer gelukt is en zelfs met enthousiasme in de RRO is ontvangen, heeft de referentiemacht van het centraal planorgaan aanmerkelijk vergroot.

Een ander gevolg van de relatieve autonomie is de noodzaak tot interdepartementaal overleg. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat het centraal planorgaan met name bij de ontwikkeling van de richtlijnnota's een sterke behoefte voelde aan dit overleg en zij ook degene is, die dit stimuleerde. Binnen het centrale planorgaan bestaat al een interdepartementaal overlegorgaan: de RPC. De koördinatie gebeurt echter zoveel mogelijk op het nivo van lagere ambtenaren en Directeuren-Generaal. De RPC heeft een legitimerende funktie voor dit overleg en behandelt verder de problemen, waar op lager nivo geen overeenstemming over verkregen kan worden. Toch moet het overleg in de RPC voornamelijk beschouwd worden als negatieve koördinatie. De Directeur-Generaal voor de Ruimtelijke Ordening, in casu de RPD, voert het sekretariaat en bepaalt voor het grootste deel de agenda. De andere ministeries beperken zich tot het verdedigen van hun belang en proberen zich zo min mogelijk te binden [1]). Van een initiërende rol

---

[1]) Zie ook Kottman, R.H.P.W. (1975) en Kottman, R.H.P.W. en J.Kastlein (1975).

van de andere ministeries is geen sprake. De tijdens de richtlijnnota's ontwikkelde struktuurschema's geven echter meer aanleiding tot positieve koördinatie: het gezamenlijk ontwikkelen van aktie. Ook de struktuurschema's kunnen dan gebruikt worden als referentiekaders.

Terwijl de horizontale koördinatie versterkt wordt is de vertikale koördinatie echter achteruit gegaan. Dit is ten dele het gevolg van de opstelling van de ministeries, die met een éénduidige visie naar buiten willen komen. Men wil zo min mogelijk tegenstrijdige en "onvoldragen" visies naar buiten brengen. Blijkbaar gaat het bouwen aan een referentiemacht tegenover andere ministeries ten koste van het kontakt met de provincies en gemeenten. Merkwaardig daarbij is dat het vertikale overleg wel veelvuldig voorkwam op politiek- en beleidsnivo. De Directeur-Generaal van de RPD voelde meer voor een beleidsrol en kon zich makkelijker vinden in het overleg met Gedeputeerden, Commissarissen van de Koningin en burgemeesters dan met de meer "technische" PPD-direkteuren [1]). De vertikale koördinatie van de korte-termijn planning en uitvoering was hierdoor beter verzorgd dan het overleg over op lange termijn te voeren planning.

Het laatste onderwerp, dat wij in deze kanttekeningen willen behandelen, is de persoonlijke invloed van de minister. Ondanks het feit, dat wij de minister als een onderdeel van het centrale planorgaan beschouwen, onderkennen wij wel dat zijn persoonlijke invloed van groot belang is voor het funktioneren van het hele planorgaan, zowel voor het funktioneren ten opzichte van de rest van de regering als voor de onderlinge verhoudingen binnen het planorgaan. Onder het beleid van de ministers Bogaers (1963-1966), Udink (1971-1973) en Gruyters (1973-1977) is het belang van de ruimtelijke ordening als onderdeel van het regeringsbeleid sterk toegenomen, terwijl onder minister Schut (1967-1971) er sprake is van het konsolideren van de positie. Een ander voorbeeld van de persoonlijke invloed van de minister is zijn invloed op de verhoudingen binnen het centrale planorgaan, die niet vast blijken te liggen. Onder minister Udink krijgt de RPD een vermaning, omdat zij de diskussie in de RPC op ongeoorloofde wijze zou hebben beinvloed. In het korsept van de Oriënteringsnota was te veel de nadruk gelegd op de verstedelijking. Blijkbaar heeft de RPD op dat moment, naar de zin van de minister, te veel (politieke) keuzen gemaakt. Keuzen, die de RPC, c.q. de regering, zou moeten maken en niet de RPD. Het is ook opvallend, dat de RPD min of meer haar eigen gang kan gaan, indien de RPC verdeeld is (denk aan de kritiek op de omvattendheid in de instrumentering en budgetering van de Aanvullende Nota - hoofdstuk 1 blz.6). Hiertegenover staat de houding van de RPD in de RPC

---

[1]) Quené, Th. in een interview met ons op 4 mei 1976.

onder Gruyters. De RPD moet politieke planning bedrijven en zich hard opstellen in de RPC. De rol van de RPC als orgaan, dat keuzen maakt, wordt door Gruyters ingeperkt,en de RPD moet zich daarbij blijkbaar meer bezighouden met normatieve planning - zelfstandig formuleren en kritiseren van doeleinden. Dit zijn twee verschillende opdrachten aan de RPD, die het gevolg zijn van de houding van twee verschillende ministers.

Met dit laatste onderwerp willen wij deze kanttekeningen afsluiten. Wij hebben slechts enkele onderwerpen behandeld, die ons opvielen. Vele andere onderwerpen zijn blijven liggen, zoals b.v. de invloed van de RARO bij de inspraak en een analyse van de manier waarop de RPD aan de nota gewerkt heeft. Dit is te wijten aan een onvoldoende begrippenapparaat en een toch nog te beperkte diepgang van de studie, zoals wij in de Inleiding en Verantwoording al gezegd hebben. Wij hopen echter in de toekomst mogelijk een verdere bijdrage te leveren.

GEBRUIKTE BRONNEN

Algemeen.

Het archief van de Rijksplanologische Dienst, Willem Witsenplein 6, Den Haag.
De mappen: Aanvullende Nota I t/m IV, WERCURS I en II, WINST, Stuurgroep WERON, Planologische Kernbeslissing I t/m IV.

Brussaard, W. (1974), "De spelregels van de ruimtelijke ordening", RPD-publikaties 1974 - 3, Den Haag.

Derde Nota over de ruimtelijke ordening:
Deel 1, Oriënteringsnota (1974), Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 12757 nrs. 1-2.
Deel 1c, Oriënteringsnota - regeringsbeslissing, nota met wijzigingen; toelichting, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 12757, nrs. 5-7.
Deel 1, Oriënteringsnota supplement.
Deel 2a, Verstedelijkingsnota; beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13754, nrs. 1-2.

Allen Staatsuitgeverij, 's Gravenhage.

Interviews met:
Wijers, L., Direkteur Stadsgewesten RPD, 4 maart 1976.
Giebels, L.J., Tweede Kamerlid en voormalig medewerker van de RPD, 30 maart 1976.
Teerink, H., Inspekteur voor de ruimtelijke ordening-Zuid, 1 april 1976.
Dekker, A., Medewerker RPD, 8 april 1976 en 19 mei 1976.
Witsen, J., Direkteur Algemene Zaken RPD, 29 april 1976.
Quené, Th., Sekretaris-Generaal van het ministerie van VRO en voormalig Direkteur-Generaal voor de Ruimtelijke Ordening, 4 mei 1976.
Barendrecht, F., Direkteur Infrastruktuur en Stadsrekonstruktie RPD, 4 mei 1976.
Tegelaar, Sekretaris van de RARO, 11 mei 1976.
Beenhakker, A., Medewerker van de PPD - Zeeland en voormalig medewerker van de RPD, 12 mei 1976.

Hoofdstuk 1.

Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (1971), "Bestuurlijke organisatie bij de Kabinetsformatie 1971", Staatsuitgeverij, 's Gravenhage.

Giebels, L.J. (1974), "Oriënteringsnota over de ruimtelijke ordening", uit Socialisme en Democratie 3 (1974) maart.

Nycolaas, J. (1974), "Volkshuisvesting, een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid", Sunschrift 82, Nijmegen.

Raad van Advies voor de ruimtelijke ordening (1972 - 1), "AN4, Diskussienota over het advies m.b.t. de inhoud van een aanvullende nota op de Tweede Nota RO", april 1972.

Raad van Advies voor de ruimtelijke ordening (1972 - 2), "AN6, Concept advies m.b.t. de inhoud van een aanvullende nota over de ruimtelijke ordening", april 1972.

Raad van Advies voor de ruimtelijke ordening (1972 - 3), "Advies over de elementen van een aanvullende regeringsnota op de tweede nota ruimtelijke ordening", juli 1972. Tweede Kamer, zitting 1971 - 1972, 11901.

Rijksplanologische Commissie (1971), "De ontwikkeling van Zuid-West Nederland", Staatsuitgeverij, 's Gravenhage.

RPD, (1972), "Diskussienota over de aanvullende nota over de RO", 18 april 1972.

Hoofdstuk 2.

Giebels, L.J. (1974), "Oriënteringsnota over de ruimtelijke ordening", uit Socialisme en Democratie 3 (1974) maart.

Hoogerwerf, A. (1976), "Een regeringsnota in een beleidsproces; mobilisatie van steun ?" uit Beleid en Maatschappij, 1976 3/4.

Hund, P. (1976), "Direkteur RPD over ruimtelijke ordening: We weten niet meer welke taart we bakken", Elseviers Weekblad - 7 februari 1976, blz.192-194.

Minister van VRO (Udink), (1972), "Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid", Tweede Kamer, zitting 1972, 12006, 1-3.

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1975), "Advies over de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening", Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 5 Bijlagen.

Hoofdstuk 3.

Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij structuur (Cie. de Wolff), (1971), Tweede Kamer, zitting 1970-1071, 10914.

Dekker, A. (1975), "Studierapporten rijksplanologische dienst: 5. Algemeen ruimtelijk planningskader. Eerste deel: Planningmethodiek", Ministerie van VRO, Den Haag.

Hezik, M.van, Konijnenbelt, H., Sijmons, D. en Veen, P.van (1976), "Groeikernen en het ruimtelijk beleid. De case Zoetermeer en de invloed van de RPD", Verkenningen in planningtheorie en -onderwijs, no.13,T.H.Delft, Afdeling der Bouwkunde.

Kottman, P.H.P.W. (1975), "Interdepartementale beleidscoördinatie", Bestuurswetenschappen, april 1975, blz.91-111.

Launspach, J. (1976), "Is procesplanningcrisis bezwering ?", Plan 1976-10, blz.9-16.

Malotaux, P.Ch.A. en In 't Veld, J. (1976), "Inleiding in de bedrijfsleer bb 1", Kollege-diktaat, T.H.Delft.

Ruijter, P.de (1975), "De Rijksplanologische Dienst, instelling en ontwikkeling", Verkenningen in planningtheorie en -onderwijs, no.5, T.H.Delft, Afdeling der Bouwkunde.

Hoofdstukken 4, 5 en 6.

Chadwick, G. (1971), "A Systems view of planning", Pergamon Press, Oxford.

Faludi, A. (1973), "Planning Theory", Pergamon Press, Oxford.

Kottman, R.H.P.W. (1975), "Interdepartementale beleidscoördinatie", Bestuurswetenschappen, nr.2, blz. 91-111.

Kottman, R.H.P.W. en J.Kastelein (1975), "Interdepartementale beleidscoördinatie", Bestuurswetenschappen, nr.5, blz.318-333.

Romein, Chr.W. en A.Dekker (1975), "Studierapporten Rijksplanologische Dienst: 5. Algemeen ruimtelijk planningskader; tweede deel: doelstellingen bij ruimtelijke planning." Ministerie van VRO, Den Haag.

Rosenthal, U. en Ringeling, A. (1976), "Regeren door nota's", Beleid en Maatschappij, 3/4, blz.64-72.

Ruijter P. de en P.van Veen (1977), "Ruimtelijk beleid in de praktijk. De besluitvorming over nieuwbouw, stadsvernieuwing en groeikernen bij de centrale overheid", Verkenningen in planningtheorie en -onderwijs, no.18, VSSD,Delft.

Verschuer, O.W.A.baron van (1974), "Studiedag Oriënteringsnota. Inleiding: het instrumentarium in de ruimtelijke ordening", Stedebouw en Volkshuisvesting no.4, blz.148.

ABSTRACTS

Nr. 1. Goals as aids to justification. Some implications for rational planning.

This paper examines the role of goals in the planmaking process. It begins with a critical review of a number of approaches to planmaking, from which it is concluded that the main role of goals lies in the justification of plans, rather than in their design. A further conclusion is that it is preferable to see the planning process as flexible and iterative, rather than as linear and with goals defined rigidly at the outset.
These conclusions have implications for the idea of Rational Planning, and of a Rational-Deductive Planning Process. It is suggested that the deductive model of explanation has as its aim to present an event as what should be rationally expected. It follows that a Rational Planning Process need not describe the way in which planning proceeds, but rather represents a vehicle by which choices can be justified.
Goals find their main role in justification, because to justify proposals it is necessary to demonstrate that your plans may reasonably be expected to achieve what they are intended to acheive. This concept of justification, with its implication for the form of the planmaking process, is a simple one to comprehend – it is also fundamental to an appreciation of the role of goals in planmaking; to an awareness of how planners actually go about producing plans; and to an understanding of the nature of the Rational Planning Process.

Nr. 2. The nature and purpose of comparative planning.

This working paper contains edited versions of the papers presented at the first Delft seminar on Comparative Planning in May 1974. The first paper, by Frans Vonk, describes experiences and problems encountered in a multinational research project in urban planning in the North-West-European Megalopolis. This is followed by a paper on "The Development of Comparative Research" by Stephen Hamnett, which suggests that there is evidence of a "natural history" of comparative studies in other disciplines, and which argues for comparisons to be made against explicitly-stated framework. In the third paper, Andreas Faludi discusses possible topics for comparative research to be conducted from Delft, emphasizing the need for pragmatism.
Finally, Patsy Healy warns against the dangers of functionalism and makes a plea for middle-range theories in a paper entitled "Towards Comparative Planning Studies".

Nr. 3. Education for urban and regional planning – the British experience.

During the last ten years there has been a rapid expansion in the provision of planning education in Great Britain. At the same time there have been many changes and developments in both the practice and discipline of planning. This working paper attempts to trace the development of planning education in Britain and to identify those factors which have the greatest influence on this development. The paper ends with a description of the provision of planning education at the present time and attempts to identify the differences between courses in different groups.
A further paper in this series will attempt to analyse Dutch planning education and compare it with that in Britain.

Nr. 4. Project work in education for urban and regional planning.

This paper identifies the importance and potential of project work in both education generally and planning education in particular. One of the greatest strengths of planning today is the tradition of project work, yet it is a method of teaching which has recently been receiving increasing criticism. The paper identifies the central criticisms and problems associated with project work in the British context. These problems, it is argued, may be overcome by the use of rigorous methods of curriculum design. The use of these methods would enable the selection of the most effective methods of teaching for particular groups of objectives and ensure that the content of project work is balanced throughout a course.
Finally, it is argued that the organisations knowledge component of project work is largely lacking and that this has led to criticisms of the lack of realism in project work. The paper provides several examples of the way in which organisations knowledge may be incorporated into project programmes. It is hoped that the paper may help to promote the discussion of project teaching in education for planning in the Netherlands and that further contributions on this subject can be published in the future.

Nr. 5. De Rijks Planologische Dienst. *

This work presents an overview of the history of the Rijks Planologische Dienst. It begins with a description of ideas about national physical planning which existed towards the end of the 30s. It was then argued that a national (physical) plan was necessary and that an organisation was required to prepare and administer it. Proposals to this effect, made by a state commission in 1940, are described. Next the foundation and responsibilities of a national physical planning agency set up by the German occupying power – the Rijksdienst voor het Nationale Plan – are descibed. A comparison between the original Dutch proposals and the German measures show the influence of the occupying power on the new organisation to have been greater than generally thought. The next two chapters give an overview of the activities which the Rijksdienst developed between 1945 and the beginning of the 60s, and of the problems resulting from the rather centralised form of planning which was aimed at. At the same time measures to solve these problems are discussed.
Next the difficulties of reforming planning legislation are discussed. These seem to stem partly from the problems of centralised planning and from the position of the planning agency responsible for it in relation to the central government agencies. The last chapter describes the changes in planning legislation occurring in 1962, and the instruments at the disposal of the now more decentralised form of planning. A short summary of the work on various policy statements concludes this chapter and the research paper as a whole.

Nr. 6. A resumé of work in the Institute for Operational Research 1963-74.

This paper describes the work of the Institute for Operational Research since 1963, when it first began to apply operational research methods to the analysis of complex problems of public policy. There is an appendix which describes in detail an attempt to apply the approach known as the "Analysis of Interconnected Decision Areas" in practical situations.

Nr. 7. The social sciences in the planning curriculum.

This paper discusses the social sciences in planning education. It is based on an appreciation of recent British developments. The last ten years have seen the emergence of the generalist view of the role of the planner, and its concomitant educational policy on part of the Royal Town Planning Institute as well as their subsequent modification. Based on research conducted in 1969/70, the paper interprets the situation of one of the social sciences, sociology, as a contributory skill under the generalist regime in planning schools. It then shows how, in one of them, this situation has borne within it the seeds of change towards a more integral role of sociology in the curriculum.
The paper develops this into proposals for how the social sciences might be involved in a planning curriculum so as to do justice to themselves as disciplines in their own right, whilst at the same time still assisting the ends of the planning education.

Nr. 8. Contextual rationality and languages for choice.

This working paper combines two complementary contributions: one attempting a broad review of the literature on rational planning arriving at the conclusion that rationality in planning is only concievable within a given context, and another showing how this context, and the structure of the action space which it circumscribes, may be analysed. The latter paper is accompanied by a worked-up example of a modified form of Analysis of Interconnected Decision Areas (AIDA) used by a group of students during an educational project. This serves to illustrate a point on which further discussion is needed, i.e. that planning may be viewed as the construction of a problem-specific language. It is only with the help of such a language that decision-makers can decide how best to solve their problem.

Nr. 9. De Leiden-Oxford studie: het voorbeeld Vijf Meiplein. *

This is a report on a case study done as part of a project comparing planning in Leiden and Oxford. The study concerns part of a shopping centre in Leiden South-West built in the second half of the fifties. Next to a description of the object of study it consists of a history of the case, a first analysis of the participants and their roles, a description of the legal framework and the methods of finance. The comments at the end reflect the extent to which the author was surprised by some aspects of what he found. This surprise forms a basis for theory formation, which is one of the aims of this project.

Nr. 10. Ontwikkelingen in de planningtheorie. *

The aim of this paper is to provide insights into the structure and the practical application of planning processes. Use is made of two existing planning models by DROR and FALUDI. After discussing the development of (procedural) planning theory against the background of theory formation as such, both these models are evaluated. Finally, an effort is made to apply the insights obtained by drawing conclusions concerning planning practice.

Nr. 11. Flexibility in Dutch local planning.

This paper suggests that the formal rigidity of the Dutch local planning system reflects the principles of Dutch law upon which it is based. It also describes the methods which are used in practice to circumvent this rigidity and to provide the Dutch planner with the flexibility which he needs in the face of uncertainty on one hand and strong pressures for commitment on the other. The paper begins with a theoretical discussion of flexibility and introduces the concept of strategic and tactical levels of decision. Thereafter, the main legal instruments of Dutch local planning are considered and the paper ends with some comparative comments on local planning in the United Kingdom.

Nr. 12. Streekplanning in onzekerheid, deel I. *

This publication is primarily concerned with uncertainty in decision-making. Amongst others, the sources and types of uncertainty are identified. Also, indications are given as to the way, in which to handle uncertainty. One of these, flexibility as a risk-avoiding strategy, is explored in greater depth. The report looks into procedural means of achieving flexibility and identifies various types of flexibility. A special effort is made to investigate possibilities for injecting flexibility into provincial structure planning and to explore the advantages and disadvantages of doing so. Emphasis is put on the cyclic character of decision-making requiring frequent decisions and on the necessity for strategic and tactical planning. Finally, the outlines are given of a manual on provincial structure planning under uncertainty.

Nr. 13. Groeikernen en het ruimtelijk beleid. *

This report results from a study conducted as part of a workshop offered by the Planning Theory Section at the Department of Architecture and Town Planning of Delft University of Technology in the second term of 1974/75. The workshop aimed mainly at exploring the role of the National Physical Planning Agency in shaping Dutch physical planning policy. To illustrate its influence, a case study was conducted of the rapid growth of Zoetermeer.
During the process, the perspective of the study broadened to include the government's growth centre policy as a whole. In order to be able to give a picture of the development of growth centres, it became necessary to give a sketch of the development of national policy with respect to the Western Netherlands generally and the problems of the big cities in particular. This is found in the text in an analysis done by means of relevant published government reports.
Next, the specific problems of the city-region of The Hague and the choice of Zoetermeer as an overspill centre are described. In order to be able to describe the influence of the National Physical Planning agency on the growth centre policy, an outline is given of the legal, financial and organisational instruments of the national government, especially with regard to growth centres.
The influence of this agency clearly depends on the particular context one is talking about. Its most important lines of influence go via the National Physical Planning Commission, the Inspectorates for Physical Planning and interdepartmental working groups. Finally there is a chapter dealing with recent criticisms of the growth centre policy and with the influence which this might have on the way national policy instruments are applied.

Nr. 14. De afbouw van het winkelcentrum in Leiden Zuid-West. *

This case study forms part of a comparative research project in Leiden and Oxford. It follows one published before as no. 9 of this series concerning the first phase of the development of the shopping centre in Leiden South-West. Its subject matter is the completion of this shopping centre in the late sixties. Next to a description of the case, the study comprises a chronology. The legal framework within which development took place is also discussed and a further part is devoted to finance. Finally, a description is given of the various participants who have played a role in this project. This is followed by some comments giving a rather short evaluation of the whole process. Together with other similar comments, these will form the basis for theory-building in this project.

Nr. 15. Rijnpoort: een haven of een probleem? *

This report mainly concerns a description of events taking place between 1965 and 1975 around the plans of Rotterdam for a container terminal Rijnpoort and of the role of the Minister for Housing and Physical Planning in this matter. It covers the first plans, the failure of the negotiations between Rotterdam on the one hand and the province of South-Holland and the municipality of Naaldwijk on the other hand, and the assistance asked for from the Minister. Shortly after this had come forward in the form of a decree, new problems arose which eventually compelled Rotterdam to ask the Minister to withdraw his decree. These problems, and the withdrawal of the decree, are discussed at some length. Next, a description is given of the various participants. Their formal position in the system of government and their power, apart from their behaviour, is discussed. Finally, a short description is given of the other four ministerial decrees issued under the Physical Planning Act since 1st August, 1965.

Nr. 16. Middels "Artikel 19" afwijken van het bestemmingsplan. *

The Physical Planning Act includes an article – article 19 – which is used in practice to circumvent otherwise binding norms set by the "bestemmingsplan". The topic of this paper is this method of creating a flexible "bestemmingsplan" by means of using a certain article of the act in ways unforeseen by it. First, the topic is discussed theoretically. A general argument about flexibility and how to achieve it by means of, for instance, article 19, precedes an account of developments since when the whole problem emerged at around 1950. Various aspects of the practical use made of article 19 are outlined against the background of the possibilities for a flexible "bestemmingsplan" offered by the act. As far as these are concerned, a distinction is drawn between present possibilities and the original intention of the act. Also, the paper draws a picture based on empirical research of the manner in which use has been made of article 19 in Leiden since 1970. One of its conclusions is that the Dutch physical planning system as presently constituted cannot do without article 19.

Nr. 17. De Strategische Keuze-benadering op hogere planniveaus. *

The Strategic Choice Approach was developed in England. Recently, it also drew the attention of planners and urban designers. The first chapter of this working paper gives an outline of the strategic choice approach based on a number of practical examples. The second chapter explores the theoretical background of this approach emphasising the relation which it establishes between planning and day to day decisions. Chapter three deals with the similarities and differences between the various levels of planning from the point of view of the Strategic Choice Approach. Finally, conclusions are drawn with respect to future research. These are based on a seminar devoted to discussing an earlier draft of the chapters in this working paper.

Nr. 18. Ruimtelijk beleid in de praktijk.*

This paper describes the decision-making process with respect to housing, urban renewal and growth-poles, the aim being to identify decisions with a real impact on the physical environment taken daily or annually by central government. Many of these decisions, especially those with financial consequences, form part of the budget. First, an account is given of the function, importance and formulation of the budget in general, and the chapter on Housing and Physical Planning in particular. Next, central government control over building productivity is analysed with a special emphasis on subsidies. Finally, recent efforts with respect to urban renewal and growth-poles are discussed. Always, the question is this: which are the decisions taken by, or on behalf of, the Minister for Housing and Physical Planning? An understanding of these is a necessary precondition of responsible planning.

Nr. 19. 15 MEI 1941: de oprichting van de Rijksdienst voor het Nationale Plan. *

This study answers the question of why the so-called basic decision (the decision which formed the statutory basis for the Bureau of the National Physical Plan) has taken the form in which it was eventually published on 15th May 1941.
Answering this question requires insights into various factors which have influenced the formulation of the basic decision. Thus the study not only includes an extensive description and explanation of the chain of events leading to the basic decision itself, but also comprises chapters on the development of physical planning on the regional and national scale in the Netherlands and in Germany up until May 1940, and on the situation in the Netherlands during the occupation.

Nr. 20. Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening; totstandkoming en inspraak. *

This report gives a description of the preparation aof a government policy document: the 'Orientation Note', This note forms part one of the third report on Physical Planning and indicates government policies to be amplified in the following parts. The work deals with the developments giving rise to a new policy statement. Subsequently, a sketch is given of how the National Physical Planning Agency prepared this statement. Particular attention is being paid to new developments in national physical planning. For instance a large-scale public participation exercise was instituted for the 'Orientation Note', with all the organisational problems ensueing. Horizontal work groups aimed at enabling process planning were introduced as an organisational feature of the National Physical Planning Agency, and great emphasis was put on inter-departemental coordination. For the first time an affort was made in this statement to formulate physical planning policy in terms of goals. At least of equal importance is the attempt to develop a form of planning aimed at implementation. Thus, this report documents the problems, successes and failures of the making of national physical planning.

The papers denoted by an asterisk (*) are in Dutch; the others are in English.

142

VERKENNINGEN IN PLANOLOGIE EN DEMOGRAFIE

uitgegeven door het Planologisch & Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

1. David M. Dunham: *A study in the spatial planning process in Britain and the Netherlands*, 1971 — f 5,–
3. E. T. Röling-van Kempen: *De buitenshuis werkende gehuwde vrouw en de stadsplanning*, 1972 — f 5,– *
4. A. H. J. Goethals: *Vooruitberekening van de verandering in aantal en omvang der huishoudens in Nederland*, 1972 — f 5,–
5. A. C. Kuijsten: *Vooruitberekening van de bevolking met behulp van de zgn. Matrix-methode*, 1972 — f 5,–
6. W. Steigenga: *Planologie in beweging*, 1973 — f 5,–
7. Projektgroep Sanering, Red. H. Gerson: *De saneringswijken van Amsterdam*, 1973 — f 5,–
8. Roel C. Janssen: *Regionale en urbane ontwikkeling in Latijns Amerika*, 1973 — f 5,–
9. H. J. M. van Alphen en W. H. Brandenburg: *Inspraak in de ruimtelijke ordening. Een fase in het proces van demokratisering*, 1973 — f 5,–
10. R. Mulder: *Planologie inzake het verplaatsen (een inleiding)*, 1975 — f 7,50
11. J. I. Waterman: *De bevolkingsspreiding: een analyse van het overheidsbeleid sedert 1945*, 1976 — f 7,50
12. H. B. Harmsen en F. Hund: *Bezwaar maken een vorm van inspraak*, 1976 — f 10,–
13. R. Specken: *Ambtelijke projektgroepen en stadsvernieuwing*, 1977 — f 10,–

* uitverkocht

Redaktie-adres: Jodenbreestraat 23, Amsterdam.

Bestelling door storting op giro U 2416, ten name van de subfaculteit Planologie & Demografie. Op de girokaart de gewenste bestelling aangeven.

WORKING PAPERS

Institute for Urban and Regional Planning
STATE UNIVERSITY UTRECHT

WP-1 TRIAS PLANOLOGICA. R.J. Scheele.

WP-2 GENLOW, EEN RUIMTELIJK ALLOKATIEMODEL MET EEN PRELIMINAIRE TOEPASSING. J. Scheurwater en R.J. Scheele.

WP-3 A COMPARATIVE ANALYSIS OF SPATIAL REPRESENTATION IN DOUBLY CONSTRAINED INTERACTION MODELS. I. Masser.

WP-4 SPATIAL INTERACTION IN THE AMERSFOORT REGION: A SYSTEMS ANALYSIS. I. Masser and J. Scheurwater.

WP-5 THE CALIBRATION OF SPATIAL INTERACTION MODELS BY THE NEWTON RAPHSON METHOD. J. Scheurwater.

WP-6 THE FUTURE OF PLANNING EDUCATION. Edited by I. Masser and R.J. Scheele.

WP-7 THE DYNAMICS OF DEVELOPMENT PROCESSES; TWO DUTCH CASE STUDIES. I. Masser, W. van Hal, W. Post, R. van Schijndel.

WP-8 SPATIAL REPRESENTATION AND SPATIAL INTERACTION. I. Masser and P.J.B. Brown.

INSTITUUT VOOR PLANOLOGIE
Rijksuniversiteit Utrecht

HEIDELBERGLAAN 2
UTRECHT (Netherlands)

Tel: (030) 53 20 16

De Verkenningen in Planning Theorie en Onderwijs worden door de Planning Theorie Groep aan de Afdeling der Bouwkunde van de Technische Hogeschool Delft uitgegeven.

Deze groep is de mening toegedaan dat het niet slechts de taak van het onderwijs in planning is op te leiden voor de praktijk, doch ook hierop kritisch te reflekteren. Deze ruim opgezette reflektie evenals het internationale perspektief van de groep dient op een degelijk theoretisch raamwerk gefundeerd te zijn.

De groep hoopt substantiële bijdragen van meer dan tienduizend woorden, in het nederlands, engels of duits, te ontvangen van diegenen die deze opvatting delen.

The Working Papers in Planning Theory and Education are published by the Planning Theory Group at the Afdeling der Bouwkunde of Delft University of Technology. This group is committed to the view that the role of planning education should not only be to prepare for practice, but also critically to reflect upon it. This broadly-based reflection (and especially, amongst others, the cross-national perspective of the group) must be firmly based on a framework of theory.

The group invites contributions in the form of substantial essay, in Dutch, English or German, of upwords of ten thousend words from those sharing this view.

Die Arbeitspapiere zur Planungstheorie und Ausbildung werden durch die Gruppe Planungstheorie an der Baukundeabteilung der Technischen Hochschule Delft herausgegeben. Diese Gruppe vertritt die Auffassung, dass die Rolle von Planerausbildung nicht nur die ist, auf die Praxis vorzubereiten, sondern diese auch kritisch zu reflektieren. Diese breit angelegte Reflexion, sowie auch die internationale Perspektive der Gruppe, muss einen wohlfundierten theoretischen Rahmen haben.

Die Gruppe hofft auf Beiträge substantieller Art mit einer Länge von mehr als zehntausend Worten (in deutsch, englisch oder holländisch) von jenen, die unsere Auffassung teilen.

Planning Theorie Groep
Afdeling der Bouwkunde
Technische Hogeschool Delft
Berlageweg 1
Delft.

781260

742200