

Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?

- een onderzoek naar integrale regionale ruimtelijke planning -

TU Delft, Faculteit Bouwkunde
Afstudeerrichting Stedebouwkunde

Afstudeeratelier Netwerkstad-VROM

Hoofdmentor: Prof. dr. P. Drewe, Ruimtelijke planning
Mentor I : Drs. I.T. Klaasen, Stedebouwkundig Ontwerpen
Mentor II : Ir. P.M. Schrijnen, Infrastructuur planning (ct)
Gecomm. : Dr.mr. F.A.M. Hobma

Studienr.: 9824105
S.J.W.P. Teerink
Vlamingstraat 5
2611 KR Delft
015 214 2056 / 06 44994913
s.j.w.p.teerink@student.tudelft.nl

Hoofdstuk 1 Inleiding
Hoofdstuk 2 Context
Hoofdstuk 3 Omgevingsplanning
Hoofdstuk 4 Beleidspraktijk
Hoofdstuk 5 Conclusies en Aanbevelingen
Hoofdstuk 6 Voorbeelduitwerking
Bijlagen
Hoofdstuk B 'een provinciaal omgevingsplan voor Zuid-Holland !?' en ICT

Voorwoord

Kader

Dit is het eindrapport in het kader van mijn afstuderen aan de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft in de richting Stedebouwkunde. Het betreft een onderzoek naar integrale regionale ruimtelijke planning met de titel: 'Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?' Het onderzoek heeft plaatsgevonden binnen het afstudeer-, en onderzoeksatelier Netwerkstad-VROM een samenwerkingsverband van de faculteit Bouwkunde en het Ministerie van VROM.

Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit 6 hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk schets ik de aanleiding, vraagstelling, doelstelling en werkwijze van mijn onderzoek. In het tweede hoofdstuk beschrijf ik het kader en zal ik ingaan op een aantal zaken die belangrijk zijn voor de context van mijn onderzoek. Hoofdstuk 3 zal dieper ingaan op het fenomeen Omgevingsplanning: wat is het of kan het zijn en wat zijn hierbij belangrijke aspecten? Dit is het theoretische deel van mijn onderzoek. Hoofdstuk 4 beschrijft en beoordeeld vier provincies op hun ruimtelijke planningspraktijk. Dit gebeurt op basis van literatuuronderzoek, en diverse bij de betreffende provincies gehouden interviews. Vervolgens zal hoofdstuk 5 een aantal conclusies en aanbevelingen bevatten. Deze zal ik in hoofdstuk 6 gebruiken voor het maken van een voorbeelduitwerking voor de case van mijn onderzoek: Zuid-Holland. Zuid-Holland heeft op dit moment geen omgevingsplan, maar wat zijn de mogelijkheden wel?

In de bijlagen is tot slot nog een essay opgenomen over de relatie tussen ICT en mijn afstudeerproject: Hoofdstuk B. Hoofdstuk B zal dieper ingaan op de relatie tussen ICT en ruimtelijke ordening, ICT beleid, mijn project in het bijzonder en het atelier Netwerkstad-VROM.

Dankwoord

Bij deze wil ik eenieder die heeft bijgedragen aan mijn afstudeeronderzoek bedanken. Natuurlijk mijn mentoren Paul Drewe, Ina Klaasen en Pieter Schrijnen voor het begeleiden, stimuleren en aanscherpen van mijn onderzoek, Ina Klaasen voor het praktisch vervullen van het hoofdmentorschap, het atelier Netwerkstad-VROM voor het bieden van praktische en inhoudelijke ondersteuning, de mensen die mij door middel van het afnemen van een interview inzicht hebben gegeven in de ruimtelijke planningspraktijk van de provincie en alle anderen die hebben bijgedragen aan dit onderzoek. En verder alle mensen, organisaties en instellingen die het leef- en studeerklimaat in Delft veraangenaamd hebben.

Sef Teerink, juni 2002.

Samenvatting

Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?

Inleiding

Aanleiding

In de Ruimtelijke Ordening in Nederland zijn de afgelopen decennia diverse ontwikkelingen in gang gezet. De ontwikkelingen op het gebied van ICT en mobiliteit hebben de schaal waarop mensen leven aanzienlijk vergroot. De bijbehorende problemen liggen op een groter schaalniveau dan waarop men tot dusver gebruikelijk was te werken. De oplossingen moeten dan ook op dit regionale schaalniveau gevonden worden.

Daarnaast heeft een aantal beleidsterreinen een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Dit is het gevolg van nieuwe inzichten, technologische ontwikkelingen en nieuwe verantwoordelijkheden voor de overheid. Deze ontwikkeling heeft de verkokering van de verschillende beleidssporen in de hand gewerkt. Dit levert op alle bestuursniveaus de nodige problemen op en men is dan ook op verschillende manieren bezig om deze verkokering verder tegen te gaan.

Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest voor mijn onderzoek naar integrale regionale ruimtelijke planning en het provinciaal omgevingsplan in het bijzonder.

Vraagstelling

Omgevingsplanning kwam begin jaren negentig in de belangstelling te staan van beleidsmakers en onderzoekers. Op provinciaal niveau werden activiteiten ontplooid om de plannen voor ruimtelijke ordening, waterbeheer en milieubeheer samen te voegen tot provinciale omgevingsplannen, hierbij moesten allerlei hindernissen genomen worden. Inmiddels bestaan er diverse invalshoeken op het begrip en wordt er op diverse bestuursniveaus over nagedacht en mee gewerkt.

Bij mijn onderzoek heb ik gekozen voor de provincie Zuid-Holland als case, omdat deze provincie niet voor een omgevingsplan heeft gekozen, er enorm veel ruimtelijke ontwikkelingen spelen, en integraal werken juist hier van het grootste belang is.

De case kan nu als volgt omschreven worden: Hoe kan de provincie Zuid-Holland de ruimtelijke planningspraktijk zo vormgeven dat optimaal integraal wordt gewerkt? Ofwel:

'Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?'

Doelstelling

De centrale doelstelling is om een handreiking te bieden aan de provinciale overheden om te komen tot integrale regionale ruimtelijke planning. Om aan te geven waar de mogelijkheden liggen om de ruimtelijke ontwikkelingen op regionale schaal te sturen. En hoe daarbij een integrale aanpak te bewerkstelligen, om zo optimaal gebruik te kunnen maken van de kansen die er liggen en problemen op te lossen.

Kader

Het planningsproces

In mijn onderzoek naar integrale regionale planning doe ik specifiek onderzoek naar het provinciaal omgevingsplan. Dit plan is 'slechts' een instrument in de gehele ruimtelijke planningsproces. Er gaat een heel proces vooraf aan de realisatie van een plan en wanneer het plan eenmaal is vastgesteld moet het ook ten uitvoer worden gebracht. Dit is een cyclisch proces. Zodra een plan is vastgesteld begint het proces eigenlijk weer van voren af aan.

Voor de daadwerkelijke uitvoering van plannen is de kwaliteit van het plan zelf vaak niet doorslaggevend. De kwaliteit van het proces heeft hierop een hele grote invloed. Waar, wanneer en wie worden er bij het project betrokken, en hoe kunnen we de middelen zo effectief mogelijk inzetten?

Actoren

Bij het planningsproces zijn diverse actoren betrokken, zo kunnen we in elk geval overheid marktpartijen en burgers onderscheiden. Deze hebben elk hun eigen rol in het proces. Het maken van plannen met een wettelijke status is de verantwoordelijkheid van de overheid. De overheid kan daarbij verschillende rollen spelen. De ruimtelijke ordening heeft van oudsher de functie om de verschillende beleidsvelden te integreren, maar wordt nogal eens buitenspel gezet. Omgevingsplanning is een poging om deze functie te verstevigen. Voor wat betreft de rol van de overheid is de provincie hier duidelijk in de gisiseursrol te plaatsen.

Planningsinstrumentarium

Om de ruimte om ons heen te ordenen en de ontwikkelingen enigszins te kunnen sturen heeft de overheid de beschikking over een planningsinstrumentarium. De Wet op de Ruimtelijke Ordening vormt voor een groot deel van dit instrumentarium de basis. Op provinciaal niveau hebben wij het streekplan als belangrijkste ruimtelijke instrument.

De provincie

De provincies vormen de bestuurslaag tussen het rijk en de gemeenten en doen het werk waarvoor het rijk 'te groot' en de gemeente 'te klein' is.

De ruimtelijke ordening behoort al lange tijd tot, modern gezegd, de 'kerntaken' van de provincie. Omdat de zorg voor de ruimtelijke ordening over de drie overheidslagen verdeeld is, is de provincie wegens haar intermediaire positie tussen rijk en gemeenten geschikt om daarin een belangrijke (coördinerende) rol te vervullen.

Theorie

Omgevingsplanning

Het begrip omgevingsplanning blijkt in de praktijk voor velerlei uitleg vatbaar. Een veel gebruikte definitie is 'de planning van de fysieke leefomgeving'. In de praktijk blijkt dit op provinciaal niveau in eerste instantie te gaan om het beleid op het gebied van ruimte, milieu en water. Dit zijn begin jaren negentig niet geheel toevallig de beleidsvelden met een wettelijk planstelsel. Door de jaren heen is de 'fysieke omgeving' meer gaan omvatten. Ook verkeer en vervoer, landbouw, landinrichting en natuur behoren tot de zogenaamde 'hardware' van de leefomgeving. Er zijn geluiden om ook de 'software' mee te nemen bij omgevingsplanning. Ook het sociale en culturele beleid is immers van belang voor de kwaliteit van de leefomgeving.

Zo kan omgevingsplanning gedefinieerd worden als een wijze van planning die erop is gericht de grenzen van de sectorale beleidsvelden te overstijgen om sectoroverschrijdende dan wel geïntegreerde bestuurlijke afwegingen te kunnen maken voor een concreet aangegeven deel van de fysieke leefomgeving. Dit kan bestuurlijk, een functioneel en/of een probleem bepaald territorium zijn.

Overzicht

Aanvankelijk leek omgevingsplanning vooral een provinciale aangelegenheid te zijn, maar de behoefte om vanuit verschillende sectoren beleid te ontwikkelen is op elk schaalniveau aan de orde. Het Rijk probeert vooral een voorwaardenscheppende rol te spelen.

Tot het begin van de jaren tachtig was het streekplan het strategische provinciale plan bij uitstek. Met de wettelijk regeling van het provinciale waterhuishoudingsplan in de wet op de Waterhuishouding (1989), en het provinciale milieubeleidsplan in de Wet Milieubeheer (1993) is dit veranderd. In plaats van een centraal afwegend streekplan is er sprake van drie gelijkwaardige strategische plannen, die zich vanuit verschillende perspectieven richten op de kwaliteit van de leefomgeving.

In de jaren negentig is bij elke provincie de afstemming en coördinatie van beleid voor de fysieke leefomgeving een serieus aandachtspunt geworden. Uiteindelijk hebben vier provincies voor het Provinciaal Omgevingsplan gekozen, en een aantal heeft gekozen voor het gelijktijdig uitbrengen van de verschillende plannen, al dan niet tezamen met een integrale koepelnotitie. Andere provincies houden het bij het klassieke haasje-over-principe of lijken dit weer op te gaan pakken. In Drenthe en Flevoland doen de Provinciale Omgevingsplannen vooral denken aan streekplannen met extra aandacht voor water en milieu, Flevoland geeft bovendien aandacht aan sociaal-economische aspecten. In Groningen en Limburg speelt de communicatie met de regio een belangrijke rol.

ROM-gebiedenbeleid

Het ROM-gebiedenbeleid werd eind jaren tachtig geïntroduceerd in de Vierde Nota en in het Nationaal Milieubeleidsplan. Het moet worden gezien als een vorm van beleid waarbij de gewenste kwaliteit van de leefomgeving wordt gerealiseerd door een combinatie van ruimtelijke en milieumaatregelen. In het ROM-gebiedenbeleid wordt getracht de voor de probleemaanpak relevante publieke en soms ook private actoren te mobiliseren. Door hen samen te brengen in een (tijdelijke) overlegstructuur, wordt gepoogd consensus te bereiken over de kwaliteit van het fysieke milieu in een bepaalde regio. De sturingsvorm wordt ook wel 'netwerksturing' genoemd. Na het bewerkstelligen van consensus op strategisch niveau richt men zich op het bereiken van consensus op operationeel niveau, met het oog op de uitvoeringsgerichtheid van het beleid. Hiermee probeert men ook bestaande bestuurlijke impasses in het beleid te doorbreken. Het ROM-beleid kan gezien worden als de opmaat voor het omgevingsbeleid.

Het Provinciaal Omgevingsplan

De verkokering en de beperkte mogelijkheden tot sturing op regionaal niveau hebben vanaf het begin van de jaren negentig tot discussie geleid bij de provincies. Het provinciale omgevingsplan is een maatregel die door verschillende provincies als mogelijke oplossing voor een groot deel van de problemen wordt gezien.

Het POP heeft een aantal voor- en nadelen. Dit zijn respectievelijk kansen en bedreigingen voor een optimale werking van het POP. Dit betekent dus optimale afstemming van de verschillende beleidsvelden en optimale sturingsmogelijkheden voor de provinciale overheid.

Voordelen zijn: een optimale kans op afstemming, een heldere procedure, minder plannen en een maximale duidelijkheid naar derden. Nadelen zijn: een breed en complex plan, dat de bestaande planningcultuur moet worden doorbroken, een langdurig en moeilijk beheersbaar planningproces en een star en weinig flexibel plan

Planaspecten

Bij de beoordeling van integrale regionale plannen zijn een aantal dingen belangrijk. Voor mijn onderzoek heb ik op een drietal planaspecten gefocust waarvan ik denk dat ze het meest belangrijk zijn. Aspecten die met name bekeken dienen te worden zijn de **integraliteit**, de **sturingsmogelijkheden** van de provincie, en de **flexibiliteit** van het plan. Het POP is een poging om door middel van een enkel instrument diverse beleidsterreinen uit te werken. In hoeverre is het gelukt om te voorkomen dat de verschillende beleidsterreinen elkaar tegenspreken? Ook is het idee van het POP meer houvast te geven aan provincies om een visie te geven (en uit te werken!) op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op haar grondgebied. Heeft de provincie nu meer sturingsmogelijkheden dan in de klassieke situatie met streekplan? De flexibiliteit van het plan hangt nauw samen met bovenstaande aspecten. De snel veranderende omstandigheden maken een flexibel instrument noodzakelijk.

Praktijk

Het proces

Uit de diverse ervaringen van de verschillende provincies kunnen we concluderen dat de realisatie van een omgevingsplan voor een heel groot deel afhankelijk is van het **proces**.

In Drenthe is de gemeentelijke herindeling, aangeduid als een belangrijke stap voorwaarts in het proces. Het feit dat men nu met slechts 12 in plaats van 34 gemeenten om de tafel zat, die ook nog eens beschikten over fulltime wethouder, heeft de **complexiteit** van het proces aanzienlijk verminderd. In de provincie Noord-Holland is men uiteindelijk zelfs gestruikeld over de traagheid van het proces. Onder de tijdsdruk is uiteindelijk besloten het omgevingsplan af te blazen en door te gaan op de oude voet. In Flevoland dreigde men ook vast te lopen in het proces. Daar heeft de stedenbouwkundige een doorslaggevende rol gespeeld bij het inzichtelijk maken van de te maken keuzes. Hierdoor was het mogelijk de ingeslagen weg te continueren.

Niet alleen zijn strubbelingen in het proces een van de belangrijkste moeilijkheden bij de totstandkoming van een integraal plan, het slagen van het proces is tegelijk één van de grote winsten. 'Dit proces vraagt een andere **werkcultuur** bij betrokkenen. Dit geldt zowel de verschillende overheden, als politiek, bestuurders en het ambtelijk apparaat. In die werkcultuur zijn **samenwerking** binnen en tussen overheden, en **betrokkenheid** bij het proces sleutelwoorden.'

De inhoud

Het initiëren van omgevingsbeleid wordt bij alle provincies toch ingegeven vanuit de inhoud. Dit wordt goed geïllustreerd door onderstaand citaat over het POP Drenthe:

'In het proces stond het zoeken naar **samenhang** centraal. Vanwege de samenhang tussen de verschillende elementen in de fysieke leefomgeving, heeft Drenthe ook samenhang aan willen brengen in het beleid voor die leefomgeving. Denk aan duurzaamheidsvraagstukken, het grensoverschrijdende karakter van de oorzaken en gevolgen van verontreiniging, natuurbehoud en ontwikkeling of woon-werkrelaties. De samenleving vindt het niet anders dan logisch dat samenhangende vraagstukken met samenhangend beleid worden aangepakt. Daar ligt dan ook een taak van de overheid. Dit is juist een provinciale opgave, vanwege haar coördinerende en intermediaire rol in het beleid.' (De Roo en Schwarz, 2001)

De insteek van de verschillende provincies is echter **divers** en wordt ingegeven door de ervaren problematieken. Waar het POP Drenthe wordt gedomineerd door natuur- en milieuvraagstukken (de uitgebreide zonering betreft slechts het landelijk gebied, wat natuurlijk ook het merendeel van de provincie inneemt), krijgt welzijn extra aandacht in het POP van Flevoland.

De **complexiteit** van de ruimtelijke ontwikkelingen speelt hierbij ook een belangrijke rol. Het verkeers- en vervoersbeleid zal in POP2 Drenthe vrijwel zonder problemen worden ingepast. In Flevoland daarentegen, heeft men toch weer gekozen voor gescheiden planontwikkeling. De mobiliteitsproblematiek is zo ingewikkeld, dat dit niet zo maar geïntegreerd kan worden in het bestaande omgevingsplan. Op zich begrijpelijk, maar net als Wever zie ik hier een gemiste kans. Hier ligt in mijn ogen dan ook de reden dat de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland geen omgevingsplan hebben. De ruimtelijke ontwikkelingen zijn zo complex dat deze niet in één plan te bevatten zijn. In elk geval niet voordat de gekozen uitgangspunten al voor het verschijnen van het plan achterhaald zijn (voor zover dat met ruimtelijke plannen niet altijd het geval is). Hier wordt het belang van flexibiliteit van plannen maar weer eens benadrukt.

De rol van de stedenbouwkundige

De stedenbouwkundige heeft in de ruimtelijke planningspraktijk van de provincies een bijzonder kleine rol. Terwijl juist hij in mijn ogen een **sleutelrol** dient te spelen bij de integratie van het ruimtelijke beleid. Ik denk dat de doorbraak in het proces in Flevoland hiervoor tekenend is. Ook het feit dat het in meer complexe situaties (Noord-Holland en Zuid-Holland) ineens niet meer lukt om tot een integraal plan te komen, is volgens mij een gebrek aan ruimtelijk inzicht en probleem oplossend vermogen. Twee zaken die volgens mij ontegenzeggelijk tot de competentie van de stedenbouwkundige behoren.

Overige aspecten

Een aspect dat ik toch nog eens wil noemen is de enorme vermindering van de papierstapel en de **eenduidigheid van beleid** die is gerealiseerd in de provincies die met een omgevingsplan werken. Ik denk dat dit een enorme bijdrage is aan de sturingskracht van de provinciale overheid.

Een tweede aspect wat ik hier wil noemen is het feit dat de provincies in deze, een duidelijke voorbeeldfunctie vervullen voor andere, en dan met name de Rijksoverheid. Op zich is het begrijpelijk dat de sterk verkokerde **rijksoverheid** hierbij niet vooroploopt, maar het is schrijnend dat zij in dit proces feitelijk een remmende factor vormt. Dit geldt zowel voor de wet en regelgeving als de heersende werkwijzen: 'Bij het Rijk lijkt echter sprake van een onderschatting van dit voor omgevingsplanners zeer wezenlijke probleem. Het is onbegrijpelijk dat dit niet echt wordt opgepakt.'

Conclusies

Complexiteit

Een aspect dat bijzonder vaak genoemd wordt bij de problematiek van omgevingsplannen is complexiteit. Het plan zelf hoeft niet perse complex te zijn, maar met name de totstandkoming is dermate complex dat sommige provincies er al niet eens aan durven te beginnen.

Complexiteit is naar mijn mening hét struikelblok bij integrale regionale ruimtelijke planning. Deze complexiteit is onder te verdelen in drie categorieën, inhoudelijk, bestuurlijk-organisatorisch, en het planningsinstrumentarium.

Selectiviteit

Een oplossing die, of beter, een aandachtspunt dat bij complexiteit vaak aan de orde is, is het belang van selectiviteit. Je moet in je beleid niet de illusie moeten hebben alomvattend te kunnen zijn. Je bent gedwongen om keuzes te maken; selectiviteit dus. Door duidelijke keuzes te maken kun je de complexiteit beperken. Zoals gezegd kan de stedenbouwkundige een belangrijke rol spelen bij het maken van keuzes.

'Less is more' zou je kunnen zeggen, al zal de juiste keuze in sommige gevallen juist een uitbreiding van het aandachtsgebied betreffen. 'Niet meer, maar beter' is dus het devies.

Alle genoemde vormen van complexiteit hangen nauw met elkaar samen, en kunnen worden beperkt door selectiviteit.

Beslissingsvensters

We hebben geconcludeerd dat complexiteit het grote probleem is bij het maken van één plan voor de fysieke leefomgeving van de provincie. Selectiviteit speelt een grote rol bij het vormgeven van integrale regionale ruimtelijke planning. Om een integraal plan op te stellen dienen dus keuzes gemaakt te worden om de complexiteit in de hand te kunnen houden.

Een provinciaal omgevingsplan heeft beperkte mogelijkheden tot selectiviteit en is voor relatief gecompliceerde provincies geen reële optie. Een alternatief voor het provinciaal omgevingsplan is het 'beslissingvenster'.

Een beslissingsvenster is een manier van werken. Deze werkwijze kan uiteindelijk leiden tot een plan, maar kan net zo goed leiden tot een enkel project of andere beleidsmaatregelen. Het is een flexibel, nauwkeurig gekozen kader waarbinnen afgewogen beslissingen gemaakt kunnen worden. De term venster verwijst naar het feit dat de ruimtelijke opgave afhangt van de manier waarop men het ruimtelijk systeem bekijkt. Belangrijk aspect is, dat deze blik kan veranderen in de tijd.

Het idee is dat men het ruimtelijk systeem bekijkt vanuit de opgave en daarmee de beleidsvelden kiest, het gebied afbakent en de actoren betreft. Dus niet vanuit een bepaald beleidsveld, een bepaald gebied of een bepaalde actor een plan maakt.

Deze manier van werken biedt grotere kansen op integrale plannen en een voorspoedig proces. De organisatie van dit proces, het verloop daarvan en het uiteindelijke resultaat ligt niet vast. Dit verschilt per beslissingsvenster, en kan zodoende aangepast worden aan de ruimtelijke ontwikkelingen die op dat moment actueel zijn.

Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?

Het realiseren van een provinciaal omgevingsplan is dus alleen mogelijk bij provincies met een beperkte complexiteit. Op het moment dat de situatie te complex wordt is het proces om tot één samenhangend plan te komen niet meer realiseerbaar. Belangrijke conclusie is dus ook dat een provinciaal omgevingsplan niet in alle gevallen het integrale, sturende, flexibele plan is dat nodig is. In de minder complexe provincies is dit nog denkbaar, maar in bijvoorbeeld Zuid-Holland is dit schier onmogelijk. Bij meer complexe provincies zoals bijvoorbeeld Zuid-Holland zou men moeten werken met beslissingsvensters. Deze beslissingsvensters voldoen in potentie, veel meer dan het traditionele streekplan, aan de eerder genoemde planaspecten. Integraal, omdat het zonder dat het alomvattend hoeft te zijn alle relevante beleidsvelden kan meenemen. Sturend, omdat het probleemgericht is, en dus niet gemaakt wordt om het maken van een plan zelf. En flexibel, omdat het plan afhankelijk van het probleem, de bestuurlijke organisatie en het planninginstrumentarium op dat moment andere vormen aan kan nemen. Zo kunnen de beslissingsvensters elkaar ook overlappen, en over bestuurlijke grenzen gaan.

Uitwerking

Tot slot is als voorbeeld voor de Zuidvleugel een aanzet gegeven voor een beslissingsvenster. In dit beslissingsvenster kan een integrale oplossing gevonden voor het verstedelijkings- en mobiliteitsvraagstuk in het zuidelijk deel van de Randstad.

Inhoudsopgave

Voorwoord	p 3
Samenvatting	p 4
Inhoudsopgave	p 12
Hoofdstuk 1 Inleiding	
§ 1.1 Inleiding	p 19
§ 1.2 Aanleiding	p 19
Schaalvergroting	
Verkokering	
Regionale Ruimtelijke Planning	
§ 1.3 Vraagstelling	p 23
Case	
§ 1.4 Doelstelling	p 24
§ 1.5 Werkwijze	p 25
Hoofdstuk 2 Context	
§ 2.1 Inleiding	p 29
§ 2.2 Het planningsproces	p 29
Plan versus proces	
Van initiatief tot uitvoering	
§ 2.3 De Actoren	p 32
Overheid	
Burgers	
Marktpartijen	
§ 2.4 De rol van de overheid	p 36
Regisseur of producent	
Sturing of afstemming	
Sectorbeleid of facetbeleid	
§ 2.5 Het planningsinstrumentarium	p 43
Wet op de Ruimtelijke Ordening	
Vijfde Nota	
Het Streekplan	
§ 2.6 De provincie	p 49
Taken en bevoegdheden	
Organisatie	
De rol van de provincie	

Hoofdstuk 3 Omgevingsplanning	
§ 3.1 Inleiding	p 63
§ 3.2 Een Overzicht	p 65
Rijk	
Provincie	
§ 3.3 Het ROM-gebiedenbeleid	p 73
Wat is ROM-gebiedenbeleid?	
Voordelen en nadelen	
De verhouding met het Streekplan	
§ 3.4 Het Provinciaal Omgevingsplan	p 77
Geschiedenis	
Voordelen en nadelen	
§ 3.5 Planaspecten	p 80
Integraal	
Sturend	
Flexibel	
Hoofdstuk 4 De Beleidspraktijk	
§4.1 Inleiding	p 87
§4.2 Drenthe	p 90
Integraal, Sturend, Flexibel	
Conclusies	
§4.3 Flevoland	p 98
Integraal, Sturend, Flexibel	
Conclusies	
§4.4 Noord-Holland	p 112
Integraal, Sturend, Flexibel	
Conclusies	
§4.5 Zuid-Holland	p 122
Integraal, Sturend, Flexibel	
Conclusies	
§4.6 Conclusies	p 133
Inhoud	
Proces	
Overig	

Hoofdstuk 5 Conclusies & Aanbevelingen	
§ 5.1 Inleiding	p 139
§ 5.2 Complexiteit	p 139
Zuid-Holland Complex!??	
§ 5.3 Selectiviteit	p 142
Zuid-Holland Selectief!?	
De rol van de stedenbouwkundige	
§ 5.4 Beslissingsvensters	p 146
Het Probleem	
Het Gebied	
De Actoren	
Voorbeelden	
Beslissingsvensters in Zuid-Holland!?	
§ 5.5 Tot slot	p 154
Een provinciaal omgevingsplan voor Zuid-Holland!?	
Infrastructuurplanning	
De rol van de stedenbouwkundige	
Van POP tot MARIONET	
Hoofdstuk 6 Zuid-Holland: een voorbeelduitwerking	
§ 6.1 Inleiding	p 159
§ 6.2 Het Probleem	p 161
Mobiliteit	
Verstedelijking	
Openbaar vervoer	
§ 6.3 De Regio	p 163
Regio-indelingen	
Regio's in Zuid-Holland	
De Zuidvleugel	
§ 6.4 De Actoren	p 168
Overheid	
Openbaar vervoerbedrijven	
Burgers	
§ 6.5 Analyse	p 171
Geschiedenis	
Inventarisatie	
Openbaar vervoer	
§ 6.6 Een Alternatief, Zuidvleugelrail!?	p 178

Bijlagen	
WRO hoofdstuk III	p iii
Juridische aspecten van het streekplan	p vi
Afkortingen	p viii
Bronnen	p xi
Tekeningen	p xvii
'Een POP voor Zuid-Holland!?' en ICT!?	
§ B.1 Inleiding	p xxi
§ B.2 ICT en Ruimtelijke Ordening	p xxii
ICT infrastructuur	
ICT als middel	
ICT en leefstijlen	
§ B.3 ICT beleid	p xxiv
ICT en Rijk	
ICT en VROM	
ICT en de Vijfde Nota	
§ B.4 'Een POP voor Zuid-Holland!?' en ICT	p xxvi
Schaalvergroting	
Verkokering	
§ B.5 Netwerkstad-VROM: de MATRIX	p xxviii
Schaalniveaus	
Sectoren	
Toepassingsgebieden	
§ B.6 Conclusies	p xxx
ICT en Ruimtelijke Ordening	
ICT beleid	
'Een POP voor Zuid-Holland!?' en ICT	
Netwerkstad-VROM	

Hoofdstuk 1

Inleiding

§ 1.1 Inleiding
§ 1.2 Aanleiding
§ 1.3 Vraagstelling
§ 1.4 Doelstelling
§ 1.5 Werkwijze

Hoofdstuk 1 Inleiding

§ 1.1 Inleiding

In de Ruimtelijke Ordening in Nederland zijn de afgelopen decennia diverse ontwikkelingen in gang gezet. De ontwikkelingen op het gebied van ICT en mobiliteit hebben de schaal waarop mensen leven aanzienlijk vergroot. De bijbehorende problemen liggen op een groter schaalniveau dan waarop men tot dusver gebruikelijk was te werken. De oplossingen moeten dan ook op dit, regionale, schaalniveau gevonden worden.

Daarnaast heeft een aantal beleidsterreinen een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Dit is het gevolg van nieuwe inzichten, technologische ontwikkelingen en nieuwe verantwoordelijkheden voor de overheid. Deze ontwikkeling heeft de verkokering van de verschillende beleidssporen in de hand gewerkt. Dit levert op alle bestuursniveaus de nodige problemen op en men is dan ook op verschillende manieren bezig om deze verkokering verder tegen te gaan.

Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest voor mijn onderzoek naar integrale regionale ruimtelijke planning en het provinciaal omgevingsplan in het bijzonder. In het komende hoofdstuk zal ik dieper ingaan op deze ontwikkelingen, en het doel van mijn onderzoek. In paragraaf 1.2 schets ik de aanleiding voor mijn onderzoek. Ik vervolg in paragraaf 1.3 met de case, ofwel de vraagstelling en zal in paragraaf 1.4 ingaan op het beoogde doel van het onderzoek. Tot slot zal ik in paragraaf 1.5 een toelichting geven op de gevolgde werkwijze.

§ 1.2 Aanleiding

§ 1.2.1 Inleiding

Om een duidelijk beeld te geven van de insteek van mijn afstudeerproject schets ik hier kort de de problematieken die aanleiding zijn geweest voor mijn onderzoek. Dit betreft de schaalvergroting en de voortschrijdende verkokering van het beleid die zich in Nederland voordoen. Dat is de achtergrond van mijn onderzoek naar integrale regionale ruimtelijke planning, en de aandacht voor het fenomeen Provinciaal Omgevingsplan. In paragraaf 1.2.2 zal ik ingaan op de schaalvergroting en in paragraaf 1.2.3 op de verkokering. In de laatste paragraaf leg ik het verband tussen de genoemde problematieken en het vakgebied stedenbouwkunde.

§1.2.2 Schaalvergroting

Een van de problemen die we bij ruimtelijke planning op regionale schaal zien, is de schaalvergroting en de daarbij achterblijvende bestuurlijke (re)organisatie. En niet alleen de bestuurlijk organisatie blijft achter, maar ook de organisatie van de ruimtelijke planningspraktijk en de instrumenten die zij tot haar beschikking heeft.

Publicatiedatum: 11/9/2001

'Noord- en Zuid-Holland samenvoegen'

De provincies Noord- en Zuid-Holland zouden weer moeten worden samengevoegd. Dat zou de eerste stap zijn naar een zogeheten Randstadprovincie. Zo'n zet is eigenlijk noodzakelijk, oordeelt commissaris van de koningin in Zuid-Holland, J. Franssen. Alleen zo kan de Randstad volwaardig meedraaien in 'het Europa van de regio's'.

Door de twee provincies samen te voegen ontstaat een 'sterke regio met sterke steden die eendrachtig kunnen samenwerken voor de belangen van de Randstad', zo staat te lezen in een bijdrage op de Forumpagina van Franssen maandag in de Volkskrant. Franssen pleit ervoor provincies samen te voegen tot krachtige landsdelen. Alleen zo kunnen Nederlandse regio's zich een goede plaats verwerven in Europa, denkt hij. Provincies die op zichzelf opereren zijn te klein voor Europa, zo suggereert Franssen.

Commissaris van de koningin J. van Kemenade in Noord-Holland is het eens met Franssen dat er serieus moet worden nagedacht over schaalvergroting. 'Maar dat geldt voor heel Nederland en niet alleen voor Noord- en Zuid-Holland. Er is sprake van een schaalvergroting van de publieke vraagstukken. Daarom moeten de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van provincies toenemen.'

Van Kemenade wil bij de discussie over schaalvergroting in de Randstad ook Flevoland en Utrecht betrekken.

Copyright (c) 2001 [Het Financieele Dagblad](#)



Figuur 1.1: De macht van de gemeente!?

Zoals gezegd hebben de toenemende mobiliteit en reissnelheden, en de ontwikkelingen op het gebied van informatie - en communicatietechnologie (ICT) de wereld en ook Nederland kleiner gemaakt. Naast veranderende leefstijlen en verhoudingen heeft dit onder meer een schaalvergroting tot gevolg gehad. De bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden veranderen slechts langzaam mee. Ook op het gebied van de ruimtelijke ordening ligt er een leemte. De meeste beslissingen met betrekking tot ruimtelijke ordening worden in Nederland op gemeentelijk niveau genomen. Deze schaal is over het algemeen te klein om het hoofd te bieden aan de ruimtelijke vraagstukken van tegenwoordig. De maatschappelijke problemen liggen op een andere schaal dan waarop ze kunnen worden opgelost. Dit heeft te maken met de grootte van gemeenten, maar ook met het beperkte instrumentarium van bijvoorbeeld de provincie. De afzonderlijke gemeenten hebben veel macht, en dragen vooral zorg voor hun eigen winkel. Zo wil elke gemeente graag zijn eigen bedrijfsterrein en nieuwbouwwijk en wil iedere provincie stad zijn eigen theater. De provincie heeft (nog steeds) te weinig middelen om het hoofd te kunnen bieden aan alle ruimtelijke problemen. Zelfs de provincies zoeken hun heil in schaalvergroting (zie artikel).

De afgelopen decennia zijn er de nodige ontwikkelingen geïnitieerd die verbetering in de situatie hebben gebracht, of trachtten dit te doen. De herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1985 gaven rijk en provincies meer verantwoordelijkheden. Met initiatieven als de Kaderwet, de zogenaamde Stadsprovincies en andere vormen van intergemeentelijke samenwerking heeft men de afgelopen jaren getracht de leemte op te vullen. Naast bovengenoemde initiatieven is men ook nog steeds bezig met gemeentelijke herindeling. In de net uitgebrachte Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening zijn ook nieuwe taken en verantwoordelijkheden weggelegd voor de provincie. Men is dus nog altijd bezig met vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, en daarmee met het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden.

§1.2.3 Verkokering

Een ander probleem wat speelt, is de verkokering van beleid die je bij de verschillende overheden kunt constateren. Dit hangt voor een groot deel samen met het, door voortschrijdend inzicht, ontstaan van een aantal 'onafhankelijke' beleidsvelden, zoals bijvoorbeeld het milieu. Verkokering van beleid wil zeggen dat de verschillende soorten beleid allemaal hun eigen ontwikkelingstraject doorlopen zonder dat daarbij directe afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen plaatsvindt. Zo ontstaan opzichzelfstaande plannen die elkaar in het ergste geval tegenspreken. En zo wordt dus ook onvoldoende gebruik gemaakt van mogelijke synergie-effecten.

Natuurlijk dragen de streekplannen die door de provincies zijn gemaakt bij aan de samenhang, maar door het complexer worden van de samenleving en de beperkte invloed op andere beleidsvelden bleef het effect hiervan beperkt.

Een aantal jaren geleden is de discussie omtrent omgevingsplanning begonnen. Duidelijk was dat het beleid versnipperd was, en het provinciale beleid sprak zichzelf regelmatig tegen. Er diende meer aandacht besteed te worden aan de afstemming. De verschillende provincies hebben dit allemaal op een andere manier opgepakt. Een aantal provincies maakt gebruik van het 'haasje-over'-principe, waarbij nieuw beleid zoveel mogelijk in het meest recente plan wordt overgenomen. Slechts voor die gevallen waarin het nieuwste plan geen uitspraak doet, wordt teruggegrepen op een minder recent plan. Diverse provincies hebben de oplossing gezocht in een zogenaamd koepelplan. Dit 'ontwikkelingsperspectief' staat boven de verschillende beleidsdocumenten, en is daarvoor richtinggevend. Een aantal provincies heeft inmiddels gewerkt aan het ontwikkelen van een Provinciaal Omgevingsplan (POP). Hierin worden diverse documenten zoals die nu bestaan gecombineerd. Dit betreft streekplannen, waterhuishoudingsplannen, milieubeleidsplannen en verkeers-, en vervoersplannen. Zo hoopt men een krachtiger document te hebben, waarin de verschillende beleidsterreinen optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd.

Naast het maken van een integraal instrument, zoals het Provinciaal Omgevingsplan zijn er andere mogelijkheden om het beleid te 'ontschotten'. Natuurlijk tracht men de communicatie tussen de verschillende beleidsvelden te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld door het aanpassen van procedures. Ook zijn er verschillende initiatieven om met een gebiedsgericht beleid problemen integraal aan te pakken. In de Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening en het nationale milieubeleidsplan zijn bijvoorbeeld de zogenaamde ROM-gebieden (zie paragraaf 3.3) aangewezen, voor regio's die te kampen hebben met forse problemen op het raakvlak van ruimtelijke ordening en milieu. Nadeel van deze aanpak is dat de projecten weliswaar intersectoraal zijn maar over het algemeen niet met elkaar samenhangen. Ook beleidsvelden die niet direct met de problemen te maken lijken te hebben, worden vaak niet bij het project betrokken. In die zin lijkt er sprake te zijn van een ad-hoc beleid.

Illustratief voor de verkokering van het beleid zijn wellicht de twee artikelen waarin Peter Paul Witsen in Blauwe Kamer 1 en 3, 2001 probeert een beeld te schetsen van het ruimtelijke beleid van de Nederlandse Rijksoverheid. Het feit dat hij daar meer dan 10 pagina's voor nodig heeft, maar vooral de titel: 'Acht Nota's, één Nederland' zijn denk ik tekenend.



Figuur 1.2: Verkokering

Artikel uit Brabants Dagblad van 19-04-2001

De cultuur van de voldongen feiten

'We beginnen alvast en de vergunning komt later wel'. Op deze manier zetten gewiekste burgers de onoplettende overheid voor het blok. Door een falende handhaving, ondoorzichtige wetgeving en ambtelijke verkokering bij gemeenten en provincie, rijgen 'de schizofrene situaties' zich aaneen. (..)

Regionaal Structuurplan (RSP)

Het RSP is een ruimtelijk plan. Het integreert de regionale plannen in de andere beleidsvelden, zoals het Regionaal Verkeers- en Vervoerplan (RVVP), economische beleidsnota's, het Landschapontwikkelingsplan, het Volkshuisvestingsplan en het Milieubeleidsplan. Hiermee vormt het RSP het kader voor de uitvoering van regionale projecten, zoals woningbouwlocaties, bedrijventerreinen, infrastructuur, groen en recreatieprojecten. Het RSP was een nieuwe taak, die niet verward moet worden met het intergemeentelijk structuurplan, zoals we dat uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) kennen. Het RSP is een planvorm tussen het gemeentelijk bestemmingsplan en het provinciale streekplan. In de systematiek van de WRO betekent dit dat het RSP moet worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Het RSP heeft echter een aantal specifieke kenmerken die voorheen niet of nauwelijks in de WRO voorkwamen. (..) (www.kan.nl)



Figuur 1.3: een regionale ruimtelijke visie (Haaglanden, 2001)

§ 1.2.4 Integrale regionale ruimtelijke planning

Stedebouwkundigen maken ontwerpen voor de uitbreiding van steden en dorpen en voor de vernieuwing van binnensteden en overige wijken en buurten van de stad. Waarom moeten zij zich bezig houden met grotere gebieden zoals regio's, provincies, het gehele land of zelfs delen van Europa? En wat is hun rol bij de integratie van beleid?

'Een stad kan niet bestaan zonder ommeland.' Om het functioneren van de stad te doorzien moeten we de regio's kennen waarmee de stad verbonden is. Bodem, water en lucht, geld-, informatie- en goederenstromen en personen die in en uit de stad gaan om in de stad te werken of buiten de stad te recreëren. Allemaal aspecten die van invloed zijn op de werking van de stad, en die daarmee handvatten bieden voor de oplossing van diverse maatschappelijke problemen.

Een ruim plangebied, waarin stad én platteland zijn opgenomen betekent meer keuzemogelijkheden voor de tracering van infrastructuur en de situering van woon- en werkgebieden. Door de enorme toename van mobiliteit en de voortschrijdende informatie- en communicatietechnologie is de actieradius van mensen en bedrijven veel groter geworden. Vroeger konden deze problemen vaak binnen de grenzen van de gemeenten worden opgelost, maar de wereld is de afgelopen eeuw een stuk kleiner geworden. Dit heeft de aandacht voor de regio vergroot, steden zijn immers geen gesloten systemen. Planologische beslissingen van een gemeente hebben gevolgen voor vele andere gemeenten, soms zelfs voor het land als geheel. Dit geldt zowel voor positieve beslissingen, bijvoorbeeld de aanleg van een zeehaven als voor negatieve zoals het weigeren van bouwvergunningen.

Er is in de praktijk grote behoefte aan samenhang. Plannen voor stedelijke en landelijke gebieden moeten op elkaar worden afgestemd; infrastructuur moet gebundeld en zo wijs mogelijk getraceerd worden. Stedebouwkundigen krijgen de kans om de regio vorm te geven door het werken aan intergemeentelijke structuurplannen, aan streekplannen voor de provincie en aan nationale nota's en bijbehorende schetsen. Hierdoor kunnen ze zorgen voor samenhang tussen stad en ommeland en tussen de verschillen steden onderling. (Walter, 1994)

Ondanks bovengenoemde theorie constateer ik in de vorige paragrafen nog steeds problemen. We kunnen nu stellen dat er in de praktijk nog te weinig sprake is van integrale regionale ruimtelijke planning .

§ 1.3 Vraagstelling

In de voorgaande paragraaf schets ik de aanleiding en probleemstelling van mijn onderzoek naar integrale regionale planning. In deze paragraaf zal ik aangeven welke vraag ik in mijn onderzoek zal beantwoorden. Oftewel, wat is het object (de case) van mijn onderzoek?

Bij mijn onderzoek heb ik mij gericht op het fenomeen 'omgevingsplanning'. 'Omgevingsplanning kwam begin jaren negentig in de belangstelling te staan van beleidsmakers en onderzoekers. De activiteiten die op provinciaal niveau werden ontplooid om de plannen voor ruimtelijke ordening, waterbeheer en milieubeheer samen te voegen tot provinciale omgevingsplannen, waren interessant, omdat allerlei hindernissen genomen moesten worden.' (De Roo, Schwartz 2001) Inmiddels bestaan er diverse invalshoeken op het begrip en wordt er op diverse bestuursniveaus over nagedacht en mee gewerkt. (zie hoofdstuk 3)

In mijn onderzoek focus ik op de provincie, en kies voor de provincie Zuid-Holland als case. De provincies hebben de afgelopen decennia meer verantwoordelijkheden gekregen. Het niet doorgaan van de stadsprovincies, de ontwikkeling van beleidsterreinen als milieu en water, de intrede van het subsidiariteitsbeginsel*, allemaal zaken die hierbij hebben meegespeeld. Ook speelt op provinciaal niveau de verkokering een duidelijke rol. Ik heb als case Zuid-Holland genomen, omdat deze provincie niet voor een omgevingsplan heeft gekozen, er enorm veel ruimtelijke ontwikkelingen spelen, en integraal werken juist hier van het grootste belang is.

De case kan nu als volgt omschreven worden:

*'Hoe kan de provincie Zuid-Holland de ruimtelijke planningspraktijk zo vormgeven dat optimaal integraal wordt gewerkt?'***

Ofwel:

'Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?'

Naast de integraliteit van een plan zijn hierbij ook het sturend vermogen en de flexibiliteit van belang. Zoals later zal blijken is ook het proces hierbij een essentiële factor.

Bij mijn onderzoek zal ik op een aantal zaken focussen. Ten eerste op het provinciaal omgevingsplan. Dit is voor een aantal provincies het antwoord op de bovenstaande vraag. In de tweede plaats op de integratie van infrastructuurplanning die in de omgevingsplanning nogal eens buiten directe beschouwing wordt gelaten. En in de derde plaats op de rol die de stedenbouwkundige kan vervullen bij het oplossen van dit probleem.

* Dit beginsel kan het best omschreven worden als centraal wat moet, decentraal wat kan. De provincies hebben er zo nieuwe verantwoordelijkheden bij gekregen en worden nadrukkelijk verzocht gemeenten binnen een bepaalde context zelfstandig te laten opereren. Dit laatste was feitelijk al het geval, de provincies krijgen er dus taken bij.

** Optimaal integraal, dus niet maximaal integraal, wat tot allerlei nodeloze problemen kan leiden.

§ 1.4 Doelstelling

Het afstuderen betreft dus een onderzoek naar de mogelijkheden van integrale regionale ruimtelijke planning, in de provincie Zuid-Holland. In plaats van een onderzoek naar omgevingsplanning, ofwel het provinciale omgevingsplan (POP), waarbij ik de positieve aspecten van zo'n POP probeer toe te passen in Zuid-Holland, neem ik de vermeende positieve aspecten als uitgangspunt. Deze aspecten zijn terug te vinden in mijn centrale doelstelling:

'De centrale doelstelling is om een handreiking te bieden aan de provinciale overheden om te komen tot integrale regionale ruimtelijke planning. Om aan te geven waar de mogelijkheden liggen om de ruimtelijke ontwikkelingen op regionale schaal te sturen. En hoe daarbij een integrale aanpak te bewerkstelligen, om zo optimaal gebruik te kunnen maken van de kansen die er liggen en problemen op te lossen.'

Dit doe ik (mede) op basis van ervaringen bij andere provincies met het **provinciaal omgevingsplan**. Deelvraag van het onderzoek is dan: 'Wat zijn de aandachtspunten bij de totstandkoming, de uitwerking en de ingebruikname van een POP? Welke voordelen heeft een POP boven de traditionele plannen en hoe kan hier optimaal gebruik van gemaakt worden?'

Ik beperk mij bij het onderzoek naar Provinciale omgevingsplannen tot het integrale aspect van de plannen. En zo kan ik dus ook voorkomen dat ik me te veel bezig ga houden met de juridische, bestuurskundige en andere, voor mijn afstuderen, minder relevante aspecten.

Deze insteek uit zich voornamelijk in de uitvoerige bestudering van dit nieuwe planinstrument, en de keuze om ook bij het bestuderen van de beleidspraktijk de kiezen voor provincies die werken met een omgevingsplan.

Een belangrijk aspect hierbij is de integratie van **infrastructuurplanning** met de ruimtelijke ordening. Niet alleen is de planning van infrastructuur (in de breedste zin, dus ook bijvoorbeeld ICT-infrastructuur) essentieel voor de ruimtelijke ordening, ook is met het aanleggen / onderhouden van infrastructuur relatief veel geld gemoeid. Als dit gestoken kan worden in integrale projecten, kan dit grote synergie-effecten tot gevolg hebben.

Ook uit het oogpunt van de infrastructuurplanning is het logisch om uit te gaan van integraliteit. In de meeste provincies, is de aanleg van infrastructuur namelijk niet direct bij omgevingsplanning betrokken. Overigens is ook op de andere bestuursniveaus volledige integratie tussen ruimtelijke ordening en infrastructuur uitzonderlijk.

Bij de bestudering van de integratie van ruimtelijk beleid zal ik steeds extra aandacht besteden aan deze beleidssector. Dit komt met name terug bij de keuze van projecten bij het bestuderen van de praktijk en de voorbeelduitwerking in hoofdstuk 6.

Bij de integrale planning zie ik een bijzondere rol weggelegd voor de **stedebouwkundige**, een deel van het onderzoek zal zich richten op de (mogelijke) taken en verantwoordelijkheden van de stedebouwkundige bij de totstandkoming van een integraal plan.

Eigenlijk mist hier de toevoeging 'ontwerper'. Er zijn, ook de laatste decennia, genoeg stedebouwkundigen en planologen, betrokken geweest bij de ruimtelijke planningspraktijk in de provincie. Verzuimd heeft men echter om oplossingsgericht te werken door ontwerpers te betrekken bij het zoeken naar integrale oplossingen. Bij het onderzoek zal ik me voornamelijk toespitsen op de 'integrale' rol van de stedebouwkundige. De verschillende netwerken en beleidsdoelstellingen zullen regelmatig in strijd met elkaar zijn, dit zorgt uiteraard voor de nodige problemen. De 'Delftse' stedebouwkundige is gewoon bezig te zijn met het oplossen van problemen!

Het feit dat ik me als student stedebouwkunde met deze problematiek bezig houd vooronderstelt een (prominente) rol van de stedebouwkundige bij integrale regionale ruimtelijk planning. Deze wetenschap is dus vanzelf impliciet aanwezig in het onderzoek. Ik zal in het rapport, waar mogelijk, deze rol expliciteren.

§ 1.5 Werkwijze

Hoe ben ik nu te werk gegaan om de vraagstelling uit paragraaf 1.3 te beantwoorden en de doelstelling uit paragraaf 1.4 te bereiken? De case uit paragraaf 1.3 is hierbij leidend. De case doet onderzoek naar de vraag of een provinciaal omgevingsplan ook een oplossing is voor Zuid-Holland. En zo ja, op welke manier, zo nee hoe dan wel. Het onderzoek richt zich in eerste instantie op omgevingsplanning in het algemeen en het provinciaal omgevingsplan in het bijzonder. Vervolgens richt ik mij op de werking van de provinciale planningspraktijk. De conclusie: de invloed van complexiteit en het belang van selectiviteit, en het concept van beslissingsvensters, wordt uitgewerkt in een voorbeelduitwerking voor de Zuidvleugel. Hier wordt naar toegewerkt in de hoofdstukken 2, 3 en 4, waar achtereenvolgens het kader, de theorie en de praktijk worden behandeld.

In hoofdstuk 2, 'Context' beschrijf ik het kader waarin de case moet worden gezien. Hoe zit het ruimtelijke planningsproces in elkaar? Welke partijen zijn daar eigenlijk bij betrokken? Wat is de rol van de overheid, en welke middelen heeft de overheid tot zijn beschikking om wat te bereiken. Om tot slot specifiek in te gaan op de provincie, en de rol die zij speelt in de ruimtelijke ordening. Met name in het voortraject heb ik veel onderzoek gedaan naar de bestuurlijke en juridische context. Dit was noodzakelijk om enigszins vat te krijgen op het onderwerp. Ook de praktische werking van de planningspraktijk is pas gedurende het onderzoek echt duidelijk

geworden. Dit zijn duidelijk zaken waar in het reguliere onderwijs op de Faculteit Bouwkunde weinig of geen aandacht aan is besteed. Veel van dit onderzoek is uitgewerkt in dit hoofdstuk 2, maar is feitelijk impliciet noodzakelijk geweest voor het hele onderzoek.

Hoofdstuk 3, 'Omgevingsplanning' beschrijft de theorie van de omgevingsplanning. In eerste instantie over omgevingsplanning in het algemeen, vervolgens specifiek met betrekking tot het ROM-gebiedenbeleid wat wel als opmaat voor omgevingsplanning wordt gezien. Daarna vervolg ik vanzelfsprekend met het provinciaal omgevingsplan. Ik eindig dit hoofdstuk met een conclusie ten aanzien van planaspecten die essentieel zijn voor de waarde van een plan. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op literatuuronderzoek en de conclusies heb ik gebruikt om gerichte vragen te kunnen stellen bij het praktijkonderzoek.

In hoofdstuk 4, 'Beleidspraktijk' ga ik dieper in op de ruimtelijke planningspraktijk in de provincies. Hiertoe heb ik in een viertal provincies interviews afgenomen. Ik heb gesproken met mensen die bij de betreffende provincies direct betrokken zijn bij het planningsproces. Bij de interviews ben ik uitgegaan van de in hoofdstuk 4 genoemde essentiële planaspecten. Ik ben in eerste instantie langs geweest bij twee provincies, Flevoland en Drenthe, die nu reeds werken met een provinciaal omgevingsplan. Daarnaast ben ik in Noord-Holland geweest. Daar is men als eerste begonnen met het proces om tot een POP te komen. Dit is uiteindelijk niet gelukt, interessant is natuurlijk te weten waarom. En tot slot natuurlijk, het object van mijn onderzoek, de provincie Zuid-Holland. Hier heb ik vooral gekeken wat men nu al aan integrale regionale ruimtelijke planning doet. Om een en ander te concretiseren heb ik per provincie een tweetal (intersectorale?) projecten ter sprake gebracht op het gebied van infrastructuur en ruimtelijke ordening.

In hoofdstuk 5, 'Conclusies en Aanbevelingen', trek ik conclusies ten aanzien van mijn case en biedt ik een handreiking voor provincies om te komen tot integrale regionale ruimtelijke planning. In dit hoofdstuk leg ik de vinger op de zere plek, maar geef ook aan waar de oplossing ligt. Tevens bied ik een planningsconcept, het 'beslissingsvenster', waarmee het mogelijk wordt optimaal integraal te werken aan de ruimtelijke planning van de regio.

Tot slot zal ik in hoofdstuk 6 een 'Voorbeelduitwerking' laten zien voor Zuid-Holland. Ik heb hier voor de Zuidvleugelregio gekozen. In deze uitwerking laat ik zien hoe een integraal ruimtelijk plan er voor deze regio uit zou kunnen zien. Ik zal me daarbij laten leiden door het concept uit hoofdstuk 5, en dientengevolge selectief zijn in de te behandelen problematiek. In dit geval zal ik me focussen op het mobiliteits- en verstedelijkingsvraagstuk wat speelt, en dan met name op de rol die het openbaar vervoer daarin heeft.

Hoofdstuk 2

Context

- § 2.1 Inleiding**
- § 2.2 Het Planningsproces**
- § 2.3 De Actoren**
- § 2.4 De Rol van de Overheid**
- § 2.5 Het Planningsinstrumentarium**
- § 2.6 De Provincie**

Hoofdstuk 2 Context

§ 2.1 Inleiding

Voordat ik uitgebreid in ga op omgevingsplanning en het omgevingsplan in het bijzonder, is het belangrijk om iets te zeggen over de context van de problematiek. Zo zal ik uitspraken doen over de Nederlandse planningspraktijk, de rol van de overheid in de ruimtelijke ordening, de betekenis van planning en het vigerende beleid. Ook zal ik een aantal begrippen definiëren en/of specificeren. Dit hoofdstuk biedt een kader voor mijn onderzoek naar integrale regionale ruimtelijke planning.

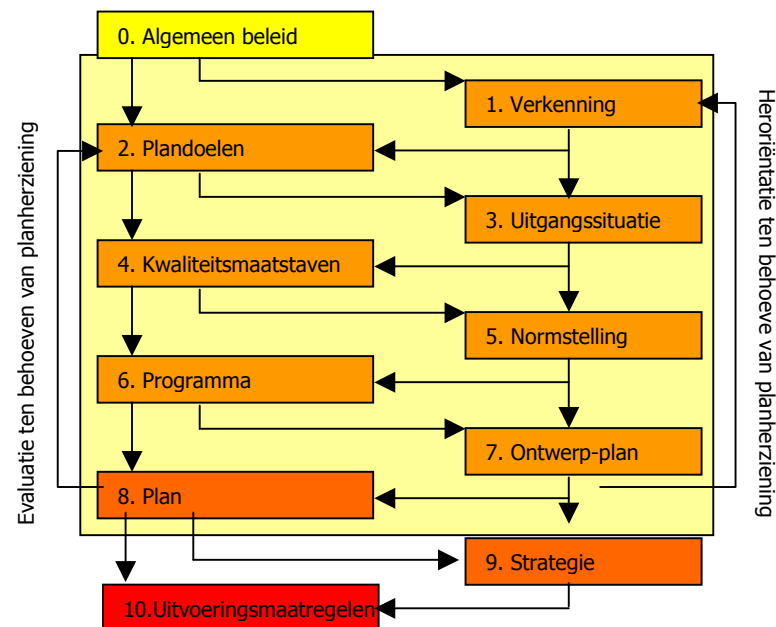
In paragraaf 2.2 zal ik ingaan op het planningsproces waarbinnen dit onderzoek plaats heeft. In paragraaf 2.3 komen de bij dit proces betrokken actoren aan de orde. Paragraaf 2.4 beschrijft de mogelijke rollen die de overheid binnen dit planproces heeft. In paragraaf 2.5 komt het instrumentarium aan bod wat de overheid tot haar beschikking heeft om de ruimte daadwerkelijk te plannen. Tot slot zal ik in paragraaf 2.6 de specifieke rol van de provincie in het ruimtelijke planningsproces toelichten

§ 2.2 Het planningsproces

§ 2.2.1 Inleiding

In mijn onderzoek naar integrale regionale planning doe ik specifiek onderzoek naar het provinciaal omgevingsplan. Dit plan is 'slechts' een instrument in de gehele ruimtelijke planningsproces. In deze paragraaf zal ik kort ingaan op dit planningsproces.

Er gaat een heel proces vooraf aan de realisatie van een plan. In het schema van de Boer hiernaast is dit proces uitgesplitst in een groot aantal stappen. Te zien is ook dat zo'n plan het gevolg is van beleid en uiteindelijk moet uitmonden in een strategie en uitvoeringsmaatregelen. Verder is belangrijk om op te merken dat dit een cyclisch proces is. Zodra een plan is vastgesteld begint het proces eigenlijk weer van voren af aan.



Figuur 2.1: Planvormingsproces (naar De Boer, 1990,

Van Dale:

plan {het ~}

1 ontworpen stelsel dat aangeeft hoe men te werk wil gaan

2 voornemen tot iets

3 ontwerp voor ruimtelijke of economische ordening

4 niveau

5 perspectiefverdeling van een schilderij of vergezicht

II {het ~}

1 schets, plattegrond

Van Dale:

pro·ces (het ~)

1 [jur.] rechtszaak

2 ontwikkelingsgang

§ 2.2.2 Plan versus Proces

Voor de daadwerkelijke uitvoering van plannen is de kwaliteit van het plan zelf vaak niet doorslaggevend. De kwaliteit van het proces heeft hierop ook een hele grote invloed. Waar, wanneer en wie worden er bij het project betrokken, en hoe kunnen we de middelen zo effectief mogelijk inzetten?

De overheid stelt randvoorwaarden; initiatieven (met name uitvoeringsinitiatieven) en investeringen komen voor het grootste gedeelte (90%) voor rekening van andere partijen. De overheid stuurt datgene wat in rapporten te staan komt, niet zo zeer wat er nu daadwerkelijk gebeurt. Niet het plan is zodoende sturend maar de processen: het (streek)plan is op dit moment feitelijk vaak niet meer dan de stand van zaken van de verschillende processen.

De behoefte aan afstemming blijft natuurlijk. In mijn ogen is planning dan ook het middel dat het geheel van projecten bindt en deze zo een meerwaarde kan geven. Dus een plan maakt het mogelijk om rationeel te kunnen beslissen welke projecten wel en welke niet, in hun samenhang, kunnen bijdragen aan het beleid (de duurzame ontwikkeling van onze samenleving?). Of hoe zouden bepaalde projecten bijgestuurd moeten worden?

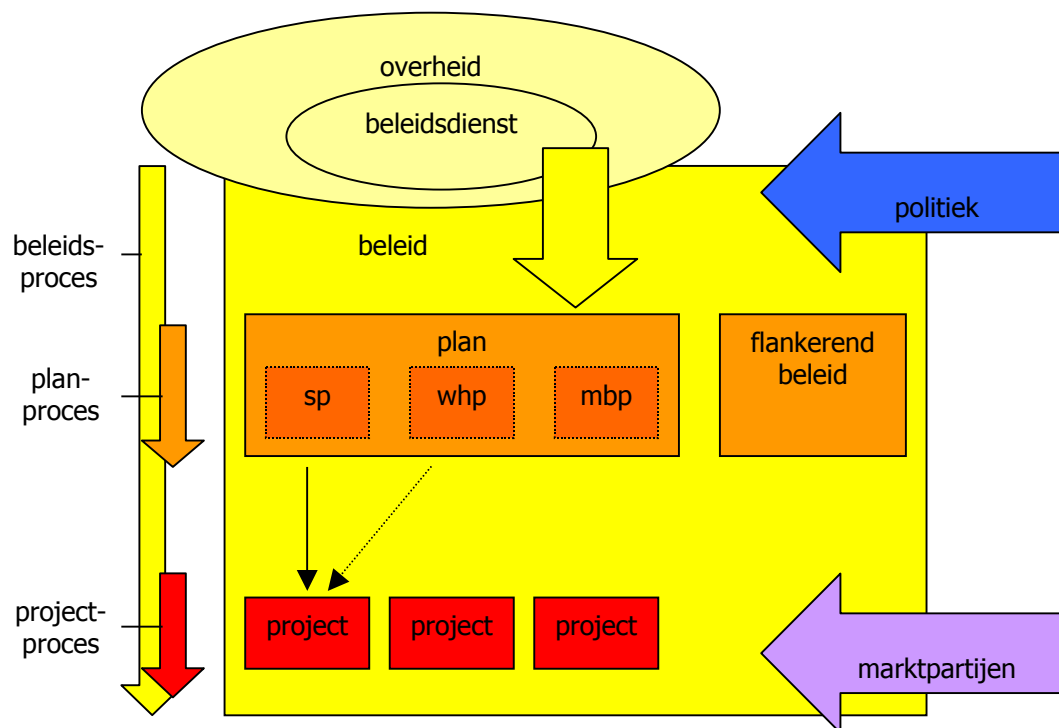
Er zijn ook initiatieven en ontwikkelingen die buiten het krachtveld van de overheid vallen. Deze hebben elk hun eigen invloedssfeer en de overheid kan slechts haar beleid hier op aanpassen. Er is dan geen sprake van sturend, maar van volgend beleid.

De stedenbouwkundige is bij uitstek degene die randvoorwaarden en initiatieven kan vertalen in een integraal plan. Hij is dan ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van het plan. Voor de uitvoering van dit plan is hij echter wel grotendeels afhankelijk van de kwaliteit van het proces. Ik zal me bij het vervolg van mijn afstudeerproject voornamelijk richten op het (integrale) plan zonder daarbij het proces te verwaarlozen.

§ 2.2.3 Van Initiatief tot Uitvoering

Zoals gezegd is het proces (van initiatief tot uitvoering) erg belangrijk. In figuur 2.2 is een schema te zien van het beleidsproces. Binnen het beleidsproces lopen er nog een aantal processen zoals het planproces, en het proces dat uiteindelijk moet leiden tot de uitvoering van projecten.

Beleid wordt opgesteld door de overheid en goedgekeurd/afgekeurd/aangepast door de politiek (de volksvertegenwoordiging). Het moge duidelijk zijn dat de politiek zich in alle fasen van het beleidsproces zal mengen. Het beleid wordt uitgewerkt in een plan en flankerend beleid, en de uitvoering van het beleid verloopt middels dit plan en de projecten die hier uit 'voortvloeien'. In het onderstaande schema is de overheid producent, en worden marktpartijen pas betrokken in de realisatiefase.



Figuur 2.2: Het beleidsproces

§ 2.3 De Actoren

§ 2.3.1 Inleiding

Bij het in de vorige paragraaf beschreven planningsproces zijn diverse actoren betrokken. Deze hebben elk hun eigen rol in het proces. In deze paragraaf geef ik per actor aan welke rol zij (kunnen) spelen, en op welke manier zij dat kunnen doen. Zo wordt in de volgende paragrafen aandacht besteed aan de vele gedaanten van de overheid, de rol die marktpartijen spelen bij de realisering van plannen, en tot slot, de rol van de burgers.

§ 2.3.2 De Overheid

Dé overheid bestaat feitelijk niet, de overheid kent vele gedaanten. Op de eerste plaats hebben we op verschillende schaalniveaus verschillende overheden. Daarnaast is onderscheid te maken tussen bestuurders en deskundigen, en ten slotte zijn de deskundigen ook nog eens op zeer verschillende beleidsvelden actief. Overigens is er ook nog een grote schare aan semi-overheidsinstellingen betrokken bij ruimtelijke planning.

Bestuurslagen

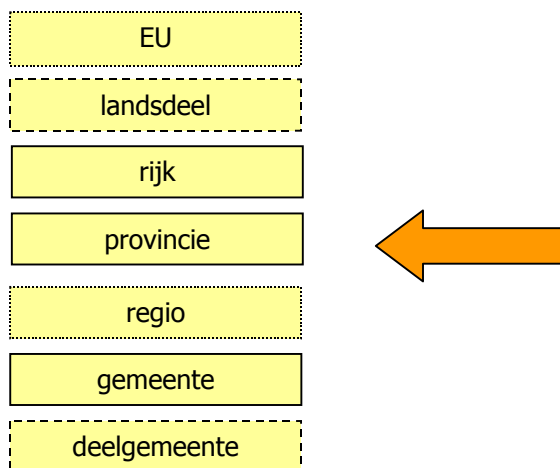
Natuurlijk hebben we te maken met de 3 traditionele bestuurslagen van Thorbecke: Rijk, Provincie en Gemeente. Daarnaast hebben we tegenwoordig nadrukkelijk te maken met de Europese Overheid. Een nieuw fenomeen dat de kop heeft opgestoken zijn de landsdelen. In de Vijfde Nota op de Ruimtelijk Ordening (NRO5) wordt Nederland verdeeld in 4 (of 5 inclusief de Noordzee) Landsdelen. Het Rijk heeft bij de voorbereiding van de NRO5 intensief overleg met de landsdelen. (NRO5, 2001) (zie inzet op de volgende pagina).

Ook bestaan er zogenaamde regionale samenwerkingsorganen, zoals bijvoorbeeld het Regionaal Orgaan Amsterdam, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rijnmond, die allen in meer of minder mate bevoegdheden hebben gekregen of zichzelf hebben toegeëigend. Een belangrijke bevoegdheid die ze hebben is de autoriteit (en de bijbehorende financiële middelen) op het gebied van regionaal verkeer en vervoer. Deze hebben in een aantal gevallen zelfs een uitvoerig overheidsapparaat, zo werken er bij Haaglanden ruim 100 medewerkers.

Een laatste bestuurslaag is de deelgemeente. Deze is niet overal van kracht, maar in Amsterdam en Rotterdam werken deze behoorlijk zelfstandig en zijn er zelfs aparte verkiezingen voor de verschillende deelraden.

Van Dale:

overheid (de ~ (v.))
geheel van personen aan wie in staat of stad enig gezag is opgedragen =>
autoriteiten, het bevoegd gezag.



Figuur 2.3: De overheid!?

In tegenstelling tot wat het schema wellicht doet vermoeden is hier geen sprake van een zuiver hiërarchische opbouw. De verschillende bestuurslagen hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden en zullen in de praktijk met elk van de andere lagen te maken hebben. Dit verschilt per beleidsterrein en per project. Bij het ene project zul je wellicht slechts met één bestuurslaag te maken hebben, terwijl je bij een ander project misschien wel met alle 7 te maken hebt. Later (paragraaf 2.6) kom ik terug op de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen ofwel de verticale samenhang of afstemming.

De invloed van Europees beleid op de ruimtelijke ordening zal de komende jaren waarschijnlijk groter worden, maar wat hiervan precies de gevolgen zijn, is niet te zeggen. De regiobesturen zijn niet overal van toepassing en hebben slechts een gedelegeerde verantwoordelijkheid/macht. Ik zal mij vanzelfsprekend met name richten op de rol van de provincie in de ruimtelijke planning. Wanneer er in de tekst gesproken wordt over de overheid zal het hier dus om de provincie gaan tenzij anders vermeld.

De provincies [Groningen](#), [Fryslân](#) en [Drenthe](#) hebben hun bestuurlijke krachten sinds 1992 gebundeld in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). In SNN-verband ontwikkelt het Noorden gezamenlijk beleid. En het is ook het SNN dat met het kabinet onderhandelt over dingen die het hele Noorden aangaan, niet de afzonderlijke provincies. Kerntaak is het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Noord-Nederland. Het gezamenlijk beleid van het Noorden is omschreven in het programma 'Kompas voor het Noorden'.

De uitvoering van het noordelijk beleid gebeurt door ambtenaren op de drie provinciehuizen en de uitvoeringsorganisatie, afzonderlijk gehuisvest in Groningen. Deze organisatie beoordeelt subsidieaanvragen, keert subsidies uit en zorgt voor de administratie van projecten. Het SNN speelt een coördinerende en stimulerende rol bij het ontwikkelen van projecten, die de economische structuur van Noord-Nederland versterken. Het SNN doet dit samen met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en andere overheden.

(<http://www.snnonline.nl>)



Figuur 2.4: Landsdeel west (NRO5, 2001)

Van Dale:

be- 'stuur (het ~)

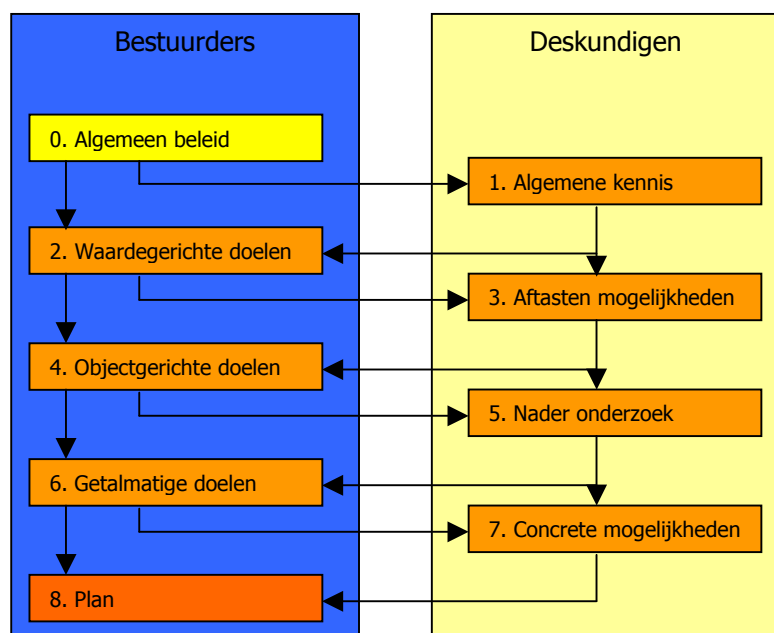
1 het leiden en regelen van zaken en personen => *beheer, bewind*

2 college dat krachtens opgedragen bevoegdheid de aangelegenheden van een vereniging, gemeente of staat regelt en leidt

Bestuurders versus Deskundigen

Binnen de overheid zijn bestuurders en deskundigen te onderscheiden, waarbij de deskundigen ook externen kunnen zijn. Bestuurders geven opdracht om een stuk beleid te formuleren, dit wordt dan in samenspraak opgesteld. De bestuurders worden middels de politiek gekozen door de 'burgers'.

Gedurende de planvorming treedt er een wisselwerking op tussen de bestuurders en de deskundigen. Door de voortdurende terugkoppeling tussen beiden kunnen de bestuurders hun wensen steeds beter formuleren. En krijgen de deskundigen steeds meer inzicht in de mogelijkheden. (De Boer, 1990)



Figuur 2.5: Planvorming (naar De Boer, 1990, p.20)

De verschillende bestuurders en deskundigen hebben over het algemeen een eigen portefeuille. Dat wil zeggen dat ze een eigen beleidsterrein met een eigen beleidsdienst hebben. Vaak wordt beleid in gescheiden sporen ontwikkeld. Elke beleidsdienst formuleert onafhankelijk van de anderen zijn eigen beleid, heeft zijn eigen instrumenten en maakt zijn eigen plannen. Dit noemt men verkokering. (zie § 1.2) De verdeling van beleidsdiensten verschilt per bestuursorgaan, maar men onderscheidt in dit kader doorgaans de beleidsvelden: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, water, natuur, economie, recreatie, landbouw, e.a..

De Ruimtelijke Ordening is in theorie een intersectoraal beleidsterrein dat de ruimtelijke aspecten van de verschillende beleidssectoren in hun samenhang bestudeerd en tracht te integreren (facetbeleid). (De Boer, 1990) In de praktijk gedraagt ook het beleidsveld Ruimtelijke Ordening zich als een sector. Mede als gevolg van het feit dat de andere sectoren dit zo zien. (zie § 2.4).

Het Provinciaal Omgevingsplan is een instrument wat door verschillende beleidsvelden samen wordt ontwikkeld.

§ 2.3.3 Marktpartijen

In paragraaf 2.2.2 is reeds aangegeven dat het grootste gedeelte van de initiatieven van marktpartijen komt. Wellicht nog belangrijker is dat ook een groot deel van de financiële middelen van deze private investeerders komen. De afgelopen jaren is er door de overheid steeds meer aandacht besteed aan zogenaamde publiek private samenwerking (PPS) (zie inzet hiernaast). Over het algemeen zijn deze PPS-constructies voornamelijk bij projecten in zwang. Bij planvormingsprocessen worden marktpartijen nog slechts zeer zelden betrokken. Terwijl deze partijen bij het realiseren van al deze plannen toch een zeer grote rol hebben. Ik zal in dit onderzoek de beperkte rol van deze marktpartijen meenemen als een kans op meerwaarde.

§ 2.3.4 Burgers

Uiteindelijk worden alle plannen gemaakt om het leven van de gewone burger te veraangename. Maar wat is nu de rol van de burger in het planproces. De burger wordt in dit proces vooral vertegenwoordigd door de politiek (de volksvertegenwoordiging). Mede door de mondigere burger realiseert men zich echter steeds meer dat de betrokkenheid van de burger bij het plan belangrijk is voor de waarde hiervan. Er komen dus steeds meer initiatieven om de burger actiever bij het planproces te betrekken.

De Provincie en zijn Burgers

De provincie treedt vaak op als regisseur van allerlei ontwikkelingen in een gebied, als oplosser van regionale problemen. De provincie overziet wat er speelt en handelt in overleg en samenwerking met andere overheden, maar ook met maatschappelijke instellingen, het bedrijfsleven. Personen en instanties kunnen op verschillende manieren invloed hebben op het beleid en de besluiten van de provincie. Burgers kunnen op verschillende manieren participeren in het besturen van de provincie, bijvoorbeeld door te stemmen of zichzelf beschikbaar te stellen al statenlid. Openbaarheid en communicatie zijn van groot belang voor wie over het beleid van de provincie geïnformeerd wil zijn en/of het wil beïnvloeden. De vergaderingen van provinciale staten en de statencommissies zijn in principe openbaar. En de provincie heeft de plicht iedereen die daarom vraagt informatie te verschaffen. Ook bestaan er op vele terreinen inspraakprocedures, om de bevolking bij de besluitvorming te betrekken. Wie het niet eens is met een besluit van de provincie kan daartegen in het algemeen eerst bezwaar en vervolgens beroep aantekenen.

Wat is PPS?

PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen: voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf bijdragen aan een vanuit commercieel perspectief aantrekkelijk project; de overheid creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten.

Het doel van Publiek-Private Samenwerking (PPS) is het realiseren van meerwaarde en efficiëntiewinst. Dit ligt binnen bereik als overheid en bedrijfsleven ieder datgene doen waar ze het best in zijn; er ontstaat zo een win-win situatie. Niet voor niets slaan overheid en bedrijfsleven steeds vaker de handen ineen om grote publieke investeringsprojecten op efficiënte wijze te realiseren. Het kenniscentrum PPS is opgericht om samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven te initiëren en te stimuleren. Het kenniscentrum PPS is vraagbaak en adviseur voor overheidsinstanties die interesse hebben in dit soort samenwerking en verstrekt algemene informatie aan het bedrijfsleven. (www.minfin.nl/pps)



Figuur 2.6: Inspraakavond

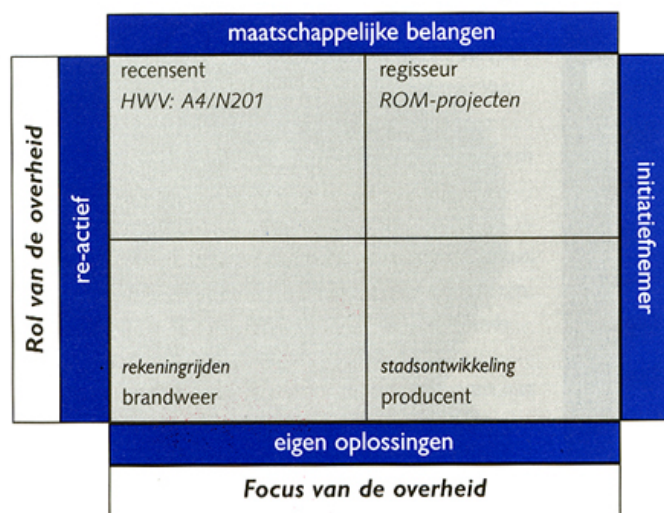
§ 2.4 De Rol van de Overheid

§ 2.4.1 Inleiding

Het maken van plannen met een wettelijke status is de verantwoordelijkheid van de overheid. Zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien zijn er bij het planningsproces nog andere actoren betrokken, maar rol van de overheid is onmiskenbaar. In deze paragraaf zal ik nader ingaan op de verschillende rollen die de overheid kan spelen. Op de rol van de overheid naar buiten toe, maar ook intern heeft de overheid diverse mogelijkheden om haar doel te bereiken. Tot slot een paragraaf die gewijd is aan het verschil tussen sectorbeleid en facetbeleid.

§ 2.4.2 Regisseur of producent?

Wat zijn de feitelijke sturingsmogelijkheden van de overheid – de maakbaarheid van de samenleving?! Is de ruimtelijke ordening wel van bovenaf georganiseerd? Het rijk is over het algemeen niet de initiator, en ook de provincie speelt vaak meer een faciliterende rol.



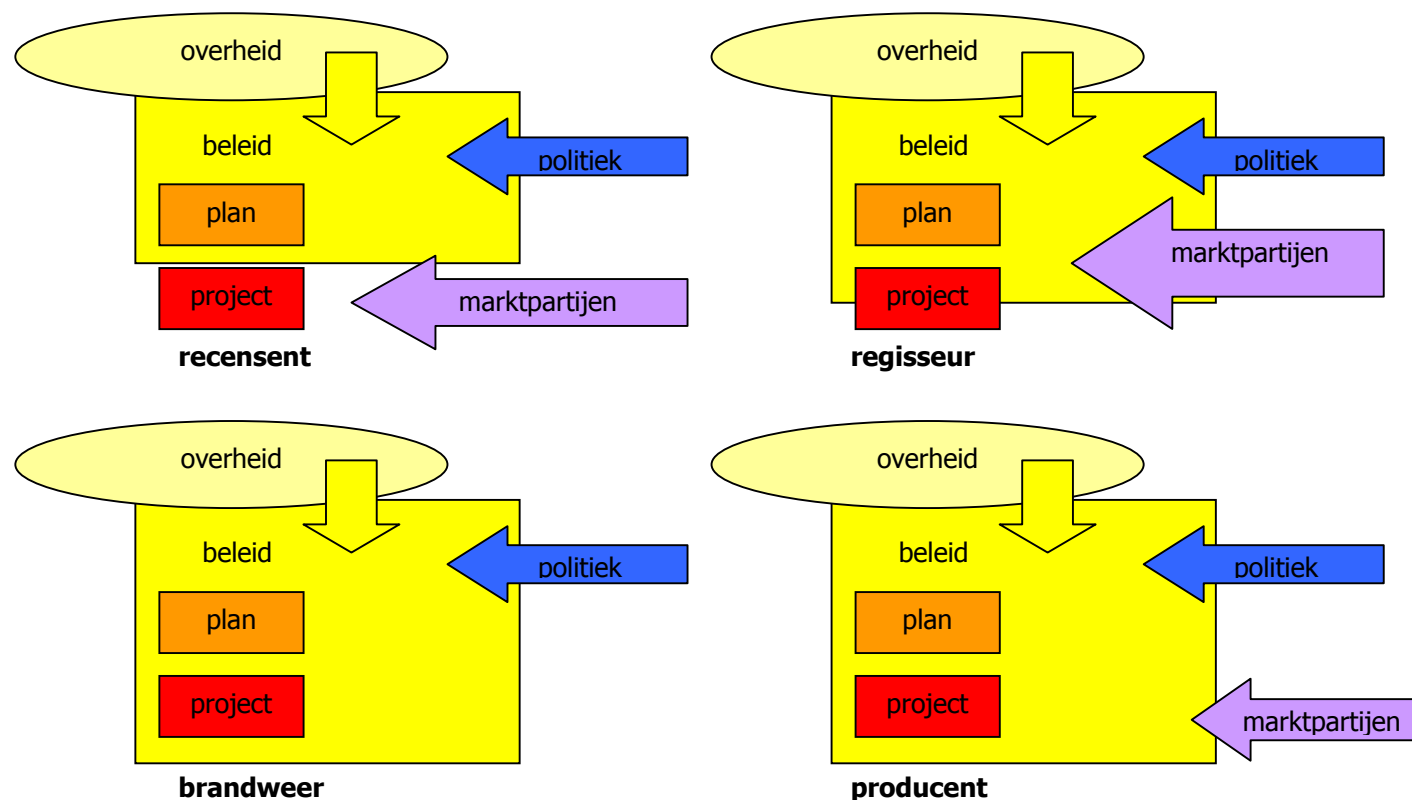
Figuur 2.7: de rol van de overheid (Schrijnen, S&RO 6/2000 suppl. plandag p4.)

Natuurlijk heeft ze de mogelijkheid om bepaalde ontwikkelingen juridisch wel of niet mogelijk te maken maar op zaken als economie, bevolkingsontwikkelingen, verdeling van (hogere) overheidsgelden, etc. heeft ze geen invloed. Ook is het nog maar de vraag in hoeverre deze juridische aspecten sturend zijn. Daarbij hebben we nog te maken met bijvoorbeeld de 'bijzondere projecten procedure', die weer ontwikkelingen buiten alle juridische instrumenten om mogelijk maken.

In de praktijk blijkt dat de overheden verschillende rollen kunnen vervullen. De omstandigheden, de aard van de problemen, de betrokken partijen, de urgentie van de situatie, die bepalen de rol die de overheid zichzelf uiteindelijk toe zal moeten eisen. Zie figuur 2.9.

De ruimtelijke ordening heeft van oudsher de functie om de verschillende beleidsvelden te integreren, maar wordt nogal eens buitenspel gezet. Omgevingsplanning is een poging om deze functie te verstevigen. Voor wat betreft de rol van de overheid is de provincie hier duidelijk in de regisseursrol te plaatsen. Daarbij beschikken de huidige Provinciale Omgevingsplannen over een uitgebreide uitvoeringsparagraaf/ -bijlage, en de overheid lijkt zich daarmee ook in de rol van producent te schikken. Deze projecten worden in de meeste gevallen echter door andere partijen uitgevoerd.

In het schema hieronder is te zien welke invloed de rol van de overheid op het beleidsproces heeft. Wanneer de overheid *recensent* is bij een project, valt dit project in eerste instantie buiten het beleid. Marktpartijen zijn initiatiefnemer en trekker van het project. De overheid kijkt instemmend toe. Als de overheid optreedt als *regisseur* zullen de projecten voor een groot gedeelte binnen het beleidsproces vallen. Een grote rol is echter reeds bij het maken van plannen gereserveerd voor de 'hoofdröspelers' bij de uitvoering, de marktpartijen. Wanneer de overheid als *brandweer* optreedt is er überhaupt geen sprake van een rol voor marktpartijen. De overheid treft de noodzakelijke maatregelen zonder hulp of inspraak van buitenaf. Over het algemeen is hier een situatie aan vooraf gegaan, waarbij marktpartijen alleen geopereerd hebben. Wanneer de overheid als *producent* optreedt zal het meer invloed op het hele beleidsproces hebben. Alleen bij de uitvoering van projecten is een rol voor marktpartijen weggelegd.



Figuur 2.8: De rol van de overheid in het beleidsproces

§ 2.4.3 Sturing of afstemming!?

Als overheid wil je een en ander in goede banen leiden. Daarvoor ontwikkel je beleid, een plan, om de ontwikkelingen te sturen. De mate waarin een plan deze ontwikkelingen stuurt is van diverse factoren afhankelijk. Over deze factoren is meer te lezen in paragraaf 3.5.

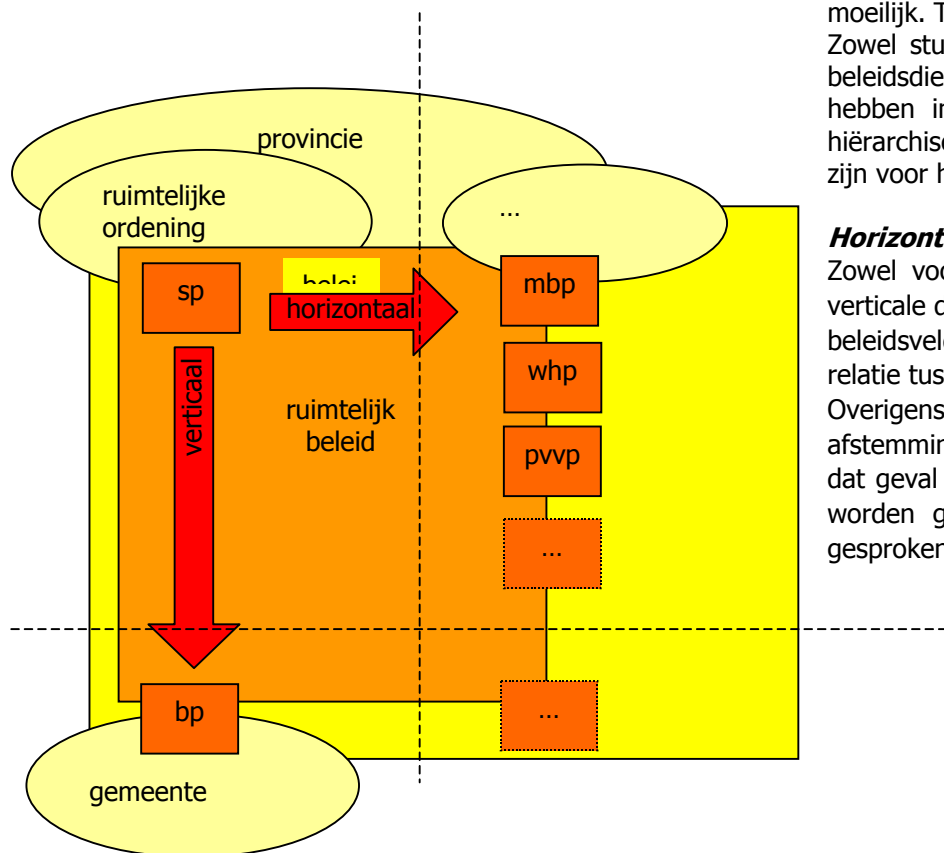
Maar zo'n plan staat doorgaans niet op zichzelf, vaak zijn er andere plannen van andere diensten of andere overheden die elkaar beïnvloeden. Nu is het zaak om deze plannen op elkaar af te stemmen. Zo creëer je niet alleen draagvlak, maar kunnen ook synergie effecten worden bereikt. Ook voorkom je zo dat plannen elkaar tegenspreken. Afstemming blijkt in de praktijk al erg moeilijk. Toch is afstemming slechts een stap in de richting van integratie.

Zowel sturing als afstemming hebben alles te maken met de relaties tussen de verschillende beleidsdiensten, overheden en andere partijen. Sturing en afstemming lijken tegenpolen maar hebben in feite dus heel veel met elkaar te maken. Welke organisatie je ook kiest, een hiërarchische, of juist een hele platte organisatie, de kwaliteit van de relaties zal doorslaggevend zijn voor het resultaat.

Horizontaal en Verticaal!?

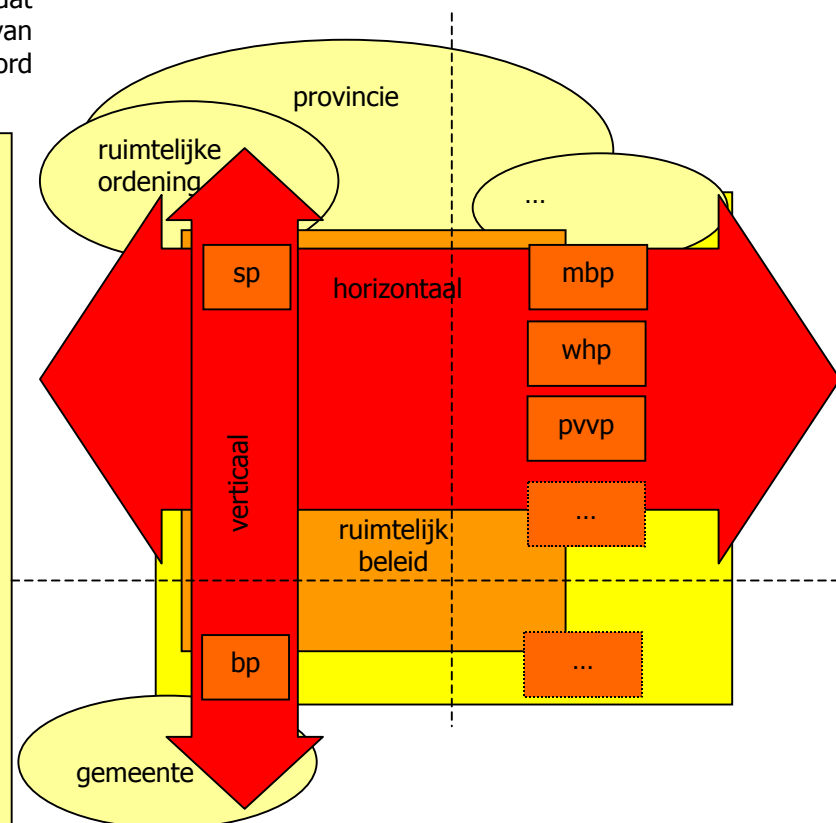
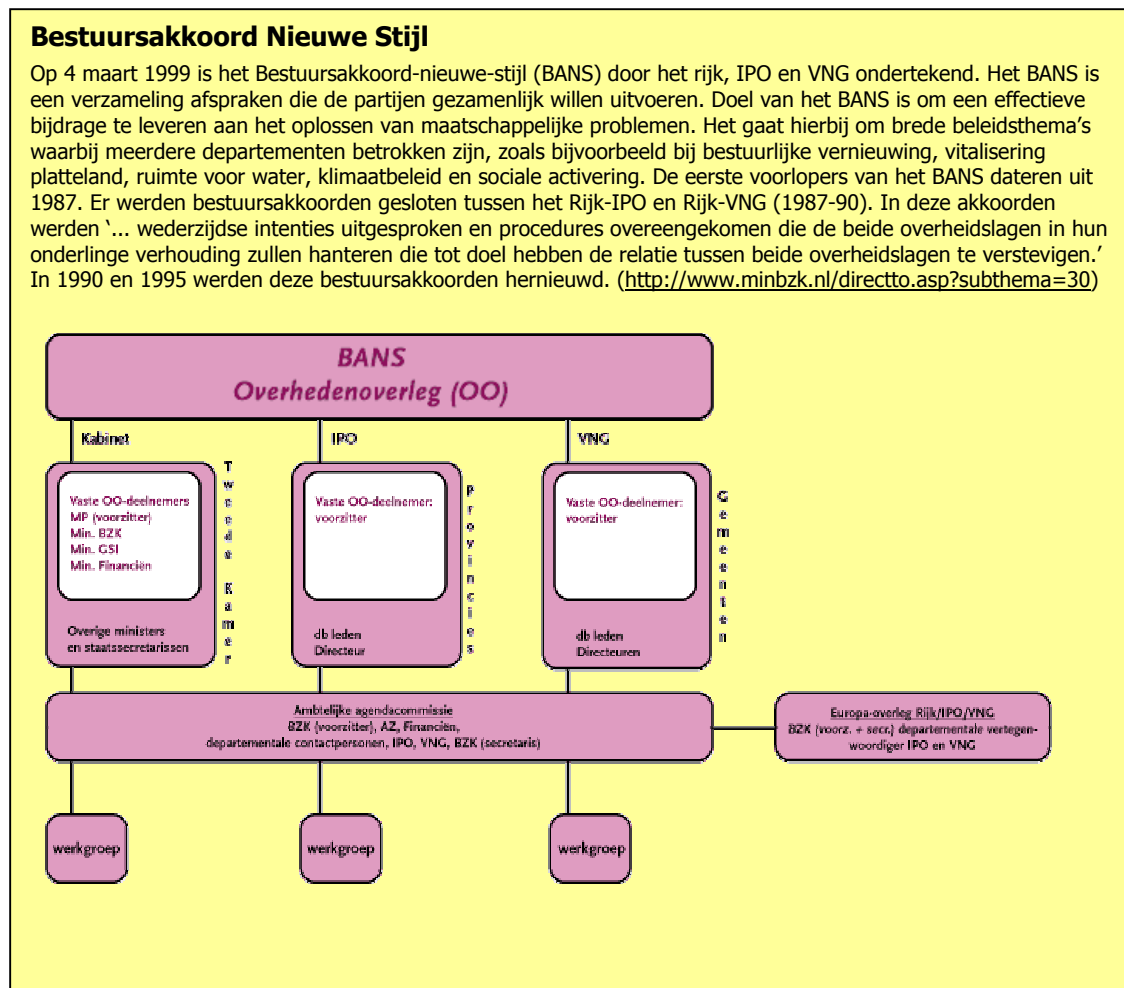
Zowel voor wat betreft sturing als afstemming bestaat er een horizontale dimensie en een verticale dimensie. De horizontale dimensie heeft betrekking op de relatie tussen de verschillende beleidsvelden op het betreffende schaalniveau. De verticale dimensie heeft betrekking op de relatie tussen de verschillende bestuurslagen en schaalniveaus.

Overigens hebben de provincies zelf de neiging om de horizontale dimensie te zien als interne afstemming/sturing en de verticale dimensie als externe afstemming/sturing. (Knijff, 2001i) In dat geval zal de afstemming met bijvoorbeeld een waterschap of maatschappelijke organisaties worden gezien als verticale afstemming. Het is goed hierop te letten wanneer hier over gesproken wordt.



Figuur 2.9: provinciale sturing

De provincie heeft ook een informele invloed op het ruimtelijke beleid van de rijksoverheid in de vorm van een lobby. We kunnen dus ook een sturingspijl naar boven tekenen. Ook heeft de provincie natuurlijk te maken met Rijksbeleid en kunnen we de integratie pijl doortrekken zodat ook de verschillende planologische kernbeslissingen (PKB) hier binnen vallen. Een voorbeeld van een project dat is gericht op de verbetering van de verticale afstemming is het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). (zie inzet)



Figuur 2.10: provinciale afstemming

§ 2.4.4 Sectorbeleid of Facetbeleid!?

Een belangrijk uitgangspunt bij het spreken over integrale planning is het definiëren van de status van de ruimtelijke ordening binnen de overheid. In deze paragraaf licht ik toe hoe ik het functioneren van de ruimtelijke ordening zie. En hoe het Omgevingsplan past binnen het geheel van beleidsvelden en op welke wijze dit in mijn ogen het best benaderd kan worden.

Ruimtelijke ordening en beleid

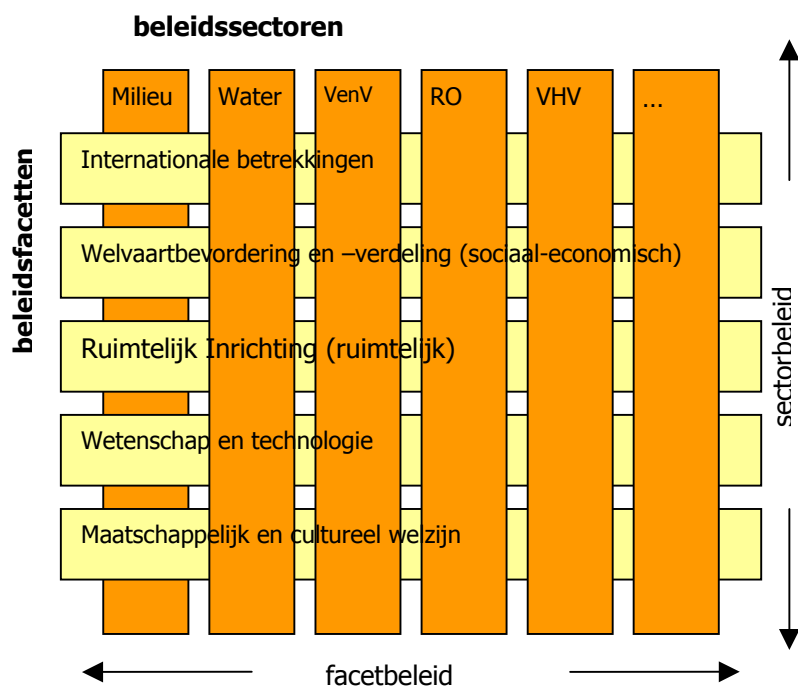
Met ruimtelijke ordening wordt ten behoeve van de samenleving een inrichting van het grondgebied nagestreefd waarbinnen de meest gunstige voorwaarden en omstandigheden worden verkregen door en voor de ontplooiing van mensen, ieder voor zich en in hun groepsverbanden. 'Met ruimtelijke ordening beïnvloeden we de ruimtelijke condities voor activiteiten en processen, zowel in positieve als in negatieve zin. De grootste invloed, in beginsel het laatste woord, heeft de overheid. Als de overheid zich met ruimtelijk ordening bezig houdt, in de zin van het nemen van maatregelen of het vaststellen van plannen is dat een vorm van ruimtelijk beleid.'

'Ruimtelijk beleid staat niet op zichzelf. Het is een afgeleide van het algemene beleid en het omvat daarvan het ruimtelijke facet. Ruimtelijk beleid is een facetbeleid: het richt zich op het totaal van de ruimtelijke facetten van de verschillende beleidssectoren. De overheid treedt, in de verschillende bestuurslagen, regelend op ten aanzien van allerlei activiteiten en ontwikkelingen in allerlei sectoren van het maatschappelijk leven. Meestal hebben deze een ruimtelijk facet, dat wil zeggen dat ze te maken hebben met ruimtelijke condities zoals ze veelal ook een sociaal-cultureel, een sociaal-economisch en een organisatorisch aspect kennen.' (De Boer, 1990, p.13)

Beleidsfacetten en beleidssectoren

'We hebben het ruimtelijk beleid gekarakteriseerd als facetbeleid. De overheid zou moeten trachten de ruimtelijke facetten van de verschillende beleidssectoren te integreren in een ruimtelijk beleid. Het totaal van de ruimtelijke facetten van de beleidssectoren bepaalt het beleidsfacet ruimtelijke inrichting. Facetplanning heeft een integrerend karakter, in zoverre dat de verschillende sectoren binnen dat facet tot een samenhang worden gebracht die meer is dan een optelsom.'

De Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur (commissie de Wolff) schrijft in haar rapport uit 1970 het volgende over het verschil tussen facetplanning en sectorplanning. 'Facetplanning is 'de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding gericht op het bevorderen van een systematisch en consistent beleid'. Sectorplanning is 'de concrete programmering van een tak van overheidsbeleid gericht op een zo soepel mogelijk verlopen van die activiteit.' (De Boer, 1990, p.49)



Figuur 2.11: Beleidsfacetten en sectoren (naar De Boer, 1990, p.50)

In theorie is dit te vatten in figuur 2.11. Ruimtelijke inrichting is het beleidsveld, dat van alle sectoren het ruimtelijke facet beslaat. Dit in relatie tot de andere facetten en natuurlijk niet zonder de verhouding tussen de ruimtelijke facetten van de verschillende sectoren in de gaten te houden.

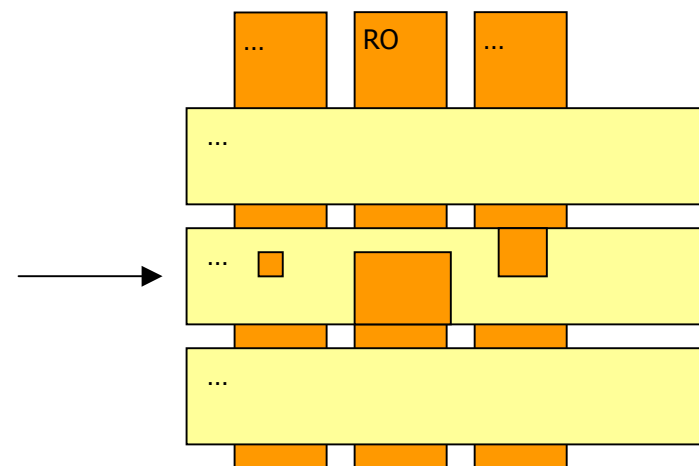
Het ruimtelijk beleid in de praktijk

In de praktijk is ruimtelijke inrichting, of ruimtelijke ordening zoals het vaker genoemd wordt gewoon één van de beleidssectoren. En worden er zonder 'aanzien des dienst' ook naast RO de nodige schuttingen gebouwd. De verkokering met betrekking tot de ruimtelijke ordening is een direct gevolg van de relatief bescheiden positie die het in praktijk krijgt toegewezen.

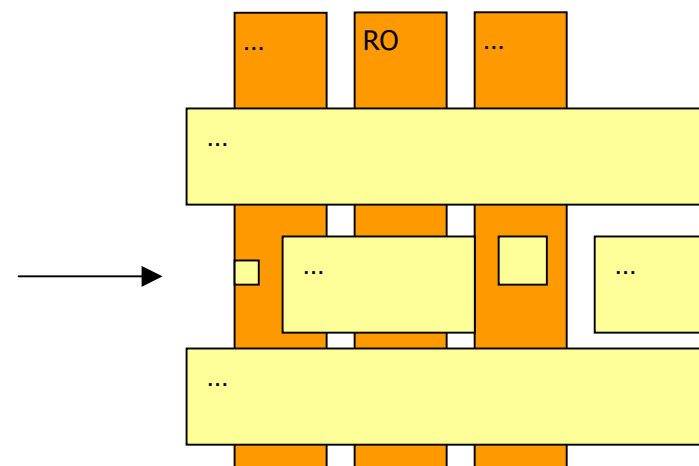
Een ander probleem voor het voeren van een beleid van RO is dat de greep van de overheid op de ontwikkelingen in verschillende sectoren sterk uiteenloopt. Zo is de mogelijkheid regelen op te treden bij de woningbouw aanzienlijk gemakkelijker dan bij het tot stand brengen van de juiste voorzieningen op de juiste plaats. Hierbij spelen diverse factoren, zoals macht, geld, maar ook bestuurscultuur een rol. Maar zelfs 'de traditionele synergie tussen volkshuisvesting en ruimtelijke ordening is verzwakt. Dit komt mede door de decentralisatie, verzelfstandiging en marktorientatie van het volkshuisvestingsbeleid.' (Priemus,1998)

De bijzondere positie van de ruimtelijke ordening is niet helemaal verdwenen. Zo komt het voor dat ambtenaren bij de afdeling RO standaard een salarisschaal hoger zitten dan ambtenaren van ander afdelingen.

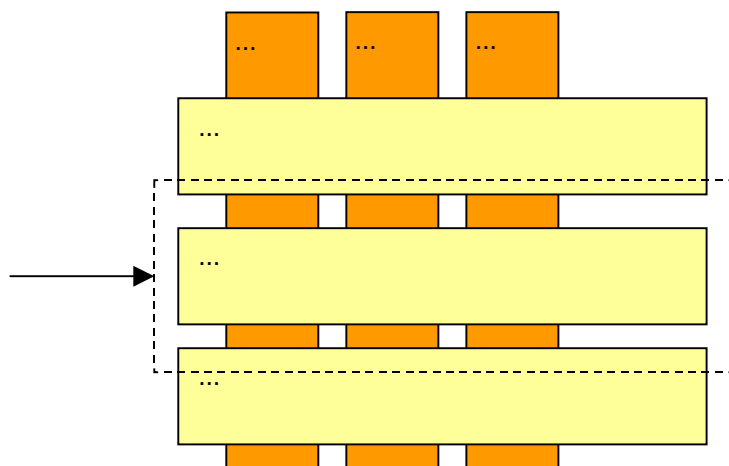
In figuur 2.12 is schematisch weergegeven hoe de invloed op de ruimtelijke ontwikkeling is verdeeld per sector. Alle invloeden vallen vanzelfsprekend onder het facet ruimtelijke inrichting, en het gros valt ook binnen de sector ruimtelijke ordening. In de praktijk (zie figuur 2.13) is de sector RO voor het grootste deel verantwoordelijk voor de ruimtelijke inrichting. Slechts in beperkte mate is zij in staat ook ruimtelijk beleid met betrekking tot andere sectoren mee te nemen en te integreren.



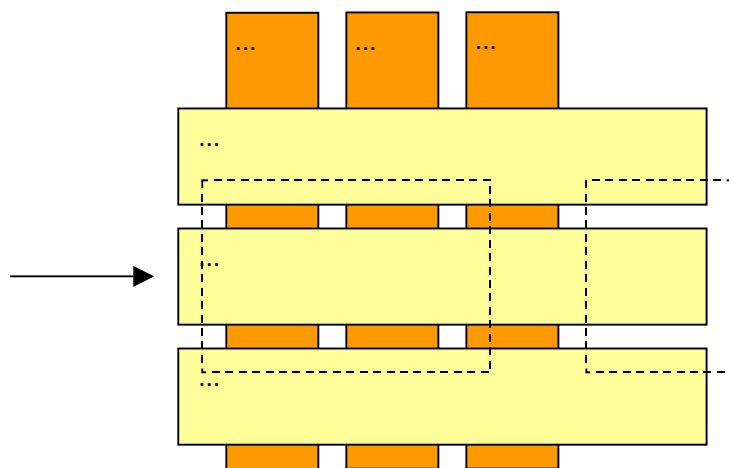
Figuur 2.12: invloed op de ruimtelijke ontwikkeling per sector



Figuur 2.13: Het ruimtelijk facet in de praktijk



Figuur 2.14: Het omgevingsplan in theorie



Figuur 2.15: Het omgevingsplan in praktijk

In theorie gaat het omgevingsplan over alle ruimtelijke facetten, en neemt in elk geval de relatie met de overige facetten in acht. In de praktijk zijn in eerste instantie slechts die beleidsvelden meegenomen die een wettelijk ruimtelijk plankader hebben. Zo is bij de eerste generatie omgevingsplannen de beleidssector verkeer en vervoer niet integraal meegenomen (vanzelfsprekend is er wel sprake geweest van afstemming).

Ontwikkelingen in het ruimtelijk beleid

De commissie de Wolff had voor het RO-beleid nog een voetstuk in gedachten met het predikaat facetbeleid. Twee decennia later kon ook het milieubeleid met enig recht ditzelfde predikaat claimen, waarmee de zin in het onderscheid tussen sector en facet goeddeels werd ondergraven. Het beleid werd in toenemende mate vanuit de sectoren gemaakt. Deze sectoren ontwikkelden zich in snel tempo, met een eigen wettelijk kader, een eigen planstelsel, een eigen organisatiestructuur, eigen vergunningen en toetsingskaders, eigen uitvoeringsorganen en een eigen cultuur. (Schwartz, S&RO december 2001)

Deze ontwikkelingen hebben een voortgaande verkokering tot gevolg gehad. Uiteindelijk betekent dit een afname van effectief en efficiënt beleid, zeker voor die vraagstukken die zich niet laten voegen naar de onderscheiden beleidssectoren. Omgevingsplanning is een reactie op deze kritiek. Het kan in al zijn vormen gezien worden als de opvolger van het facetbeleid Ruimtelijk Inrichting zoals dat door de commissie Wolff is geschetst.

Omgevingsplanning

Een veel genoemde definitie van omgevingsplanning betreft al het beleid ten aanzien van de planning van de fysieke leefomgeving. In theorie is dit de natuurlijk de ideale vertaling van het facetbeleid. In de praktijk wordt meestal gewerkt met een combinatie van een Streekplan een Milieubeleidsplan en een Waterhuishoudingsplan. Buiten het feit dat hier niet direct het ruimtelijke economisch beleid of de planning van infrastructuur in wordt meegenomen, betreft het hier ook niet ruimtelijk beleid op het gebied van Ruimte en/of water. Zie verder hoofdstuk 3.

§ 2.5 Het planningsinstrumentarium

§ 2.5.1 Inleiding

Om de ruimte om ons heen te ordenen en de ontwikkelingen enigszins te kunnen sturen heeft de overheid de beschikking over een zogenaamd planningsinstrumentarium. In de volgende paragraaf zal ik eerst ingaan op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Deze wet vormt de basis voor het grootse deel van het instrumentarium. Eén van deze instrumenten is de (rijks)nota op de ruimtelijke ordening. Dit is ook het kader voor het provinciale ruimtelijke beleid. Op provinciaal niveau hebben wij het streekplan als belangrijkste ruimtelijke instrument. Het streekplan zal in paragraaf 2.5.4 uitgebreid worden besproken.

§ 2.5.2 De Wet op de Ruimtelijke Ordening

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is het belangrijkste wettelijke kader voor de ruimtelijke ordening van Nederland. De wet stamt uit 1965, maar is sindsdien vele malen herzien. De Wet op de Ruimtelijke Ordening is de basis voor ruimtelijke planningsinstrumenten als de planologische kernbeslissing (PKB), het streekplan, het (regionaal) structuurplan en het bestemmingsplan. De WRO is niet alleen als een wettelijk kader voor overheden bedoeld. Burgers kunnen ook te maken krijgen met deze wet. Denk bijvoorbeeld aan inspraak bij bestemmingsplannen of het aanvragen van bouwvergunningen.

Op dit moment wordt hard gewerkt aan een fundamentele herziening van de WRO, omdat deze wet door alle wijzigingen van de afgelopen jaren het karakter heeft gekregen van een 'lappendeken'. De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening moet een overzichtelijke en duidelijke wet worden, die qua inhoud is toegesneden op de eisen van deze tijd.

Er is al kritiek op het concept, bijvoorbeeld dat buitenwettelijke ruimtelijk relevante plannen niet staan genoemd in de wet. Het gaat hierbij dan om bijvoorbeeld een natuurbeleidsplan, recreatieplannen of een ontgrondingsplan. Ook wordt er gepleit voor een gelijklopende totstandkomingsprocedure van provinciale plannen (wettelijk of niet), om beleidsinhoudelijk afstemming te vergemakkelijken. Naast verschillen in procedure zijn er ook verschillen in voorgeschreven geldingsduur. Gelijktrekken van deze 'herzieningstermijn' is nog niet zo eenvoudig. Rechtszekerheid en actualiteit staan hier schijnbaar tegenover elkaar. Toch is het denkbaar dat alle genoemde plannen eens in de vier jaar geheel of gedeeltelijk opnieuw worden vastgesteld. Bijvoorbeeld bij het aantreden van een nieuw provinciaal bestuurscollege. (VROM, juni 2000) Ook de Sociaal Economische Raad (SER) heeft in een briefadvies (zie persbericht hiernaast) een aantal belangrijke punten aangehaald.

(www.ser.nl)

Briefadvies over de herziening van de WRO: MEER INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING NODIG

8 november 2001 – persbericht SER

(..)In het in september jl. vastgestelde advies *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* heeft de raad zijn opvattingen over gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie uitgewerkt in een schets van een heldere procesarchitectuur. Een herziene WRO moet in de bestuurlijke en juridische regelingen voor een goede afstemming van publieke en private ontwikkelingsprocessen voorzien.

Intergemeentelijke samenwerking

Uit de Vijfde Nota kwam de behoefte aan effectieve regionale samenwerking duidelijk naar voren. Het voorontwerp WRO spreekt veel te vrijblijvend over intergemeentelijke structuurvisies als een "mogelijkheid" en gaat voorbij aan de dringende behoefte aan een omslag in de bestuurscultuur. De SER vindt het dan ook passend om de verplichting tot het elke tien jaar opstellen van intergemeentelijke structuurvisies die nu geldt voor kaderwetgebieden, uit te breiden tot in ieder geval alle stedelijke gebieden.

Een structuurvisie wordt geacht het vaststellende bestuursorgaan te binden. Die bindende werking zou volgens de SER logischerwijs ook moeten uitgaan van een intergemeentelijke structuurvisie naar de bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten.

Het belang van de structuurvisie

Voor een gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie is het nuttig strategische visies en juridisch bindend beleid helder te onderscheiden. De SER verwelkomt dan ook de introductie van de figuur van de structuurvisie in de WRO als een middel om – in combinatie met het van structuurvisies af te leiden instructies – zowel richting als ruimte te geven aan interactieve ontwikkelingsprocessen. Volgens de SER zouden de verschillende bestuurslagen moeten worden verplicht tot het opstellen van dergelijke visies.

De provinciale structuurvisie zal het grondgebied van de provincie moeten indelen in een aantal gebieden (regio's) die bepalend zijn voor de kring van samenwerkende gemeenten en de gebiedsafbakening van hun structuurvisies.

Rijk en provincies kunnen inhoudelijke instructies geven die bij de vaststelling van bestemmingsplannen in acht moeten worden genomen. Een dergelijke instructie zal naar de mening van de SER in beginsel moeten kunnen worden afgeleid van een vastgestelde structuurvisie. (..)

(www.ser.nl)

Vijfde Nota over de ruimtelijke Ordening 2000-2020

Op 15 december 2000 heeft het Kabinet de nota 'Ruimte maken, Ruimte delen' vastgesteld; de Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening. Dit is deel 1 van de zogenoemde 'Planologische Kernbeslissing' (pkb) Nationaal Ruimtelijk Beleid.

Deel 3 van de pkb is op 23 november 2001 door de ministerraad vastgesteld en op 28 november 2001 aan de Tweede Kamer verzonden. Dit deel 3 bevat het kabinetsstandpunt over het nationaal ruimtelijke beleid en is tot stand gekomen na inspraak, bestuurlijk overleg en advies. De resultaten van inspraak, bestuurlijk overleg en advies zijn te vinden in deel 2 van de pkb.

De parlementaire behandeling van PKB deel 3 is vooralsnog echter stopgezet. Nog niet bekend is wanneer die behandeling zal worden hervat.

(www.minvrom.nl)



Figuur 2.16: Ontwikkelingsbeeld stedelijke netwerkend (NRO5)

§ 2.5.3 De Vijfde Nota

De afgelopen jaren is men druk bezig geweest met het schrijven van de Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening. Inmiddels is men toe aan de parlementaire behandeling van deel 3 van de planologische kernbeslissing. Op dit moment is deze behandeling stilgezet in verband met de formatie van een nieuw kabinet. (zie inzet)

Deze nota zal de komende jaren gaan dienen als kader voor het ruimtelijke beleid in Nederland.

“Ruimte Maken, Ruimte delen’, de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, is een nota op hoofdlijnen. Het is een strategische nota, die hoofdkeuzen van het rijk bevat voor de toekomstige ontwikkelingen van Nederland, mede in Europees verband. De nota bevat geen beslissingen over concrete locaties. In de Vierde Nota schreef het Rijk voor op welke plekken er in welke volumes gebouwd moest worden. In deze Vijfde Nota gebeurt dat niet. Provincies, regio’s en gemeenten bepalen dat zelf. Het rijk geeft alleen de spelregels mee op grond van de hoofdlijnen van beleid en van de criteria van ruimtelijke kwaliteit.” (NRO5, 2001)

De nota wordt alom geroemd om zijn goede analyse, maar men zet zijn vraagtekens bij de sturende werking die van de nota uit zal gaan. Het kader wat neer wordt gezet zou te vrijblijvend zijn en misstanden in de hand werken.

Sturing en de Vijfde Nota

‘Sturing in de Ruimtelijke Ordening en het openbaar bestuur

In hoofdstuk 7 van de Vijfde Nota wordt een nieuwe uitvoeringsstrategie uitgewerkt: het Rijk zal selectiever zijn in zijn bemoeienis met regionale en lokale ruimtelijke inrichting en op de aspecten die het Rijk tot zijn eerste verantwoordelijkheid rekent, zal het Rijk zich krachtiger opstellen.

De sturingsopgave uit de Vijfde Nota heeft twee dimensies: een 'horizontale' en een 'verticale'. De verticale dimensie omvat de vraag in hoeverre de Vijfde Nota zal leiden tot een betere afstemming van het ruimtelijk beleid tussen de verschillende bestuurslagen in Nederland.

De belangrijkste vraag op de horizontale dimensie is in hoeverre de Vijfde Nota het sturingskader biedt voor het ruimtelijk beleid op andere terreinen dan dat van de Ruimtelijke Ordening zelf: het ruimtelijk economisch beleid, het landbouw- en natuurbeleid, het grote-stedenbeleid, de volkshuisvesting, de recreatie en het verkeer- en vervoersbeleid.’ (NRO5, 2001)

Het Rijk maakt dus een duidelijke keuze in welke gevallen zij vooral sturend zullen optreden en in welke gevallen zij de lagere overheden meer verantwoordelijkheid zal geven. Ook in het geval van de provincie is de relatie tot de overige bestuurslagen van groot belang, met name voor de uitvoering van de plannen.

Zeker op rijksniveau is de verkokering een van de grote problemen. Provincies proberen zo goed en zo kwaad alle verschillende, elkaar vaak tegensprekende nota's, te integreren in hun beleid. Zij slagen daar doorgaans slechts in beperkte mate in. Tekenend voor het probleem is wat mij betreft de formulering. *'in hoeverre biedt de Vijfde Nota het sturingskader voor het ruimtelijk beleid op andere terreinen dan dat van de Ruimtelijke Ordening zelf'* Ruimtelijk beleid op andere terreinen dan dat van de Ruimtelijke Ordening zelf bestaat niet. (zie paragraaf 2.4 over facet/sector)

§ 2.5.4 Het Streekplan

Inleiding

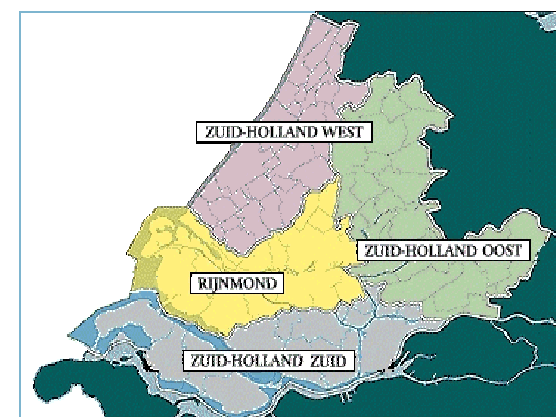
Binnen de provinciale ruimtelijke planvorming neemt het streekplan (art. 4a WRO) een centrale plaats in. (zie bijlage I) Het streekplan is 'van oudsher' tevens hét ruimtelijke ordeningsinstrument om de verschillende beleidsvelden met elkaar te integreren. Als facetbeleid worden hierbij op provinciale schaal de ruimtelijke aspecten van de verschillende beleidsvelden gezien, en op elkaar afgestemd. De oude garde in de vakwereld begrijpt dan ook niet wat de noodzaak van omgevingsplanning is: 'we hebben immers al het streekplan'.

Het streekplan kent, net als de planologische kernbeslissing (PKB), het (regionaal) structuurplan en het bestemmingsplan zijn wettelijke basis in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De wet is in januari 2000 voor het laatst herzien. Het streekplan is in ieder geval voor wat betreft de ruimtelijke ordening de juridische basis voor het provinciale omgevingsplan. In de bijlage I is de integrale tekst van de wet met betrekking tot het provinciaal planologisch beleid te lezen. Opvallend is artikel 4a, waar in het eerste lid gesproken wordt over afstemming van het streekplan:

'1. (...) Provinciale staten geven bij het plan aan in hoeverre het voorgenomen beleid is afgestemd op, dan wel leidt tot aanpassing van het provinciale milieubeleid, het provinciale waterhuishoudingsbeleid of het provinciale verkeers- en vervoersbeleid en in hoeverre en binnen welke termijn zij voornemens zijn het geldende provinciale milieubeleidsplan, het geldende provinciale waterhuishoudingsplan of het geldende provinciale verkeers- en vervoersplan te herzien. (...)'

Genoeg wettelijke aanleiding dus ook, om integraal aan de slag te gaan. De feitelijk uitvoering van dit artikel wordt doorgaans aangeduid als 'haasje-over-constructie'.

In de volgende alinea's worden de juridische aspecten van het streekplan besproken. Ik vervolg met alinea's over omgevingsplanning, de relatie van het streekplan met andere provinciale plannen die van belang zijn voor het ruimtelijk beleid, en de horizontale afstemming van het streekplan.



Figuur 2.17: Streekplangebieden in Zuid-Holland

Voorgeschiedenis van het streekplan

Het streekplan werd voor het eerst wettelijk geregeld in de Woningwet 1931. In die regeling was het streekplan een facultatief intergemeentelijk plan, dat werd vastgesteld door de daarin deelnemende gemeenteraden en dat aan de goedkeuring van GS was onderworpen. Het streekplan was juridisch bindend voor de betrokken gemeentebesturen: de gemeentelijke bestemmingsplannen, toen nog uitbreidingsplannen geheten, dienden krachtens wettelijke bepaling met het streekplan in overeenstemming te worden gebracht.

Na een tussenperiode, waarin achtereenvolgens tijdens de Tweede Wereldoorlog een bezettingsregeling en daarna de voorlopige Wet inzake het Nationale Plan en streekplannen' golden, trad in 1965 de Wet op de ruimtelijke ordening in werking. In de WRO werd voor een wettelijke regeling van het streekplan gekozen, die een breuk met het verleden betekende: voortaan zou het streekplan niet meer een de gemeenten juridisch bindend plan zijn, maar een plan met een zogenaamd indicatief karakter. In plaats van het oude systeem waarin het streekplan gedacht was als een verzameling bindende ruimtelijke ordeningsvoorschriften, werd het streekplan tot een beleidsprogramma, waarin de provincie het regionale ruimtelijke beleid in grote lijnen diende te schetsen. Het was vervolgens aan de gemeenten om deze grote lijn in de burger rechtstreeks bindende bestemmingsplannen te vertalen. In dat systeem werd het bestemmingsplan het enige bindende plan in de ruimtelijke ordening. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan diende de gemeenteraad rekening te houden met het streekplan, dat wil zeggen dat hij de provinciale inzichten over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen diende te betrekken bij zijn vaststellingsbesluit. Van een juridische gebondenheid van het gemeentebestuur aan het streekplan was echter geen sprake meer. Omdat het bestemmingsplan de goedkeuring van GS behoefde, bleef het vereiste om met de inhoud van een streekplan rekening te houden echter reëel. Uit het streekplan konden immers ook indicaties worden afgeleid over het door, gedeputeerde staten te voeren goedkeuringsbeleid met betrekking tot bestemmingsplannen.

Zoals verderop in deze paragraaf zal blijken, leiden enkele recente ontwikkelingen er echter toe, dat de voorstelling van het streekplan als een *puur indicatief* plan, inmiddels (weer) achterhaald is. (Van Buuren e.a., 1999)

De juridische betekenis van het streekplan

Samenvattend kan men over de juridische betekenis van (de verschillende onderdelen van) het streekplan concluderen (zie bijlage II, voor een uitgebreide beschrijving):

- dat de in het streekplan aangegeven concrete beleidsbeslissingen rechtens bindend zijn voor de gemeentebesturen bij de vaststelling van bestemmingsplannen en stadsvernieuwingsplannen alsook voor de regionale besturen bij de vaststelling van regionale structuurplannen;
- dat de in het streekplan opgenomen beleidsregels rechtens bindend zijn voor het provinciaal bestuur zelf en daarmee langs indirecte weg ook voor de gemeentebesturen;
- dat de overige onderdelen van het streekplan een indicatieve betekenis hebben, hetgeen inhoudt dat zij rechtens weliswaar relevant zijn maar niet rechtens bindend.

Voor de volledigheid moet hierbij voorts worden vermeld, dat in de in het (recente) verleden vastgestelde streekplannen nog de categorie van 'essentiële beslissingen' voorkomt, waaraan het provinciaal bestuur zelf, en indirect ook de gemeentebesturen, op grond van de oude WRO rechtens gebonden zijn. Aan te nemen valt immers dat het oude recht zijn werking voor die gevallen nog enige tijd zal behouden.

Voor de uitoefening van de provinciale aanwijzingsbevoegdheid heeft het streekplan een bijzondere juridische betekenis: deze aanwijzingen (van GS) moeten, volgens de WRO 'hun grondslag vinden in of redelijkerwijs voortvloeien uit' een streekplan. Bij de wijziging van de WRO in 1985 is echter als grondslag van de aanwijzingsbevoegdheid van GS toegevoegd: '(...) of het provinciaal ruimtelijk beleid, voor zover dit is neergelegd in een besluit van provinciale staten, de provinciale planologische commissie gehoord'. Dit betekent dat het streekplan niet meer de exclusieve grondslag van de provinciale aanwijzingsbevoegdheid vormt. Omdat het afgelopen decennium een sterke toename van wettelijke provinciale plannen te zien heeft gegeven, die op onderdelen ruimtelijk beleid bevatten en die alle bij besluit van provinciale staten worden vastgesteld, is deze verbreding van de aanwijzingsgrondslag van grote betekenis. (Van Buuren e.a., 1999)

Van streekplan naar POP!?

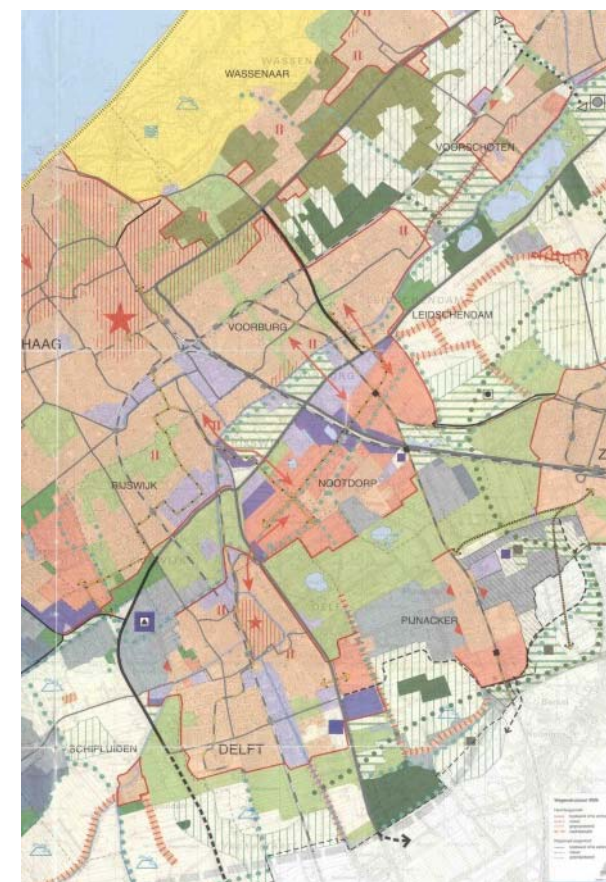
De ontwikkelingen in de afgelopen tientallen jaren hebben de discussie omtrent omgevingsplanning relevant gemaakt. De samenleving is complexer geworden, er zijn meer beleidsvelden en er is meer kennis. De voortschrijdende kennis op verschillende gebieden heeft de impact van deze beleidsvelden vergroot. Veel beleidsvelden hebben genoeg 'massa' om de

problematiek ook in zijn context te bekijken. Dit betekent dat zij zich ook uitspreken over de ruimtelijke aspecten van hun beleidsveld. Op provinciaal niveau hebben we het dan over wettelijke provinciale plannen als het Milieubeleidsplan, het Waterhuishoudingsplan, en het pas geformaliseerde Provinciale Verkeer en Vervoersplan (PVVP). Maar ook bestaan in sommige provincies buitenwettelijke plannen zoals een volkshuisvestingsplan of een natuurbeleidsplan of plannen over ruimtelijk economisch beleid, ruimtelijk beleid op het gebied van landbouw en zelfs op het gebied van cultuur (zie Nota Belvédère). Al deze plannen doen af aan de rol van de ruimtelijke ordening. Vaak hebben ze de meer middelen tot hun beschikking, en allemaal hebben ze het idee dat ze hun eigen handeltje moeten beschermen.

De laatste jaren groeit het besef bij deze beleidsmakers weer, dat samenwerking met de ruimtelijke ordening wellicht vruchtbaar zou kunnen zijn. Het beleidsveld ruimtelijke ordening wordt wel serieus genomen, maar krijgt niet het vertrouwen om als objectieve speler de ruimtelijke belangen van alle spelers te behartigen, of in ieder geval mee te nemen. Daarom zijn er ontwikkelingen op gang gekomen om het streekplan wat meer body te geven en direct te integreren of in ieder geval af te stemmen met andere beleidsvelden. Het is duidelijk dat het streekplan zijn monopolie als provinciaal plan voor de ruimtelijke ordening - zo het dit al ooit heeft gehad - heeft verloren. Niettemin kan het streekplan nog steeds als het meest centrale beleidsdocument voor de provinciale ruimtelijke ordening worden beschouwd. Dit roept dan echter wel de vraag op, hoe de inhoudelijke beleidsafstemming tussen het streekplan en die andere plannen of, algemener gezegd, dat andere ruimtelijk relevante beleid is geregeld. Het antwoord is gevarieerd.

Horizontale afstemming

Met betrekking tot de afstemming tussen streekplan en het provinciale *milieubeleidsplan*, *waterhuishoudingsplan* en *verkeers- en vervoersplan* is voor afstemming middels de zogenaamde '*haasje-over-constructie*' gekozen. Deze is zowel in de Wet milieubeheer, in de Wet op de waterhuishouding en in de Planwet verkeer en vervoer, als in de WRO is opgenomen. Deze houdt in dat bij de vaststelling van het ene plan tegelijk wordt aangegeven in hoeverre (en binnen welke termijn), als gevolg van de vaststelling van dat ene plan, de andere plannen zullen worden herzien. Bij een daaropvolgende herziening van een van die andere plannen gebeurt omgekeerd weer hetzelfde. Op deze wijze springen de (herzieningen van) de vier betrokken plannen als het ware bij elkaar 'haasje-over'. Ook in artikel 4a lid 1 van de WRO zijn dienaangaande 'spiegelbeeldbepalingen' opgenomen. (zie bijlage I) (Van Buuren e.a., 1999)



Figuur 2.18: Streekplan Zuid-Holland West (pzh, 1997)

In verband met de horizontale coördinatie van provinciaal beleid kan nog gewezen worden op een andere wijze van beleidsafstemming: die van het zogenaamde *ROM-gebiedenbeleid*, waarbij via een gebiedsgerichte geïntegreerde aanpak gepoogd wordt tot een afstemming tussen het ruimtelijk en het milieubeleid te komen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het nemen van onderling afgestemde maatregelen op de onderscheiden beleidsterreinen, ter oplossing van zich in een bepaald gebied concreet voordoende problemen.

De meest ambitieuze vorm van horizontale afstemming van provinciaal (ruimtelijk relevant) beleid is het provinciaal '*omgevingsplan*'. Met deze planfiguur wordt een maximale coördinatie - en in zekere opzichten zelfs een integratie - beoogd tussen de provinciale plannen op het terrein van de ruimtelijke ordening, de waterhuishouding en het milieubeheer. In de bestuurspraktijk wordt de vaststelling van een provinciaal 'omgevingsplan' als een beter alternatief gezien van de in verschillende wetsbepalingen neergelegde zogenaamde 'haasje-over-afstemmingsconstructie'. Hoewel de idee van het omgevingsplan, alleen al wegens de reductie van de plandichtheid die daarvan het gevolg zou zijn, sympathiek genoemd kan worden, is daaraan toch een aantal voetangels en klemmen verbonden, zeker wanneer daarbij naar een integraal 'omgevingsbeleid' wordt gestreefd. Integratie van beleid(-splannen) voortkomend uit verschillende wetten brengt immers, onder meer op het terrein van de rechtsbescherming, bijzondere problemen met zich mee. (Van Buuren e.a., 1999)

Veel meer over deze wijzen van afstemming is in hoofdstuk 3 te lezen.

§ 2.6 De Provincie

§ 2.6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ga ik specifiek in op de provincie. In deze inleiding zal ik wat vertellen over de provincie in het algemeen en over de geschiedenis. In paragraaf 2.6.2 wordt de organisatie van de provincie besproken. Hoe is deze georganiseerd, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau? In paragraaf 2.6.3 kom de taken en de bevoegdheden van de provincie aan de orde. Wat zijn de verschillende beleidsterreinen die op provinciaal niveau spelen en op welke wijze wordt dit ontwikkeld en uitgevoerd. In paragraaf 2.6.4 werp ik een blik op de rol van de provincie, onder andere in het licht van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de te vernieuwen Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Algemeen

De provincies vormen de bestuurslaag tussen het rijk en de gemeenten en doen het werk waarvoor het rijk 'te groot' en de gemeente 'te klein' is. Het provinciebestuur is actief op een groot aantal terreinen: milieu, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, economie, agrarische zaken, recreatie, natuur en landschap, welzijn, cultuur, bestuurlijke organisatie, toezicht op de waterschappen en op de financiën van de gemeenten. Tal van activiteiten van de provincie zijn direct of indirect van invloed op het dagelijks leven. De hoofdzaken voor hun huidige functioneren staan in de Provinciewet (1993). Het aantal provincies kan de komende jaren toenemen als er provincies bijkomen rond de grootste steden. Het kabinet heeft het afgelopen decennia plannen in voorbereiding gehad om stadsprovincies te vormen, eerst voor Rotterdam en Amsterdam en later mogelijk ook voor enkele andere gebieden. Deze plannen zijn inmiddels van tafel. Wel is er meer verantwoordelijkheid bij de regionale bestuursorganen komen te liggen. Onderling werken de provincies samen in het Interprovinciaal Overleg (IPO). Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin vormen samen het bestuur van de provincie. De provinciebesturen nemen beslissingen over wat er in hun provincie moet gebeuren. De provinciebesturen in ons land hebben totaal 14.000 medewerkers. Dezen bereiden de beslissingen van de provinciebestuurders voor en zorgen voor de uitvoering.

Geschiedenis van de Provincie

De provincies in ons land zijn niet van vandaag of gisteren. De provincies bestaan in hun huidige vorm sinds anderhalve eeuw. Maar ze hebben een geschiedenis die teruggaat tot 1579. In de loop van de tijd is er heel wat veranderd aan de invloed, taken en bevoegdheden van de provincies. Vooral de afgelopen twintig jaar is veel te doen over de ontwikkeling van de provincies, hun taken en hun manier van werken. De provincie heeft er de afgelopen jaren heel wat taken bij gekregen, vooral op het gebied van het milieu.



Figuur 2.19: De grondwet van 1814



Figuur 2.20: 'Nederland' in 1817

De Geschiedenis van de Provincie

De Unie van Utrecht

De oorsprong van de huidige provincies gaat terug tot 1579. In de Unie van Utrecht legden de gewesten -zoals de provincies toen genoemd werden- in dat jaar hun samenwerking vast, waarbij ze hun eigen privileges en rechten behielden. Ieder gewest kende een soort parlement: de Staten, die afgevaardigden stuurden naar de Staten-Generaal, waar zaken als vrede, oorlog en belastingen geregeld werden.

De Republiek

Ook in de 17e en 18e eeuw, de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden vormde elk gewest een staatje op zich. Het binnenlandse beleid werd door elk gewest zelf bepaald. De Republiek was niet meer dan een statenbond: een aantal soevereine (zelfstandige) staten die op grond van een verdrag met elkaar samenwerkten in zaken als buitenlandse politiek en defensie. De gewesten waren sterk en de Staten-Generaal (de zogenaamde centrale regering) zwak. Niet elk gewest verkeerde in dezelfde positie. Staats-Brabant en Staats-Limburg stonden direct onder het centrale gezag en Drenthe had geen stem in de Staten-Generaal. Bovendien waren de Staten van toen heel anders dan die we nu kennen. Een handvol rijke burgers uit de steden en de landadel maakte de dienst uit.

De Franse Overheersing

In de 18e eeuw maakte de Franse overheersing een einde aan de soevereiniteit van de gewesten. Het grondgebied van Nederland werd verdeeld in departementen, die onder strikt toezicht stonden van het centrale gezag en louter administratieve lichamen waren.

De Grondwet van 1814

Na de nederlaag van Napoleon en het herstel van de Nederlandse soevereiniteit bracht de Grondwet van 1814 een breuk met de sterke centralisatie van het overheidsgezag uit de Franse tijd. Toch kregen de gewestelijke besturen hun oude macht niet terug. De Staten bestonden in beginsel uit vertegenwoordigers van de steden, edelen, ridderschappen en platteland. De Staten mochten hun eigen inrichting regelen, maar wel onder goedkeuring van de Koning. De Grondwet belastte de Staten met de uitvoering van wetten en bevelen over een aantal met name genoemde onderwerpen en over andere zaken die de Koning hun opdroeg. Verder werd aan de Staten de behartiging van de provinciale aangelegenheden overgelaten. Toch bleek de zelfstandigheid van de provincies onder de regering van de koningen Willem I en Willem II grotendeels schijn. In vele opzichten waren de provincies afhankelijk van de Koning.

De Grondwet van 1848

De Grondwet van 1848 bracht een grondige ommekeer. In de Grondwet was bepaald dat de regeling, samenstelling en de bevoegdheid van het provinciaal bestuur voortaan bij wet zouden worden geregeld en niet meer door de Koning. In 1850 kwam de Provinciale Wet tot stand. De Grondwet en de Provinciale Wet brachten uniformiteit in de organisatie, de taken en de bevoegdheden van het provinciaal bestuur. De standen- vertegenwoordiging werd afgeschaft, voortaan werden de Staten rechtstreeks door de bevolking gekozen. Sinds 1814 kozen de Staten al uit hun midden een college (Gedeputeerde Staten). Dat college was belast met de dagelijkse leiding. Een door de Koning te benoemen functionaris, de Commissaris des Konings, zorgde voor het toezicht op de Staten en de uitvoering van de bevelen van de Koning. De behartiging van de gewestelijk aangelegenheden door de provincie -de provinciale autonomie- kreeg toen weer werkelijke betekenis. Ook kregen de provincies eigen financiën. Deze hoofdstructuur van wetten en grondslagen van het provinciaal bestuur is sindsdien vrijwel onaangetaast gebleven. In 1983 trad een nieuwe Grondwet in werking met meer en andere bevoegdheden en taken voor de provinciebesturen. In 1962 is de Provinciale Wet vervangen door de Provinciewet, die in 1995 is aangepast aan de huidige tijd. (<http://www.degbg.nl/>)

§ 2.6.2 De Organisatie van de Provincie

In deze paragraaf komt de organisatie van de provincie aan bod. Eerst de organisatie van het bestuur en vervolgens de organisatie van de ambtelijke organisatie.

De organisatie van het bestuur

Een provincie wordt bestuurd door drie bestuursorganen met elk hun eigen taken en bevoegdheden: de Commissaris van de Koningin, het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Provinciale Staten vormen het algemeen bestuur van een provincie, Gedeputeerde Staten het dagelijks bestuur. De Commissaris van de Koningin is voorzitter van zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten. (zie ook figuur 2.22)

Provinciale Staten - Om de vier jaar gaan de kiesgerechtigde inwoners van de provincie naar de stembus om de leden van Provinciale Staten te kiezen, het algemeen bestuur van de provincie. Provinciale Staten bepalen de hoofdzaken van wat er in de provincie moet gebeuren. Dat doen zij tijdens hun maandelijkse statenvergaderingen in het provinciehuis in Den Haag. De Commissaris van de Koningin zit die vergaderingen voor.

Provinciale Staten bepalen de hoofdlijnen van het beleid. Ze kunnen algemene regels stellen, zogeheten (autonome) verordeningen, als ze deze in het belang van de provincie nodig achten. Ze stellen de provinciale begroting vast en beslissen over de uitvoering van openbare werken en het verlenen van subsidies. Wanneer het rijk bij de uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB) de medewerking vraagt van het provinciebestuur, worden in sommige gevallen uitdrukkelijk Provinciale Staten bedoeld. Het vaststellen van streekplannen en wegenplannen zijn bijvoorbeeld medebewindstaken die aan Provinciale Staten zijn opgedragen. Verder zijn Provinciale Staten van oudsher belast met het toezicht op de waterschappen, de organen die voor de praktische uitvoering van het waterbeheer zorgen. Een bijzondere taak van de leden van Provinciale Staten is het kiezen van de leden van de Eerste Kamer.

Gedeputeerde Staten - Provinciale Staten kiezen uit hun midden de gedeputeerden; dezen blijven stemhebbend lid van de Staten. In Zuid-Holland vormen acht gedeputeerden samen met de commissaris van de Koningin het college van Gedeputeerde Staten (GS). Dat is het dagelijks bestuur van de provincie. GS bereiden besluiten van Provinciale Staten voor en zorgen voor de uitvoering van die besluiten. Ook hebben zij eigen taken, met daarbij een aantal door Provinciale Staten overgedragen bevoegdheden.



Figuur 2.21: De heer J. Franssen, Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland



Figuur 2.22.: Organisatieschema Zuid-Holland (www.pzh.nl)

De Ambtelijke Organisatie

Verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de uitvoering van het door het bestuur vastgestelde beleid zijn de provincie ambtenaren. Bij de twaalf provincies zijn bij elkaar ongeveer 14.000 medewerkers in dienst. Deze provincieambtenaren zijn op vele terreinen werkzaam en hebben dan ook uiteenlopende werksoorten en beroepen. Bij iedere provincie bestaat de ambtelijke organisatie uit diensten, onderverdeeld in afdelingen en bureaus.

De Provinciaal Planologische Commissie

De belangrijkste provinciale organen zijn uiteraard de colleges van provinciale en gedeputeerde staten. Volgens de WRO zijn PS het tot vaststelling van het streekplan bevoegde orgaan. De verplichting ter voorbereiding van een (besluit tot vaststelling van een) streekplan ligt echter bij GS. Tevens wordt de verplichting aan GS opgelegd om PS jaarlijks verslag te doen van het door hen gevoerde beleid inzake de ruimtelijke ordening. (zie ook paragraaf 2.6.3)

Ten behoeve van de beide provinciale organen fungeert daarnaast de Provinciale Planologische Commissie (PPC) als adviesorgaan inzake het ruimtelijk beleid. Haar voorzitter, leden en secretaris worden door GS benoemd, inspecteur van de ruimtelijke ordening is ambtshalve lid van de commissie. Verder bepaalt het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro, 1985) dat enkele aangewezen ambtenaren van een aantal ministeries, die nauw betrokken zijn bij de provinciale ruimtelijke ordening, als lid van de PPC moeten worden benoemd. De adviestaak van de PPC betreft in de eerste plaats de provinciale planvorming inzake ruimtelijk beleid. De WRO bepaalt daarover in ruime zin, dat GS PPC vooraf moeten horen over 'maatregelen en plannen, die van betekenis zijn voor dit beleid. Voorts is de advisering van de PPC voorafgaand aan de belangrijkste toezichtshandelingen van GS (goedkeuring bestemmingsplannen, provinciale aanwijzingen aan gemeentebesturen) wettelijk verplicht.

Omdat de PPC een brede samenstelling heeft - naast vertegenwoordigers van de rijks- en van de provinciale overheid zijn onder andere ook gemeentelijke vertegenwoordigers in de commissie opgenomen - vervult de PPC naast haar advies- ook een belangrijke overlegfunctie voor de bij de provinciale ruimtelijke ordening betrokken overheden.

(Van Buuren e.a., 1999)

§ 2.6.3 De Taken en Bevoegdheden van de Provincie

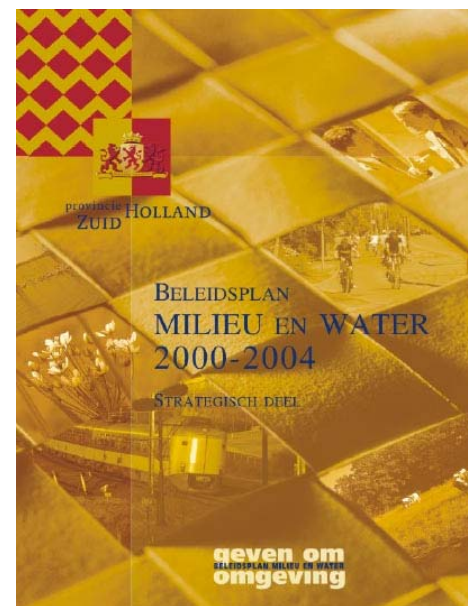
In de Grondwet en de Provinciewet staat in hoofdlijnen wat de taken en de bevoegdheden van het provinciaal bestuur zijn. Formeel heeft de provincie dus enkele rollen in het openbaar bestuur, die wettelijk zijn geregeld. Ten opzichte van het rijk heeft de provincie een taak als uitvoerder, dit noemt men medebewind. De provincie heeft autonome taken en bevoegdheden, het kan naar eigen inzicht beslissingen nemen over tal van zaken, mits deze niet al door hogere regelingen vastliggen. Ze heeft toezichtstaken en bevoegdheden, zo houdt het provinciebestuur toezicht op de manier waarop de gemeenten met hun geld omspringen en op de verordeningen van gemeenten. Tot slot kunnen de overheden via zogenaamd complementair bestuur hun takuitoefening op elkaar afstemmen, elkaar aanvullen, corrigeren en ondersteunen.

Provinciaal beleid

De provinciebesturen nemen initiatieven om ontwikkelingen op hun grondgebied te stimuleren, te coördineren en op elkaar al te stemmen. In hun plannen en beslissingen wegen ze de belangen van milieu, wonen, werken, bedrijfsleven, recreatie en natuur tegen elkaar af. Bij de provincies zijn diverse beleidsterreinen te onderscheiden: ruimtelijke ordening, water en milieu, verkeer en vervoer, economie, natuur en landschap, en welzijn en cultuur. Dit beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd door de provincieambtenaren.

Ruimtelijke Ordening - Nederland is dichtbevolkt en de beschikbare ruimte is dus schaars. Voor elk stuk grond zijn gemakkelijk tien bestemmingen te bedenken. In streekplannen bepaalt de provincie voor een gebied in hoofdlijnen wáár huizen mogen komen, wáár landbouw, natuurgebieden, kantoren, bedrijfsterreinen en wegen. Streekplannen moeten passen binnen de plannen die het rijk maakt voor heel Nederland. Op zijn beurt beoordeelt het provinciebestuur of de bestemmingsplannen van de gemeenten stroken met de streekplannen. Met financiële bijdragen voor stads- en dorpsvernieuwing zorgt de provincie voor het behoud de stad en van oude kernen. In ons land zijn de komende jaren nog honderdduizenden nieuwe woningen nodig. In samenspraak met het rijk en de gemeenten bepaalt de provincie waar nieuwe woonwijken kunnen komen.

Water en Milieu - Water en milieu spelen een grote rol in het dagelijks werk van de provincie. Vervuiling van bodem, lucht en water is bedreigend voor mens en natuur. De provincie zorgt voor onderzoek en als dat nodig is voor schoonmaak van verontreinigde terreinen. Industrie en verkeer veroorzaken iedere dag weer heel wat verontreiniging. Met fabrieken maakt de provincie afspraken om stank en luchtvervuiling zo veel mogelijk te beperken. Zo moeten verbrandingsinstallaties hun rookgassen eerst schoonmaken voor ze de schoorsteen uit gaan. Met z'n allen gooien we veel weg. De provincie stimuleert hergebruik en milieuvriendelijke afvalverwerking. Als storten van afval onontkoombaar is zorgt de provincie dat dit gecontroleerd



Figuur 2.23.: Beleidsplan Milieu en Water Zuid-Holland

gebeurt en bekend is waar afval blijft. Samen met Rijkswaterstaat en de waterschappen zorgt de provincie dat rivieren, sloten en plassen bevaarbaar blijven, dat er op veel plaatsen zonder risico in gezwommen kan worden en dat het afvalwater gezuiverd wordt.

Verkeer en Vervoer - Provinciale wegen maken steden en dorpen onderling goed bereikbaar. De provincie legt wegen aan, bouwt bruggen en viaducten en regelt het beheer en onderhoud daarvan. Fietspaden langs veel provinciale wegen geven fietsers veilig vrij baan. De provincie zorgt ook voor fietspaden door landschappelijk fraaie gebieden. De groei van het autoverkeer kan niet onbegrensd doorgaan. Er is goed ander vervoer nodig als alternatief. Een paar voorbeelden: de provincie legt carpoolplaatsen aan en aparte busbanen voor het openbaar vervoer. Het aantal verkeersongevallen moet en kan omlaag. De provincie neemt maatregelen om de verkeersveiligheid op provinciale wegen en kruisingen te verbeteren.

Economie - Voldoende, goed bereikbare bedrijventerreinen. Een goed opgeleide beroepsbevolking. Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Het zijn enkele terreinen waarop de provincie actief is om een goede, economische ontwikkeling mogelijk te maken. Samen met gemeenten, werkgevers en werknemers werkt de provincie er hard aan de positie van bedrijven te versterken. De provincie zorgt voor een zo goed mogelijk vestigingsklimaat. Zo krijgt het bedrijfsleven mogelijkheden om te groeien en te investeren. Dat zorgt voor banen en dringt de werkloosheid terug.

Natuur en Landschap - Driekwart van Nederland is 'groen' De provincie zorgt voor het behoud van waardevolle landschappen als de duinen, de Delta met de Biesbosch, het rivierenlandschap in Limburg, Overijssel en Gelderland, de Veluwe, de Friese meren en de Waddenzee. In agrarisch gebied stimuleert de provincie het behoud van natuurwaarden. Samen met het rijk, maar ook met de landbouw, de natuurbescherming en landschapsstichtingen, werkt de provincie aan het instandhouden en ontwikkelen van natuur en landschap. De provincie stimuleert de aanleg van nieuwe recreatiegebieden dichtbij de steden en van wandel- en fietspaden door landelijk groen.

Welzijn en Cultuur - De provincie is verantwoordelijk voor de planning en financiering van verzorgingshuizen. De meeste ouderen willen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen. De provincie speelt daarop in door te regelen dat ouderen de nodige zorg zoveel mogelijk thuis kunnen ontvangen. Voor vormen van jeugdhulpverlening geeft de provincie subsidie, bijvoorbeeld voor jongerenadviescentra en medische kleuterdagverblijven. Behoud, vernieuwing en spreiding van kunst en cultuur, daar zet de provincie zich voor in. Om zoveel mogelijk mensen te laten deelnemen aan cultuur, wordt geïnvesteerd in onder meer kunsteducatie en amateurkunst. Vernieuwende kunst- en cultuurprojecten kunnen subsidie krijgen.

§ 2.6.4 De Rol van de Provincie in de Ruimtelijke Ordening

Inleiding

De ruimtelijke ordening behoort al lange tijd tot, modern gezegd, de 'kerntaken' van de provincie. Omdat de zorg voor de ruimtelijke ordening over de drie overheidslagen verdeeld is, is de provincie wegens haar intermediaire positie tussen rijk en gemeenten geschikt om daarin een belangrijke (coördinerende) rol te vervullen.

De organisatie van het binnenlands bestuur staat (al lange tijd) ter discussie. Op dit moment wordt die discussie gevoerd over het eventueel vervolg op de Kaderwet bestuur in verandering. In die wet staat de inrichting van nieuwe bestuurslichamen op regionaal niveau centraal. Daarmee is vooral de positie van de provincie in het geding. Voor wat betreft de regionale ruimtelijke ordening is daarbij de introductie in de WRO van het regionaal structuurplan, vast te stellen door het regionaal openbaar lichaam (ROL), in het bijzonder van belang. Ook op deze nieuwe ontwikkelingen zal in deze paragraaf nader worden ingegaan. (Van Buuren e.a., 1999)

De Veranderende Provincie

'Bij de provincie is het al heel duidelijk dat de verantwoordelijkheden die de WRO suggereert niet gedekt worden door bestuurlijke bevoegdheden of financiële middelen. Zo kan de provincie regionale projecten niet zelfstandig verwezenlijken door het ontbreken van eigen bevoegdheden en eigen financiële middelen. Ze is vrijwel geheel afhankelijk van de ongecoördineerde welwillendheid van rijk en gemeenten. Ook de goedkeuringsbevoegdheid die GS hanteren met betrekking tot gemeentelijke bestemmingsplannen houden geen waarborg in voor de uitvoering van provinciaal beleid. In het afgelopen decennium kregen wel de bevoegdheden met betrekking tot milieubeheer het nodige gewicht.' (De Boer, 1990)

Zo dacht men er 12 jaar geleden over, en sindsdien hebben zich dan ook de nodige ontwikkelingen voorgedaan. De provincies bestaan in hun huidige vorm sinds anderhalve eeuw. Vooral de afgelopen twintig jaar is veel te doen over de ontwikkeling van de provincies, hun taken en hun manier van werken. De provincie heeft er de afgelopen jaren heel wat taken bij gekregen, vooral op het gebied van het milieu.

Veranderende manier van werken

De manier van werken van de provincies is veranderd. De samenwerking met de andere overheden, rijk, gemeenten en waterschappen is versterkt. Daarnaast regelt de provincie veel meer dan vroeger in overleg met partijen, instellingen en groeperingen uit de samenleving. De provincies lossen knelpunten op, stroomlijnen waar mogelijk procedures en decentraliseren taken naar de gemeenten. Het Interprovinciaal Overleg IPO werkt samen met de provincies aan een

InterProvinciaal Overleg (IPO)

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is het samenwerkingsverband van en voor de provincies. Het behartigt de belangen van de provincies en fungeert als spreekbuis, coördinator en onderhandelaar.

De bestuurlijke samenwerking tussen de provincies ligt vast in een gemeenschappelijke regeling. De samenwerking bestaat uit de twaalf colleges van Provinciale Staten, de twaalf colleges van Gedeputeerde Staten en de twaalf commissarissen van de Koningin.

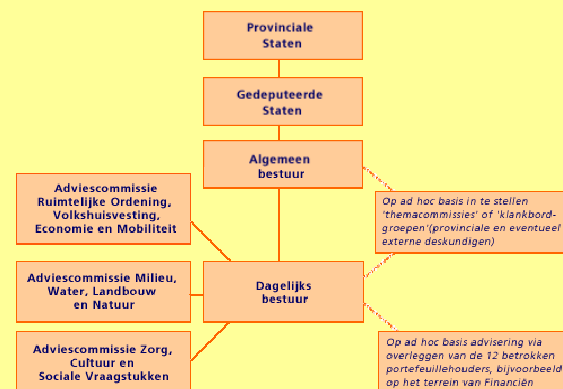
Het IPO heeft net als de provincies een algemeen en een dagelijks bestuur. Het AB heeft dertien leden: een voorzitter en vanuit elke provincie een gedeputeerde of commissaris van de Koningin. Het AB beslist over het beleid en de begroting en bepaalt onze strategische visie en standpunten waar het gaat om de bestuurlijke organisatie en de financiën.

Het DB heeft zeven leden: de voorzitter en zes leden, gekozen door en uit het AB. Het DB voert overleggen met andere overheden en maatschappelijke organisaties. Het DB bepaalt onze strategische en uitvoerende inzet en stuurt de ambtelijke organisatie aan.

Het algemeen en het dagelijks bestuur laten zich bestuurlijk adviseren door drie adviescommissies:

- Milieu, Water, Landbouw en Natuur (MWLN);
- Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Economie en Mobiliteit (ROVEM);
- Zorg, Cultuur en Sociale Vraagstukken (ZCS).

(www.ipo.nl)



Interprovinciaal Overleg



vernieuwingsproces onder het motto 'Naar provincies van de toekomst'. De rol van de provincies is die van probleemoplosser (als partner van het rijk en gemeenten) en van 'gebiedsgericht regisseur'.

De Vijfde Nota en de Provincie

Er zijn mede naar aanleiding van de Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening een aantal documenten verschenen van 'andere partijen' (anders dan de Rijksoverheid) met hun kritiek ten aanzien van de Vijfde Nota en hun ideeën over de mogelijke ruimtelijke ontwikkeling in Nederland.

Ook over de rol van de provincie in de ruimtelijke ordening zijn, met de vijfde nota veel discussies losgekomen. In de vijfde nota worden de lagere overheden nieuwe verantwoordelijkheden toebedacht. In april 2001 hebben zowel IPO (Interprovinciaal Overleg) als ook een verbond van AVBB, ANWB, Natuurmonumenten en VNO-NCW een visie op de organisatie van de Nederlandse Ruimtelijke Ordeningspraktijk gepresenteerd. Ook de VROM-raad heeft een rapport uitgebracht evenals de gezamenlijk planbureaus (CPB, SCP, RIVM/DLO, RPD).

De Vijfde Nota - In de vijfde nota wordt in de paragraaf over het beoogde bestuurlijk kader (NRO5, 2001, p 260 ev.) gesteld dat 'In navolging van het WRR-advies (WRR, 1998) meer vrijheid zal worden gegeven aan decentrale overheden om gestalte te geven aan hun eigen 'ruimtelijk ontwikkelingspolitiek'. Het Rijk betracht selectiviteit en onderscheid drie uitvoeringsstrategieën:

- Realiseren (rijksbeleid, van groot nationaal of internationaal belang)
- Stimuleren (stimuleringsbeleid, actieve stimulerende en ondersteunende rol)
- Faciliteren (wegnemen belemmeringen, voorlichting geven)

Zij verwacht dit ook van de andere overheden, bijvoorbeeld de provincie. Dus selectiviteit betrachten, edoch op wezenlijke beleidsonderdelen effectief sturen en de handhaving versterken.

IPO - Ook het Interprovinciaal overleg (IPO) pleit voor 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'. Dit betekent in de optiek van het IPO een radicaal andere aanpak: van ordenen naar ontwikkelen. Zij ziet hierin een grote(re) rol weggelegd voor de provincies. De ontwikkelingen moeten vooral op regionaal niveau worden afgewogen, en de keuzes dan ook op dat niveau gemaakt worden. Bij het maken van deze keuzes moeten ook andere partijen worden betrokken, maar de provincie heeft daarbij de specifieke verantwoordelijkheid om ook prioriteiten te kunnen stellen die op korte termijn tegen het eigen belang van bepaalde actoren ingaan. Deze taak hebben de provincies zich beslist nog niet volledig eigen gemaakt. (IPO, april 2001)

Verbond - Vier maatschappelijke organisaties (Natuurmonumenten, VNO-NCW, ANWB en AVBB) pleiten voor 'Ontwikkelingsplanologie'. Na het formuleren van een aantal uitgangspunten pleiten zij onder het motto 'anders, beter' pleiten zij voor een gelijkwaardige inbreng van alle overheids- en andere partijen (inclusief burgers) vanaf de eerste planvorming. Medezeggenschap én medeverantwoordelijkheid, respect en vertrouwen zijn hierbij van groot belang. Voor de provincie is in de voorbereidings- en uitvoeringsfase een coördinerende en stimulerende rol weggelegd. (ANWB e.a., April 2001). Dit heeft toch meer weg van overlegplanologie, wellicht logisch gezien de betreffende auteurs. Een insteek die wat mij betreft niet in staat is om de huidige consensuscultuur te doorbreken en ook oplossingen voor meer complexe problemen te realiseren.

VROM raad - De Raad geeft in zijn interim advies over de Vijfde Nota aan dat het onderscheid in beleidscategorieën uitstekend is. En ook het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' onderschrijft de Raad. Zij ziet echter grote problemen bij de toepassing daarvan. Met name de interbestuurlijke samenwerking, die voor het beleid noodzakelijk is vertoont in de praktijk nog allerlei problemen:

- De huidige bestuurlijke organisatie komt niet tegemoet aan de grotere schaal waarop ruimtelijke problemen spelen en moeten worden opgelost.
- De huidige bestuurlijke organisatie is te vrijblijvend voor onderdelen van de ruimtelijke opgave.
- Geïntegreerde gebiedsgerichte strategieën zijn noodzakelijk en komen met de huidige bestuurlijke organisatie niet van de grond.

(VROM raad, april 2001)

De bestuurlijke organisatie op regionaal niveau laat volgens de Raad ook in de Vijfde Nota nog veel aan duidelijkheid te wensen over. Zolang in het debat hierover nog geen doorbraak in zicht is, ligt hier een belangrijke (veranderende) rol voor de provincie.

Planbureaus - De vier planbureaus van de regering (CPB, SCP, RPD, en het Milieu en Natuurplanbureau (RIVM & DLO)) uiten kritiek op de hoofdthema's van de Vijfde Nota (het contourenbeleid, de stedelijke netwerken en de Ruimte voor Water) en achten de (7) criteria voor ruimtelijke kwaliteit te vaag om te beoordelen of de nota de ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk bevordert.

De bureaus wijzen erop dat het middenbestuur er niet op is berekend om de samenwerking tussen gemeenten te regisseren, zoals de Vijfde Nota voorstelt. Ook de verhouding tussen de twee middenbesturen (Provincies en Kaderwetgebieden) is niet uitgewerkt. (CPB e.a., april 2001) Ook de planbureaus constateren dus dat het middenbestuur zal moeten veranderen om deze taak wel te kunnen volbrengen.

De vernieuwing van de bestuurlijke organisatie

Het is de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever geweest, dat de instelling van nieuwe regionale bestuursvormen op termijn zou leiden tot de totstandkoming van een aantal provincies 'nieuwe stijl', de zogenaamde stadsprovincies. Na het echec, begin 1996, van het wetsvoorstel inzake de instelling van de stadsprovincie Rotterdam, is het echter zeer dubieus geworden of dit proces van verdere provincievorming wel doorgang zal vinden. In dit verband is in de Tweede Kamer door sommigen zelfs de suggestie gedaan om de Kaderwet in te trekken. Echter, totdat het laatste is geschied geldt de hieronder beschreven regeling. In de wet is gekozen voor de instelling van een zogenaamd *regionaal openbaar lichaam* (afgekort: ROL) als een nieuwe regionale bestuursvorm in zeven, in de Kaderwet zelf aangewezen stedelijke gebieden. Het betreft hier de in de Vierde Nota ruimtelijke ordening als 'stedelijke knooppunt' aangegeven stedelijke gebieden rond de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Enschede/Hengelo en Arnhem/Nijmegen. De Kaderwet heeft dus uitsluitend op deze zeven gebieden betrekking. Toevoeging daaraan van andere stedelijke gebieden is volgens de regering niet uitgesloten, maar zal dan bij wijziging van de Kaderwet moeten geschieden.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag in de inrichting van een nieuwe regionale bestuursvorm in twee fasen: in de eerste fase ging het om een, op grond van de (aangescherpte) Wet gemeenschappelijke regelingen, door de betrokken gemeentebesturen ingesteld regionaal openbaar lichaam en in de tweede fase om de instelling bij algemene maatregel van bestuur, gegrond op de Kaderwet, van een zelfstandige - dat wil zeggen van de betrokken gemeenten onafhankelijke - regionale gebiedsautoriteit (RGA). Daarbij zou het laatstgenoemde bestuurslichaam aanmerkelijk zwaardere bevoegdheden krijgen toebedeeld dan het ROL. Vooral vanwege constitutionele bezwaren tegen de RGA, die in essentie betrekking hadden op het feit dat met de introductie van de RGA de in de Grondwet neergelegde onderverdeling van het binnenlands bestuur in rijk, provincies en gemeenten geweld zou worden aangedaan, is de figuur van de RGA, na een door de Tweede Kamer aanvaard daartoe strekkend amendement, verdwenen.

In de wet komt dus uitsluitend nog het ROL als nieuwe regionale bestuursvorm voor. De totstandkoming van het ROL geschiedt op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, echter met enkele belangrijke uitzonderingen. Het ROL is in de opzet van de wet echter slechts een *tijdelijke bestuursvorm*. In de desbetreffende zeven stedelijke gebieden wordt gestreefd naar de totstandkoming, bij bijzondere wettelijke regeling, van provincies 'nieuwe stijl'. Dit zou uiterlijk acht jaren na de inwerkingtreding van de Kaderwet werkelijkheid kunnen zijn geworden.' Zoals hiervoor reeds werd vermeld, is dat streven echter op losse schroeven komen te staan en er moet dan ook worden afgewacht of het werkelijk tot nieuwe provincievorming zal komen. (Van Buuren e.a., 1999)

SER - De Sociaal Economische Raad is voorstander van een versterking van het provinciaal streekplan. In zijn visie dienen de nationale en provinciale kaders hierin te worden vastgelegd, zodat het een toetsingskader vormt voor de beoordeling van de intergemeentelijk structuurplannen. Goedkeuring van zo'n structuurplan leidt tot een desbetreffende aanpassing van het streekplan op hoofdlijnen. In een iteratief proces dienen structuurplannen en streekplannen steeds weer in overeenstemming met elkaar te worden gebracht.

Daarnaast benadrukken zij (net als de WRR) dat ruimtelijke planvorming en ruimtelijke investeringen directer aan elkaar gekoppeld dienen te worden. Dit is belangrijk voor de provincies aangezien zij nu al worden geconfronteerd met bijvoorbeeld de decentralisatie van infrastructuurgelden naar de regionale bestuursorganen. (SER, september 2001)

Vernieuwing bestuurlijke organisatie: het Regionaal Openbaar Lichaam

De gewenste organisatie van het binnenlands bestuur is reeds lange tijd in discussie. Daarbij heeft de vraag welke bestuursvorm voor het regionale niveau, dat wil zeggen het niveau tussen provincie en gemeente, het meest passend is te achten, altijd centraal gestaan. Op die vraag zijn in de loop der tijd verschillende antwoorden gegeven. Het meest recente antwoord is vervat in de Wet Voorzieningen ter bevordering van de totstandkoming van regionaal bestuur in daartoe aangewezen gebieden (Kaderwet bestuur in verandering). Deze wet heeft (uit)eindelijk geleid tot belangrijke wijzigingen met betrekking tot het overheidsbestuur in een aantal delen van het land. Die wijzigingen hebben mede, en misschien moet men zeggen in het bijzonder, betrekking op de (regionale) ruimtelijke ordening en hebben dan ook in de Wet op de ruimtelijke ordening een eigen plaats gekregen. In de inzet hiernaast is een overzicht van de ontwikkelingen in het afgelopen decennium te lezen. Uiteindelijk komt in de wet uitsluitend het Regionaal Openbaar Lichaam (ROL) als nieuwe regionale bestuursvorm voor.

Aan het ROL worden belangrijke bevoegdheden toebedeeld, vooral op het gebied van de ruimtelijke ordening. In de Kaderwet en in de daaraan annexee voorgestelde wijziging van andere wetgeving (waaronder de WRO) worden de bevoegdheden van het ROL beschreven. Belangrijkste bevoegdheid is de mogelijkheid tot het vaststellen van een regionaal structuurplan. Het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam stelt voor het samenwerkingsgebied een regionaal structuurplan vast, waarin de toekomstige ontwikkeling van dat gebied wordt aangegeven. De invloed van het regionaal structuurplan, ook in juridisch opzicht, op het gemeentelijke bestemmingsplan zal aanzienlijk zijn. Naast het regionaal structuurplan blijft echter ook het provinciale streekplan in de zeven stedelijke (samenwerkings)gebieden bestaan. Men kan zich afvragen wat in die situatie nog de precieze rol van het streekplan (voor de

betrokken gemeenten) inhoudt. Indien voor het gebied begrepen in een regionaal structuurplan een bestemmingsplan is vastgesteld en dit aan de goedkeuring van gedeputeerde staten wordt onderworpen, houden gedeputeerde staten bij hun besluit omtrent goedkeuring van dat bestemmingsplan rekening met het regionaal structuurplan. Voor zover het bestemmingsplan, in strijd is met het regionaal structuurplan, vragen gedeputeerde staten het dagelijks bestuur van het regionaal openbaar lichaam om advies.

Het dagelijks bestuur van het ROL kan, bij gebleken weigerachtigheid van het gemeentebestuur om planologische medewerking te verlenen, aan GS verzoeken om een provinciale aanwijzing te geven aan een gemeenteraad om een bestemmingsplan te herzien. Daarbij worden twee voorwaarden gesteld: voor het grondgebied van de desbetreffende gemeente moet een regionaal structuurplan zijn vastgesteld en de provinciale aanwijzing moet gebaseerd kunnen worden op de inhoud van dat plan.

Naast de vaststelling van een regionaal structuurplan behelzen de bevoegdheden van het ROL:

De verdeling over de inliggende gemeenten van een aantal volkshuisvestingssubsidies, beschikbaar gesteld door de Minister van VROM; de vaststelling van een regionale Huisvestingsverordening (ingevolge de Huisvestingswet); de vaststelling van een regionaal verkeers- en vervoerplan en uitoefening van een aantal beschikkingsbevoegdheden op het terrein van verkeer en vervoer (vergunningverlening en subsidieverlening); en heeft het bevoegdheden inzake het (regionale) grondbeleid. (Van Buuren e.a., 1999)

Conclusie

In de zeventiger jaren was het streekplan het integratiemoment voor alles, inclusief een uitvoeringsschema voor alle verschillende beleidsvelden. In de tachtiger jaren is hier een beetje de klad in gekomen. Onder andere wegens bezuiniging bij de overheid heeft het streekplan een groot deel van deze functies verloren. Het streekplan beschreef slechts op wat anderen bedachten. (toelatingsplanologie). In de negentiger jaren is men ook in de Ruimtelijk Ordening begonnen met een soort 'poldermodel'. Met alle partijen om tafel, om er samen uit te komen. Dit wordt ook wel overlegplanologie genoemd. Dit op consensus gerichte model heeft echter niet altijd tot de gewenste resultaten geleid. Op dit moment is men steeds meer bezig om initiatief te nemen en ook daadwerkelijk projecten in gang te zetten, de zogenaamde ontwikkelingsplanologie.

De provincie speelt hierbij een sleutelrol, maar is daar nog niet in alle gevallen klaar voor. Ook de Vijfde Nota brengt hier geen duidelijkheid in. Aandachtspunt hierbij is de verhouding tussen de provincies en de regionale besturen. Duidelijk is wel dat zij voorlopig zelf haar rol zal moeten vinden. Deze rol zal voor alle provincies dan ook verschillend zijn. Waar de ene provincie zich zeer autoritair kan opstellen, zal de andere provincie vooral als spin in het web te werk moeten gaan. Belangrijke aspect is verder de koppeling van verantwoordelijkheid aan middelen.

Hoofdstuk 3

Omgevingsplanning

§ 3.1 Inleiding
§ 3.2 Een Overzicht
§ 3.3 Het ROM-gebiedenbeleid
§ 3.4 Het Provinciaal Omgevingsplan
§ 3.5 Planaspecten

Hoofdstuk 3 Omgevingsplanning

§ 3.1 Inleiding

§ 3.1.1 Inleiding

Het afgelopen decennium is er veel gebeurd op het gebied van integrale ruimtelijke planning. Er zijn verschillende onderzoeken en experimenten gedaan. Over het algemeen worden deze onderzoeken en experimenten geschaard onder het begrip omgevingsplanning.

In dit hoofdstuk wordt het begrip omgevingsplanning nader bekeken en beschreven. Wat is omgevingsplanning eigenlijk? Hoe is het ontstaan, en waar dient het toe? Na een inleiding en een definitie van het begrip schets ik in de tweede paragraaf een overzicht van initiatieven op het gebied van omgevingsplanning. In paragraaf 3.3 staat een beschouwing van het ROM-gebiedenbeleid, wat over het algemeen gezien wordt als de opmaat voor omgevingsplanning. In de vierde paragraaf ga ik dieper in op het Provinciaal Omgevingsplan. Tot slot zal ik in paragraaf 3.5 ingaan op de planaspecten die belangrijk zijn voor een regionaal ruimtelijk plan

Ik zal in dit hoofdstuk verder extra aandacht besteden aan infrastructuurplanning, en het belang om ook deze beleidstak integraal mee te nemen in de ruimtelijke planningspraktijk van de provincie.

§ 3.1.2 Definitie

Het begrip omgevingsplanning blijkt in de praktijk voor velerlei uitleg vatbaar. Een veel gebruikte definitie is 'de planning van de fysieke leefomgeving'. In de praktijk blijkt dit op provinciaal niveau in eerste instantie te gaan om het beleid op het gebied van ruimte, milieu en water. Dit zijn begin jaren negentig niet geheel toevallig de beleidsvelden met een wettelijk planstelsel. Door de jaren heen is de 'fysieke omgeving' meer gaan omvatten. Ook verkeer en vervoer, landbouw, landinrichting en natuur behoren inmiddels tot de zogenaamde 'hardware' van de leefomgeving. Er zijn auteurs die ook de 'software' willen meenemen. Ook het sociale en culturele beleid is immers van belang voor de kwaliteit van de leefomgeving. Toch is omgevingsplanning geen ontwikkeling richting alomvattendheid. Hidding en Kerstens hanteren een duidelijke formulering van waar de afbakening ligt: 'De combinatie van beleidsterreinen die in een concreet geval opportuun is, is afhankelijk van de wijze waarop het omgevingsvraagstuk wordt gedefinieerd en welke doelstellingen daarbij worden gehanteerd'. Het vraagstuk bepaalt dus welke beleidsterreinen worden meegenomen.

Zo kan omgevingsplanning gedefinieerd worden als een wijze van planning die erop is gericht de grenzen van de sectorale beleidsvelden te overstijgen om sectoroverschrijdende dan wel geïntegreerde bestuurlijke afwegingen te kunnen maken voor een concreet aangegeven deel van

Omgevingsplanning:

'Een wijze van planning die erop is gericht de grenzen van de sectorale beleidsvelden te overstijgen om sectoroverschrijdende dan wel geïntegreerde bestuurlijke afwegingen te kunnen maken voor een concreet aangegeven deel van de fysieke leefomgeving.'
(De Roo, Schwartz, jan. 2001)

de fysieke leefomgeving. Dit kan bestuurlijk, een functioneel en/of een probleem bepaald territorium zijn. (De Roo, Schwartz, jan. 2001)

In mijn onderzoek zal ik van de definitie van De Roo en Schwartz uitgaan. Uitgangspunt hierbij is dat een stuk grond maar één keer gebruikt kan worden en dat de waarde daarvan voor een heel groot deel afhankelijk is van de functie van de gebieden daarnaast en de verbindingen van het betreffende gebied met de rest van de wereld.

§ 3.1.3 Waarom Omgevingsplanning!?

In de praktijk zijn er verschillende redenen om met omgevingsplanning aan de slag te gaan: Allereerst beleidstechnische motieven, deze hangen samen met de sectorale uitbouw van de verschillende planningsstelsels voor de fysieke leefomgeving (verkokering). De provincie functioneert op het kruispunt van verticale en horizontale coördinatie en juist de provincie wordt daardoor geconfronteerd met de complexe gevolgen van deze uitbouw. De uitbouw, en de ook de polarisatie, van de verschillende diensten resulteerde in de behoefte van provincies de organisatie te ontschorten.

Een tweede motief betreft de complexiteit van het planningsobject. De fysieke of maatschappelijke problemen zijn feitelijk al sectoroverschrijdend en dienen dan ook integraal aangepakt te worden.

Tot slot kan het faciliteits- of 'worst'-motief worden onderscheiden. De aard van de probleemstructuur wordt op een hoger abstractieniveau vastgesteld en moet worden aangestuurd door faciliterend beleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor initiatieven van het Rijk die vervolgens door de regio worden uitgewerkt, bijvoorbeeld WCL, ROM en reconstructiewetgebieden.

(De Roo, Schwartz, jan. 2001)

§ 3.1.4 Infrastructuurplanning

Er zijn meerdere redenen te noemen waarom de planning van infrastructuur zeker niet ongenoemd kan blijven bij een onderzoek naar integrale regionale ruimtelijke planning. Natuurlijk spelen vervoer- en andere netwerken een zeer grote rol op regionaal niveau. Ook is het de, in mijn ogen, opvallende afwezigheid bij omgevingsplanning. Zeker gezien het feit dat zich op dit vakgebied zeer veel ontwikkelingen voordoen, die grote invloed lijken te gaan hebben op de ruimtelijke ordening. U kunt hierbij denken aan bijvoorbeeld HSL- of ICT-Infrastructuur. Ik zal me tijdens mijn onderzoek naar de integraliteit van regionale ruimtelijke planning dan ook met name op dit beleidsveld richten.



Figuur 3.1: Het NVVP

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt het concept van 'Stedelijke Netwerken' geïntroduceerd. Ook zijn in de aanloop van deze Nota termen als 'Netwerkstad' en 'Corridor' veelvuldig gevallen. Deze ruimtelijke concepten zijn voor een groot deel gebaseerd op de mobiliteit van mensen en goederen en de infrastructuur die deze moet faciliteren. De integratie van ruimtelijk planning van infrastructuur met de ruimtelijke ordening verloopt echter nog moeizaam.

§ 3.2 Omgevingsplanning, een Overzicht

§ 3.2.1 Inleiding

De leefomgeving als vertrekpunt voor integrale beleidsvoering. Het is de centrale gedachte achter omgevingsplanning. Voor maatschappelijke actoren is dit veelal een vanzelfsprekendheid, voor beleidsmakers betekent het in de eerste plaats een omslag in het denken. Inmiddels wordt er al weer zo'n tien jaar over omgevingsplanning gediscussieerd, wat het interessant maakt te bezien wat deze discussie heeft opgeleverd.

Over de voordelen en nadelen van omgevingsplanning is de afgelopen jaren reeds veel gezegd. Voorstanders wijzen op een grotere samenhang en duidelijkheid van het beleid en een mogelijke reductie van het aantal plannen (o.a de Zeeuw). Critici wijzen op de gevaren die met integrale beleidsvoering samenhangen (Wissink, Mastop en Van Damme). Discussies uit de jaren zeventig zouden aantonen dat het streven naar omvattendheid van planning onbereikbaar, en zelfs gevaarlijk zou zijn. Ook zijn er juridische obstakels die omgevingsplanning tot een onzeker proces maken.

(De Roo, Schwartz, jan. 2001)

§ 3.2.2 Het Rijk

Aanvankelijk leek omgevingsplanning vooral een provinciale aangelegenheid te zijn, maar de behoefte om vanuit verschillende sectoren beleid te ontwikkelen is op elk schaalniveau aan de orde. Het Rijk probeert vooral een voorwaardenscheppende rol te spelen. Na het ROM-beleid, hebben ze nu de ICES en Stad & Milieuprojecten. (zie inzet) In paragraaf 3.3 ga ik nader in op het ROM-beleid.

Infrastructuur

Binnen het Rijk is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor de planning van Infrastructuur. Hiervoor heeft zij het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. 'In het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) schetst het kabinet het Nederlandse verkeer- en vervoersbeleid voor de periode 2002-2020. Het beleid lag op hoofdlijnen vast in het tweede

'Een duidelijke vormgevingsfilosofie kan de planvorming versimpelen; , aldus Harry Prins, de directeur-generaal van Rijkswaterstaat op de achtste vormgevingsdag van zijn bouwdienst. Enigszins beschaamd erkende de bouwdienst echter nog steeds niet goed te weten hoe het ontwerp in het proces van planvorming ingepast kan worden.' (Dings, 2001)

ICES

ICES staat voor: Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking. Het secretariaat is gevestigd bij het Ministerie van Economische Zaken. Deze commissie beschikt niet over eigen fondsen maar coördineert o.a. de voorbereiding en uitvoering van besluitvorming door de nationale overheid over majeure ruimtelijk-economische investeringen.

De voorbereidingen voor de verdeling van middelen in 2002 zijn in volle gang. Voor het eerst in de geschiedenis van ICES zijn niet alleen de departementen formeel in de gelegenheid gesteld voorstellen in te dienen, maar ook de 4 landsdelen Noord, Oost, West en Zuid (Alliantie Zuid-Nederland). In totaal zijn er 272 landsdelige investeringsvoorstellen ingediend ten bedrage van circa € 33 mld. Tezamen met de departementale voorstellen gaat het om een bedrag van circa € 94 mld. (nog niet gecorrigeerd op eventuele overlap).
(www.limburg.nl)

Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVVII). Volgens de Planwet Verkeer en Vervoer moet een nieuw plan het SVVII opvolgen; dit is het NVVP. Op 16 oktober 2000 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat deel 1 van het NVVP, het beleidsvoornemen, gepresenteerd. Op 22 mei 2001 heeft de minister de resultaten inspraak en advies (deel 2 NVVP) en het kabinetsstandpunt NVVP (deel 3) gepresenteerd.' (www.minvenw.nl) Deze Nota is echter weggestemd door de Tweede Kamer, en het is afwachten wat er nu gaat gebeuren.

Het NVVP zegt over de relatie met Ruimtelijke Ordening: 'Een goede ruimtelijke ordening draagt bij aan een doelmatig gebruik van weg-, water- en spoorinfrastructuur.' En ' Naast de invloed op het gebruik van infrastructuur hebben ruimtelijke ontwikkelingen consequenties voor veiligheid en leefbaarheid. Het is daarom van belang om verkeers- en vervoersaspecten in een vroeg stadium mee te wegen in de ruimtelijke planning en de interactie tussen verkeer en ruimtelijke ordening te onderkennen. Overigens is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ook verantwoordelijk voor ICT-infrastructuur. Ook dit is relevant en heeft een nauwe relatie met Ruimtelijke Ordening. Hierover meer in het essay in bijlage VI.

Synergie en cultuurverschillen

'De synergie tussen beleidsinstrumenten kan worden vergroot door het denken in instrumentsystemen in plaats van afzonderlijke instrumenten en het hanteren van dezelfde planningshorizon. Ook is het niet bevorderlijk voor de integratie dat verschillende diensten vaak met verschillende basisgegevens werken. Departementen zouden op diverse terreinen gezamenlijk beleid moeten ontwikkelen, uitvoeren en monitoren: horizontale beleidscoördinatie. Verder spelen cultuurverschillen (top-down/bottom-up, visie op verantwoordelijkheid van overheden en marktpartijen, risico's, en kort/lange termijn planning) binnen en tussen departementen een rol bij synergie tussen beleidsinstrumenten. Deze ambtelijke cultuurverschillen kunnen worden gereduceerd door arbeidsmobiliteit, job rotation en intensieve departementale, interdepartementale en intersectorale workshops.' (Priemus, 1998)

In 1998 constateerde Priemus een aantal problemen op het gebied van het ruimtelijke en het mobiliteitsbeleid. 'Op rijksniveau bestaat een hoge mate van consensus over de doelstellingen van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid tussen de betrokken ministeries EZ, V&W en VROM. Tussen de instrumenten die door de diverse departementen worden ingezet om deze doelen te bereiken, bestaat evenwel minder synergie.' (Priemus, 1998) Naast de verkokering, het gebrek aan synergie tussen de verschillende beleidsinstrumenten en cultuurverschillen tussen de departementen, zag hij ook spanningen met betrekking tot het schaalniveau en de flexibiliteit. Veel van deze aspecten zijn in het NVVP opgepakt.

Ik wil hier twee aspecten noemen. Het eerste aspect betreft de synergie tussen beleidsinstrumenten. De gelijktijdige ontwikkeling van het NVVP en de Vijfde Nota schiept hoop, maar het blijft een gescheiden beleidsontwikkeling: 'Beide nota's schreeuwen om betere integratie van ruimtelijk en mobiliteitsbeleid. Ook de maatschappelijke context, die van de veronderstelde netwerksamenleving in ons land, is hetzelfde. De feitelijke uitwerking verschilt echter hemelsbreed. De vijfde Nota kiest voor de stedelijke netwerken, waarbij uitbreidingen nabij de bestaande steden zouden moeten worden gerealiseerd. Het NVVP biedt ruim baan aan de mobilisten en mikt vooral op beter gebruik van de bestaande infrastructuur.' (Heerema, 2001) Ook lijken de cultuurverschillen tussen de departementen nog lang niet verdwenen (zie inzet).

Het tweede aspect betreft de decentralisatie van verantwoordelijkheden. 'Ruimtelijke problemen hebben veelal een regionale dimensie, terwijl een heldere regionalisatie van het openbaar bestuur niet is geëffectueerd.' (Priemus, 1998) Het NVVP doet een hele serieuze poging om hier aan te werken. 'Veel taken worden naar provincies, regio's en gemeenten verschoven: regionaal en lokaal openbaar vervoer, integratie van het beleid voor regionale ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, locatiebeleid en parkeerbeleid, ontsnippering, geluid, et cetera.' 'De regionale overheden hebben formeel de mogelijkheden hun verkeers- en vervoerbeleid goed af te stemmen op de andere processen in de regio. Er spelen echter twee beperkingen: de regio's kunnen geen eigen budgetten aanspreken en het rijk wil expliciet de regierol in eigen handen houden. Echt decentraliseren vergt voor beide aspecten meer ruimte voor de regio's.' (Schrijnen, 2002) Het door het Rijk ingezette traject verloopt ook niet echt gladjes. De gezamenlijk provincies hebben hun medewerking aan de decentralisatie inmiddels gestaakt. (zie krantenbericht) Er is wat dat betreft nog een hoop te verbeteren.

§ 3.2.3 De provincie

Tot het begin van de jaren tachtig was het streekplan het strategische provinciale plan bij uitstek. Met de wettelijk regeling van het provinciale waterhuishoudingsplan in de wet op de Waterhuishouding (1989), en het provinciale milieubeleidsplan in de Wet Milieubeheer (1993) is dit veranderd. In plaats van een centraal afwegend streekplan is er sprake van drie gelijkwaardige strategische plannen, die zich vanuit verschillende perspectieven richten op de kwaliteit van de leefomgeving. (Wissink, 1995)

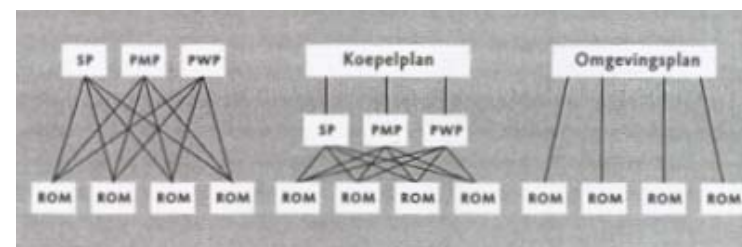
In de jaren negentig is bij elke provincie de afstemming en coördinatie van beleid voor de fysieke leefomgeving een serieus aandachtspunt geworden. Uiteindelijk hebben vier provincies voor het Provinciaal Omgevingsplan gekozen, en een aantal heeft gekozen voor het gelijktijdig uitbrengen van de verschillende plannen, al dan niet tezamen met een integrale koepelnotitie. Andere provincies houden het bij het klassieke haasje-over-principe* of lijken dit weer op te gaan pakken. In Drenthe en Flevoland doen de Provinciale Omgevingsplannen vooral denken aan streekplannen met extra aandacht voor water en milieu, Flevoland geeft bovendien aandacht aan sociaal-economische aspecten. In Groningen en Limburg speelt de communicatie met de regio een belangrijke rol.

In nevenstaand figuur (figuur 3.2) zijn de verschillende afstemmingsmodellen schematisch weergegeven. In de modellen wordt de relatie van de provinciaal ruimtelijke plannen met ROM-projecten weergegeven. Dit kan vanzelf net zo goed een ander 'intersectoraal' project betreffen.

Provincies staken medewerking aan decentralisatie infragelden

De gezamenlijke provincies, verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO), willen niet langer meewerken aan de plannen van Verkeer en Waterstaat om de provincies verantwoordelijk te maken voor de regionale infrastructuur. De provincies vinden de voorwaarden waaronder het ministerie deze decentralisatie wil uitvoeren onvoldoende. Ze hebben dit in een brief aan het ministerie kenbaar gemaakt. Op grond van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan van minister Netelenbos wordt de zogenoemde gebundelde doeluitkering (GDU) voor 'kleine infrastructuur' verhoogd van 11 miljoen euro tot 225 miljoen euro per jaar. De decentralisatie wordt voorbereid in het project GDU+. Voor een succesvolle decentralisatie moet volgens het IPO aan twee voorwaarden worden voldaan: decentrale overheden moeten voldoende middelen en bevoegdheden krijgen, en zaken moeten zo worden geregeld dat verantwoordelijkheden, middelen en bevoegdheden in één hand komen. In de loop van het GDU-project is volgens de gezamenlijke provincies echter duidelijk geworden dat hier niet aan wordt voldaan. (Staatscourant, 18 maart 2002)

* Haasje-over-principe: Deze afstemmingsmethode wordt expliciet genoemd in de Wet Milieubeheer. Bij deze methode wordt het strategische plan wat het laatst is vastgesteld gebruikt om wijzigingen ten aanzien van een ander beleidsterrein tot uitdrukking te brengen.



Figuur 3.2: drie afstemmingsmodellen (vgl. Driesen 1995)

De kern

'De kern van het verkeers- en vervoerbeleid is het op een verantwoorde en veilige manier mogelijk maken dat mensen zich verplaatsen en goederen transporteren. De beschikbare verkeers- en vervoervoorzieningen zijn dus dienstbaar aan de behoeften van de samenleving en de economische ontwikkeling. De negatieve gevolgen van het verkeer zoals verkeersonveiligheid en milieubelasting moeten zoveel mogelijk worden beperkt. Hiervoor is het nodig, dat het verkeers- en vervoerbeleid adequaat inspeelt op de maatschappelijke ontwikkelingen en dus wordt ontwikkeld 'in samenspraak' met het ruimtelijk, economisch en milieubeleid. Het Omgevingsplan is daarvoor een belangrijk integratiekader.'

(PVVP Flevoland, 2000)

Infrastructuur

Met de Planwet Verkeer en Vervoer (1998) waarin ook het Provinciaal verkeers- en vervoerplan wettelijk is geregeld is daar nog een plan bijgekomen. Gezien het belang van infrastructuur voor de huidige samenleving en de mobiliteitsvraagstukken, die dit moment zeer actueel zijn, wordt op dit moment de nodige aandacht besteed aan de afstemming van het ruimtelijk beleid met het verkeers- en vervoersbeleid. Drenthe heeft al besloten het PVVP integraal op te nemen in het POP, andere provincies moeten hun strategie nog bepalen of hebben er voor gekozen het PVVP als zelfstandig planfiguur te hanteren.

Bij het 'ontstaan' van omgevingsplanning was er nog geen provinciaal wettelijk kader voor het verkeers- en vervoerbeleid. Dit is in de eerste Provinciale Omgevingsplannen dan ook niet meegenomen. 'Tot voor kort ontwikkelde het Rijk beleidsrichtlijnen en droeg verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Daarmee ging het Rijk er vanuit dat het wel goed kwam met de uitvoering van haar beleid door lagere overheden als provincies en gemeenten. Een beetje eenrichtingsverkeer dus. Vanaf 1998 is dat anders. Met de invoering van de Planwet verkeer en vervoer zijn de provincies en gemeenten zelf verantwoordelijk voor het oplossen van de verkeer- en vervoerproblemen.' (www.noord-holland.nl). Sinds 1998 heeft de provincie dus ook de verplichting gekregen om een Provinciaal Verkeer en Vervoerplan op te stellen (PVVP). Drenthe heeft al aangegeven dit plan te integreren in haar Provinciaal Omgevingsplan dat in 2004 vernieuwd zal worden. Flevoland heeft ongeveer gelijktijdig met het Omgevingsplan een PVVP opgesteld, onduidelijk is of dit in eerste instantie praktische redenen heeft of dat hier bewust voor gekozen is. In elk geval noemt het PVVP het omgevingsplan een belangrijk integratiekader (zie inzet).

Uit het artikel uit de Staatscourant op pagina 67 blijkt dat er nog steeds veel problemen zijn met betrekking tot de verantwoordelijkheden, middelen en bevoegdheden van de regionale overheden inzake het verkeer en vervoer. De provincie wil wel meer verantwoordelijkheden, maar ziet de manier waarop het ministerie het nu voorstelt niet zitten. (zie artikel op de volgende pagina) Het is dus afwachten in hoeverre de provincie hierin straks een grotere rol toebedeeld gaat krijgen.

Infrastructuur wordt in de ruimtelijke planningspraktijk van de provincie niet integraal meegenomen om verschillende redenen. In Flevoland worstelt men duidelijk met het gebrek aan bevoegdheden. 'Het moet wel je competentie zijn. Je kunt wel rijksinfrastructuur gaan plannen, maar als je daar verder niet bevoegd voor bent, kun je alleen maar hopen. Je kunt alleen ruimte reserveren en proberen daar bij andere overheden voor te lobbyen. De provincie kan alleen projectgericht werken met betrekking tot provinciale wegen, maar heeft onvoldoende middelen en zeggingskracht om op grotere schaal infrastructuurprojecten te sturen/initiëren.' (Knijff, 2001i)

Bij de ontwikkeling van het omgevingsplan is infrastructuur automatisch meegenomen als belangrijke drager van het stedelijke systeem, maar dit is feitelijk slechts gebeurd vanuit de visie van de verantwoordelijke stedenbouwkundige. 'Infrastructuur moet van meet af aan een integraal onderwerp moet zijn voor het ontwerpproces.' (Wever, 2002i)

Wever vermoed dat cultuurverschillen tussen de beleidspraktijken waarschijnlijk een grote rol spelen bij het gebrek aan synergie. Dit vermoeden zal hoogstwaarschijnlijk niet voor elke provincie gelden. Bovendien is het nu echt tijd om deze cultuurverschillen te doorbreken om de mobiliteitsvraagstukken van deze tijd het hoofd te kunnen bieden.

§ 3.2.4 Conclusie

Omgevingsplanning is het geheel van activiteiten dat leidt tot integratie van beleid, neergelegd in een integraal plan, visie of nota. In de omgevingsplanning worden de in het gebied aanwezige kwaliteiten en conflicten als uitgangspunt genomen voor beleidsvorming (bijvoorbeeld door middel van een SWOT-analyse). Ze richt zich vooral op de kwaliteit van de fysieke en sociaal-economische leefomgeving. Dus wordt niet alleen de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in termen van ruimte water, milieu en natuur bedoeld, maar worden ook sociaal-economische dragers van een gebied meegenomen. Het beleidsveld verkeer en vervoer is daarbij overigens de opvallende afwezige.

Er bestaan grote verschillen in het strategische en uitvoeringsgerichte gehalte van de initiatieven. Een deel van de plannen richt zich vooral op integrale strategievorming, concretisering en uitvoering van deze 'visie' moet plaats vinden via aansturing van geldstromen (visieontwikkeling op landsdelig niveau) of sectorale beleidsvelden (omgevingsplannen). Een tweede groep combineert integrale strategievorming en uitvoering in een project (ROM, WCL, etc.). Een strategische gebiedsvisie met bijpassende integrale doelstellingen wordt vaak in deelprojecten die bestaan uit sectorale uitvoeringsprogramma's uitgewerkt. De laatste groep initiatieven focust vooral op de uitvoering, en zijn sterk probleem- en gebiedsgericht.

Uit de vele genoemde initiatieven blijkt dat op verschillende ruimtelijke schaalniveaus de behoefte aan het overstijgen van traditionele, sectorale beleidsgrenzen groot is. Voor de aanpak van complexe omgevingsvraagstukken biedt de sectorgewijze aanpak niet voldoende soulaas. De geïntegreerde, gebiedsgerichte en projectmatige aanpak lijkt daarbij vooral aanvullend te zijn.

Een kanttekening is te plaatsen bij de mate van samenhang in initiatieven met een sterk uitvoeringsgericht karakter. Achter een, veelal moeizaam bevochten, integrale strategische ontwikkelingsvisie, blijken nogal eens sectoraal getinte uitvoeringsprogramma's schuil te gaan. Dit hoeft geen bezwaar te zijn, mits de uitvoering maar past binnen het strategische kader.

Decentralisatie

'De provincies zijn warme voorstanders van decentralisatie van middelen en bevoegdheden op het gebied van verkeer en vervoer. Het is altijd aan te raden een probleem aan te pakken op de schaal waarop het zich voordoet. Regionale verkeers- en vervoersproblemen vergen dan ook een regionale aanpak. Door decentralisatie krijgen decentrale overheden de mogelijkheden regionale problemen daadwerkelijk aan te pakken. Voor een succesvolle decentralisatie moet echter wel aan een paar voorwaarden voldaan worden. Allereerst moeten de decentrale overheden voldoende middelen en bevoegdheden krijgen om hun nieuwe verantwoordelijkheden waar te kunnen maken. Ten tweede moeten zaken zo worden geregeld dat verantwoordelijkheden, middelen en bevoegdheden in één hand komen.

De decentralisatie van middelen voor regionale infrastructuur wordt voorbereid in het project GDU+ (=Gebundelde Doeluitkering). Het IPO heeft in het kader van dit project intensief samengewerkt met V&W. In de loop van het project is echter duidelijk geworden dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor een goede decentralisatie. Ten eerste wordt geen zicht geboden op voldoende financiële middelen om de toenemende verantwoordelijkheden van de provincies waar te kunnen maken. De doelen die door de centrale overheid zelf in het NVVP zijn gesteld kunnen zo nooit worden gehaald. Onder die voorwaarde betekent decentralisatie dat V&W problemen zonder meer naar de provincies doorschuift. Een tweede belangrijk bezwaar tegen het voorstel van V&W betreft de manier waarop het ministerie wil decentraliseren. In de eerste plaats geldt de provinciale kritiek de systematiek van de verdeelsleutel. Daarnaast wordt voorgesteld de provincies verantwoordelijk te maken voor de financiering van projecten tot € 225 miljoen. Een deel van de provincies zal echter zo weinig GDU gelden ontvangen dat zij tientallen jaren zouden moeten sparen om een groot project te kunnen financieren.

Een ander belangrijk manco aan de voorgestelde manier van decentraliseren is het voornemen geld voor provinciale infrastructuur binnen kaderwetgebieden aan de kaderwetgebieden in kwestie uit te keren (kaderwetgebieden zijn samenwerkingsorganen van gemeenten in grootstedelijk gebieden: Amsterdam, Rotterdam etc.). Provincies zijn verantwoordelijk voor provinciale infrastructuur, zoals provinciale wegen, binnen kaderwetgebieden. Wanneer het geld voor die infrastructuur naar de kaderwetgebieden gaat betekent dit dat verantwoordelijkheid en middelen uit elkaar worden getrokken: de provincie krijgt de verantwoordelijkheid en het kaderwetgebied de middelen.' (www.ipo.nl, 2002)

Een andere kanttekening valt te maken bij de overlap van verschillende integrale projecten. Die overlap kan zowel betrekking hebben op de inhoud als het territorium. Er is een ontwikkeling zichtbaar waarbij men dit soort overlap wil tegengaan door dergelijke projecten samen te nemen of in één kader te plaatsen, bijvoorbeeld bij de Reconstructiewet. Ook dit hoeft geen probleem te zijn wanneer deze intersectorale projecten een integraal 'plan' als kader hebben.

Al met al lijkt het nog te vroeg om eenduidige conclusies te kunnen trekken over de efficiency, effectiviteit en voor- en nadelen van omgeving planning ten opzichte van planning via sectorale sporen. Wel blijkt dat omgevingsplanning tot een structurele vorm van planning is geëvolueerd. Ook bij de Europese Unie en rijksoverheid staan steeds vaker complexe thema's centraal - denk daarbij aan het Plattelands- en Grotestedenbeleid en Ruimte en watervraagstukken. Het is aannemelijk dat 'integraal werken' aan de fysieke leefomgeving ook in de toekomst de beleidsagenda zal blijven vullen.

(Schwartz, De Roo, jan. 2001)

Belangrijkste kanttekening die wat mij betreft te maken is, is de mate van samenhang tussen de verschillende initiatieven. Natuurlijk is er de laatste jaren aan vele regionale integrale projecten gewerkt, omdat met generiek, sectoraal beleid onvoldoende kan worden bereikt. Meestal worden deze projecten dan pas geïnitieerd als er daadwerkelijk stront aan de knikker is. Er is in mijn ogen hier dus sprake van een zeker ad-hoc beleid. De projecten zijn vaak bevredigende deeloplossingen, maar enige samenhang tussen al deze projecten is vaak ver te zoeken.

Infrastructuur

Zoals gezegd is het cultuurverschil één van de grote problemen bij het gebrek aan synergie tussen de beleidspraktijken. Hier een korte schets van de planningspraktijk voor wat betreft infrastructuur voor verkeer en vervoer.

Wat komt er zoal kijken bij besluitvorming door de overheid rond infrastructuur voor verkeer en vervoer? Infrastructuursystemen bestaan uit verschillende elementen. Naast de (fysieke) infrastructuur gaat het hierbij om aspecten als technologie, ruimtelijke beschikbaarheid, wetgeving, financiële structuur, informatie, normen en waarden, en ten slotte organisatie.

De opgave voor planners van infrastructuur is het bereiken van een redelijke verhouding tussen de kosten en de baten, en een redelijke verdeling daarvan, voor de infrastructuursector, voor de samenleving als geheel, en voor de omgeving waarin de projecten worden gerealiseerd

De baten van infrastructuur zijn onder te verdelen in sociaal-culturele aspecten (uitwisseling, mobiliteit,...) economische aspecten (bereikbaarheid, reistijdwaardering, werkgelegenheidseffecten,...), ruimtelijke aspecten (vormgeving) en overige baten (vermindering milieubelasting).

De kosten van infrastructuur zijn onder te verdelen in kosten voor de gebruikers (directe kosten, congestie, verminderde bereikbaarheid elders, verkeersonveiligheid,...) kosten voor de initiatiefnemer (aanleg en onderhoud) en kosten voor de omgeving (ruimte, milieu, maar ook het functioneren van een gebied).

De politiek is verantwoordelijk voor de sturing van het proces, de planner is verantwoordelijk voor het aandragen van voldoende maatschappelijk relevante en technisch mogelijke alternatieven. (Schrijnen, 1998 – uit reader Schrijnen, 2000)

In de praktijk worden vaak lang niet alle genoemde aspecten meegenomen bij het opmaken van een balans van baten en lasten. Als projecten überhaupt al zo systematisch worden aangepakt. Het belangrijkste kader voor het verkeers- en vervoersbeleid van het Rijk wordt zoals gezegd beschreven in onlangs weggestemde NVVP. Belangrijkste sturingsmiddel is echter ongetwijfeld het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). In dit programma worden de beschikbare gelden verdeeld over de projecten. Ook projecten, van lagere overheden, zoals de provincie, die meer kosten dan 25 miljoen gulden (11,34 miljoen euro) vallen onder dit programma. Voor projecten die minder kosten krijgen zij zelf de verantwoordelijkheid en kunnen een beroep doen op de Gebundelde Doeluitkering (GDU). In het nieuwe NVVP spreekt men overigens de intentie uit om deze grens naar 500 miljoen gulden op te trekken; meer verantwoordelijkheid voor de lagere overheden dus.

Wat vooral opvalt is de praktische manier van werken in vergelijking tot de Ruimtelijke Ordening. Het beleid is heel erg projectgericht, en de afwegingen worden gemaakt op basis van een uitgebreide, maar simpele kosten en baten analyse. Bij deze analyse worden doorgaans alle beleidsvelden betrokken en is als zodanig 'integraal'. Hoewel de voornaamste kosten en baten toch in financiële middelen worden uitgedrukt.

Conclusies

Het is op zijn minst vreemd te noemen dat de planning van infrastructuur nog niet integraal wordt meegenomen in de ruimtelijke ordening. Men spreekt over het concept van de netwerkstad, men heeft het over omgevingsplanning, over integrale planning, bereikbaarheid, of eigenlijk het gebrek daar aan, en mobiliteit en toch word het beleid wat betreft infrastructuur niet integraal meegenomen in de ruimtelijke ordening. Wegen worden gepland door het Ministerie van V&W middels het NVVP, en het Provinciale Verkeer en Vervoerplan wordt naast het Provinciale Omgevingsplan door een andere beleidsdienst ontwikkeld.

Slechts 3 procent van de grond wordt beslagen door infrastructuur. Wellicht een te verwaarlozen oppervlak? Niet als je bedenkt dat met geluid- en veiligheidscontouren de infrastructuur maar liefst 30 % van het oppervlak inneemt (o.a. Archiprix 2000). Men gaat hierbij bijna voorbij aan

Inleiding en toelichting MIT

In het kader van de regeringsnota 'van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)' is ernaar gestreefd om de begroting beter toegankelijk, hanteerbaar en leesbaar te maken. Tevens is getracht het aantal documenten richting Kamer te verminderen, hetgeen resulteerde in een integratie van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) in het infrastructuurfonds. Het MIT-projectenboek wordt daarnaast uitgebracht als verdiepbijlage van het Infrastructuurfonds. Het projectenboek biedt, naast meer inzicht in de stand van zaken rond de verschillende infrastructuurprojecten ook meer inzichtelijk gemaakte achtergrondinformatie. Het projectenboek is vorig jaar voor de eerste maal uitgebracht. Om het verloop van de infrastructuurprojecten meer inzichtelijk te maken, zijn dit jaar mutaties ten opzichte van het vorige projectenboek toegelicht.

www.minvenw.nl

het feit dat infrastructuur heel veel directe, maar ook indirecte invloed heeft op de omgeving (en verder). En niet alleen geluid- en bijvoorbeeld stankoverlast, maar ook het hele bereikbaarheid-, en mobiliteitsvraagstuk wordt gedirigeerd door infrastructuur.

De stedelijke netwerken uit vijfde nota zijn vooral bedoeld om samenwerking tussen de verschillende steden te bevorderen. Wederom wordt hierbij voorbijgegaan aan de essentie van het netwerk: zonder verbondenheid geen netwerk. De verbindingen tussen de verschillende delen van het netwerk zijn dus essentieel. Het gaat hierbij dan niet alleen om stromen van goederen en mensen, maar ook van bijvoorbeeld informatie, geld en milieutechnische aspecten als licht, lucht en water. Zonder de juiste infrastructuur zullen deze stedelijke netwerken nooit 'geordend' zijn, hoog tijd dus voor een integrale aanpak.

Projecten op het gebied van infrastructuur worden in theorie heel integraal aangepakt. Hier liggen in mijn ogen dan ook de beste mogelijkheden om de beleidspraktijken dichter bij elkaar te brengen. Het is jammer dat de afstemming op strategisch niveau verre van optimaal is. Laat staan dat er sprake is van coördinatie of integratie. In de visievorming zijn er dus nog een hoop stappen te maken. Wanneer de link tussen ruimtelijke ordenings- en verkeers- en vervoersproblemen eenmaal gelegd is zal de oplossing ook eerder in integrale projecten vorm krijgen. Ik denk dat de integratie van het PVVP in het POP zoals die is voorgenomen door de provincie Drenthe een goede eerste stap is. Een stap ook die op dit moment ook alleen in provincies als Drenthe kan worden gezet. Voor de meer complexe provincies zal voorlopig het antwoord liggen in een project of gebiedsgerichte aanpak.

§ 3.3 Het ROM-gebiedenbeleid

§ 3.3.1 Inleiding

In de Vierde nota ruimtelijke ordening en het nationale milieubeleidsplan zijn elf projecten aangekondigd voor regio's die te kampen hebben met forse problemen op het raakvlak van ruimtelijke ordening en milieu: de zogenaamde ROM-gebieden (1988). Inmiddels zijn deze projecten geslaagd te noemen. Belangrijke succesfactoren hierbij waren bestuurlijke samenwerking en een goede communicatie. Nog steeds wordt het gebiedsgerichte beleid via de 'ROM-aanpak' verder versterkt, en geldt het als voorbeeld voor een integrale aanpak van gebieden.' (Akerboom e.a., 1994)

Zoals gezegd kan het ROM-beleid gezien worden als de opmaat voor het omgevingsbeleid. Vandaar in deze paragraaf meer over het ROM-gebiedenbeleid. Wat is ROM-gebiedenbeleid, en waarom is men daar toe over gegaan. Verder zal ik dieper ingaan op de voor- en nadelen van deze aanpak en op de verhouding van het ROM-gebiedenbeleid met het Streekplan.

§ 3.3.2 Wat is ROM-gebiedenbeleid?

Het ROM-gebiedenbeleid werd eind jaren tachtig geïntroduceerd in de Vierde Nota en in het Nationaal Milieubeleidsplan. Het moet worden gezien als een vorm van beleid waarbij de gewenste kwaliteit van de leefomgeving wordt gerealiseerd door een combinatie van ruimtelijke en milieumaatregelen. Een belangrijk kenmerk van het ROM-gebiedenbeleid is dat wordt getracht de voor de probleemaanpak relevante publieke en soms ook private actoren te mobiliseren. Zij worden in beweging gebracht. Door hen samen te brengen in een (tijdelijke) overlegstructuur, wordt gepoogd consensus te bereiken over de kwaliteit van het fysieke milieu in een bepaalde regio. De sturingsvorm wordt ook wel 'netwerksturing' genoemd. Na het bewerkstelligen van consensus op strategisch niveau richt men zich op het bereiken van consensus op operationeel niveau, met het oog op de uitvoeringsgerichtheid van het beleid. Een hiermee samenhangend neven doel van het ROM-gebiedenbeleid is tenslotte het doorbreken van bestaande bestuurlijke impasses in het beleid.

Waarom ROM-gebiedenbeleid?

De vraag is waarom in deze gebieden is gekozen voor de ROM-aanpak in plaats van probleemoplossing via het Streekplan. Het Streekplan is immers ook een regionaal plan, waarin een samenhangende visie wordt gegeven op de ruimtelijke ontwikkelingen, en mogelijke oplossingen worden genoemd voor knelpunten in de ruimtelijke structuur van een gebied.

Met het ROM-gebiedenbeleid wordt beoogd een meer samenhangend beleid te voeren met betrekking tot de kwaliteit van het fysieke milieu en regionale problemen ook daadwerkelijk tot



Figuur 3..3: ROM!?



Figuur 3.4: De ROM-gebieden

een oplossing te brengen. Tot beleidsintegratie en beleidsuitvoering is het Streekplan tot op heden onvoldoende in staat gebleken.

§ 3.3.3 Voor- en nadelen van het ROM-gebiedenbeleid

Tussen ROM-gebiedenbeleid en streekplannen zijn zowel verschillen als overeenkomsten te ontdekken. Het ROM-gebiedenbeleid heeft op drie punten een meerwaarde. De eerste meerwaarde heeft betrekking op het **integrale karakter** van het ROM-gebiedenbeleid. Het ROM-gebiedenbeleid streeft ernaar een betere samenhang te bewerkstelligen tussen verschillende beleidsterreinen, waartoe het Streekplan vaak niet in staat is. De samenhangende ruimtelijk visie als integrerend kader vormt ook in de ruimtelijke ordening, en in het bijzonder het Streekplan, één van de centrale principes. De visies in ROM-projecten blijken echter *breder* te zijn. Elk plan bevat als basis een ruimtelijke visie, maar in deze visie worden heel nadrukkelijk relaties gelegd met relevante waterhuishoudkundige, economische en milieuaspecten. Ook zijn deze visies vaak *selectiever*: zij zijn gericht op het probleem in kwestie en niet op alle mogelijke ruimtelijk relevante aspecten.

Ten tweede is de **mobiliserende werking** van het ROM-gebiedenbeleid van belang. Partijen die voorheen tegenover elkaar stonden of een afwachtende houding aannamen, worden in het ROM-gebiedenbeleid in beweging gebracht.

Ten slotte heeft het ROM-gebiedenbeleid een sterk **uitvoeringsgericht** karakter. Door de vroegtijdige inschakeling van alle relevante partijen ontstaat er voor de uitvoeringsmaatregelen een draagvlak, waardoor minder voor een gebrekkige beleidscoördinatie met een moeizame uitvoering hoeft te worden gevreesd.

Nadelen

Problemen met betrekking tot ROM-projecten zijn er ook. Deze liggen met name op het vlak van voorschriften, rechtsbescherming en democratische legitimering. Procedurele en inhoudelijke **voorschriften** zijn voor Streekplannen vastgelegd in de WRO/BRO, bij ROM-projecten verloopt de planvorming in beginsel niet volgens vaststaande regels. Het is een experimentele en buitenwettelijke aangelegenheid, waarbij de overlegpartners tezamen tot een procedure en werkwijze komen. Dit heeft als nadeel dat het 'wiel opnieuw moet worden uitgevonden', maar als grote voordeel dat deze aan de specifieke situatie kan worden aangepast. Ook is voor het ROM-gebiedenbeleid geen wettelijke **bezwaarprocedure** vastgelegd, alle mogelijkheden lopen via het bestaande planningstelsel. Zo komt ook de **democratische legitimering** in geding. Een Streekplan wordt vastgesteld door Provinciale Staten, een democratische controle op de besluitvorming. Bij het ROM-gebiedenbeleid is dit niet formeel geregeld. In de praktijk blijkt deze evenwel steeds plaats te vinden. Organisaties en burgers, die niet bij de onderhandelingen betrokken zijn geweest en hun belangen via inspraak en bezwaar kenbaar willen maken, lopen

dan echter grote kans te stuiten op een 'dichtgetimmerd huis'. De overheid heeft zich immers middels een convenant gebonden aan de afspraken die met de verschillende onderhandelingspartners zijn gemaakt. Dit kan voor een groot deel ondervangen worden door zo veel mogelijk belanghebbende bij het proces te betrekken en/of inspraakbijeenkomsten voor burgers te houden.

§ 3.3.4 De verhouding tussen Streekplan en ROM-projecten

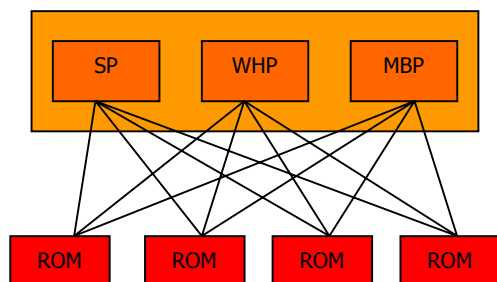
De keuze voor de ROM-aanpak heeft in geen van de projecten ertoe geleid dat het Streekplan buiten spel werd gezet. Wel was de verhouding tussen het ROM-beleid en het ROM-project telkens een ander. Als we het ROM-beleid opvatten als een reactie op problemen in het reguliere beleid is dat verklaarbaar: soms liggen de problemen vooral in een gebrekkige afstemming op strategisch niveau, soms op operationeel niveau (uitvoering) en soms op beide. Zo kunnen er drie verhoudingen tussen Streekplan en ROM-projecten worden onderkend. In de eerste verhouding heeft het ROM-project een voorbereidende functie voor de formele besluitvorming in strategische plannen, waaronder het Streekplan. In de tweede verhouding is het ROM-project vooral een uitvoeringsproject van het Streekplan en andere provinciale beleidsplannen. In de derde verhouding tenslotte heeft het ROM-project tot doel om zowel een operationele als een strategische beleidsintegratie te bewerkstelligen. Het Streekplan heeft dan nog slechts tot taak het beleid uit het plan van aanpak formeel te bekrachtigen.

Toekomstige verhouding

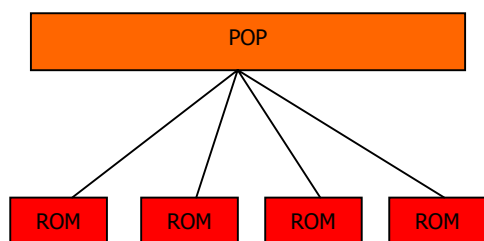
Het ROM-gebieden beleid is een antwoord op belangrijke tekortkomingen in de traditionele wijze van provinciale ruimtelijke beleidsvoering. Deze beleidsvoering wordt gekenmerkt door een sturingsopvatting waarin de overheid een zelfstandig sturende rol wordt toebedeeld bij de aanpak van ruimtelijk vraagstukken. De toenemende complexiteit van deze ruimtelijke problemen en de groeiende samenhang met de milieuproblematiek vergroot de behoefte aan coördinatie met publieke en private actoren.

Op provinciaal niveau wordt deze behoefte nog versterkt, omdat op dit niveau belangrijke uitvoeringsbevoegdheden ontbreken. De ROM-projecten komen aan deze coördinatiebehoefte tegemoet, doordat bij de totstandkoming van plannen van aanpak gezamenlijke visievorming (strategische integratie) en consensusvorming over een gemeenschappelijk maatregelenpakket (operationele integratie) centraal staan. Deze koppeling ontbreekt in het streekplan.

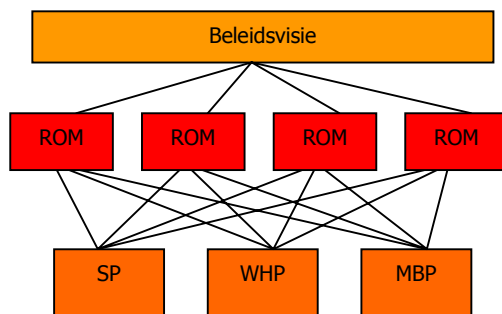
Hoe moet nu de verhouding tussen de ROM-projecten en provinciale strategische plannen worden geregeld. Het mag duidelijk zijn dat hier naast het streekplan ook het milieubeleidsplan en het waterhuishoudingsplan in het geding zijn. Er zijn verschillende visies over de wijze waarop de afstemming tussen de strategische plannen en ROM-achtige projecten zou moeten plaatsvinden. Er kunnen drie visies worden onderscheiden.



Figuur 3.5: Visie 1, afstemming met behoud van het bestaande planningstelsel (Driessen, 1995)



Figuur 3.6: Visie 2, afstemming door integratie van de strategische plannen (Driessen, 1995)



Figuur 3.7: Visie 3, afstemming door integrale visieontwikkeling (Driessen, 1995)

De **eerste visie** betreft *verbetering van de afstemming met behoud van de bestaande planningstelsels*. De afstemming tussen het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan worden geoptimaliseerd door adequate overlegstructuren te creëren binnen de provincie. Deze afstemming zou ook aanzienlijk kunnen worden verbeterd door de plannen in de tijd aan elkaar te schakelen. Volgens deze visie levert de integratie van de plannen een te complex plan op, waardoor de onoverzichtelijkheid in beleid toeneemt. Of een te globaal plan waarin weliswaar het beleid optimaal is afgestemd, maar op een zodanig abstractieniveau dat het plan 'inhoudsloos' is geworden. Integratie van de strategische plannen zou bovendien kunnen leiden tot ingewikkelde bestuurlijke reorganisaties.

De **tweede visie** betreft de *verbetering van de afstemming door de volledige integratie van de strategische plannen* tot een provinciaal omgevingsplan. Een van de hoofdtaken van de provincie ligt bij de kwaliteit van het leefmilieu. Om deze taak te vervullen is een helder en herkenbaar plan nodig, voor zowel burgers, maatschappelijke organisaties als andere overheden. Integratie leidt tot maximale afstemming van beleid op de deelterreinen en tot een verlaging van de plannen regeldruk. Voor de uitvoering van dit Omgevingsplan zouden ROM-achtige projecten kunnen worden opgezet. De provincie is hierbij initiatiefnemer en werkt samen met andere overheden en private partijen. Het Omgevingsplan is hierbij richtinggevend.

De **derde visie** betreft de *verbetering van de afstemming door integrale visieontwikkeling*. Het beleid voor de kwaliteit van het fysieke leefomgeving moet worden geïntegreerd in een visiedocument en niet in een plan. Dit visiedocument bevat de politieke stellingname van het college van Gedeputeerde staten. Op grond van deze stellingname zouden GS onderhandelingen met ander partners moeten starten in ROM-achtige projecten. Het visiedocument fungeert dan als een soort onderhandelingsaanbod van GS. Mocht met andere actoren overeenstemming worden bereikt op zowel strategisch als operationeel niveau, over de oplossing van de regionale problematiek, worden deze vastgelegd in de strategische plannen. Het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan hebben dan nog slechts een 'codificerende' functie, een functie ten aanzien van de formele bekrachtiging en handhaving van het beleid. De beleidsvormende functie van de provinciale strategische plannen verdwijnt derhalve in deze visie.

In elk geval kan geconcludeerd worden dat de ROM-aanpak een noodzakelijke aanvulling is op de bestaande provinciale planning. Gelet op het regionale karakter van de ROM-projecten is de provincie het meest aangewezen bestuursniveau om deze projecten op zich te nemen. (Driessen, 1995)

§ 3.4 Het Provinciaal Omgevingsplan

§ 3.4.1 Inleiding

De verkokering en de beperkte mogelijkheden tot sturing op regionaal niveau hebben vanaf het begin van de jaren negentig tot discussie geleid bij de provincies. Het provinciale omgevingsplan is een maatregel die door verschillende provincies als mogelijke oplossing voor een groot deel van de problemen wordt gezien.

Het Provinciale Omgevingsplan heeft in theorie de potentie om een grote slag te maken in de horizontale integratie. Zoals de gezamenlijke planbureaus constateren, is dit een slag die de Vijfde Nota duidelijk nalaat. (CPB e.a., 2001) In theorie zou de gezamenlijke planontwikkeling ook de horizontale sturing overbodig maken.

Daarnaast kan met name in de verticale sturing richting gemeenten een grote slag worden gemaakt. Bestemmingsplannen, of eigenlijk de structuurplannen die hier aan ten grondslagliggen, hoeven niet meer aan 10 verschillende provinciale plannen getoetst te worden.

§ 3.4.2 Voor- en nadelen van het POP

Het onderstaande lijstje geeft een beeld van de theoretische voor- en nadelen van het POP. Deze aspecten zijn respectievelijk kansen en bedreigingen voor een optimale werking van het POP. Dit betekent dus optimale afstemming van de verschillende beleidsvelden en optimale sturingsmogelijkheden voor de provinciale overheid.

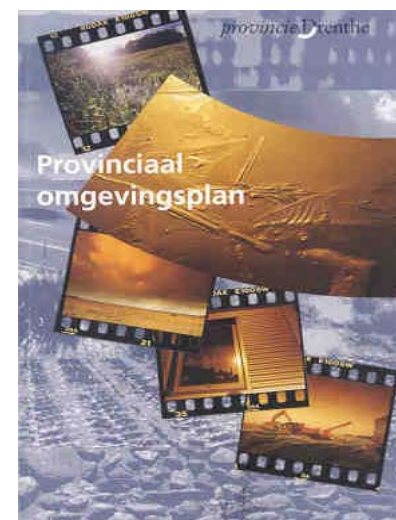
Voordelen:

- afstemming optimaal
- heldere procedure
- minder plannen
- maximale duidelijkheid naar derden

Nadelen:

- breed en complex plan
- bestaande planningcultuur moet worden doorbroken
- langdurig en moeilijk beheersbaar planningproces
- star en weinig flexibel plan

(Wissink, 2000)



Figuur 3.8: POP Drenthe

'De provincie heeft als regionaal bestuur bij uitstek de taak om een samenhangende visie te geven op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op haar grondgebied. De samenhang, de consistentie van besluitvorming, de duidelijkheid naar buiten, de doelmatigheid en de doeltreffendheid, met name met betrekking tot de uitvoering van het beleid, zijn met de komst van het POP verbeterd. Eén consistent beleid, één planprocedure, één bestuurlijk-juridisch kader en één kader voor uitvoering.'
(POP Drenthe, 1998)

Het debat

'(..) Maatschappelijke ontwikkelingen als technologische vernieuwing, globalisering en individualisering hebben ertoe geleid dat deze veronderstellingen in de huidige samenleving niet meer kloppen. De mogelijkheden van overheidssturing zijn veranderd. Een antwoord op dit probleem moet beginnen bij de maatschappelijke veranderingen om van daaruit de mogelijkheden en wenselijkheden van doelgericht optreden na te gaan.

De analyse laat zien dat dit in het debat over het provinciale omgevingsbeleid niet gebeurt. De Nederlandse provincies blijken de gebrekkige effectiviteit van hun omgevingsbeleid te willen verbeteren met behulp van omvattende provinciale omgevingsplannen, waarin alle provinciale initiatieven ten aanzien van de omgeving zijn opgenomen. De studie maakt duidelijk dat deze voorstellen onvoldoende rekening houden met het veranderende ruimtelijke gedrag van burgers en bedrijven. De mogelijkheden voor de overheid om in te grijpen in de omgeving worden onvoldoende besproken. Met oude bestuurstechnische oplossingen - integrale plannen - wordt gereageerd op nieuwe ruimtelijke problemen. De auteur pleit daarom voor een uitgebreidere discussie over de rol van de overheid - op verschillende overheidsniveaus - in een 'nieuwe geografie'. (..) ' (Wissink, 2000)

Voordelen

Voor wat betreft de optimale kans op afstemming, kan opgemerkt worden dat met name gelet moet worden op het woordje 'kans'. In paragraaf 4.4.3 heb ik het planaspect integraal genoemd. Het integreren van de diverse plannen wil niet per definitie zeggen dat de afstemming optimaal is. In een aantal omgevingsplannen is, vaak om juridische redenen, gekozen voor een plan waarbij de verschillende beleidsonderdelen afzonderlijk te herkennen zijn. Er dient op gelet te worden dat het niet gewoon drie plannen zijn, die aan elkaar worden geniet.

De heldere procedure betreft voornamelijk de vanzelfsprekende gelijktijdige vaststelling. Nu de haasje-over-constructie is weggefallen moet extra aandacht worden besteed aan de flexibiliteit van het plan. Is deze niet afdoende zal het plan achterhaald zijn zodra dit wordt vastgesteld en zal er zeer moeilijk mee te werken zijn. Dit maakt de opgave voor het maken van een dergelijk plan er niet gemakkelijker op.

Het feit dat er minder plannen zijn, scheelt niet alleen een hoop papierwerk, maar schept ook een maximale duidelijkheid naar derden. Dit heeft voornamelijk een positieve invloed op de uitstraling, en daardoor de draagkracht, van het plan. Dit is met name belangrijk voor de mate van sturing die het plan heeft.

Nadelen

Het feit dat een omgevingsplan een breed en complex plan is, moet vooral gezien worden als een opgave. Natuurlijk is het heel moeilijk om alle partijen op één lijn te krijgen. Maar het enige verschil met een gescheiden planontwikkeling is dat je elkaar later tegenkomt. Eerst bij de ontwikkeling van de afzonderlijke plannen, maar vooral ook in de uitvoering van intersectorale projecten. Hetzelfde geldt eigenlijk voor het feit dat een POP een star en weinig flexibel plan zou zijn. Het POP is in principe niet meer of minder flexibel dan een streekplan. Zeker als men in ogenschouw neemt dat je in de traditionele situatie een project aan meerdere plannen moet toetsen.

Belangrijk nadeel, of eigenlijk struikelblok, is dat de bestaande planningcultuur moet worden doorbroken. Hierbij kan aangetekend worden dat bijvoorbeeld Wissink zijn twijfels uitspreekt over het feit of deze planningcultuur ook daadwerkelijk wordt doorbroken door het kiezen voor een omgevingsplan. Bart Wissink plaatst kanttekeningen bij het debat over het provinciale omgevingsbeleid. Niet omdat hij denkt dat de uitkomsten niet legitiem zijn, maar omdat er zijn inziens een aantal argumentaties wordt vergeten. Hij constateert dat de organisatorische blik bij het optreden van de overheid dominant is geworden, en dat de institutionele dimensie buiten beeld is geraakt. (Wissink, 2000)

§ 3.4.3 Conclusie

Wissink is dus van mening dat het maken van een omgevingsplan eigenlijk een soort 'lapmiddel' is. En dat het gebrek aan doelgericht optreden van de overheid wellicht ander oorzaken heeft. De veranderende samenleving vereist een bredere discussie over de rol van de overheid, het maken van een integraal plan is niet voldoende. In deze studie wil ik die bredere discussie niet volgen, maar bekijk ik 'integrale regionale ruimtelijke planning' heel duidelijk wél vanuit de veranderende samenleving.

Het feit dat het een breed en complex plan is, betekent ook een langdurig en moeilijk beheersbaar planningproces. In de praktijk is gebleken dat het proces hierop, bijvoorbeeld in de provincie Noord-Holland, is stukgelopen. (zie ook hoofdstuk 4) Dit heeft denk ik ook heel duidelijk te maken met het doorbreken van de bestaande planningscultuur. Dit speelt voornamelijk in de meer complexe provincies. Wellicht dat in deze provincies meer geleidelijk naar een omgevingsplan toegewerkt zou kunnen worden?

De praktijk

Om er achter te komen hoe het POP in de praktijk werkt heb ik onderzoek gedaan in provincies die al met een POP werken (Flevoland en Drenthe). Naast antwoorden op de vragen: 'Hoe is het POP in de betreffende provincie tot stand gekomen?' 'Uit welke onderdelen bestaat het, en welke instrumenten vervangt het?', heb ik er aan de hand van een aantal cases uitgezocht hoe de nieuwe situatie is. Wat zijn de grootste verschillen met de oude situatie, wat zijn de voordelen en wat de nadelen? Hierbij heb ik steeds dezelfde, in de volgende paragrafen uitgewerkte, aspecten (integraliteit, sturing en flexibiliteit) meegenomen. In hoofdstuk 4 worden de verschillende beleidspraktijken uitgebreid besproken.

§ 3.5 Planaspecten

§ 3.5.1 Inleiding

Bij de beoordeling van integrale regionale plannen zijn een aantal dingen belangrijk. Voor mijn onderzoek heb ik op een drietal planaspecten gefocust waarvan ik denk dat ze het meest belangrijk zijn. Aspecten die met name bekeken dienen te worden zijn de **integraliteit**, de **stuuringsmogelijkheden** van de provincie, en de **flexibiliteit** van het plan. Het POP is een poging om door middel van een enkel instrument diverse beleidsterreinen uit te werken. In hoeverre is het gelukt om te voorkomen dat de verschillende beleidsterreinen elkaar tegenspreken? Ook is het idee van het POP meer houvast te geven aan provincies om een visie te geven (en uit te werken!) op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op haar grondgebied. Heeft de provincie nu meer stuuringsmogelijkheden dan in de klassieke situatie met streekplan? De flexibiliteit van het plan hangt nauw samen met bovenstaande aspecten. De snel veranderende omstandigheden maken een flexibel instrument noodzakelijk. Deze aspecten worden achtereenvolgens in de komende paragrafen behandeld. Juridische, bestuurlijke en andere, voor mijn afstuderen minder relevante, aspecten, zijn zoveel mogelijk buiten beschouwing worden gelaten.

§ 3.5.2 Integraal!?

Zoals gezegd zal onder andere gefocust worden op integraliteit van het POP. Om hier een uitspraak over te kunnen doen, is het belangrijk te weten wat verstaan wordt onder integraal. Integraal betekent letterlijk enerzijds '**alles omvattend**', en anderzijds '**één geheel uitmakend**'.

Met betrekking tot 'alles omvattend' kunnen we constateren dat het POP hier beperkt in slaagt voor wat betreft beleidsterreinen. Het POP neemt 'slechts' de beleidsterreinen Milieu, Water en Ruimtelijk Ordening 'integraal' mee. Wat mij betreft wel een groot deel van de meest relevante beleidsterreinen met betrekking tot ruimtelijke planning. Met name het ontbreken van Verkeer en Vervoer is een duidelijk gemis. Hier zal ik dan ook de nodige aandacht aan besteden.

'Alles omvattend' kan ook van toepassing zijn op andere aspecten. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat alle aspecten van een beleids-, / planproces worden meegenomen, dus van initiatief tot uitvoering. In het POP is zo bijzondere aandacht besteed aan de uitvoering van projecten. Wellicht dat juist aandacht voor de initiatieffase ontbreekt? Hoe komen initiatieven tot stand, en hoe zorg je ervoor dat je goede initiatieven gemakkelijk in je plannen kunt inpassen? Heeft je plan de mogelijkheid om te reageren op het wijzigen (soms alleen in de tijd) van bepaalde aspecten? Het gaat hierbij om de **sturing van het proces** en de **flexibiliteit** van het plan.

Van Dale:

in·te·'graal (bn)

1. waaraan niets ontbreekt, alles omvattend
2. opzichzelfstaand, één geheel uitmakend

Maken de verschillende beleidsvelden deel uit van één geheel? Dus zijn de verschillende beleidsvelden tegelijkertijd in de besluitvorming over een plan meegenomen? We spreken hier van **afstemming**. Dit gaat dan niet alleen om het plan zelf, maar ook om de integraliteit van de projecten die het plan uiteindelijk tot uitvoering zouden moeten brengen. Het is mijn inziens belangrijk dat de verschillende beleidsvelden **tegelijkertijd** meegenomen worden. Zo kunnen problemen voorkomen worden en voordelen behaald worden die bij afzonderlijke beleidssporen niet tot hun recht kunnen komen. Er is dan sprake van **synthese**.

Wanneer we het hebben over afstemming, is er onderscheid te maken tussen twee soorten afstemming. **Horizontale** afstemming betreft de afstemming tussen de verschillende beleidsdiensten/ sectoren van een bepaalde overheid. **Verticale** afstemming betreft de afstemming van plannen van verschillende overheden. Dit heeft natuurlijk veel te maken met sturing, maar er zou hier sprake moeten zijn van een wisselwerking. Ook de verticale afstemming van het beleid maakt dat, door het door de schalen heen werken, fouten worden voorkomen, en synthese kan worden bereikt. (zie ook paragraaf 2.6)

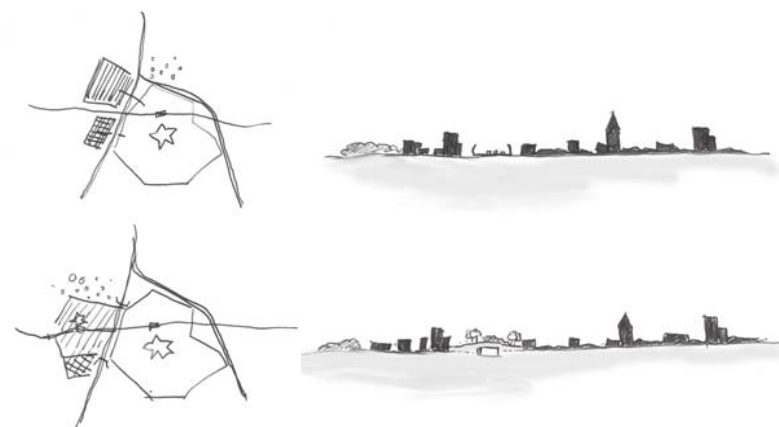
Ook is het belangrijk dat de **relaties** tussen verschillende voorgenomen ruimtelijke ingrepen duidelijk zijn. Dit lijkt vanzelfsprekend wanneer er één plan wordt gemaakt, maar als deze relaties niet zichtbaar gemaakt worden kan er van daadwerkelijke eenheid geen sprake zijn. Zodra er ook maar iets aan de situatie veranderd, en er veranderen altijd dingen, zal het plan ten minste aan kracht inboeten. Hier is een directe relatie met de flexibiliteit van een plan.

'Het valt op dat de discussies binnen de provincies over het opstellen van een omgevingsplan uiteenlopen als het gaat om 'integratie'. Dit begrip wordt zeer verschillend geïnterpreteerd. Sommigen verstaan onder integratie optellen, anderen samenwerken of juist afstemmen.

Om de discussie gestructureerd te voeren is het belangrijk de verschillende opvattingen te ordenen. Op basis van de verschillende interpretaties en literatuur is een driedeling aan te brengen in afstemming, coördinatie en integratie.

Bij **'afstemming'** gaat men niet verder dan het gelijktijdig doorlopen van de procedures bij het opstellen van de drie strategische plannen. Er wordt voor gezorgd dat de plannen elkaar niet inhoudelijk tegenspreken. Er is sprake van: 'rekening houden met elkaar, maar niet meer dan dat'. Bij **'coördinatie'** gaat men naast het gelijktijdig doorlopen van de procedures het beleid in de plannen in samenhang formuleren. Men neemt bijvoorbeeld gemeenschappelijke uitgangspunten in elkaars plannen op. De afzonderlijke plannen blijven nog wel bestaan.

Bij **'integratie'** is er sprake van één plan met één procedure. Het beleid is één samenhangend geheel en niet meer in een specifiek ruimte-, water- of milieudeel onderscheidbaar. Hoe een dergelijk beleid er uit ziet of zou kunnen zien is in dit onderzoek niet verder onderzocht.



Figuur 3.9: Integraal in beeld!?



Figuur 3.10: Samen werken aan één plan!

POP integraal!?

Het POP doet een poging om de verschillende beleidsterreinen te integreren in één plandocument. De vraag is natuurlijk of dit ook leidt tot integrale planvorming. Dus of het een kader biedt wat leidt tot integrale plannen. Dit heeft een tweeledige betekenis. Zijn in de plannen alle beleidsterreinen meegenomen, én zijn de plannen afgestemd op de huidige situatie en andere plannen?

Van Dale:

'stu-ring (de ~ (v.))

1. het sturen
2. besturing, regulering



Figuur 3.11: Sturing!?

Vrijwel alle provincies zijn bezig met het afstemmen en coördineren van de strategische plannen. De meeste provincies hebben met hun planvorming de ambitie om in de toekomst door te groeien naar het stadium van integratie.

Geconcludeerd wordt dat er sprake is van een proces in het denken over integratie van plannen: van afstemmen naar coördineren naar de uiteindelijke integratie. Anders gezegd: verliefd, verloofd, getrouwd.' (KUN, 1996)

'Wat verstaat u onder integraal?'

§ 3.5.3 Sturing!?

Een ander belangrijk aspect van het POP is de mogelijkheid tot sturing. Het idee van een POP is, zoals gezegd, meer houvast te geven aan provincies om een visie te geven op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op haar grondgebied. Een plan maken is één, maar interessant wordt het pas wanneer deze visie ook tot uiting komt in de diverse projecten.

Zoals reeds vermeld in paragraaf 2.2 zijn het vooral marktpartijen die verantwoordelijk zijn voor de initiatieven. Belangrijk is dus in hoeverre het instrument de overheid in staat stelt de inhoud van de projecten te **'beïnvloeden'**. Is de overheid in staat haar visie over te dragen aan derden. En stelt het instrument haar in staat de gewenste **kwaliteit** te garanderen, zonder de mogelijkheden al te zeer te beperken.

Draagvlak genereren

Er zijn een aantal aspecten die hier op van invloed zijn. Zo is het belangrijk dat de provincie zelf een tot de verbeelding sprekende visie presenteert die gelezen en breed gedragen wordt. Dit zal niet het geval zijn als er 5 documenten zijn die gelezen dienen te worden. Een aansprekend (eind)beeld heeft een positief effect op de **draagkracht**. Ook het betrekken van diverse partijen in een vroeg stadium van de planontwikkeling is hiervoor belangrijk.

Overigens is net als bij afstemming is ook bij sturing zowel een **verticale** als een **horizontale** dimensie aan te wijzen. Zie hiervoor paragraaf 2.4.

Instrumentarium

Het moet mogelijk zijn om ongewenste ontwikkelingen te 'verbieden' en gewenste ontwikkelingen te **stimuleren**. Om dit te kunnen doen moet het aan de hand van het plan 'objectief' te bepalen zijn wat wel gewenst is en wat niet. Ook moeten de **instrumenten** en bijbehorende procedures zodanig zijn opgesteld dat daadwerkelijk opgetreden kan worden tegen ongewenste ontwikkelingen. Wanneer het plan breed gedragen wordt zal het met de ongewenste ontwikkelingen meevallen. Geld is een belangrijk instrument om gewenste

ontwikkelingen te stimuleren. Voor de Ruimtelijke Ordening 'an sich' is relatief weinig geld beschikbaar, er zal in de meeste gevallen bij andere betrokken beleidsdiensten naar **financieringsmogelijkheden** gezocht moeten worden. Ook het zoeken naar private partners krijgt tegenwoordig vorm in zogenaamde PPS constructies. Maar omdat je mensen nu eenmaal niet kunt dwingen om initiatieven te ontplooiën, zal de provincie ook zelf als trekker van projecten aan de gang moeten.

Van initiatief tot uitvoering

Een laatste aspect wat hier op aansluit is een duidelijk **proces**. In paragraaf 2.2 is te lezen hoe niet het plan, maar het proces vaak bepalend is voor het uiteindelijke resultaat. Hierbij gaat het niet alleen om de voortgang maar ook om de kwaliteit van het uiteindelijk product. De **uitvoering** is dus een belangrijk onderdeel van het plan. Uitvoering van ruimtelijke plannen is vaak een zaak van lange adem. POP's zijn er nog maar kort. Interessant is of het POP heeft geleid tot beleidswijzingen. zijn er voorstellen die voortkomen uit dit nieuwe planningsinstrument, of zijn er specifieke aanpassingen die op het conto van het POP geschreven kunnen worden

Om ook hier een wisselwerking in te krijgen is **monitoring** een zeer belangrijk aspect. Als het niet duidelijk is in hoeverre de plannen tot concrete projecten hebben geleid, en in hoeverre de voorgestelde ontwikkelingen zich ook daadwerkelijk hebben voltrokken, is het beleid niet bij te sturen.

'Heeft de provincie nu meer sturingsmogelijkheden dan met een streekplan?'

§ 3.5.4 Flexibel!?

Een aspect wat met zowel sturing als integraliteit te maken heeft is flexibiliteit. Integraal ofwel allesomvattend, impliceert ook dat het betreffende plan rekening houdt met toekomstige ontwikkelingen. En de feitelijke sturingsmogelijkheden van een plan zijn, in de huidige snel veranderende samenleving, voor een groot deel afhankelijk van de flexibiliteit van het plan.

Het gaat er dus om dat een plan zich gemakkelijk aan wisselende omstandigheden kan aanpassen. De samenleving verandert en ontwikkelingen staan niet stil. Zodra een plan wordt vastgesteld is het feitelijk al weer verouderd. Het idee is dat er, ondanks dat, nog steeds mee kan worden gewerkt.

POP sturend!?

Groot voordeel van het POP is het feit dat het één bestuurlijk-juridisch kader, en een kader voor uitvoering biedt. Dit betekent dat er, als het goed is, één consistent beleid is en één planprocedure is, wat de realisering van projecten zou moeten vergemakkelijken. En het feit dat projecten die uit dit plan voortvloeien, of daar in elk geval aan worden getoetst, ook direct een uitvoeringsgerichte benadering krijgen maakt het plan sturend.

Van Dale:

flexibel (bn.)

1 buigzaam

2 gedwee, meegaand

3 zich gemakkelijk aanpassend aan wisselende omstandigheden



Figuur 3.12: Flexibel!?

POP flexibel!?

Een van de kritiepunten op het POP is dat het star en weinig flexibel zou zijn. Voor sectorale plannen zal dit ongetwijfeld het geval zijn, maar bij intersectorale (integrale) plannen zijn de gezamenlijke plannen minstens zo inflexibel, vaak zelfs tegenstrijdig. Het lijkt me ook dat voor deze intersectorale plannen geldt dat, aangezien nu slechts één procedure hoeft te worden doorlopen, in ieder geval de procedurele flexibiliteit een stuk groter kan zijn. Wellicht is hier ook sprake van schijninflexibiliteit, aangezien bij de uitvoering van het plan de verschillende plannen alsnog geïntegreerd dienen te worden!?

Procedurele flexibiliteit

Flexibiliteit is dus een heel belangrijk aspect van het omgevingsplan (of ieder ander plan!). Er zijn twee soorten flexibiliteit te onderscheiden. Enerzijds **procedurele** flexibiliteit, dit heeft betrekking op de mogelijkheid tot aanpassing door middel van eenvoudige herziening van een plan. Dus of dit zonder uitgebreide inspraakprocedures kan, of dat eenvoudig vrijstelling te verlenen is. Objectieve maatstaf is hierbij is de termijn waarop een en ander gerealiseerd zou kunnen worden en het aantal en de aard van de betrokken partijen.

Inhoudelijke flexibiliteit

Anderzijds **inhoudelijke** flexibiliteit, hierbij gaat het om de mate waarin de invulling van bestemmingsgebieden variabel is. Dus mogelijke variatie in de dichtheid van een woongebied, of eventueel in combinatie met lichte bedrijvigheid, of nadere bepaling van de ligging van een wegtracé binnen een bepaald zoekgebied.

Flexibiliteit versus rechtszekerheid

Belangrijk is de relatie tussen het begrippenpaar (in deze context) flexibiliteit en **rechtszekerheid**. Hoe flexibeler een plan is, des te kleiner is de rechtszekerheid. Het is dus zaak hier een goede afweging in te maken. Een (te) flexibel plan zou op juridische problemen kunnen stuiten en praktisch onuitvoerbaar kunnen zijn. In onze zich snel ontwikkelende samenleving verdient flexibiliteit meer aandacht. De nieuwe wet op de ruimtelijke ordening heeft een grote taak in het vinden van het juiste evenwicht.

'Flexibel is een rubberen slang!'

Hoofdstuk 4

De Beleidspraktijk

§ 4.1 Inleiding
§ 4.2 Drenthe
§ 4.3 Flevoland
§ 4.4 Noord-Holland
§ 4.5 Zuid-Holland
§ 4.6 Conclusies

Hoofdstuk 4 De Beleidspraktijk

§ 4.1 Inleiding

§ 4.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de beleidspraktijken van verschillende provincies aan bod. In theorie (zie hoofdstuk 3) is het gemakkelijk praten, maar hoe werkt integrale planning nou in de praktijk. Er zijn enorme verschillen tussen de verschillende provincies. Dit is vanzelfsprekend het gevolg van de verschillen in planstelsels, maar ook de aard van de provincie en de daarmee samenhangende cultuurverschillen en krachtsvelden is hierbij relevant.

§ 4.1.2 De Interviews

Een groot deel van mijn onderzoek naar de beleidspraktijk, heeft bestaan uit de afname van interviews. Het ging hierbij om provinciale medewerkers die betrokken zijn (geweest) bij de totstandkoming of de uitvoering/-werking van de omgevingsplannen (Drenthe en Flevoland). Ook de provincie Noord-Holland heb ik onder de loep genomen, omdat deze provincie de eerste provincie is geweest die het proces om tot een omgevingsplan te komen heeft ingezet. Dit is uiteindelijk niet zover gekomen. Hier heb ik de ruimtelijke planningspraktijk geprobeerd in kaart te krijgen aan de hand van dezelfde planaspecten als de provincies die wel een omgevingsplan hebben. Ook is deze provincie voor wat betreft de complexiteit enigszins vergelijkbaar met de provincie Zuid-Holland. Zuid-Holland is de 'case' in mijn onderzoek. Om de vraag te kunnen beantwoorden of ook in deze provincie een POP een geschikt instrument is om de integraliteit in de ruimtelijke planning te bevorderen heb ik ook hier de praktijk in kaart proberen te brengen aan de hand van enkele interviews. Naast provincie-medewerkers heb ik ook medewerkers van de beide stadsregio's van Zuid-Holland gesproken.

Planaspecten

Ik heb gewacht met het houden van de interviews totdat ik een duidelijk beeld heb gekregen van wat ik precies wil weten. Het is in elk geval heel belangrijk om vooraf precies te weten op welke aspecten je de praktijk wilt gaan beoordelen. Het grootste deel van het interview stond in het teken van de in paragraaf 3.5 beschreven planaspecten: integraliteit, sturing en flexibiliteit.

- De *integraliteit* van het POP, dus zijn de verschillende beleidsvelden tegelijkertijd in de besluitvorming meegenomen? Dit gaat dan niet alleen om de integraliteit van het plan zelf, maar ook om de integraliteit van de projecten die het plan uiteindelijk tot uitvoering zouden moeten brengen. Het is mijn inziens belangrijk dat de verschillende beleidsvelden tegelijkertijd meegenomen worden. Zo kunnen problemen voorkomen worden en



Figuur 4.1: Interview

voordelen behaald worden die bij afzonderlijke beleidssporen niet tot hun recht kunnen komen. (synergie-effecten)

- Wat zijn de *sturingsmogelijkheden*?. Dus hoe goed is het POP in staat om daadwerkelijk vorm te geven aan de verschillende beleidsdoelstellingen. Dit gaat dan met name over de uitvoering van de projecten die aan het plan zijn/zullen zijn ontsprongen. Een goed plan is een, maar zolang het niet wordt uitgevoerd sta je nog met lege handen.
- De *flexibiliteit* van het plan. Een aspect wat met zowel sturing als integraliteit te maken heeft is flexibiliteit. Integraal ofwel allesomvattend, impliceert ook dat het betreffende plan rekening houdt met toekomstige ontwikkelingen. En de feitelijke sturingsmogelijkheden van een plan zijn, in de huidige snel veranderende samenleving, voor een groot deel afhankelijk van de flexibiliteit van het plan.

Een en ander is met name vergeleken met de traditionele planningsmethoden, dus met gescheiden beleidsontwikkeling (Streekplan). Andere aspecten, zoals bijvoorbeeld problemen bij de totstandkoming van een POP komen in principe niet direct meer aan de orde. Naast deze planaspecten heb ik door de interviews een beter beeld gekregen van de werking van het planningsproces. Dus hoe komt zo'n plan tot stand, met welke andere plannen hangt het plan samen, en wie zijn er op welke manier bij betrokken. Vanzelfsprekend is ook de rol van de *stedebouwkundige* in de planvorming aan de orde gekomen.

Methode

Ik heb de eerder genoemde aspecten in de interviews specifiek aan bod laten komen, en aan de hand van steekwoorden proberen een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de werking van de Ruimtelijke planningspraktijk van de betreffende provincies.

Ook heb ik in de interviews enkele relevante projecten die in de betreffende provincie lopen/hebben gelopen onder de loep genomen. Dit betreft zowel projecten die op de traditionele manier tot stand zijn gekomen, als projecten die onder een vigerend POP tot stand zijn gekomen. Ik heb hierbij gefocust op projecten die liggen op het raakvlak van ruimtelijke ordening en infrastructuur.

Ik heb met een aantal mensen gesproken die in beide situaties hebben gewerkt, die kunnen een goede vergelijking maken. Ik heb met mensen gesproken die projectleider zijn van een provinciaal omgevingsplan, maar ook met stedebouwkundigen of andere mensen die meer zijdelings bij het plan betrokken zijn. Het is belangrijk te beseffen wie welke uitspraken doet, om ze op waarde te kunnen schatten.

§ 4.1.3 Leeswijzer

Dit hoofdstuk is grofweg in twee delen op te delen. Het eerste deel bestaat uit paragraaf 4.2, Drenthe, en paragraaf 4.3, Flevoland. Deze provincies hebben beiden een omgevingsplan vastgesteld. Paragraaf 4.4 en 4.5, gaan over respectievelijk Noord-, en Zuid-Holland. Deze provincies hebben geen provinciaal omgevingsplan en werken min of meer met een traditioneel planningstelsel. Noord-Holland heeft wel ooit een poging gedaan om een omgevingsplan op te stellen, en daar heb ik dan ook onderzoek naar gedaan. Dit is echter nooit verwezenlijkt. Zuid-Holland gebruik ik als case. Op deze provincie probeer ik de door mij getrokken conclusies toe te passen.

Alle paragrafen hebben grofweg dezelfde opzet. Na een korte inleiding, wordt de planningspraktijk in een aantal subparagrafen besproken. Vervolgens komen de verschillende planaspecten aan bod. Hierna worden er per provincie twee projecten besproken, en ik eindig voor elke provincie met een paragraaf waar ik een en ander analyseer en conclusies trek.

§ 4.2 Provincie Drenthe

§ 4.2.1 Inleiding

In Drenthe heeft men gekozen voor een provinciaal omgevingsplan. Wat was hier voor de aanleiding, en welke aspecten hebben hierbij uiteindelijk de doorslag gegeven. Welke problemen is men hierbij tegengekomen? En wat zijn inmiddels de ervaringen met het POP? Is er een duidelijke verandering opgetreden vergeleken met de oude situatie met streekplan?

Deze paragrafen zijn gewijd aan de planningspraktijk in Drenthe. Het stuk is voor het grootste deel gebaseerd op het interview dat ik gehouden heb met medewerkers van de provincie. Bernhard Hanskamp is projectleider van het POP Drenthe en nu ook van het POP2 dat in 2004 moet verschijnen.

Drenthe is de eerste provincie in Nederland die de intentie om een omgevingsplan te realiseren ook daadwerkelijk heeft verwezenlijkt. Op 16 december 1998 is het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe goedgekeurd door Provinciale staten.

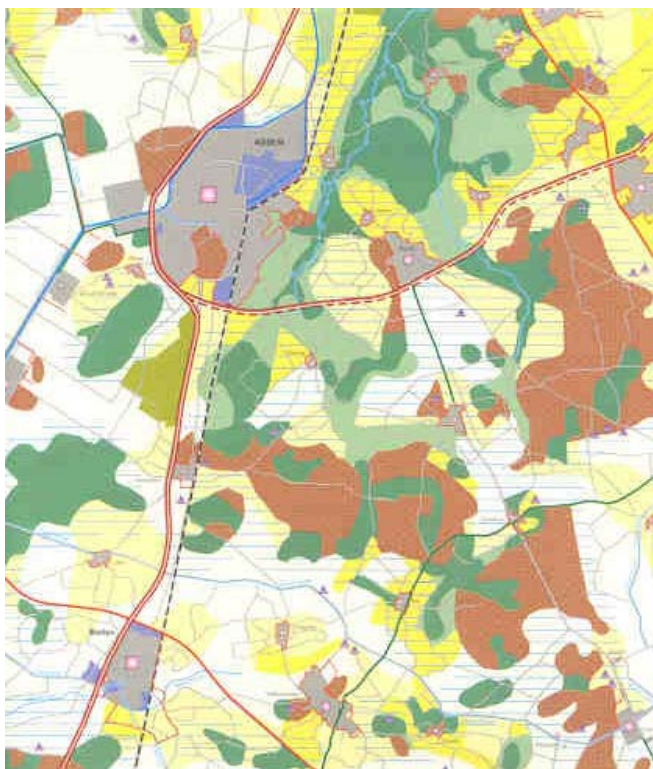
§ 4.2.2 Waarom een POP?

'De provincie Drenthe heeft als regionaal bestuur bij uitstek de taak om een samenhangende visie te geven op de fysieke leefomgeving op haar grondgebied. Dit geldt zowel op de korte, de middellange als de lange termijn. Tot nog toe werd die fysieke omgeving door de provincies steeds vanuit verschillende invalshoeken en in verschillende provinciale plannen gezien. De samenhang, de consistentie van besluitvorming, de duidelijkheid naar buiten, de doelmatigheid en doeltreffendheid komen daardoor in het gedrang. Met name voor de uitvoering van het provinciale beleid, waar het toch vooral om gaat, is een samenhangend beleid voor de fysieke leefomgeving wezenlijk.

Drenthe kiest voor de meerwaarde voor één provinciaal omgevingsplan, het POP. Dit betekent één plan met een onderling afgestemde keuze voor de waarden binnen het Drentse grondgebied met een duidelijke prioriteitsstelling ten aanzien van provinciale taken en inzet. Eén consistent beleid, één planprocedure, één bestuurlijk-juridisch kader en één kader voor de uitvoering. Daarmee wordt de bestaande overlap tussen provinciale plannen voorkomen. Tevens wordt een aanzienlijk planverdunding bereikt, dat wil zeggen minder provinciale plannen en minder regelgeving in de toekomst.' (Drenthe 1998, p. 10)

§ 4.2.3 Het POP Drenthe

'Het Streekplan Drenthe (SP), het provinciaal Waterhuishoudingsplan (WHP) en het provinciaal Milieubeleidsplan (PMP) zijn al op veel onderdelen afgestemd, vooral voor het landelijk gebied. Het is mogelijk deze samenhang completer vorm te geven in het POP.' (Drenthe 1998, p. 11)



Figuur 4.2: Functiekaart POP Drenthe

Naast het feit dat deze drie plannen in formeel-juridische zin worden vervangen door het POP, zijn er nog een schat aan andere nota's, plannen en beleidsvisie meegenomen in het POP. Hiervan zijn in elk geval de strategische en omgevingsaspecten van deze beleidsstukken meegenomen. Een van deze plannen is het Provinciaal verkeers- en vervoersplan. Dit plan had op dat moment (1998) nog geen juridische verankering. Op dit moment is elke provincie verplicht een dergelijk plan op te stellen. Dit plan zal in het komende omgevingsplan (POP2), dat in 2004 zal verschijnen, volledig worden geïntegreerd. Hanskamp verwacht verder van de nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) dat deze zeker meer kansen zal bieden voor Omgevingsplanning. De afgelopen jaren is men veel bezig geweest om met name op het gebied van de uitvoering en monitoring de puntjes op de 'i' te zetten. Dit heeft ondermeer geresulteerd in het Provinciaal Uitvoeringsplan (PUP) en de omgevingsbalans 2000.

§ 4.2.4 Het POP Drenthe Integraal!?

Horizontale afstemming

De horizontale afstemming vindt plaats door middel van een projectleideroverleg. In dit projectteam POP worden dingen teruggekoppeld en besloten. In het Projectteam hadden met name de vertegenwoordigers van water, milieu, RO, economie en verkeer veel te vertellen, in POP2 zal ook de sociale infrastructuur integraal worden meegenomen en zal ook de dienst CWZ (cultuur, wetenschap en zorg) zijn vertegenwoordigd.

Verticale afstemming

In Drenthe is men van 34 naar 12 gemeenten gegaan. Deze gemeenten hebben nu ook allemaal fulltime wethouders. Dit vergemakkelijkt de verticale afstemming aanzienlijk. Voor wat betreft het Rijk heeft het POP te maken met 4 ministeries. Ook zijn er in Drenthe 4 waterschappen betrokken bij de ontwikkeling van het Streekplan. Deze partijen zijn alle betrokken (geweest) bij de zogenoemde startbijeenkomst. Deze is erg belangrijk geweest voor de draagkracht van het plan. Voor wat betreft de Rijksoverheid kan men constateren dat er integratie wordt beleden, maar dat men er zelf niet zoveel van maakt. Een landelijk omgevingsplan lijkt op dit moment dan ook uitgesloten. De provincie kan zich hier profileren. Haar kracht ligt in het overkomen van de verkokering.

De rol van de stedenbouwkundige

Drenthe is een hele landelijke provincie. Er zijn bij de provincie eigenlijk geen stedenbouwkundigen betrokken (geweest) bij het POP. De 'steden' Assen en Emmen voorzien zelf in hun behoefte om dingen vorm te geven. De provincie is hierbij terughoudend in de sturing.

De discussie in Drenthe

'Het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe nam in 1996 het besluit om een integraal omgevingsplan op te stellen. Deze beslissing mondde in februari 1997 uit in een Voorontwerp Visiedeel van een Provinciaal Omgevingsplan (POP). In dit Visiedeel werd verduidelijkt dat de keuze voor een integraal omgevingsplan is bedoeld om de samenhang, consistentie van besluitvorming, duidelijkheid naar buiten, doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten. Met het omgevingsplan wordt het aantal plannen verminderd en wordt verkokering tegengegaan waardoor de overlap in het beleid wordt voorkomen. Er kunnen duidelijk keuzen in worden gemaakt waardoor de kansen op uitvoering worden verbeterd. De provincie kan daarom met het omgevingsplan haar kerntaak het geven van een samenhangende visie op de fysieke leefomgeving - beter gestalte geven (Provincie Drenthe 1997:4). Bij de keuze was de overweging dat de provincie vooral uit laagdynamisch landelijk gebied bestaat belangrijk. In lijn met dit voornemen werd op 16 december 1998 het Pop door Provinciale Staten vastgesteld. Het document bestaat uit zes delen in kleurendruk - inleiding, visie, toetsingskader, ontwikkelingskaart, gebiedsgericht deel, doorwerking en uitvoering - en een reeks bijgevoegde gedetailleerde plankaarten. Het plan treedt formeel-juridisch in de plaats van de strategische plannen voor milieu, ruimtelijke ordening en water. Daarnaast zijn ook de strategische aspecten van het Verkeers- en vervoerplan, de Nota bedrijventerreinen, het Natuurbeleidsplan, het Economisch beleidsplan en de Landbouwnota verwerkt. Als inhoudelijke grondslagen zijn watersysteembenadering, basiskwaliteit en ruimtegebruik gekozen. Deze grondslagen krijgen een uitwerking voor economische kerngebieden, landelijke gebieden en de afvalverwijdering en resulteren in twee functiekaarten en een ontwikkelingskaart. Het plan behoudt herkenbare onderdelen met betrekking tot bezwaar, beroep en - in combinatie met afzonderlijke verordeningen en richtlijnen - toetsing en wordt uitgewerkt in aparte uitvoeringsprogramma's.' (Wissink, 2000)

Voor wat betreft regionaal ontwerpen, is de provincie vertegenwoordigd bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld de Regiovisie Assen Groningen is de provincie 'slechts' vertegenwoordigd om een oogje in het zeil te houden. Bij deze plannen zijn externe ontwerp bureaus betrokken (o.a. BVR en H+N+S). De provincie maakt zich vooral hard voor de woonkwaliteit. Dit gaat dan met name om de Drentse dorpen. Stedebouwkundigen die zich in Drenthe bezig houden met omgevingsplanning zijn werkzaam bij of ingehuurd door de grotere gemeenten. Zij houden zich voornamelijk bezig met de uitwerking van projecten op een lager schaalniveau. (Hanskamp, 2001i)

§ 4.2.5 Het POP Drenthe Sturend!?

Sturing

Het streekplan uit 1990 was al zeer richtinggevend, met name in het landelijk gebied. Het POP is nog meer richtinggevend, zeker niet abstracter. Het staat veel sterker doordat beslissingen door veel meer argumenten gestoeld worden. De directeur-griffier* van de provincie is, als hoogste ambtenaar, de belangrijkste vertegenwoordiger/pleitbezorger van het POP, maar met 4 van de 6 gedeputeerden in de stuurgroep POP is er, ook politiek-bestuurlijk, een breed draagvlak en daarmee een hoge mate van sturing. Er is wel eens onenigheid met gemeenten, maar dit gaat meestal over het wel of niet bouwen van een aantal huizen. Het POP spreekt zich daar nogal strak over uit en is daarmee dus erg bepalend. In het POP Drenthe is voor elke woonkern (gehucht, dorp,..) vastgesteld hoeveel woningen er maximaal mogen worden bijgebouwd. Alleen voor de grote 'steden' is er een taakstelling geformuleerd. Het POP is daarmee zeer bepalend.

Uitvoering

Het POP is nadrukkelijk sturend in de uitvoering van projecten. Zo bevat het plan bijvoorbeeld voor elke kern een maximaal aantal nieuw te bouwen woningen. Natuurlijk geldt ook hier het principe 'wie betaalt, bepaalt'. Het POP komt echter niet met een pot met geld. Wel heeft de provincie een grote rol bij het stroomlijnen van de geldstromen van de verschillende partijen (rijk, gemeente, EU, private partijen, boeren, burgers en buitenlui). Het zou wellicht een goed idee zijn om de provincies hier meer armslag te geven.

Onder het POP heeft inmiddels het PUP gestalte gekregen. Dit Provinciaal Uitvoeringsprogramma geeft de concrete beleidsbeslissingen vorm en inhoud. Dit document kan ook gemakkelijk worden gemonitord. Monitoring van het milieubeleid is duidelijk gemakkelijker te doen aan de hand van min of meer objectieve indicatoren dan meer abstracte doelstellingen van het POP. Het is de bedoeling dat hier op den duur ook Provinciale Omgevingsverordeningen (POV) van komen. (Hanskamp, 2001i)

*De griffier is de hoogste ambtenaar van het provinciehuis. U kunt de functie van griffier vergelijken met die van de gemeentesecretaris bij een gemeente. Hij of zij is de belangrijkste adviseur van het college. De handtekening van de griffier staat, samen met die van de commissaris, op alle belangrijke brieven van de provincie. (www.drenthe.nl)

§ 4.2.6 Het POP Drenthe Flexibel!?

Flexibiliteit

Wettelijk moet het POP om de 6 jaar worden vervangen. Het Streekplan (10 jr.) en het Waterhuishoudingsplan (4 jr. + maximaal 4 jaar verlengen) zijn ondergeschikt aan het Milieubeleidsplan (4 + 2 jr.). De verplichte herziening (verlenging) van het POP ten aanzien van het milieubeleid zal slechts een formele gang zijn. Maar in **procedurele** zin is het dus niet meer of minder flexibel dan in de oude situatie. Met de integratie van het beleid, zijn in Drenthe ook de provinciale adviescommissies geïntegreerd. Er is nu dus één adviescommissie omgevingsbeleid (PCO). Deze adviseert bij uitspraken tav van het omgevingsbeleid. Is er slechts sprake van een uitwerking van het plan of is er daadwerkelijk sprake van een afwijking van de hoofdstructuur (POP deel F, p. 212 ev.), en dient het plan dus herzien te worden? Uitwerking en afwijking is een bevoegdheid van gedeputeerde staten die daarbij de PCO en de betrokken statencommissie horen. Afwijking van de hoofdstructuur zoals vermeld in het POP zal door een herziening van het plan moeten worden voorafgegaan.

Het POP is niet bindend voor de burger. Dit betekent bijvoorbeeld dat contourlijnen niet vast liggen. In veel gevallen is dit wel duidelijk, maar in twijfelgevallen bestaat er dus een behoorlijke marge. Dit noemt men de **bandbreedte** van het plan. Deze bandbreedte is verschillend voor verschillende gebieden. De zonering geeft duidelijk aan in welke gebieden veel mogelijk is, en in welke weinig. Praktisch gezien kan inzicht in de ontwikkelingsmogelijkheden worden gekregen door de functiekaart (1+2) en de ontwikkelingskaart (3) uit het POP over elkaar heen te leggen. In figuur 4.3 is een uitsnede te zien van de ontwikkelingskaart, deze geeft aan in welke gebieden ontwikkelingen mogelijk zijn. De kartellijnen geven de mogelijke ontwikkelingsrichting van Coevorden en Emmen (rechts) aan.

Rechtszekerheid

Er vinden regelmatig beleidsevaluaties plaats, maar doordat het plan niet bindend is voor de burger, zal het plan zijn rechten niet direct schenden. De rechtszekerheid van gemeenten is voornamelijk vormgegeven door hun betrokkenheid bij het opstellen van het plan. Het lijkt niet wenselijk ook de rechtszekerheid van 'grondspectulanten' te waarborgen. (Hanskamp, 2001i)



Figuur 4.3: Uitsnede ontwikkelingskaart POP Drenthe

§ 4.2.7 Projecten

Om het onderwerp enigszins te concretiseren heb ik een tweetal projecten bestudeerd en besproken.

Verdubbeling van de A28/N37

Het eerste project is de verdubbeling van de A28/N37 (Meppel-Hoogeveen-Emmen-Duitsland). Dit is de zuidelijke as van de Noordoost-corridor, die in de plannen voor Noord-Nederland wordt onderscheiden. Gewenst is een inrichting als autosnelweg. De planvorming voor de verdubbeling van de N37 is al voltooid. Met de uitvoering daarvan is al een begin gemaakt. De voltooiing daarvan is voorzien voor 2005.

Provinciale ruimtelijke plannen

De voornaamste rol van het provinciaal omgevingsplan en daarvoor het streekplan is dat de weg daarin is mogelijk gemaakt. De weg zal in het POP 2 weer terugkomen. Nu dan ook het PVVP in het POP is geïntegreerd zal de samenhang met overige beleidsterreinen er ongetwijfeld niet op achteruit gaan. Verder is de uitvoering van dit project vooral een politiek spel met het ministerie van V en W, dat natuurlijk voornamelijk om geld draait.

Interessant detail is dat de provincie Drenthe zelfs heeft betaald voor een stuk weg in Duitsland, omdat dat land er in verband met de ontwikkelingen in voormalig Oost-Duitsland de middelen niet voor had.

De rol van de stedenbouwkundige

Er zijn in de bij de provincie geen stedenbouwkundig ontwerpers werkzaam, dus ook bij dit project zijn er geen betrokken. Het project is vooral getrokken door medewerkers van de dienst verkeer en vervoer. De economische inslag is duidelijk wel van invloed geweest, en de weg heeft een duidelijke samenhang met de ontwikkeling van de stadsrandzones van de grotere zuidelijke Drentse plaatsen. Van een duidelijk ontwerp lijkt echter geen sprake.



Figuur 4.4: N37 (Drenthe, 1998)

HOV-verbindingen Groningen-Assen

Het tweede project betreft de aanleg van hoogwaardig openbaar vervoerverbindingen in de regio Groningen-Assen. Een nieuwe ontwikkeling op spoorweggebied is het gebruik van veel lichter spoorwegmateriaal, waardoor ook met eenvoudiger infrastructuur kan worden volstaan, hetgeen leidt tot een aanzienlijke kostenbesparing. Deze ontwikkeling (light rail) is vooral aan de orde in de dichter bevolkte gebieden. In het kader van de Regiovisie Groningen-Assen 2030 wordt nog bekeken of verbetering van het openbaar vervoer op deze wijze mogelijk is voor het verkeer tussen Leek- Roden-Peize en Groningen en voor het vervoer tussen Assen-West en –Noord en Groningen. Concrete tracés zijn daarvoor nog niet in beeld in de planperiode. In geval van intensivering van spoorverkeer of uitbreiding van het spoorwegennet zullen, ter beperking van de geluidshinder, zo nodig geluidswerende maatregelen worden toegepast.

Provinciale ruimtelijke plannen

De provincie is vooral betrokken bij het bestuurlijk proces. Zij is wel aanwezig bij de stuurgroep, maar bemoeit zich feitelijk niet met de inhoud. Pas als het dreigt in te druisen met de ideeën van de provincie (het POP) wordt er ingegrepen. Er zit iemand in het planteam, maar met name voor de controle van de kwaliteit, niet van de inhoud. De ruimtelijke plannen van de provincie moeten het project uiteindelijk mogelijk maken.

Ook bij dit project zijn met name de financiën een heikel punt. De regie is niet in handen bij de partij die ook de middelen heeft. De provincie heeft weinig echte sturingsmiddelen.

De stedenbouwkundigen die bij dit project betrokken zijn, zijn externe bureaus in dienst van de gemeenten Assen en Groningen. De inhoudelijke rol van de provincie is als gezegd erg klein.



Figuur 4.4: Stadsgewestelijk Openbaar vervoer (Stuurgroep RGA2030, 1999)

Zoeken naar samenhang

'In het proces stond het zoeken naar samenhang centraal. Vanwege de samenhang tussen de verschillende elementen in de fysieke leefomgeving, heeft Drenthe ook samenhang aan willen brengen in het beleid voor die leefomgeving. Denk aan duurzaamheidsvraagstukken, het grensoverschrijdende karakter van de oorzaken en gevolgen van verontreiniging, natuurbehoud- en ontwikkeling of woon-werkrelaties. De samenleving vindt het niet anders dan logisch dat samenhangende vraagstukken met samenhangend beleid worden aangepakt. Daar ligt dan ook een taak van de overheid. Dit is juist een provinciale opgave, vanwege haar coördinerende en intermediaire rol in het beleid. De provincie Drenthe vindt het werken aan een POP een goed middel om die wezenlijke rol waar te maken.

De meer pregnante vraag naar samenhang in beleid komt niet alleen voort uit de aard van de vraagstukken in de fysieke leefomgeving, maar ook uit de verschuiving van meer curatieve naar preventieve beleidsvoering. Omgevingsplanning is voor Drenthe ook een middel om noodzakelijke verbanden aan te brengen tussen 'formeel' en 'niet-formeel' beleid, zoals dat voortvloeit uit convenanten en bestuursafspraken. De optie om de afstemmingsproblematiek vooral op uitvoeringsniveau te concentreren, bijvoorbeeld door bundeling van uitvoeringsinstrumenten, is in de optiek van Drenthe onvoldoende: een samenhangend strategisch kader is noodzakelijk voor de uitvoering. De leidende principes voor de Drentse omgevingsplanning vormen de watersysteem- benadering, het uitgangspunt dat zuinig met de beschikbare ruimte moet worden omgegaan en het verband tussen basis- en bijzondere omgevingskwaliteit.'

(De Roo, Schwartz, 2001)

§ 4.2.8 Analyse & Conclusie**Proces**

Drenthe is uiteindelijk de eerste provincie geweest die is gekomen tot een POP. Gezien de moeilijkheden bij andere provincies, een niet al te geringe prestatie. Ik denk dat hier een aantal factoren belangrijk zijn geweest. Zoals gezegd is de gemeentelijke **herindeling** (van 34 naar 12 gemeenten met fulltime wethouders) een belangrijke stap geweest. Dit heeft de verticale afstemming een stuk gemakkelijker gemaakt.

Een andere keyfactor is de **aard** van de provincie zelf. De ruimtelijke ontwikkelingen in Drenthe zijn relatief weinig complex. Daarnaast spelen milieu- en wateraspecten in de provincie een hele belangrijke rol. De uitgebreide **expertise** op het gebied van uitvoering en monitoring op deze beleidsvelden heeft een duidelijke doorwerking in het POP. Men is daar nu hard bezig om ook op het gebied van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer een slag te slaan.

De **ervaring** van projectleider POP, dhr. Hanskamp, als landinrichter en zijn uitvoerige ervaring met integratie van wateraspecten in de ruimtelijke ordening sinds de wet op de waterhuishouding begin jaren tachtig hebben het proces duidelijk bespoedigd.

'De essentie van provinciale omgevingsplanning is voor de provincie Drenthe niet het POP zelf, maar het proces naar het POP toe geweest. Dit proces vraagt een andere **werkcultuur** bij betrokkenen. Dit geldt zowel de verschillende overheden, als politiek, bestuurders en het ambtelijk apparaat. In die werkcultuur zijn samenwerking binnen en tussen overheden, en betrokkenheid bij het proces sleutelwoorden. Zonder het 'willen en kunnen' zou een POP in Drenthe niet van de grond zijn gekomen. Daarbij is politieke **druk** om de vaart in het proces te houden, zeker een factor van belang geweest. Dit proces is overigens nog niet ten einde nu het op de uitvoering van het omgevingsbeleid gaat aankomen.' (De Roo, Schwartz, 2001)

Inhoud

Inhoudelijk is het POP zeer **uitvoerig**. Naast een zeer uitgebreide omschrijving van gebiedskenmerken (291 gebieden!) waar rekening mee gehouden dient te worden, bevat het plan voor elke kern een maximale toename van het aantal woningen. Dit betekent voor sommige kernen een maximum van 1 woning per jaar! In deze zin is het POP zeer **sturend**.

Voor wat betreft de vorm van de ontwikkelingen is het plan heel **flexibel** voor zover rekening gehouden wordt met de diverse gebiedskenmerken. Hier wordt eigenlijk alles overgelaten aan de gemeenten. En op projectniveau wordt de integraliteit derhalve 'slechts' gestimuleerd door één kader te bieden voor ontwikkeling. Een zeer werkbaar situatie voor Drenthe, maar wellicht iets te vrij voor meer verstedelijkte provincies. Voor wat betreft de **samenhang** in het beleid heeft Drenthe met het opstellen van het POP een belangrijke stap voorwaarts gezet. (zie inzet)

Overig

Een zeer goed aspect van het POP Drenthe is dat bij de ontwikkeling van het plan nauwe afstemming heeft plaatsgevonden met de makers van het Omgevingsplan Regio Groningen (ORG). Dit is de testcase van de provincie Groningen om ook tot een POP te komen. De twee provincies hebben zo in het hele gebied van de gezamenlijk ontwikkelde 'Regiovisie Groningen-Assen 2030' met dezelfde systematiek gewerkt en bijvoorbeeld een gezamenlijk woningbouwprogramma vastgesteld. Naast horizontale en verticale afstemming is er bij de ontwikkeling van dit plan dus ook aandacht besteed aan afstemming tussen verschillende overheden op het zelfde bestuurlijke schaalniveau, bijvoorbeeld naburige provincies. (De Roo, Schwartz, 2001) Ook voor de provincie geldt immers dat de opgave voor wat betreft ruimtelijke planning niet zo maar ophoudt bij de bestuurlijke **grenzen!**

'De reductie van het aantal **procedures** en de hoeveelheid **papierwerk** die in Drenthe gerealiseerd is door het maken van het POP, is enorm. Een stapel van meer dan twintig centimeter provinciaal beleid is afgeslankt naar twee centimeter. Door deze compacte bundeling gepaard te laten gaan met de formulering van zo concreet mogelijk beleid en door globaliteit te vermijden, heeft het Drentse omgevingsbeleid een grotere **helderheid** verkregen. Conclusies over een grotere **effectiviteit** van beleid zullen op basis van de bevindingen met de uitvoering over enkele jaren kunnen worden getrokken.' (De Roo, Schwartz, 2001)

'De Drentse ervaring met het POP-proces, waarin wordt gezocht naar afstemming en samenhang, heeft een aantal lessen opgeleverd die voor andere omgevingsplanners van belang zijn. De lessen die hier worden getrokken, concentreren zich op de **samenwerking** binnen het provinciale apparaat en de **regelgeving** en **werkwijze** op rijksniveau. Samenwerking kan alleen succesvol verlopen indien er voldoende betrokkenheid is bij de verschillende actoren. Ook moeten zij meer generalistisch denken. Omgevingsplanners worden steeds geconfronteerd met de verkokering op rijksniveau, dit werkt weinig bevorderend voor de eenheid in beleid op provinciaal niveau. Ook het instrumentarium houdt weinig rekening met 'omgevingsplanning'. (De Roo, Schwartz, 2001) (zie inzet)

De interne organisatie

Het werken aan afstemming en integratie van beleid betekent automatisch dat een groot deel van de ambtelijke organisatie en verschillende politiek verantwoordelijke bestuurders moet worden betrokken bij de beleidsvorming. Een POP is nu eenmaal geen plan van een bepaalde directie, afdeling of een enkele gedeputeerde.

Een eerste les voor de omgevingsplanner is dan ook dat er voortdurend voor moet worden gezorgd dat er bij deze actoren betrokkenheid bij het integratie-proces blijft bestaan. Op spannende momenten blijken bestuurders en beleidsadviseurs namelijk nogal eens terug te vallen op de eigen beleidsterreinen.

Een tweede les betreft de verkokering, het bestaan van 'eigen winkeltjes', aparte besluitvormingstrajecten, 'schuttingen' en termen als 'mijn' bestuurder: zaken die de omgevingsplanner dagelijks tegenkomt. Hieruit blijkt dat binnen de ambtelijke organisatie het generalistisch denken nog heel wat kan verbeteren. Dit houdt in: denken vanuit relevante verbanden, kennis van het eigen beleid, kennis van de eigen provincie en gemeenten, enzovoort. Een grote mate van specialistische kennis is een knelpunt voor de omgevingsplanner als deze kennis niet in een bredere context kan worden geplaatst. Een laatste les betreft de zin van interne discussies over de vraag waar een overheid zich niet mee moet bemoeien en onderwerpen die dus niet in een plan als het POP moeten worden opgenomen. Dit is een meer algemene les voor beleidsmakers, maar is in omgevingsplanning vanwege de neiging naar omvattendheid pregnat.

Het Rijk

Omgevingsplanners opereren in een context, waarbij zij voor de beleidsvoering op hun eigen schaalniveau mede afhankelijk zijn van de beleidsvoering op andere schaalniveaus, waaruit ook regelgeving en financieringsstructuren voortkomen. Omgevingsplanners zien zich hierbij geconfronteerd met een wezenlijk probleem: het rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving krijgt vorm en inhoud via verschillende beleidssectoren en geeft zodoende een versnipperd en divergerend beeld. De verkokering binnen de omgevingsministeries en tussen de ministeries onderling draagt hieraan bij. Goed samenspel binnen en tussen die ministeries en goed samenspel met de regionale rijksdiensten van de ministeries zou het omgevingsbeleid ten goede komen. Nu een nieuwe stroom van rijksnota's op stapel staat, kan nog worden ingegrepen. Bij het Rijk lijkt echter sprake van een onderschatting van dit voor omgevingsplanners zeer wezenlijke probleem. Het is onbegrijpelijk dat dit niet echt wordt opgepakt.

Ook wat betreft het instrumentarium waarmee omgevingsplanners moeten werken zouden aanpassingen van Haagse wetgeving, procedures en beschikkingen door een 'omgevingsbril' moeten worden bekeken. Dit geldt bijvoorbeeld ook de fundamentele herziening van de WRO die op dit moment aan de orde is. In de VROM-nota (2000) hierover wordt zeer weinig aandacht besteed aan het gegeven dat op provinciaal niveau omgevingsplanning al een feit is, dat tot voorzieningen in de wet zou moeten leiden. Ook voor andere verschillen tussen de juridische spelregels die voor de fysieke leefomgeving gelden, geldt dat nog veel kan worden verbeterd: denk alleen al aan de verschillen in plantermijnen, vaststellings- en inspraakprocedures.' (De Roo, Schwartz, 2001)

§ 4.3 Provincie Flevoland

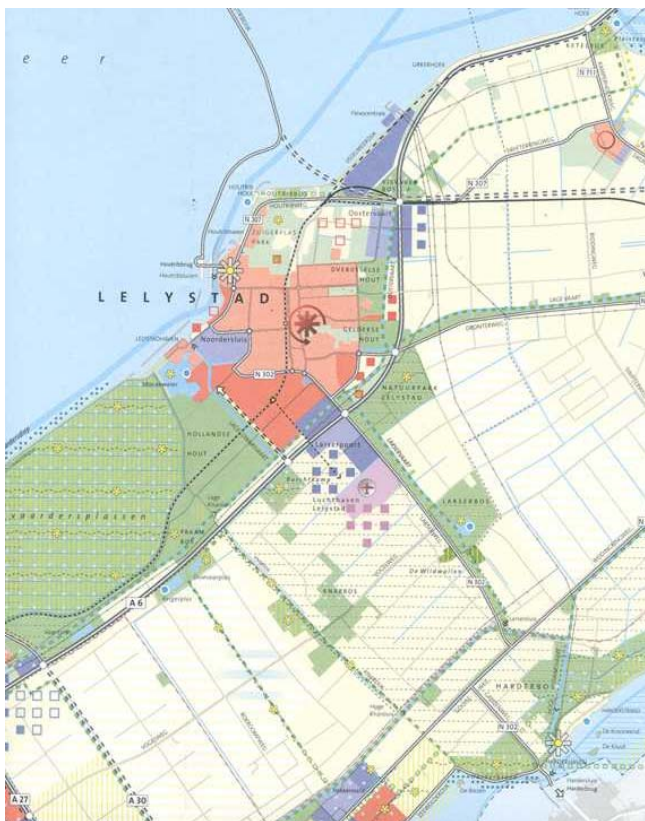
§ 4.3.1 Inleiding

Ook in Flevoland heeft men gekozen voor een provinciaal omgevingsplan. Wat was hier voor de aanleiding, en welke aspecten hebben hierbij uiteindelijk de doorslag gegeven. Welke problemen is men hierbij tegengekomen? En wat zijn inmiddels de ervaringen met het POP? Is er een duidelijke verandering opgetreden vergeleken met de oude situatie met streekplan?

Deze paragrafen zijn gewijd aan de planningspraktijk in Flevoland. Het stuk is voor het grootste deel gebaseerd op de twee interviews die ik gehouden heb met medewerkers van de provincie. Ed van der Knijff is projectleider van het POP en Simon Wever is als enige stedenbouwkundige intensief bij de totstandkoming van het POP betrokken geweest.

'Met het vaststellen van het Omgevingsplan Flevoland in november 2000 werd een driejarig planproces afgesloten. Zowel proces, onderbouwing als inhoud van het plan kunnen beschouwd worden als een experiment, gericht op innovatie.' (Knijff, 2001)

'Flevoland is een kleine en overzichtelijk provincie, met een grote verstedelijkingsdynamiek, die zich daardoor bij uitstek leent voor een omgevingsplan.' (Wever, 2002i)



Figuur 4.5: POP Flevoland

§ 4.3.2 Waarom een POP?

'Het Omgevingsplan treedt in de plaats van drie wettelijke plannen met een strategisch karakter: Streekplan, Milieubeleidsplan en Waterhuishoudingsplan. De keuze om deze plannen in één Omgevingsplan onder te brengen, komt voort uit een aantal overwegingen. In de eerste plaats is er de wens tot vereenvoudiging van de plannen die zich over de leefomgeving in de provincie uitspreken. Daarnaast hecht het provinciaal bestuur aan een meer volledige integratie van deze plannen, onder gelijktijdige toevoeging van de planvorming voor de sociale en de economische structuur als een belangrijk onderdeel van de toekomstige ontwikkeling van Flevoland. Het Omgevingsplan spreekt zich daarom niet alleen uit over de inrichting en kwaliteit van water en milieu, maar ook over de sociale kwaliteit in het gebied.' (Flevoland, 2000)

In zijn stuk in de S&RO (Knijff, 2001) noemt Ed van der Knijff drie argumenten om een POP te maken: De **maatschappij** heeft recht op transparante en eenduidige planstructuur; De **politiek** wil af van partiële besluitvorming en daarmee samenhangend gebrek aan overzicht en inconsistent beleid; En de **ambtelijke organisatie** heeft behoefte aan verbetering van de onderlinge afstemming van beleidsvelden. Vanuit alle drie de niveaus was er behoefte aan **planintegratie**.

Ook noemt hij twee nadelen of probleemfactoren die bij de ontwikkeling overwonnen dienden te worden: Het POP is een breed en daarmee **complex** plan; En de **cultuurverschillen** tussen beleidsvelden kan voor problemen zorgen.

De breedte en complexiteit is beperkt gehouden door de *uitwerking per onderwerp beperkt* te houden, het beleid is op hoofdlijnen geschetst. De verhouding tussen provincie en andere overheden was hierbij essentieel. Flevoland is, met een waterschap en slechts 6 gemeenten in bestuurlijk opzicht overzichtelijk. Toch stuurt de provincie, mede vanwege de in geografisch opzicht grote gemeenten, voornamelijk op hoofdlijnen. Het doorbreken van bestaande culturen heeft in Flevoland nauwelijks problemen veroorzaakt. Door de relatief *kleine en jonge organisatie* zijn de cultuurverschillen niet diepgeworteld. (Knijff, 2001)

'Er zijn diverse redenen om een POP te maken in plaats van afzonderlijke plannen. Een aan de planningssystematiek inherente reden is dat de processen zo beter op elkaar afgestemd kunnen worden.'

'Een heel belangrijk inhoudelijk aspect is natuurlijk planintegratie, dat je niet langs elkaar heen werkt en alles goed op elkaar afstemt. Vooral ook in de politieke behandeling zorgen dat je een eenduidige beleid formuleert. In de praktijk komt dit tot uiting bij de toetsing van gemeentelijke plannen. Vanuit de WRO toets je aan het SP, maar ook water en milieu stellen hun eisen. Door het POP wordt dit veel vanzelfsprekender.'

'Politici hebben het gevoel steeds hetzelfde te moeten zeggen over verschillende onderwerpen. Het gaat hierbij steeds over dezelfde onderwerpen, in een weliswaar verschillende context. Dit is niet alleen verwarrend voor de mensen die de besluiten moeten nemen, maar ook naar buiten toe. Als je de inhoudsopgave van de verschillende plannen bekijkt zie je dat deze voor 50-70 % uit dezelfde hoofdstukken bestaat. Het feit dat je dat slechts één keer hoeft op te schrijven, of te lezen is praktische winst voor het POP!' (Knijff, 2001i)

De discussie in Flevoland

De provincie Flevoland bestaat nog maar kort. De provinciale organisatie is hierdoor klein. Gemeenten hebben bovendien veel beleidsruimte. De complexiteit van de omgevingsproblematiek is in het nieuwe land van deze provincie relatief gering. De provincie omvat vooral laagdynamische gebieden en er is geen sterk vervuilende industrie en ernstige bodemverontreiniging. Er zijn weinig ruimtelijke problemen en contrasterende belangen. Het verstedelijkte gebied rond Almere vormt de uitzondering op deze rooskleurige schets. De voorziene verstedelijking - een groei naar 500.000 inwoners - veroorzaakt een spanning tussen de gewenste groei en mogelijkheden om een kwalitatief hoogwaardige omgeving te behouden. Om weloverwogen met deze spanning om te gaan hebben Provinciale Staten in het Werkprogramma 1995-1999 aangekondigd dat de afzonderlijke provinciale plannen door een omgevingsplan worden vervangen. Zo wordt voorkomen dat bij inrichting en gebruik van de omgeving vanuit verschillende invalshoeken worden gesproken. Een eenduidige presentatie in één plan zal de duidelijkheid van het voorgestane beleid vergroten. Er wordt één uitvoeringskader geboden zodat uitvoeringskansen worden vergroot. Het planningproces is inmiddels vergevorderd. Er is gekozen om het plan op te delen in een strategische visie, een kaderstellende uitwerking en een uitvoeringsprogramma. Alle beleidsvoornemens met gevolgen voor het fysieke milieu worden in deze delen verwerkt. De sociale dimensie van de ruimtelijke ontwikkeling krijgt in het omgevingsplan veel aandacht. In januari 1999 verscheen een Ontwikkelingsvisie Flevoland 2030 - het eerste deel - met een schets van de toekomstige provinciale ontwikkeling. In deze visie krijgt de sociale en economische ontwikkeling in relatie tot de omgeving opvallend veel aandacht. Die aandacht is het directe gevolg van het bijzondere karakter van Flevoland als 'groeiprovincie'. De visie is voorzien van een ontwikkelingskaart. Inmiddels wordt gewerkt aan de invulling van het plan. Gebiedsgerichte projecten krijgen een belangrijke rol. Het Omgevingsplan wordt in de tweede helft van 2000 door Provinciale Staten vastgesteld. (Wissink, 2000)

§ 4.3.3 Het POP Flevoland

'Het Omgevingsplan bevat een integraal omgevingsbeleid voor de korte en middellange termijn gebaseerd op een visie op de gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen voor de langere termijn.

Het Omgevingsplan bestaat dus uit drie met elkaar samenhangende delen:

- De ontwikkelingsvisie 2030: dit ontwikkelingsperspectief heeft een richtinggevend karakter voor de ontwikkeling van de provincie op de lange termijn.
- Het beleidskader en ontwikkeling 2001-2005-2015: hierin worden concreet geformuleerde beleidslijnen opgenomen voor de korte termijn (2001-2005), met een doorkijk naar de middellange termijn (2015), die van belang zijn voor praktische toepassing in (onderdelen van) de leefomgeving.
- Het uitvoeringsdeel geeft inzicht in het instrumentarium, toepassing en doorwerking van het plan en geeft op hoofdlijnen inzicht in de uitvoering van het Omgevingsplan in de vorm van een meerjarenperspectief waarin prioriteiten worden aangegeven.

Het Omgevingsplan heeft een werkingsduur van vierjaar. De werkingsduur van het plan kan eenmaal worden verlengd met twee jaar, hetgeen aansluit bij de eisen van de Wet milieubeheer. Naast het Omgevingsplan worden sectornota's opgesteld waarin het sectorspecifieke beleid wordt uitgewerkt. Deze nota's passen in het raamwerk dat door het omgevingsplan is neergelegd.' (Flevoland, 2000)

'De lijnen zijn bij het POP kort(er). De hokjesgeest en het wantrouwen, voornamelijk door de uiteenlopende belangen, is een stuk minder dan vroeger.' (Knijff, 2001i)

'Het komen tot een provinciaal omgevingsplan is wel een complex proces. Een soort tandem waarbij de één fietst en de ander remt.' (Wever, 2002i)

'De oude situatie met gescheiden beleidsontwikkeling verschilde niet zozeer voor wat betreft de samenstelling van het planteam. Alleen lag het primaat toen bij de RO. Het plan was wel redelijk evenwichtig, maar bestond naast een MBP en WHP. Mensen moesten dus 3 plannen raadplegen en vanwege de ongelijke planning waren er nog wel wat fricties. Deze kun je bij een POP al tijdens het proces oplossen. Bij gescheiden beleidsontwikkeling kom je elkaar pas later tegen. Nadeel is dat er bij een POP mogelijk al teveel water bij de wijn wordt gedaan. Dit kan een kleurloos product opleveren, de problemen worden weggemasseerd. Het komen tot een POP is wel een vrij complex proces. Een soort tandem waarbij de een fietst en de ander remt. Uiteindelijk is dit toch beter dan eerst een RO plan maken, waarna je vervolgens in een later stadium het Milieu- en Waterbeleid nog een keer tegen komt.' (Wever, 2002i)

'De lijnen zijn bij het POP kort(er). De hokjesgeest en het wantrouwen, voornamelijk door de uiteenlopende belangen, is een stuk minder dan vroeger.' (Knijff, 2001i)

Het is vreemd dat in de Vijfde Nota geen aandacht is voor het omgevingsplan. We hebben er in Flevoland toch de nodige resultaten mee behaald. Het is één van de eerste integrale plannen! De nadruk op het Omgevingsplan is aan het tanen, dat is jammer. (Wever, 2002i)

§ 4.3.3 Het POP Flevoland Integraal!?

Horizontale afstemming

In het planvormingsproces was er een planteam dat bestond uit de projectleiders van alle onderliggende beleidsvelden. Dit gaat niet alleen om de drie hoofdvelden, maar ook economie, welzijn en verkeer en vervoer waren vertegenwoordigd. In dat team is het feitelijke plan gemaakt, waarbij de projectleiders steeds vooruit en achteruit schakelden, ook om draagvlak te creëren op de verschillende afdelingen. Men heeft wel geëxperimenteerd met integrale werkgroepen op lager niveau, maar heeft uiteindelijk voor de sleutelfiguren gekozen. Deze zorgen voor het terugkoppelen en filteren van informatie, en zorgen zo voor de horizontale afstemming.

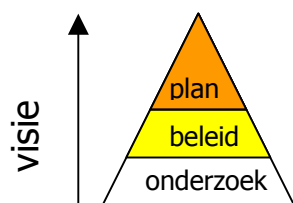
Dat **planteam** bestaat nog steeds en neemt de jaarlijkse voortgangsrapportage voor zijn rekening. De planning en controle op korte termijn wordt gedaan door de verschillende beleidsdiensten. De beleidsuitvoering wordt dmv **integrale projecten** vormgegeven. Deze projecten worden dan weer op dezelfde manier georganiseerd. Wanneer het puur om uitvoering gaat, wordt dit vaak door de afzonderlijke beleidsdiensten zelf gedaan, dit gebeurt niet meer integraal. Er worden wel mensen gevraagd om mee te kijken, maar dit is zuiver een stukje kwaliteitsbewaking.

(Knijff, 2001i)

De integratie vond plaats met behulp van drie **instrumenten**: onderbouwend effectenonderzoek, beleidsteksten en kaartbeelden. De verplichte **MER** is zodoende uitgebreid met alle andere betrokken beleidsvelden bij het aanwijzen van omvangrijke locaties voor wonen en werken. Het plan is primair via de verschillende functies opgebouwd. Dit sluit goed aan bij de belangen van de (sectorale) gebruikers ervan. Ook kan door de hoofdstukindeling op basis van **beleidsvelden** het meest eenvoudig worden voldaan aan de wettelijk vereiste herkenbaarheid van planonderdelen.

De **plankaart** waarop integrale functietoekenning is toegepast is een belangrijk integratie instrument. Dit leidt tot een grote informatiedichtheid, maar scheidt wel een hoop duidelijkheid met betrekking tot kansen en bedreigingen van de verschillende deelgebieden. De plankaart heeft een grote rol gehad in de politieke discussie en zo heeft bijvoorbeeld het opnemen van milieuaspecten voor een sterkere status voor het milieubeleid geleid. (Knijff, 2001)

De horizontale afstemming was in het **voortraject** echter niet optimaal. De toenmalige projectleider dacht een plan te kunnen maken, door informatie uit de verschillende beleidsvelden bij elkaar te voegen. Deze was het 'cement', om tot meerwaarde te kunnen komen en een en ander te concretiseren en visualiseren, echter vergeten. Waar het vooral aan ontbrak was een



Figuur 4.6: 'het woord vlees laten worden'

*De Provinciale Omgevings Commissie Flevoland (POCF) is een samenvoeging van de Provinciale Planologische Commissie (PPC) en de Provinciale Commissie Milieubeheer en Waterhuishouding (PCMW) van Flevoland.

'Infrastructuur zou automatisch meegenomen moeten worden als belangrijke drager van het stedelijk systeem, een integraal onderwerp zijn voor het ontwerpproces.' (Wever, 2002i)

visie op basis waarvan een goede integratieslag kon worden gedaan op basis van het vele onderzoek. Toen het behoorlijk was vastgelopen is Simon Wever er als stedenbouwkundige bij geroepen. Hij heeft toen 3 regionale ontwikkelingsmodellen gemaakt. Hij is de sleutel geworden in de concretisering van het omgevingsplan. Hij heeft 'het woord vlees laten worden!' (Wever, 2002i)

Externe partijen

Externe partijen zijn op diverse fronten van het planproces actief geweest. Eerst hebben we op inhoudelijk gebied een slag laten maken. TNO heeft een integraal overzicht van bestaande plannen gemaakt, een zogenaamde nulsituatie. Teksten en analyses ten behoeve van het POP zijn door de provincie zelf gemaakt. Met name op het gebied van interactieve procesvoering is gebruik gemaakt van een extern bureau. Hoe ontwikkel je een plan in samenwerking met partijen van buiten je organisatie? Er zijn twee rondes geweest waarbij de provincie de 'boemel' is opgegaan. Een eerste ronde voor het genereren van ideeën. En na het vaststellen van de lange termijn visie, een tweede ronde om te testen of de vertaling van deze visie in concreet beleid draagvlak had onder de verschillende gesprekspartners. Daarnaast heeft de POCF* op belangrijke momenten advies gegeven. Hierbij zijn alle maatschappelijke organisaties betrokken. (Knijff, 2001i), (Knijff, 2001)

Infrastructuur

De beleidsdienst verkeer en vervoer is een soort van uitvoeringsdienst van de rijksoverheid. Het moet wel je competentie zijn. Je kunt wel rijksinfrastructuur gaan plannen, maar als je daar verder niet bevoegd voor bent, kun je alleen maar hopen. Je kunt alleen ruimte reserveren en proberen daar bij andere overheden voor te lobbyen. Het Rijk werkt in het MIT veel meer projectgericht. De provincie kan dit alleen doen voor provinciale wegen, maar heeft onvoldoende middelen en zeggingskracht om op grotere schaal infrastructuurprojecten te sturen/initiëren. (Knijff, 2001i)

Simon Wever zou onmiddellijk willen bepleiten dat het POP ook verkeersplan en volkshuisvestingsplan wordt. Infrastructuur zou automatisch meegenomen moeten worden als belangrijke drager van het stedelijk systeem, een integraal onderwerp zijn voor het ontwerpproces. Zeker in het licht van de prominente rol van infrastructuur in het huidige stedelijke systeem. En zonder perse uitpuddend over het hele beleidsterrein te hoeven zijn in dit plan. Het feit dat dit niet gebeurd, heeft een historische achtergrond. De RO keek van buitenaf naar verkeer en vervoer als iets wat ingebed moest worden in het landschap. De RO heeft een en ander teveel willen sturen, waardoor juist het omgekeerde is gebeurd. (Wever, 2002i)

Verticale afstemming

De verticale afstemming is een intensief proces, zowel formeel als informeel. Formeel zijn er stappen voorgeschreven voor bijvoorbeeld **overleg** met de gemeenten over de voornemens van de provincie. Daarnaast zijn er een aantal intensieve **workshops** geweest met ambtenaren van de gemeenten. Dit is opgezet vanuit de velden zelf. Daar liggen de bestaande relaties en contacten. Later is er ook geïntegreerd, en overleg gevoerd met grotere groepen. Dit heeft zich voornamelijk geconcentreerd op ruimtelijke ordeningsaspecten, veel meer dan bijvoorbeeld op het gebied van milieu. In het voortraject is dit wel gebeurd, maar zeker bij de uitwerking zie je dat het politieke aspect zijn zwaartepunt bij de RO heeft. Het waterschap was ook erg betrokken, maar hebben eigenlijk weinig met de politieke besluitvorming van doen gehad. Zij konden inhoudelijk min of meer hun eigen weg gaan, ook gezien het feit dat zij daar uiteindelijk mee moeten werken. (Knijff, 2001i)

Met de gemeenten is er regelmatig contact geweest vanuit de projectleiding, maar minder vanuit het team en het **leutelteam** als zodanig. Het contact van projectleiding met gemeenten was met 6 gemeenten in de gehele provincie natuurlijk ook niet zo heel moeilijk. Richting rijk is er te weinig met de Vijfde Nota gedaan. Er is te weinig flexibele ruimte bedacht voor het bouwen van 40.000 of zelfs 80.000 nieuwe woningen bij Almere. Daarmee is het plan al weer bijna achterhaald. Echter op het moment dat je daar wel op moet kunnen inspelen, is het POP eigenlijk al niet meer hanteerbaar. (Wever, 2002i)

De rol van de stedenbouwkundige

Op belangrijke momenten is de stedenbouwkundige betrokken geweest bij het planteam. **Inzicht** in de ruimtelijke relaties op het schaalniveau van de provincie is erg belangrijk. Flevoland ontwikkelt zich zo snel dat er steeds weer nieuwe inzichten nodig zijn. De afgelopen 3 jaar alleen is er al een behoorlijke verandering opgetreden in de ontwikkelingsvisie bij de provincie. De stedenbouwkundige is bij al deze vraagstukken de uitgesproken 'expert'. Bij de ontwikkeling van het POP zijn geen externe bureaus betrokken geweest. Voor bijvoorbeeld de uitwerking van de zuidvleugel van Flevoland is wel een stedenbouwkundig bureau ingehuurd. Dit onder andere in het kader van de uitwerkingen van de Vijfde Nota.

In **cruciale** fasen, met name de conceptfase is er gewerkt met workshopachtige bijeenkomsten waarbij een ontwerper betrokken was. Bij het schetswerk en het verbeelden van toekomstige ontwikkelingen is een stedenbouwkundige bijna onontbeerlijk. Bij de uitwerking en nadere invulling van deze **concepten** werd er vooral gewerkt met tekenaars die de plannen in detail moesten uitwerken. De kaart van het POP is een product van de tekenkamer.

(Knijff, 2001i)

De stedenbouwkundige werd in het begin onvoldoende gebruikt om tot integratie te komen. Later is Wever met scenario's aan de gang gegaan, waarbij men uiteindelijk tot een eenduidig

toekomstbeeld is gekomen. Er zijn geen externe stedenbouwkundige betrokken bij het POP. In theorie was er slechts één stedenbouwkundige betrokken, maar in praktijk waren we bijvoorbeeld met een heel team bezig met de Oostflank-studie. Een junior stedenbouwkundige en een aantal landschapsonwerpers waren hierbij betrokken. Na de eerste fase is de stedenbouwkundige in voldoende mate overal bij betrokken geweest. (Wever, 2002i)

§ 4.3.4 Het POP Flevoland Sturend!?

Sturing

Het POP is heel anders tot stand gekomen dan het streekplan. Je kunt zeggen dat het **draagvlak** vooral verkregen wordt door de manier waarop het tot stand gekomen is. Of dit vanuit een kamertje met knappe koppen tot stand is gekomen, of dat je de provincie in gaat voor een toer met voorlichting en oproepen voor input, workshops etc. maakt natuurlijk wel uit. Dit is wat er gebeurd is, en je merkt dat het leeft. Ook bij de gemeenten overheerst enthousiasme en zelfs jaloezie. Waarom maken wij geen integrale bestemmingsplannen?!

Het POP is opgesteld in directe samenspraak met de gemeenten. Het gaat om de sturing in de ontwikkeling in hoofdlijnen. Door de gezamenlijk ontwikkeling zie je hier weinig problemen. De provincie gebruikt zijn macht hier in mijn ogen zelfs nog te weinig. Wellicht komt dat omdat je te dicht op elkaar's neus zit. **Verticaal** richting Rijksoverheid is er te weinig afstemming geweest met betrekking tot het POP. Zo heeft men gedeeltelijk verzuimd te anticiperen op de vergroting van de woningbouwtaak.

Horizontaal is de sturing niet meer dan bij een Streekplan. Milieuaspecten zijn bijvoorbeeld niet bepaald remmend geweest voor de ontwikkelingspositie van Flevoland. Vooral de enorme groei die in de provincie moet plaatsvinden conflicteert nogal eens met het milieu. Ik denk dat met name milieuorganisaties helemaal niet zo tevreden zijn over het POP! Maar misschien is bijvoorbeeld de taakstelling voor wat betreft de woningbouw wel omwille van het milieu laag gehouden? (Wever, 2002i)

Toetsing

Het is erg wisselend, we krijgen nog steeds dingen binnen waarvan je zegt 'hoe is dat nou mogelijk?!'. Maar dit is niet gebonden aan het plantype. Wel is de **toetsing** een stuk breder geworden. Dit is echter voornamelijk het gevolg van gewijzigde wetgeving. (vgl. bijv 'bestemmingsplannen blauw gekleurd' – een verplichte waterparagraaf in het bestemmingsplan). Verder zijn er eigenlijk geen duidelijke verschillen merkbaar. (Knijff, 2001i)

Uitvoering

Het POP levert natuurlijk wel **status** op. Er is veel discussie geweest over de status van gebiedsgerichte projecten. Het POP is het kader voor deze projecten. Als je het in het plan zet dan moet je er ook wat mee. Je wordt dus gedwongen om **selectief** met die projecten om te gaan. In die zin werkt dat wel. In de drie deelgebieden wordt op dit moment gewerkt aan een integrale uitwerking van het POP.

De **subsiestromen** vanuit ondermeer het Rijk en uit de begroting zelf staan vrij los van het POP. We hebben wel geprobeerd om hierin het een en ander te **stroomlijnen** en een koppeling te maken, maar dit is erg lastig. De sturing van het uitvoeringsprogramma en de voortgangsrapportage stuit op grote problemen. Dit ligt voornamelijk politiek erg gevoelig. De gedeputeerde die over de financiën gaat is een ander dan degene die over het POP gaat.

Vanuit de milieuhoeft is de **monitoring** vrij sterk ontwikkeld. We proberen dit ook over te laten slaan op de andere beleidsvelden. Zo kunnen we straks het beleid veel beter toetsen. Het milieubeleid is hier echter wel bij uitstek geschikt voor. Bij ander beleidsvelden moet je toch afgaan op afgeleide indicatoren, en is er zodoende minder te zeggen over de daadwerkelijk behaalde resultaten. Men probeert steeds meer te werken met doelstellingen en resultaten. De eerste voortgangsrapportage ligt er inmiddels in concept.

'Het POP wordt hier in de wielen gereden door de snelle ontwikkelingen.' (Wever, 2002i)

'Het POP wordt hier in de wielen gereden door de snelle ontwikkelingen.' (Wever, 2002i)

§ 4.3.5 Het POP Flevoland Flexibel!?

Flexibiliteit

Het POP is niet meer of minder flexibel dan de voorgaande plannen. De planningshorizon van een **lange termijn** visie van een streekplan is heel wat anders dan de horizon van het korte termijn uitvoeringsprogramma van het milieubeleid. Je moet de plantekst zo formuleren dat je er jaren mee vooruit kan terwijl het concreet genoeg is om daadwerkelijk dingen te bereiken. Daar ligt meer het vraagstuk dan in de flexibiliteit van het plan als zodanig.

De **procedurele** flexibiliteit van het plan is voor een groot deel afhankelijk van de tuning van deze planteksten. Is daadwerkelijk een 'streekplanwijziging' nodig of is er slechts een uitwerking/aanvulling nodig? En maakt het plan dit mogelijk, niet meer maar ook niet minder.

De herziening van het plan zou verschillende hoedanigheden kunnen hebben. Bij de ene herziening zou bijvoorbeeld alleen het milieubeleid aangepast hoeven worden (verplicht om de 4 jaar), terwijl pas bij een 'grote' herziening ook de ruimtelijke ordening volledig zal worden meegenomen (verplicht om de 10 jaar). In Flevoland gaan de ontwikkelingen op RO gebied echter zo snel dat dat niet waarschijnlijk is. Ook in het kader van de Vijfde Nota moet er nu in 2005 gewoon een 'nieuw' of grondig herzien plan liggen. (Knijff, 2001i)

Het POP is beperkt flexibel! Op het laatste moment is de woningbouwopgave nog wel vergroot in het plan, maar dat deze zo groot zou worden. Wanneer je het nog flexibeler wil maken dan moet je bijna **schizofreen** zijn. Doordat de componenten zo aan elkaar hangen zal het POP per definitie minder flexibel zijn dan een streekplan. De vraag is nu of het ook minder flexibel is dan streekplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan bij elkaar? In theorie heb je over 6 jaar al een 'nieuw' POP. Dus het POP kan, in vergelijking met het SP, in theorie 'snel' anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. De complexiteit van het omgevingsplan vraagt echter veel ambtelijke inspanning. Wellicht heb je door de enorme complexiteit eigenlijk te weinig tijd om de actualiteit bij te houden.

(Wever, 2002i)

Rechtszekerheid

De flexibiliteit van het POP op het gebied van de RO is groter nu dit beleid om de 4 jaar aangepast kan worden. Je gaat geen bestemmingen wijzigen indien er geen reden voor is, hier is er dus eigenlijk geen verschil met het normale streekplan. De **rechtszekerheid** is en blijft gebaseerd op de WRO. Het democratische proces wat hierbij hoort is de garantie voor rechtszekerheid. De rechtsbescherming van de eigenaar van de grond is sowieso geen goede reden om een 'streekplanwijziging' door te voeren. (Knijff, 2001i)

§ 4.3.6 Projecten

Om het onderwerp enigszins te concretiseren heb ik twee projecten bestudeerd, welke ook tijdens de interviews zijn besproken. Het eerste project betreft de Hanzelijn, het tweede de HOV-verbindingen in Almere.

Hanzelijn

Het eerste project is de Hanzelijn. Interessant hierbij is in hoeverre het uiteindelijke tracé tot stand is gekomen in relatie tot andere ruimtelijke ontwikkelingen.

In 1996 heeft het Kabinet het voornemen bekendgemaakt een studie naar de mogelijkheden van een Hanzelijn te verrichten. De Hanzelijn is een nieuwe spoorverbinding die Lelystad via Dronten en Kampen verbindt met Zwolle en die zal worden gebruikt voor zowel reizigers- als goederenvervoer. Het is de bedoeling de spoorlijn in 2010 in gebruik te nemen.

Provinciale ruimtelijke plannen

De lijn is al opgenomen in het eerste SP van Flevoland en ook in het POP. Er is voortdurend druk gezet om de lijn binnen te halen. Op regioniveau is het integraal opgepakt. Het is nooit goed om aan een 'dead-end' te zitten. Met deze lijn is het netwerk gesloten, en heeft bijvoorbeeld ook Dronten wat meer kans. In het eerste SP zijn een aantal varianten opgenomen. De keuze voor het tracé is uiteindelijk in relatie met de verstedelijking gemaakt. Dit is met name te zien bij de uitbreidingen voor Dronten. (Wever, 2002i)



Figuur 4.7: De Hanzelijn



Figuur 4.8: POP, uitsnede Almere

HOV-verbindingen Almere

Het tweede project betreft de aanleg van hoogwaardig openbaar vervoerverbindingen in relatie tot de grootschalige uitbreidingen van Almere.

Voorwaarde voor de verdere groei van Almere is een meervoudige oriëntatie van de stad op omliggende regio's. Goede verbindingen via weg en rail leggen daarvoor de basis. Verbetering van bestaande infrastructuur en aanleg van nieuwe wegen en spoorverbindingen is noodzakelijk. Op het regionale niveau vormen de IJmeerlijn en de Stichtse lijn essentiële dragers voor de ontwikkeling van Almere Pampus respectievelijk Almere Hout (en eventueel Waterhout).

Volgens Wever gaat het hier in eerste instantie vooral om de afsplitsing van de Flevolijn, de Amersfoortse lijn, en pas in tweede instantie de Stichtse lijn die al veel concurrentie heeft van de Flevoboog. De IJmeerlijn draagt voorlopig, waarschijnlijk de komende 20 jaar, helemaal niets, aangezien er nog geen verstedelijking plaatsvindt.

(Wever, 2002i)

Provinciale ruimtelijke plannen

Dit project is een wisselwerking tussen gemeente en provincie. Ook hier zijn de sturingsmogelijkheden van de provinciale ruimtelijke plannen dus beperkt.

Op het laatste moment is er nog een studiegebied ten behoeve van woningbouw ten oosten van Almere aan het POP toegevoegd. Voor extra flexibiliteit, maar eigenlijk al weer te klein. Dit is dus gebeurd op initiatief van de provincie, ook om het draagvlak voor openbaar vervoer te vergroten.

(Wever, 2002i)

§ 4.3.7 Analyse & Conclusie

Proces

De **vorm** van het plan is grotendeels bepaald door de wettelijke eisen ten aanzien van de herkenbaarheid van de afzonderlijke planonderdelen. De onderling afwijkende planperiodes hebben mede tot het besluit geleid een onderscheid te maken tussen visies op de lange en korte en middellange termijn. Daarnaast is ook het intensief betrekken van bewoners en belangenorganisaties een noviteit te noemen. Deze 'experimenten' hebben het planproces wel enigszins vertraagd, in totaliteit een jaar langer dan gepland.

Na de eerste ronde werd de **lange termijn** visie (Ontwikkelingsvisie 2030) vastgesteld door provinciale staten. Na een half jaar werd een tweede discussienota aan eenzelfde interactief proces onderworpen. Nu ging het niet meer over het genereren van creatieve ideeën, maar om te testen of de vertaling van de lange termijn visie in een **concreet beleid** draagvlak had onder de verschillende gesprekspartners. Hiermee werd de formele inspraakprocedure gestart. De voorlichtingsdagen in gemeentehuizen trokken tegen de verwachting in volle zalen.

Tussen het vaststellen van de lange termijn visie en het **definitieve plan** lag een periode van twee jaar. Dit bleek zo (te) lang, dat hoofddoelstellingen bijgestuurd moesten worden en leverde problemen op aangezien de bestaande plannen blijven vigeren tot definitieve vaststelling van het nieuwe plan.

De lengte van het planproces en het in de tijd duidelijk loskoppelen van de lange termijnvisie en formulering van korte en middellange termijnbeleid heeft nadelen opgeleverd. Gewijzigde externe omstandigheden, voortschrijdend inzicht en veranderende politieke verhoudingen hebben de **houdbaarheid** van de visie beperkt. Ook doordat deze geen onderdeel uitmaakt van het vastgestelde plan. De geprogrammeerde jaarlijkse voortgangsrapportage is een belangrijk instrument voor een lopende planevaluatie. Over vier jaar zal het water en milieubeleid moeten worden herzien. Dit zal een belangrijk ijkpunt zijn.

Voor een definitief oordeel over de waarde van dit experiment is het nog te vroeg. Opvallend is dat zowel deskundigen in de provinciale omgevingscommissie, als provinciale staten, plan en proces als een onlosmakelijk geheel zien. Het **interactieve proces** heeft belangrijk bijgedragen aan de **bestuurlijke legitimiteit** van het plan.

(Knijff, 2001)

Inhoud

In het POP Flevoland zijn ook de terreinen **zorg, welzijn** en **cultuur** integraal opgenomen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het POP Drenthe. 'In Flevoland is welzijn ook erg belangrijk in het POP. Gezien de beperkte geschiedenis en sociale cohesie is de ruimtelijke kwaliteit daarbij erg belangrijk.'(Knijff, 2001i) Waar in Drenthe gefocust wordt op de fysieke omgeving om een en

'In Flevoland is welzijn ook erg belangrijk in het POP. Gezien de beperkte geschiedenis en sociale cohesie is de ruimtelijke kwaliteit daarbij erg belangrijk.'(Knijff, 2001i)

ander behapbaar te houden, zijn deze sectoren in Flevoland zodanig van belang dat deze wel integraal meegenomen worden. Zoals eerder gezegd is het vrijwel niet mogelijk alomvattend te werk te gaan. (zie paragraaf 3.2) Per provincie, zal afhankelijk van haar karakter en de bijbehorende problemen en ontwikkelingen, bekeken moeten worden welke beleidsterreinen belangrijk zijn. Er moeten dus **keuzes** gemaakt worden.

Wat heeft **planintegratie** opgeleverd? Is het omgevingsplan meer dan een optelsom van de drie onderliggende plannen? Is het meer dan een streekplan met extra milieukwaliteits- en waterhuishoudingsaspecten? Belangrijke winst van de planintegratie is dat veel dubbel werk is voorkomen, en overbodige planteksten verdwenen. Ook is het ruimtelijk afwegingskader als gevolg van de integratie verbreed. Er is nadrukkelijker rekening gehouden met **waterhuishoudingsaspecten** bij het bepalen van geschikte plaatsen voor verstedelijking. Ook **milieuthema's** hebben nadrukkelijker doorgewerkt in de ruimtelijke keuzen. Verwacht mag worden dat het resulterende ruimtelijke ontwikkelingsmodel hierdoor een duurzaam karakter heeft. Dit had ook in een breed opgezet streekplanproces bereikt kunnen worden. Maar de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsvelden voor het eindproduct leidt eerder tot integrale oplossingen.

Vanuit **milieubeheer** is de bredere doorwerking van dat beleid op het ruimtelijk en sociaal-economisch vlak doorslaggevend geweest voor integratie. Het milieubeleidsplan heeft wettelijk voornamelijk een zelfbindend karakter voor de provincie, maar het beleidsveld kan nu meeliften op het gewicht dat het POP als streekplan heeft. Het **waterhuishoudkundig** aspect versterkt met name de externe werking. Niet alleen in het beleid van de waterschappen, maar ook in het toetsen van gemeentelijke bestemmingsplannen.

Er zijn de nodige concessies op **uitwerkingsniveau** gedaan. De toekomst moet uitwijzen of deze concessies zich terugbetalen.

(Knijff, 2001)

Overig

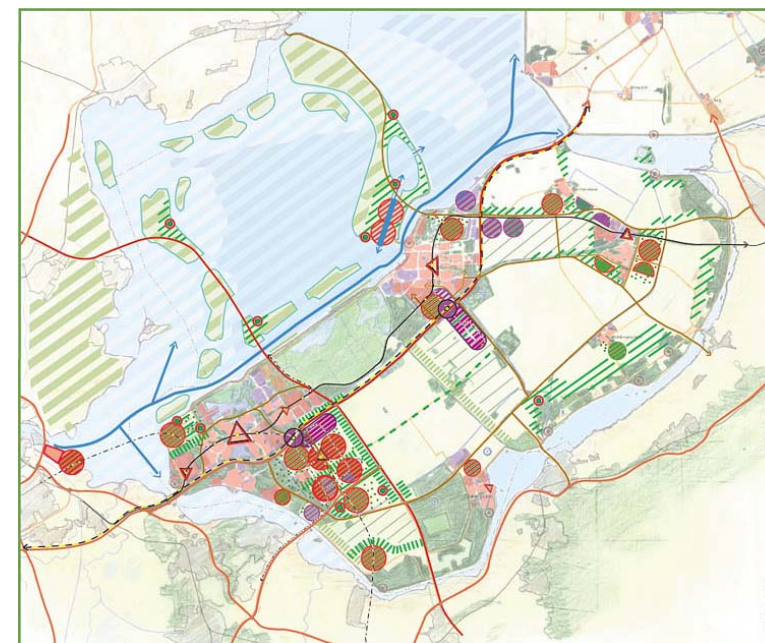
Persoonlijk ben ik het volledig met Wever eens dat het zeer vreemd is dat infrastructuur niet integraal wordt meegenomen in het POP van Flevoland. In het voorjaar van 2000 is vlak na het POP het PVVP vastgesteld. Er ligt op het gebied van infrastructuur een enorme grote opgave voor de provincie. Door het niet bouwen van de Markerwaard ligt Flevoland voor wat betreft bereikbaarheid op dit moment behoorlijk geïsoleerd. Daarnaast zal de beoogde grootschalige verstedelijking moeten samengaan met de ontwikkeling van extra verbindingen richting het 'vaste' land. En natuurlijk moet ook een verantwoorde ontsluiting van deze nieuwe wijken gerealiseerd worden. Ik denk dat de Provincie hier een kans gemist heeft en de verkeerde keuze heeft gemaakt. Hopelijk dat dit bij de herziening van het POP hersteld kan worden.

Wat mij in Flevoland vooral is opgevallen is de belangrijke rol die de stedenbouwkundige heeft gespeeld in het proces. Zowel Wever als Van der Knijff hebben aangegeven dat zonder de verbeeldende rol van Wever het proces zeer vroegtijdig was vastgelopen. Dit is denk ik een belangrijke les voor bijvoorbeeld Zuid-Holland. Waar zulke uiteenlopende belangen en complexe situaties spelen, is het uitermate belangrijk dat iemand hier een heldere analyse van kan maken. Een beeldende analyse die alle aspecten meeneemt en oplossingsrichtingen kan aangeven. (..)

De vier provincies met een POP hebben een inhoudelijk bevredigende oplossing gevonden. Gezien de uiteenlopende manier waarop dit heeft plaatsgevonden is vorm daarbij kennelijk ondergeschikt aan inhoud. Problemen die bij andere provincies met ambities op dit terrein zijn opgetreden liggen vooral op het organisatorische en politieke vlak.

Gesteld mag worden dat met het ontwikkelen van integraal omgevingsbeleid, de provincies voorlopen nu de discussie over integratie op rijksniveau voorlopig van de agenda is verdwenen. Het lijkt tijd om de wettelijke kaders voor de provinciale plannen aan te passen aan de gewijzigde planpraktijk. Dit kan de ontwikkeling van het provinciaal omgevingsbeleid sterk ten goede komen.

(Knijff, 2001)



Figuur 4.9: Eén van de scenario's van Wever

§ 4.4 Provincie Noord-Holland

§ 4.4.1 Inleiding

Noord-Holland is eigenlijk de eerste provincie die het traject is gestart om tot een omgevingsplan te komen. Uiteindelijk is dit niet gelukt, toch heeft men een groot aantal stappen in de goede richting gedaan. Mede door het initiatief van Noord-Holland zijn andere provincies wel tot een provinciaal omgevingsplan gekomen.

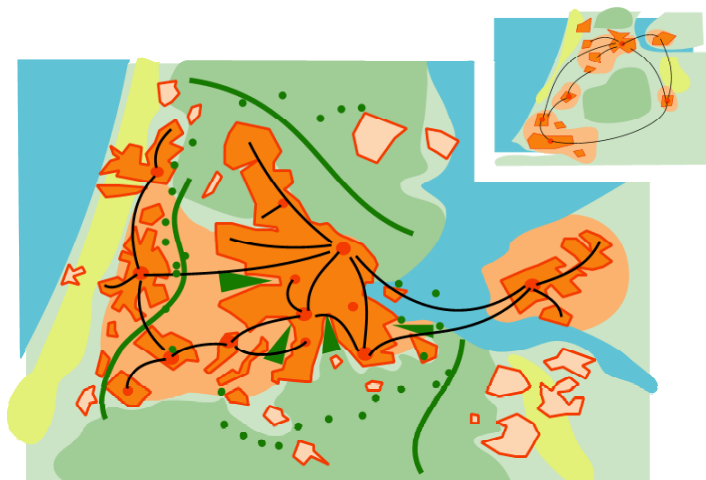
Misschien kunnen we uit het 'mislukken' van het proces in Noord-Holland nog wel meer leren, dan van het lukken in Flevoland of Drenthe. Ook al omdat de aard van de provincie Noord-Holland dichter bij die van Zuid-Holland ligt dan bij beide andere provincies. In Noord-Holland zelf heeft men ook een hoop positieve ervaringen met het proces opgedaan. Volgens eigen zeggen heeft men er een hoop van geleerd.

Een groot deel van het onderstaande stuk is gebaseerd op een interview dat ik heb gehouden met de heer Jan Rensing, die momenteel programmamanager van het nieuwe SP NH -Zuid is, en de heer Koos Bakker, Jurist RO bij de afdeling Ruimte, Wonen, Bereikbaarheid (RWB), op dit moment verantwoordelijk voor de Juridische en procedurele begeleiding van SP NH -Zuid. De vragen omtrent de diverse planaspecten worden dan ook voornamelijk beantwoord voor wat betreft dit streekplan.

§ 4.4.2 Een Provinciaal Omgevingsplan voor Noord-Holland!?

Zoals gezegd is Noord-Holland de eerste provincie geweest die aan de slag is gegaan met een provinciaal omgevingsplan. In de beschrijving van Wissink is het globale traject van dit proces beschreven. (zie inzet)

In 1993 hebben Provinciale Staten van Noord-Holland in hun strategienota 'de meerwaarde van de provincie' het voornemen uitgesproken om de mogelijkheden te onderzoeken van één geïntegreerd plan voor de fysieke leefomgeving. Dat voornemen heeft bij de ambtelijk diensten tot de nodige initiatieven geleid. Er zijn voorstudies gedaan naar maatschappelijke vraagstukken en juridische haalbaarheid, er zijn nieuwe beleidsconcepten uitgetoetst én er zijn aanzetten gedaan tot concrete inhoudelijke invulling. In het verlengde van deze inspanningen hebben Gedeputeerde Staten in april 1996 besloten om door te gaan met de ontwikkeling van een omgevingsplan. In mei 1996 is een studiedag gehouden over een proef-omgevingsplan. Tijdens deze studiedag zijn de verschillende opvattingen die nog steeds over integraliteit kunnen bestaan aan bod gekomen. Deze studiedag heeft een reeks aanbevelingen opgeleverd, waar ook andere provincies die met de opstelling van een omgevingsplan bezig zijn geweest van hebben kunnen leren.



Figuur 4.10: Streekplan Noord-Holland Zuid: ruimtelijke hoofdstructuur

Aanbevelingen

Binnen het huidige wettelijke kader is het mogelijk de drie strategische plannen te integreren. Voorwaarden daarbij zijn de indeling in een herkenbaar Ontwikkelingsdeel, Toetsingsdeel en Programmadeel en een gescheiden beschrijving van de sporen RO, Water en Milieu in het Toetsingsdeel. Er zijn echter de nodige punten, die veel aandacht behoeven om tot een goed resultaat te kunnen komen. Deze kunnen onderverdeeld worden in vier probleemvelden: integrale beleidsconcepten, integrale toetsing, integrale uitvoering, en wettelijke eisen.

Integrale beleidsconcepten: de werkgroep concludeert dat integraliteit 'selectief' moet worden vormgegeven en moet voortkomen uit probleembeschouwing en probleemoplossing, met afweging én expliciete benutting van win-win situaties.

Om tot een integraal plan te komen is allereerst een inhoudelijke filosofie nodig die de beleidsdoelstellingen onder één paraplu brengt. Integrale concepten bieden slechts voldoende houvast als ze geconcretiseerd worden naar inhoud, gebied en project. Het nut van integrale projecten is:

- Legt verband tussen oorzaak en gevolg;
- Doet recht aan de dynamiek van maatschappelijke processen en activiteiten;
- Gidsprincipe.

Een volledig integraal plan is, gezien de huidige stand van zaken, op dit moment een te hoog streven, zeker op het niveau van alomvattende plannen. Iets als een ontwikkelingsvisie is wel haalbaar, deze ontwikkelingsvisie moet consistent inhoudelijk doorwerken in de andere delen. Eén plan moet in principe mogelijk zijn. 'Haasje over' is geen alternatief om tot integraal beleid te komen.

Integrale toetsing: De verschillende beleidsvelden hebben verschillende definities voor kwaliteit. De werkgroep kiest de volgende definitie: kwaliteit is zorgvuldige besluitvorming = afweging. We moeten dus van toetsen naar afwegen. T = TAA (toetsen, afwegen en afschuiven en argumenteren afwijken afstemmen afspreken) Toetsen waar harde afspraken en normen zijn. Afwegen waar ruimte voor interpretatie is en integraal dus alle elementen van kwaliteit meenemen. En afschuiven daar waar samenwerken effectiever is. Toetsen is passief en afwegen geeft meer perspectief voor sturing. We moeten meer denken in termen van richtlijnen dan van normen. Geen enkele grens is voor eeuwig en altijd hard.

Integrale uitvoering: Het plan moet deels integraal zijn, en deels niet. Het moet één document worden, maar het ontwikkelings-, toetsings-, en programmadeel moeten niet aan elkaar worden

De discussie in Noord-Holland

In de Strategienota van de provincie Noord-Holland uit 1993 werd de zorg voor de fysieke omgeving als kerntaak aangewezen. Deze kerntaak zou het beste middels een integraal plan voor de fysieke ruimte kunnen worden vervuld. Met zo'n plan vermindert het aantal provinciale plannen. De duidelijkheid over het provinciale beleid voor burgers en lagere overheden zal worden verbeterd. Bovendien zal het de uitvoeringsgerichtheid van het omgevingsbeleid vergroten. Gezien de bestaande onduidelijkheid was men ontevreden over de 'haasje-over-constructie'. Er was daarom al besloten om de afzonderlijke strategische plannen gelijktijdig vast te stellen. De keuze voor een omgevingsplan achterhaalde dat besluit. In 1993 werd het project Fysieke Leefomgeving gestart. De aandacht in dit project werd verdeeld over een uitvoeringsgericht en een beleidsvormend deel. Binnen het uitvoeringsgerichte deel werden zeven gebiedsgerichte projecten aangewezen - onder meer Duinzoom, Veenweidegebied en Groenproject Haarlemmermeer waar een gezamenlijke inzet van middelen moest zorgen voor betere resultaten. Bij het beleidsvormend deel stond de totstandkoming van een omgevingsplan centraal. Onderzoek liet zien dat dit binnen de bestaande wetgeving zou passen mits rekening werd gehouden met herzieningstermijnen en de toetsingsdelen van de plannen van elkaar te onderscheiden zouden zijn. In 1996 volgde derhalve de bestuursopdracht om een ontwikkelingsvisie op te stellen (Provincie Noord-Holland 1996: 2). De Ontwikkelingsvisie Noord-Holland 2030 verscheen in juni 1998. In deze Agenda voor Omgevingsbeleid worden de strategische keuzes ten aanzien van zeven thema's - cultuur en samenleving; milieu; verstedelijking en woningbouw; landschap, landbouw, natuur en recreatie; water; economie; mobiliteit en bereikbaarheid - uiteengezet en vervolgens vertaald in een hoofdlijnschets. Deze schets krijgt vervolgens een vertaling naar verschillende regio's. Naar aanleiding van de Ontwikkelingsvisie werd ambtelijk gewerkt aan een volledig provinciaal omgevingsplan dat ook een toetsingsdeel en een programmadeel zou bevatten. Begin 1999 besloot het nieuwe College echter dat de nadruk van planvorming naar uitvoering zou moeten worden verlegd. Er werd daarom besloten dat er geen omgevingsplan zou komen. (Wissink, 2000)

geniet. Het bestaat wel uit sectorale bouwstenen. Het probleem op dit moment is dat we te veel willen. We stellen geen prioriteiten en zijn niet selectief genoeg. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen harde en zachte opgaven(intenties). De afstemming tussen de diensten moet beter, en de uitvoeringsprojecten moeten een duidelijk eigenaar krijgen. Meer nog dan voor het Ontwikkelingsdeel moet het programmadeel maatschappelijk draagvlak hebben. Projecten moeten verder resultaatgericht zijn en optimaal integraal, dus niet maximaal. Heel duidelijk moet hier ook de rol van de provincie zijn. In het P-deel moeten criteria voor prioriteitsstelling voor sectorale uitvoeringsprogramma's worden opgenomen. De vaststelling van de prioriteiten moeten worden gekoppeld aan de begroting.

Wettelijke eisen: Volgens de werkgroep moet een omgevingsplan uitsluitend omgevingsrelevant beleid bevatten. Dit kan ook niet direct RO-M-W relevant beleid zijn. De mate van integraliteit wordt door de vraagstukken bepaald. Wanneer een sectorale aanpak effectief is, moet daar voor gekozen worden. Bij de bepaling van het detailniveau moet de provincie waken voor het afwijken van het provinciale schaalniveau, m.a.w.: gemeenten moet de ruimte gegeven worden de eigen vraagstukken op te lossen (decentraal wat kan, centraal wat moet!). Ook moet aandacht besteed worden aan de vraag voor wie het omgevingsplan maken. Aandachtspunten hierbij zijn de burger en democratische legitimatie, doelgroepen en communicatie. (Provincie Noord-Holland, 1996)

Al met al een groot aantal aanbevelingen en algemeen onderschreven conclusies, waar andere provincies veel baat bij hebben gehad. En die ook nu nog in mindere mate door de provincie zelf worden gebruikt.

§ 4.4.3 Waarom geen POP?

Uiteindelijk is Noord-Holland niet verder gegaan met de ontwikkeling van een POP. Begin 1999 besloot het nieuwe College echter dat de nadruk van planvorming naar uitvoering zou moeten worden verlegd. Er werd daarom besloten dat er geen omgevingsplan zou komen. (Wissink, 2000)

Rensing en Bakker hebben aangegeven dat het probleem in eerste instantie vooral bij het oude college lag. Er was in het omgevingsplan juist veel aandacht voor (integrale) uitvoering. De voornaamste reden was wel dat de toenmalige gedeputeerde zag dat een en ander te lang ging duren. Er moest een SP Gooi en Vechtstreek komen, en kon zijn mensen niet op twee dingen tegelijk inzetten. Het proces heeft gewoonweg te lang geduurd. Naast het feit dat er een aantal inhoudelijke problemen waren, is het proces gewoon een zware belasting voor het ambtelijke apparaat. 'De bestuurlijke pragmatiek heeft gewonnen van de vernieuwende werkwijze'

'De bestuurlijke pragmatiek heeft gewonnen van de vernieuwende werkwijze' (Rensing, 2002i)

De positieve aspecten van een omgevingsplan die men uit dit proces heeft kunnen leren zijn echter wel meegenomen in het Streekplan. Een van de lijnen die naar het SP NHZ hebben moeten leiden is het initiatief om te komen tot een Omgevingsplan.

(Rensing, 2002i)

§ 4.4.4 De planningspraktijk in Noord-Holland

Na het afblazen van het proces om tot een omgevingsplan te komen zijn er toch de nodige veranderingen in gang gezet. Onlangs is besloten om de huidige lappendeken van Streekplannen te vervangen door twee Streekplannen. SP NH noord is uit 1994, daar moeten we nu zo ongeveer een procedure voor gaan opstarten. SP NH Zuid is nu in de afrondingsfase.

Zuid bestaat grofweg uit NH onder het NZ-kanaal plus Waterland en IJmond. Op dit moment zijn er zo'n 6, veel verouderde Streekplannen. Voor het Zuiden komt er nu dus een SP waarbij er met Amsterdam een bestuursovereenkomst is gesloten. Het Structuurplan Amsterdam wordt in principe in zijn geheel overgenomen, met uitzondering van die punten waarvan de provincie vanuit regionaal oogpunt bezwaren ziet.

Het MBP is op ook op dit moment in procedure en het WHP zal worden verlengd. Het PVVP is in voorbereiding. In NH is er dus sprake van een gescheiden beleidsontwikkeling in 4 sporen, met een afstemmingsconstructie.

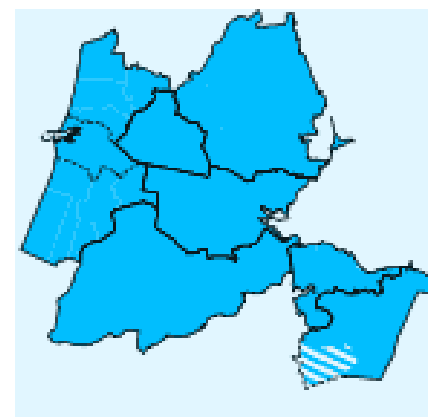
Ook zijn er plannen om de ruimtelijke planningspraktijk in de toekomst te veranderen. De provincie is bezig met de voorbereidingen met betrekking tot de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze zijn vooral intern. Ook al omdat de nieuwe wet er voorlopig nog niet is. Maar er lopen dus al programma's als 'van SP naar structuurvisie'. Maar het betekent natuurlijk het nodige voor het ambtelijke apparaat.

§ 4.4.5 De planningspraktijk in Noord-Holland Integraal!?

Horizontale afstemming

De horizontale afstemming wordt in Noord-Holland gezien als de afstemming binnen het ambtelijke apparaat. De horizontale afstemming is zuiver **intern** gericht, partijen van buitenaf worden meegenomen in het interactieve proces van verticale afstemming.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de totstandkoming en het moment waarop de plannen er daadwerkelijk liggen. Als ze er eenmaal liggen behoren ze vanzelfsprekend afgestemd te zijn. Wanneer één van de plannen in ontwikkeling is, zullen daar nieuwe ontwikkelingen in mee genomen worden. De plannen die dientengevolge ontstaan kunnen bij andere sectoren dan problemen veroorzaken. Daar moet dan afstemming plaatsvinden.



Figuur 4.11: Streekplan Noord-Holland Zuid: het plangebied

In Noord-Holland werkt men met een interne inhoudelijke Projectgroep waarbij alle sectoren zijn vertegenwoordigd. En daarnaast met een Stuurgroep die bestaat uit de betrokken gedeputeerden. Principiële meningsverschillen in de Projectgroep worden in de Stuurgroep besproken. Deze neemt dan een beslissing of komt tot een advies om een en ander verder te onderzoeken.

Verticale afstemming

Verticale afstemming kan grofweg op twee manieren plaatsvinden:

- De eerste manier betreft het intern opstellen van een conceptplan waar intern ook overeenstemming over is bereikt. Dit wordt dan richting gemeenten en andere organisaties gecommuniceerd. Dan heb je iets om over te praten.
- In NH is nu dan ook voor de interactieve beleidsvoorbereiding gekozen. Je vraagt dan aan de verschillende partijen wat zij willen, zonder dat je eerst zelf met iets naar buiten komt.

In september 2001 is de provincie voor het Streekplan Zuid naar buiten getreden met deze vraag. Dit heeft een breed scala aan ideeën opgeleverd, zowel groen als rijp. Je ziet wel dat de ideeën vaak over de eigen leefomgeving gaan, en voor wat betreft schaal eigenlijk niet in het Streekplan thuishoren. Daarbuiten krijgt de provincie al allerlei visies van gemeenten (al of niet van bureaus) en andere partijen. (groen, beleid, toekomst, samenwerking, etc.) Ook deze visies moeten allemaal 'met beleid' worden behandeld.

De vraag is wat wijzer is. In NH heeft men gemerkt dat men het plan met argusogen blijft bekijken. En eigenlijk nooit helemaal tevreden zal zijn, aangezien men nooit volledig zijn zin krijgt. Ook verwacht men dat men ook bij alle volgende processtappen weer mag meepraten. JR: 'Ik zie deze methode als het Poldermodel, waarbij men blijft praten. Men is te veel met het proces bezig en te weinig met het resultaat.' De gemeenten hebben natuurlijk wel een speciale positie. Zij moeten uiteindelijk hun BP's conformeren aan het SP.

Voor wat betreft het Rijk, wordt natuurlijk goed naar de Vijfde Nota gekeken. Daarnaast is er ook regelmatig overleg met de inspecteur Ruimtelijke Ordening. Zeker omdat dat beleid, en ook het luchthavenbeleid gelijktijdig werd ontwikkeld. Het contourenbeleid is ook integraal meegenomen. Sommige gemeenten hebben ook al voorstellen ingediend. In principe wordt het bestaande beleid gehandhaafd.

De rol van de stedenbouwkundige

De provincie NH heeft niet zoveel **ruimtelijk ontwerpers** meer in dienst, maar dat komt nu weer een beetje terug. 'Door de jarenlange rol van de provincie als ongedefinieerd middenbestuur is er veel know-how op dit en andere gebieden weggelekt.' Daar worden we nu mee geconfronteerd. Er werken nog een paar ontwerpers op de afdeling RWB, en dan met name op het bureau SBO (strategische beleidsontwikkeling), dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van SP's. Zij hebben een duidelijke rol in de integrale visievorming. Daarnaast worden er regelmatig externe bureau's geraadpleegd. De studies deze bureau's doen leveren vaak geïntegreerde concepten op die later weer gebruikt kunnen worden.

De 2 stedenbouwkundigen die er zijn, zijn niet betrokken bij de streekplanontwikkeling. Het vak van stedenbouwkundige zal met de ontwikkelingen in de ontwikkelingspolitiek waarschijnlijk weer meer terugkomen in de provincie. Er wordt op het moment een ontwikkeling ingezet van procedure naar inhoud. Er zullen dan ook meer ontwerpers moeten komen. Tot dusver was de provincie vooral afhankelijk van de visies die bijvoorbeeld door gemeenten werden/worden ontwikkeld. De provincie wil hier een meer leidende rol bij gaan spelen, bijvoorbeeld door het werken met scenario's. Kernpunt hierbij is de kracht van het bestuur. Voor het nieuwe Streekplan Noord-Holland Noord zal hier de uitdaging in liggen.

(Rensing, 2002i)

§ 4.4.6 De planningspraktijk in Noord-Holland Sturend!?

Sturing

De provincie heeft een aantal verschillende sturingsmogelijkheden:

- verantwoordelijkheden (SP, toetsing BP, budgetten, vergunningen, NIMBY)
- adviesbevoegdheden
- lobbymogelijkheden

Voor wat betreft juridische sturingsmogelijkheden heeft de provincie vnl. te maken met het planologische toezicht. Ook privaatrechtelijk zijn er mogelijkheden in opkomst (PPS etc.).

Verder hebben we natuurlijk budgetten. Deze zijn op het moment in de ruimtelijke ordening niet in grote mate beschikbaar. In de nabije toekomst proberen we 'ruimtelijke budgetten' te creëren, door sectorale budgetten samen te voegen. (ontschotting). Zo kunnen we meer integraal met budgetten sturen.

Naast het streekplan waarin je het voornemen 'opschrijft', worden er lobby's opgezet en projecten geïnitieerd, door de betrokken partijen hierin te mobiliseren. Zo is de lobbyfunctie in de sturing van ruimtelijke ontwikkelingen vaak nog belangrijker dan de plannen zelf.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een regionaal project is de ontwikkeling van het gebied tussen Almere en Amsterdam/Schiphol. Het Streekplan biedt straks een soort van totaalplaatje, maar een afzonderlijk plan is niet door de provincie gemaakt. Er ligt wel een stedenbouwkundige visie maar die is door Amsterdam gemaakt. Technisch inhoudelijk wordt het meeste stedenbouwkundig werk in NHZ gedaan door de DRO van de gemeente Amsterdam. Ook de provincie huurt deze regelmatig in. Amsterdam is natuurlijk ook voor een groot deel afhankelijk van zijn regio, en lijkt er geen reden om dat werk nog eens over te doen.
(Rensing, 2002i)

Uitvoering

In het klassieke streekplan was het moeilijk om echt sturend te zijn in de uitvoering van projecten. Een aantal goede dingen die uit dat omgevingsplan traject zijn gekomen zijn al in de meest recente streekplannen verwerkt. Zo is het SP Gooi en Vechtstreek in 3 onderdelen verdeeld. Een ontwikkelingsdeel, een toetsingsdeel, en een programmadeel. In het programmadeel worden de concrete projecten benoemd. We zijn nog niet zover dat daar ook direct budgetten aan gekoppeld zijn, maar het is wel de bedoeling dat dit in het SP NHZ wel gebeurt.

De **keuze** van die projecten is van een groot aantal factoren afhankelijk, waarbij evenzoveel criteria worden gehanteerd. Zo zijn dit projecten die nog niet in andere programma's staan, en waarbij de provincie een duidelijke rol heeft.

Een voorbeeld hiervan is het gebied tussen Almere en Amsterdam/Schiphol. In dit gebied spelen een groot aantal zaken die allemaal in afzonderlijke projecten vorm gegeven worden. De provincie heeft hier een regiefunctie en kan een en ander zodoende integraal bekijken. Zij kan dan bijvoorbeeld betalen voor de minder lucratieve onderdelen van het plan. Ook is de provincie de aangewezen persoon om zich sterk te maken richting Rijk dat, door de wederzijdse afhankelijkheid van beide gebieden, een tweede verbinding, in de vorm van een snelweg, onontbeerlijk is.

(Rensing, 2002i)

§ 4.4.7 De planningspraktijk in Noord-Holland Flexibel!?***Flexibiliteit***

De provincie is bezig om het nieuwe Streekplan Noord-Holland Zuid zo flexibel mogelijk te maken. Het is het **spanningsveld** tussen flexibiliteit en sturingsmogelijkheid. Als je bijvoorbeeld eenmaal een contour hebt vastgesteld moet je daar niet weer flexibel mee omgaan, anders komt er van dat hele contourenbeleid niets terecht. Met name in de versimpeling van **procedures** probeert men in het nieuwe SP meer flexibiliteit te brengen. **Inhoudelijk** is moeilijker, dat is tot nog toe nog niet gedaan. Men is wel aan het onderzoeken hoe men daar mee om zou kunnen gaan.

Rechtszekerheid

Het verleden laat zien dat er heel veel afwijkingsprocedures plaatshebben. De rechtszekerheid van een SP is er dus eigenlijk ook niet; het is geen BP. Naarmate de leeftijd van het SP vordert neemt het aantal afwijkingen natuurlijk toe.

Een POP moet in elk geval om de 6 jaar vervangen worden. Dit geeft het plan meer flexibiliteit, maar betekent wel een enorme toename van de bestuurslast. Het is een grote belasting van het ambtenarenapparaat. Je zou bijna elke collegeperiode een nieuw plan moeten maken. Je hebt

dus nooit enige **beleidsrust**. En dus ook geen rechtszekerheid. Het heeft zijn charmes, maar grote nadelen voor de continuïteit van het beleid.

NH heeft een strategienota, die een ontwikkelingsvisie behelst voor de komende 20 jaar. Op basis daarvan wordt een SP gemaakt voor de middellange termijn van ca 10 jaar.

De ontwikkelingen in met name het zuidelijk deel van NH gaan natuurlijk erg snel. Er hoeft maar een recessie te komen, en alle plannen kunnen bij wijs van spreke de prullenbak in, of in elk geval op de lange baan. Dat relativeert het werk wel enigszins.

(Rensing, 2002i)

§ 4.4.8 Projecten

Om het onderwerp enigszins te concretiseren heb ik twee projecten bestudeerd, welke ook tijdens de interviews zijn besproken. Het eerste plan betreft de Zuidtangent, de snelbusverbinding ten zuiden van Amsterdam. Het tweede project is Regionet, wat voornamelijk een organisatorisch project blijkt te zijn.

Zuidtangent

De Zuidtangent wordt een nieuwe openbaar vervoerverbinding van hoge kwaliteit van IJmuiden via Schiphol naar IJburg. In 2002 moet het deel tussen Haarlem en Amsterdam Bijlmer gereed zijn. Die verbinding kan dan gebruikt worden door bezoekers van de Floriade 2002. In 2008 moet het hele traject gereed zijn. Ik ben vooral geïnteresseerd in de al dan niet integrale wijze waarop deze tot stand is gekomen.

provinciale ruimtelijke plannen

Het project is verankerd in het SP. Met name het Kerntraject is Provinciaal opgezet en uitgedacht. Het project is grotendeels door het Rijk betaald. Dit is een goed voorbeeld van de regiefunctie van de provincie. Zij heeft de partijen middels haar lobbyfunctie bij elkaar gebracht. Het is een onderdeel van het BOR voor de Noordvleugel. De toekomstige uitbreidingen staan duidelijk in relatie tot bijvoorbeeld nieuwe verstedelijking in de Haarlemmermeer (Bollenstreek). Het kerntraject is nu al geënt op de diverse werklocaties met name bij Schiphol.

Problemen en oplossingen

Het project heeft 11 jaar geduurd, en is daarmee voor wat betreft infrastructuur een van de snelste projecten in Nederland. De tracékeuze heeft de grootste problemen opgeleverd. De provincie heeft de belangrijkste bepaald, en de tracés daartussen zijn door de gemeenten bepaald. De tracés zijn in bijvoorbeeld de Haarlemmermeer in een aantal gevallen om de wijken



Figuur 4.12: De Zuidtangent



Figuur 4.13: Regionet (Perspectievennota Verkeer en Vervoer Provincie Noord-Holland, september 2001)

gelegd in plaats van er door heen. Dit heeft toch grote (nadelige) gevolgen ten aanzien van het verzorgingsgebied en de afstanden tot de haltes.

De provincie heeft zich voornamelijk hard gemaakt voor deze kernstations en de 'betonbaan', die het mogelijk maakt de lijn op termijn te vertrammen. Uiteindelijk heeft de provincie 30 miljoen bijgedragen op een totaal van 700 miljoen. Dit is voornamelijk in de mogelijke vertramming gaan zitten, bijvoorbeeld de versteviging van viaducten.

Vanuit de provincie zijn hier geen stedenbouwkundigen of ander ontwerpers betrokken geweest.

Deze hebben eigenlijk alleen bij de gemeenten een rol gespeeld. Er was geen overkoepelende supervisor. (Rensing, 2002i)

Regionet

De verwachte groei van het vervoer per trein op stadsgewestelijk en regionaal schaalniveau vraagt om meer frequenties en snellere treinen. De overheden in de regio Amsterdam hebben samen het initiatief genomen tot de ontwikkeling van een samenhangend openbaar vervoer netwerk in het noordelijk deel van de Randstad: RegioNet. Het RegioNet bestaat uit snelle betrouwbare en frequente openbaar vervoerverbindingen die onderling goed op elkaar aansluiten. Onderdelen van het RegioNet zijn onder andere: de Ringlijn Amsterdam, de IJtram, de Noord-Zuidlijn én natuurlijk de Zuidtangent. RegioNet richt zich vooral op het woon-werk verkeer op afstanden tussen de 10 en 30 kilometer.

In het samenwerkingsverband Regionet werken vijf organisaties nauw samen om de bereikbaarheidsproblematiek in de noordelijke Randstad aan te pakken. Die partijen zijn: Rijkswaterstaat, de provincie Noord-Holland, het Regionaal Orgaan Amsterdam, de gemeente Amsterdam, en de Kamer van Koophandel van Amsterdam. Regionet is één van de speerpunten van het samenwerkingsverband.

Provinciale ruimtelijke plannen

Regionet is een term voor een verzameling van verbindingen. Naast bijvoorbeeld de Zuidtangent vallen hier ook anderen hoogwaardige bus en railverbindingen onder (lightrail Amsterdam-Haarlem-Zandvoort). Maar ook spoorverdubbelingen en dienstregelingaanpassingen vallen hieronder. Het is eigenlijk een naam voor het Bereikbaarheidsoffensief Noordvleugel. Het grootste deel van dit project bestaat eigenlijk uit de afstemming van de diverse Vervoersmogelijkheden. Het gaat hierbij dus niet om de realisatie van nieuwe infrastructuur zoals bijvoorbeeld bij RandstadRail. De rol van provinciale ruimtelijke plannen is dan ook miniem.

Het gaat met name om de verknoping van verkeerssystemen, daar komen geen ontwerpers meer aan te pas. Stedenbouwkundigen zijn hier niet meer bij betrokken.

(Rensing, 2002i)

§ 4.4.9 Analyse & Conclusie

Proces

Het grootste probleem in Noord-Holland is het proces geweest. Zij hebben hier het **voortouw** genomen om het wiel uit te vinden en dat heeft ze zoveel tijd gekost dat ze aan het bouwen van de wagen zelf niet meer zijn toegekomen. De politieke **druk** om op tijd met een SP te komen, en de druk op het ambtenarenapparaat om een dergelijk complex proces tot een goed einde te brengen bleken uiteindelijk te groot. De provincies die nu wel tot een POP zijn gekomen hebben de nodige profijt van het proces gehad. Maar ook de provincie Noord-Holland zelf heeft geleerd van dit proces, en gebruikt de toen opgestelde aanbevelingen

Inhoud

Ook inhoudelijk zijn er wel problemen geweest, deze hebben de voortgang van het proces natuurlijk niet bespoedigd. Het gemis aan stedenbouwkundige en andere **ontwerpers** heeft hier toch een rol in gespeeld. Ook nu nog is de provincie bij de uitwerking en uitvoering van plannen voor een aanzienlijk deel afhankelijk van de ontwerpers van gemeenten (voornamelijk DRO Amsterdam). Deze hebben als het erop aankomt toch een gemeentelijke bril op. Persoonlijk vindt ik het onbegrijpelijk dat ook bij een project als Regionet, geen directe relatie wordt gelegd met het verstedelijkings-, verdichtings- of woningbouwvraagstuk.

Overigens worden er wel weer meer stedenbouwkundigen en andere ontwerpers bij de provincie aangenomen.

Overig

Natuurlijk heeft de **complexiteit** van de provincie Noord-Holland niet geholpen voor het succesvol afsluiten van het POP-proces. Voorlopig zal er in Noord-Holland geen omgevingsplan meer komen, maar de **integratie** van de verschillende beleidsvelden is met het doorlopen van het proces wel een stap in goede richting gegaan. Door de intensieve samenwerking zijn de verschillende diensten dichter bij elkaar komen te staan, en weten ze elkaar ook bij de ontwikkeling van het Streekplan Noord-Holland Zuid veel beter te vinden.

§ 4.5 Provincie Zuid-Holland

§ 4.5.1 Inleiding

In Zuid-Holland heeft men niet gekozen voor een Provinciaal Omgevingsplan. Wat was hier voor de aanleiding, en welke aspecten hebben hierbij uiteindelijk de doorslag gegeven. Hoe wordt de problemen komt men hierbij tegen, en welke stappen worden ondernomen om meer samenhang in het ruimtelijk beleid te genereren.

Uit diverse beleidsstukken blijkt dat ook de provincie Zuid-Holland integratie van de verschillende beleidssectoren hoog op het prioriteitenlijstje heeft staan:

Met betrekking tot het beleidsplan Milieu en Water wordt uitdrukkelijk gesproken over een integraal plan: *'De samenhang tussen de beleidsvelden milieu en water, economie, ruimtelijke ordening, en verkeer en vervoer staat centraal.'*

Ook in mobiliteit met beleid wordt onder meer gesproken over *'de wens voor een sterkere regie van de samenhang tussen netwerken voor wegverkeer, openbaar vervoer, ruimtelijke ordening en flankerend beleid.'*

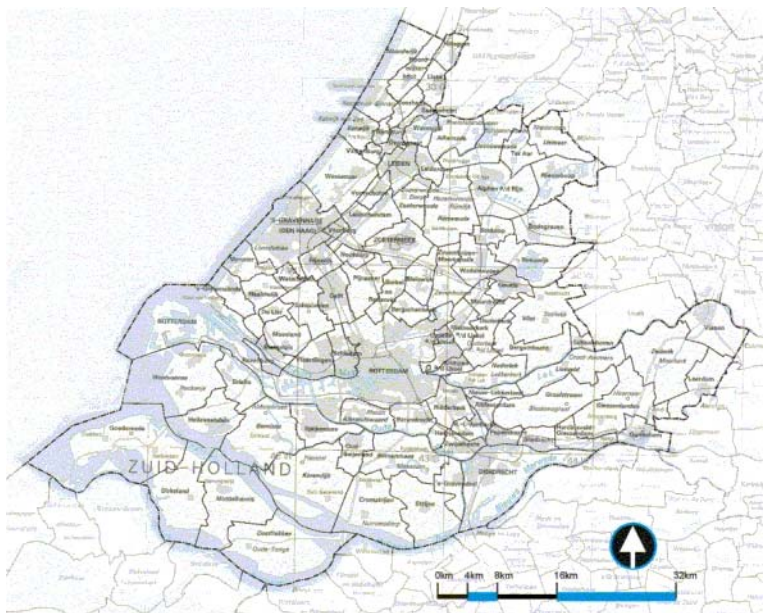
Het besef van samenhang is er dus al, en ook de intentie tot samenwerking lijkt er te zijn. De daadwerkelijke integratie komt in Zuid-Holland vooral tot uiting in de 'gebiedsontwikkeling'. Waarom wordt niet reeds in de planfase 'geïntegreerd'? De aanleg van een A4 Midden-Delfland blijkt zuiver sectoraal niet uit te voeren ook al staat hij in het Streekplan!?

Deze paragrafen zijn gewijd aan de planningspraktijk in Zuid-Holland. Het stuk is voor het grootste deel gebaseerd op interviews die ik gehouden heb met medewerkers van de provincie. Pieter Hordijk is directeur van de afdeling strategie en bestuur. San Verschuuren is senior regionaal planoloog bij het bureau strategische verkenningen en visievorming. Ook heb ik een interview gehouden met Beeno Radema, op dit moment werkzaam als beleidsadviseur Ruimtelijke Ordening bij de Stadsregio Rotterdam en eerder werkzaam als Streekplancoördinator voor de Provincie Zuid-Holland. Met betrekking tot RandstadRail heb ik tevens een gesprek gehad met Jan Termorshuizen van de Sector Verkeer en Vervoer van het Stadsgebied Haaglanden.

Zuid-Holland is waarschijnlijk de meest complexe provincie die ons land rijk is. Zo heeft Zuid-Holland liefst vier streekplangebieden, en heeft men hier te maken met alle verschillende bestuurslagen die mogelijk zijn. (zie paragraaf 2.3.2)

§ 4.5.2 De ruimtelijke planningspraktijk in Zuid-Holland

Zoals gezegd werkt men in Zuid-Holland niet met een Provinciaal Omgevingsplan. Toch is ook in Zuid-Holland de nodige aandacht besteed aan de ontwikkeling van integrale regionale ruimtelijke planning. In het schema op de volgende pagina (figuur 4.15) is de formele werking van het proces van plan naar uitvoering vereenvoudigd weergegeven.



Figuur 4.14: Provincie Zuid-Holland

In Zuid-Holland werkt men met 4 streekplannen. Daarnaast heeft men eind 2000 het Beleidsplan Milieu en Water vastgesteld. Dit is een gecombineerd waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan voor de gehele provincie. Onlangs heeft men het Strategisch Mobiliteitsplan vastgesteld wat uiteindelijk moet leiden tot het vaststellen van een Provinciaal Verkeers- en vervoerplan. Er is formeel dus sprake van een sectorale, gescheiden beleidsontwikkeling.

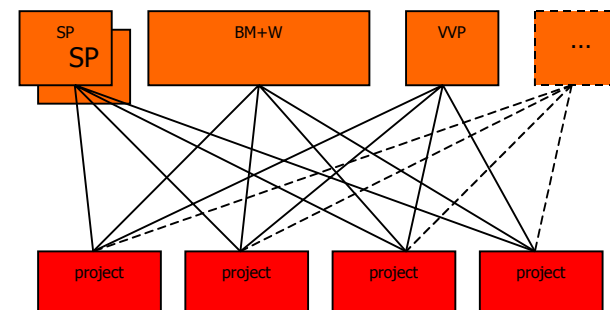
Men probeert de integratie dus te zoeken in andere middelen. Hierbij is in elk geval onderscheid te maken tussen bestuurlijke maatregelen, maatregelen met betrekking tot de interne organisatie en maatregelen in de vorm van aanvullende planvorming. Het gaat hier bijvoorbeeld om het collegeplan, gebiedsgedeputeerden, het directieteam, gezamenlijke thema's en plannen voor gebiedseenheden. Meer hierover in paragraaf 4.5.4.

In de zeventiger jaren was het streekplan het integratiemoment voor alles, inclusief een uitvoeringsschema voor alle verschillende beleidsvelden. In de tachtiger jaren is hier een beetje de klad in gekomen. Onder andere wegens bezuiniging bij de overheid heeft het streekplan een groot deel van deze functies verloren. Het streekplan beschreef slechts op wat anderen bedachten. (toelatingsplanologie). In de negentiger jaren heeft men in Zuid-Holland gezegd 'het Streekplan moet zich niet overeten'. Dat betekent dat men duidelijke keuzes heeft moeten maken, om deze vervolgens te verkopen aan de andere actoren. Dit wordt ook wel overlegplanologie genoemd. Op dit moment is men steeds meer bezig om initiatief te nemen en ook daadwerkelijk projecten in gang te zetten, de zogenaamde ontwikkelingsplanologie. Ook hier moeten duidelijke keuzes gemaakt worden.

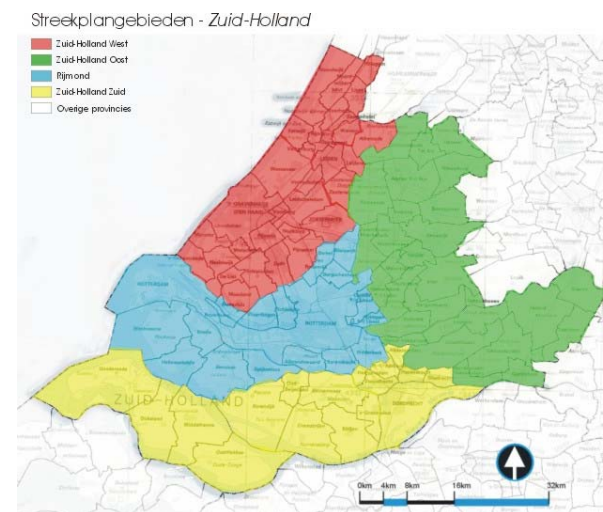
§ 4.5.3 Waarom geen POP?

De provincie is sterk sectoraal georganiseerd, en alle sectoren hebben hun eigen instrumentarium en wijze van beleidsontwikkeling ontwikkeld. Ook het bestuur was een tiental jaar geleden zo georganiseerd. Dit leverde een hoop problemen op, gemeenten werden op een gegeven moment gek van alle tegenstrijdige beleidsadviezen. Zuid-Holland heeft er goed over nagedacht, maar heeft uiteindelijk besloten niet te proberen om een Omgevingsplan op te stellen. In de zeventiger jaren is al eens geprobeerd om een provinciaal structuurplan op te stellen. Dit is uiteindelijk allemaal in de prullenbak verdwenen.

De voornaamste reden hiervoor is de complexiteit. Je ben bezig met een 'monstrum'!. Men heeft de afstemming en de integraliteit van het beleid gezocht in andere middelen.



Figuur 4.15: De formeel juridische situatie in Zuid-Holland



Figuur 4.16: Streekplangebieden in Zuid-Holland

De discussie in Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland is een grote provincie met een groot ambtelijk apparaat en een complexe omgevingsproblematiek. Het provinciale beleid werd in 1997 in gescheiden sporen ontwikkeld. Het ruimtelijk beleid werd weergegeven in vier streekplannen – West, Oost, Rijnmond en Zuid. Daarmee was een sterke schaalvergroting bereikt ten opzichte van de oorspronkelijke streekplandeelgebieden. Binnen de ruimtelijke ordening werd het streekplan opgevat als centraal integratiekader. Er was hierbij binnen de ruimtelijke ordening – naast de doelstelling om een concurrerend internationaal vestigingsklimaat te realiseren - een groeiende aandacht voor duurzaamheid. Het provinciaal milieubeleidsplan werd in 1995 herzien. Het waterhuishoudingsplan uit 1991 werd gelijktijdig gedeeltelijk aangepast. Hierbij werd meerdere malen gebruik gemaakt van het 'haasje-over principe'. Bij de afstemming van het afzonderlijke beleid speelden gebiedsgerichte projecten - onder meer het ROM-project Rijnmond en projecten voor de Drechtsteden en de Hollandse IJssel - een belangrijke rol. De onzekerheid rond de toekomst van de stadsprovincie Rotterdam was bij verdere planontwikkeling een belangrijke factor. (In de Lex Specialis Provincie Rotterdam was een Integraal Strategisch Plan (ISP) voorzien dat het ruimtelijk beleid, milieubeleid, verkeer- en vervoerbeleid en het waterbeleid zou omvatten)

In navolging van de herziening van de afzonderlijke plannen en in reactie op de ontwikkelingen in andere provincies ontstond in 1996 een discussie over de toekomst van strategische plannen. Er werd besloten dat de plannen voor milieu en water moesten worden geïntegreerd. De oude afzonderlijke plannen werden vooral gezien als technisch georiënteerde plannen zonder uitstraling. Het beleidsplan Milieu en Water moet daarin met een strategische toekomstgerichte positionering ten aanzien van een aantal belangrijke provinciale thema's verandering brengen. Het in april 1999 verschenen Voorontwerp Beleidsplan Milieu en Water 2000-2004 schetst daartoe de ontwikkeling voor de thema's vitaal Zuid-Holland, mobiliteit & leefkwaliteit, water en milieu in het landelijk gebied, grote wateren en de handhaving. De consequenties van de stellingnames zullen wel worden vertaald naar de afzonderlijke toetsingskaders. De relatie met het ruimtelijke beleid is niet helder uitgekristalliseerd. Vaststelling van het beleidsplan Milieu en Water werd eind 1999 beoogd. (Wissink, 2000)

Ook in de toekomst blijft Zuid-Holland gewoon werken met Streekplannen. Volgend jaar wordt een nieuw streekplan opgesteld voor Zuid-Holland West en Het Groene Hart ofwel Zuid-Holland Oost, het jaar daarop voor Rijnmond, en het jaar daarop komt er een nieuw Streekplan voor Zuid-Holland Zuid. In de nieuwe WRO wordt het Streekplan formeel afgeschaft, maar 'de structuur-, of ontwikkelingsvisie die daarvoor in de plaats komt strookt met de ideeën van bijvoorbeeld Hordijk om vooral afspraken te maken over de ontwikkeling van de provincie in plaats van een gebiedsdekkend plan' (Hordijk, 2001i)

§ 4.5.4 De ruimtelijke planningspraktijk in Zuid-Holland Integraal!?

Zoals gezegd probeert men de integratie dus te zoeken in andere middelen dan in het ontwikkelen van één integraal plan. Hierbij is in elk geval onderscheid te maken tussen bestuurlijke maatregelen, maatregelen met betrekking tot de interne organisatie en maatregelen in de vorm van aanvullende planvorming.

Bestuurlijk

In de eerste plaats ziet men het Collegeplan als een overkoepelend integraal plan. Dit is verder uitgewerkt in een Collegewerkplan, en wordt binnenkort aangevuld met een Halfwegplan, waarmee halverwege de ambtstermijn van het College het beleid kan worden geëvalueerd en bijgesteld. Ook is men op dit moment bezig met het formuleren van een toekomstvisie: 'Top 2020'.

De **horizontale afstemming** voor wat betreft de ruimtelijke planning vindt plaats in regiogroepen. Zuid-Holland is onderverdeeld in 6 regio's waarvoor één van de in totaal 8 gedeputeerden van de provincie verantwoordelijk is. De gebiedsgedeputeerden zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de horizontale afstemming van beleid voor wat betreft de uitvoering. De gebiedsgedeputeerde doet al het planologisch gemeentelijke werk: het goedkeuren van bestemmingsplannen, het maken van verklaringen van geen bezwaar en het handhaven van de milieuwetgeving. Het betreft de regio's Duin en Bollenstreek / Leidse Regio, Haaglanden, Rotterdam, Drechtsteden Plus, Rijn en Gouwe Streek en De Waarden. Deze regio's hebben een belangrijke uitvoerende en integrerende functie. Dit heeft dus voornamelijk te maken met beleidsimplementering.

Intern

De daadwerkelijk beleidsontwikkeling vindt echter plaats in de afzonderlijke sectoren. Deze proberen door middel van bijvoorbeeld een Streekplan, Groenplan of een Provinciaal

Economische Visie enthousiasme bij betrokken partijen te creëren. In de interne organisatie van de provincie heeft men vanzelfsprekend afgesproken deze plannen op elkaar af te stemmen. Dit probeert men nog te stimuleren door gemeenschappelijke thema's te benoemen. Zo wordt op dit moment zowel in de RO, Verkeer en Vervoer en de Economie gewerkt met het thema 'knooppunten'. Daarnaast worden voor wat betreft de interne organisatie alle voorstellen voor Gedeputeerde Staten besproken in het zogenaamde directieteam. Dit team bestaat uit alle directeuren van de verschillende beleidsdiensten.

Aanvullende planvormen

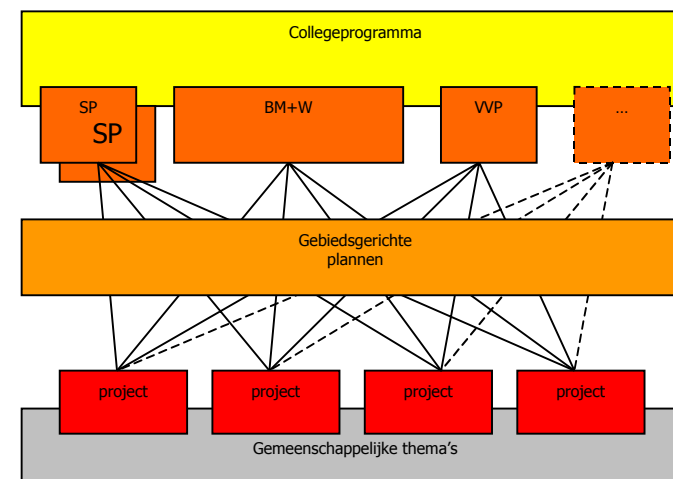
Men probeert de horizontale afstemming van beleid verder te bereiken door binnen de provincie gezamenlijk te werken aan plannen voor zogenaamde gebiedseenheden. Deze plannen worden gemaakt door teams met medewerkers uit alle betrokken beleidsvelden. Ze staan naast de afzonderlijke sectorplannen. Zo wordt op dit moment bijvoorbeeld gewerkt aan een Kustvisie, een visie voor het Groene Hart, voor de Rijn Schelde Delta, en natuurlijk de Deltametropool.

De **verticale afstemming** is in Zuid-Holland vooral een formele zaak. Zo worden de gemeenten vanzelfsprekend gehoord bij het opstellen van een Streekplan. De opmerkingen die gemeenten maken worden altijd zwaar gewogen, maar met name op het gebied van nieuwe woongebieden en ontsluitingen van woongebieden zijn er de nodige discussies. Er vindt dus geen afstemming plaats tussen alle partijen. Wel wordt in de beleidsontwikkeling op dit moment geëxperimenteerd met interactieve workshops met onder andere Rijk en Gemeenten. De resultaten van deze workshops worden geëvalueerd en 'meegenomen' in het beleid.

Vooral met het Rijk wil de afstemming nog wel eens erg moeizaam verlopen. Dit is voor een groot deel het gevolg van de enorme verkokering bij het Rijk. Ook is getracht ook verticaal afstemming te bereiken door het werken met gezamenlijk gekozen thema's, maar deze werkwijze slaat bij het Rijk nog niet aan. Bij de verticale afstemming is de wervende kracht van plannen heel belangrijk. Zoals gezegd ligt deze taak in principe bij de verschillende sectoren.

Er is tevens op te merken dat er binnen Zuid-Holland onderscheid gemaakt kan worden tussen landelijke en stedelijk regio's. In landelijke regio's heb je normaal te maken met de traditionele drie bestuurslagen, in stedelijke regio's in Zuid-Holland zijn soms wel zeven bestuurslagen actief. Dit maakt de verticale afstemming er niet gemakkelijker op.

In het schema hiernaast (figuur 4.17) is globaal te zien hoe Zuid-Holland de afstemming van ruimtelijk beleid probeert vorm te geven binnen de kaders van de formeel juridische situatie. Opgemerkt kan worden dat de verschillende plannen en projecten een duidelijk andere tijdshorizon hebben dan bijvoorbeeld een college programma.



Figuur 4.17: De afstemming van ruimtelijk beleid in Zuid-Holland door middel van collegeprogramma, gebiedsgerichte plannen en gemeenschappelijke thema's

In Zuid-Holland is geen afzonderlijke **stedebouwkundige** dienst. De meeste stedenbouwkundigen en/of andere ontwerpers zitten bij de afdeling ruimtelijke ontwikkeling. Zo werken er op dit moment zes Delftse stedenbouwkundigen bij de het bureau strategische verkenningen en visievorming.

Er is onderscheid te maken tussen 'Delftse' planologen en 'Utrechtse of Amsterdamse' planologen. Waar Amsterdamse of Utrechtse planologen een onderzoeksmatige instelling hebben, een zogenaamde papieren benadering, is de Delftse invalshoek meer cartografisch, experimenteel en oplossingsgericht. Bestuurders willen graag met zowel onderzoekers als ontwerpers werken. De afgelopen decennia heeft men in de provincie vooral met de onderzoekers gewerkt. Op dit moment is men in Zuid-Holland meer scheppend dan onderzoekend bezig met de ruimtelijke planning, meer werk voor ontwerpers dus.

Net als in de rest van Nederland is in Zuid-Holland de planologie in de jaren zestig enorm verpolitiekt. Politiek werd immers voornamelijk in de Ruimtelijke Ordening bedreven. Ruimtelijke processen zijn best wetenschappelijk te benaderen alleen moet het bestuur daaraan wennen. Regionale ontwerpers kunnen hierbij een grote rol spelen. Zij zijn in staat om beeldend weer te geven wat nu eigenlijk een bestuursbeslissing betekent, of hoe de verschillende alternatieven er uit kunnen zien. Managers moeten dit erkennen, en daar wat mee doen. Er is geen vast contactmoment, dus over het algemeen worden zij er pas bijgehaald wanneer men er zelf niet uitkomt. De managers moeten er uiteindelijk voor zorgen dat ontwerpers en bestuurders met elkaar in contact komen.

Ook Zuid-Holland maakt regelmatig gebruik van externe bureaus. Men zet opdrachten uit waarvoor men zelf de tijd niet heeft, of te weinig expertise. Het voordeel daarvan is dat deze bureaus ook andere situaties met gelijksoortige problemen hebben gezien. Nadeel is dat ze over het algemeen minder goed op de hoogte zijn van de specifieke situatie.

§ 4.5.5 De ruimtelijke planningspraktijk in Zuid-Holland Sturend!?

Of het streekplan **sturend** is hangt er van af op welk niveau je er naar kijkt. Volgens de letter van de wet is het wel degelijk sturend, maar in de praktijk valt dit nog wel te bezien. In paragraaf 5.5.2 schets ik de ontwikkeling van toelatingsplanologie van overlegplanologie naar ontwikkelingsplanologie in Zuid-Holland. Het mag duidelijk zijn dat het Streekplan nog steeds voornamelijk een instrument is wat is geënt op de toelatingsplanologie. Terwijl toch gesteld mag worden dat overlegplanologie en ontwikkelingsplanologie meer mogelijkheden bieden om sturend te zijn in de ruimtelijke ontwikkeling van de provincie.

Het streekplan werkt dus met name sturend in het bieden van een kader. Ongewenste ontwikkelingen kunnen vrij gemakkelijk worden voorkomen, als deze al geïnitieerd worden. Het is niet erg waarschijnlijk dat actoren tijd en geld steken in het ontwikkelen van plannen die niet

binnen het streekplan passen. Gewenste ontwikkelingen kunnen met een Streekplan natuurlijk niet worden afgedwongen. Het plan kan het enkel mogelijk en daarmee waarschijnlijker maken. Met de introductie van de Concrete Beleidsbeslissingen heeft men wel een middel in handen om meer sturend op te treden, maar dan moet hier vanuit de provincie wel tijd, energie en middelen voor beschikbaar gesteld worden. Dit is nog in zeer beperkte mate het geval.

Bij de vaststelling van het Streekplan staan 80% van de plannen (voornamelijk in bestemmingsplannen) al vast. Bovendien is al 90% van het streekplan gewoon een beschrijving van de bestaande situatie. Daarnaast zijn de meeste plannen zo detaillistisch dat ze slechts marginaal door het streekplan worden getoetst. De provincie komt eigenlijk pas in beeld wanneer meerdere gemeenten geen overeenstemming kunnen bereiken over een bepaalde zaak. Zij bemiddelt dan en hakt zonnodig knopen door.

De rol van het streekplan in de **uitvoering** van projecten is heel wisselend. Concrete beleidsbeslissingen zijn echter op de vingers van één hand te tellen, en daar waar de provincie sturend optreedt gebeurt dit niet direct door middel van het Streekplan. De provincie heeft bij veel projecten bijvoorbeeld de rol van trekker van het proces. Zij probeert dan samen met andere actoren, gemeenten maar ook andere belanghebbenden, een project van de grond te tillen. Een goed voorbeeld hiervan is het plan Norder voor de A4 Midden-Delfland. Belangrijk bij het gebrek aan sturing van de uitvoering van projecten in het streekplan is het gemis van een financiële paragraaf. Immers: 'wie betaalt, bepaalt!'

Een ander belangrijk sturingsmiddel is de Nota planbeoordeling. In dit plan wordt het wettelijke goedkeuringsbeleid ten aanzien van gemeentelijke ruimtelijke plannen toegelicht. Tezamen met het streekplan vormen samen het gemeentelijke goedkeuringsbeleid. (zie inzet hiernaast)

In de Nota worden bijvoorbeeld criteria gesteld voor de invulling van nieuwe woon- en werkgebieden. Deze speelt zodoende een complementerende sturende rol. Groot voordeel is dat deze Nota veel gemakkelijker kan worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. De nota planbeoordeling is de afgelopen jaren dan ook om de drie jaar herzien. Een voorbeeld van zo'n criteria is hiernaast te zien.

Een laatste aspect met betrekking tot de sturingsmogelijkheden van de provincie in Zuid-Holland zijn de toenemende bevoegdheden die de regionale overheden de laatste jaren hebben gekregen. Naast bevoegdheden worden middelen inmiddels ook direct aan de 'stadsregio's' Haaglanden en Rotterdam toegewezen. Dit gaat overigens gepaard met de nodige problemen (zie ook paragraaf 2.6.4).

'Streekplan en Nota Planbeoordeling vormen tezamen het provinciale toetsingskader voor gemeentelijke ruimtelijke plannen. Daarbij is globaal het volgende onderscheid aanwezig. Het streekplan formuleert in hoofdzaak de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor een bepaald gebied. De Nota Planbeoordeling beoogt enerzijds een doelmatige vertaling van dat beleid in gemeentelijke ruimtelijke plannen te bevorderen en anderzijds aan te geven hoe Gedeputeerde Staten met planbeoordeling willen omgaan. De Nota Planbeoordeling geeft (beleids)regels voor de goedkeuring van bestemmingsplannen, rekening houdend met het beleid van andere overheden.' (Nota planbeoordeling, 2001)

'(..)Goedkeuringscriteria.

1. In bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen, voor zover niet gelegen bij een belangrijke openbaar vervoerslocatie, dienen slechts bedrijven te worden toegelaten waarvan per bedrijfsvestiging het kantooroppervlak niet meer bedraagt dan 50% van het totale bedrijfsvloeroppervlak, dit met een maximum van 2000 m²..' (Nota planbeoordeling, 2001)

§ 4.5.6 De ruimtelijke planningspraktijk in Zuid-Holland Flexibel!?

In het streekplan wordt systematisch aangegeven welke 'plannen' hard zijn en welke minder. Dit gebeurt normaal gesproken in een drietrap:

- Structurerende elementen en concrete beleidsbeslissingen, hiervan kan slechts worden afgeweken door (partiele) herziening van het plan met bijbehorende procedure
- Kernpunten, deze punten zijn zo belangrijk dat hiervan slechts door GS kan worden afgeweken na raadpleging van de PPC en de SRCVE (Statencommissie voor ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, en economische aangelegenheden.)
- Indicatieve onderdelen, GS is bevoegd zelfstandig over afwijking van deze onderdelen te beslissen.

De flexibiliteit hangt dus voor een groot deel af van het betreffende onderdeel. Dit heeft dan voornamelijk te maken met de **procedure**. Voor een herziening van het streekplan moet zelfs tot drie jaar worden uitgetrokken. Je loopt hierbij dan toch vaak achter de feiten aan.

De eerder genoemde nota planbeoordeling is een perfect middel om de flexibiliteit in de ruimtelijke planningspraktijk te vergroten.

'Maak een streekplan nou niet als een overtuigd zeilschip met te veel zeil, want dat slaat om bij de eerste de beste storm.' (Hordijk, 2001i)

Voor wat betreft de **inhoudelijke** flexibiliteit is reeds geconstateerd dat het streekplan dermate globaal is dat bestemmingsplannen, binnen bepaalde grenzen, zeer flexibel kunnen worden vastgesteld. Het streekplan is in principe niet flexibel van karakter, je probeert toch dingen vast te leggen voor de toekomst. Maar de sturing van de provincie blijft beperkt tot die onderdelen die ze 'kunnen' benoemen tot concrete beleidsbeslissing. De provincie heeft immers beperkte uitvoeringsmiddelen. Het streekplan kan niet alles willen regelen en moet dan ook niet willen. Een beperkt aantal concrete beleidsbeslissingen dus en andere partijen zoals gemeenten de mogelijkheden geven om wenselijke ontwikkelingen in gang te zetten, zonder dat dit tot ongewenste ontwikkelingen kan leiden. Hier zit de inhoudelijke flexibiliteit in.

De **rechtszekerheid** van gemeenten zal niet zo heel snel in het geding komen. Eenmaal aangewezen woongebieden kunnen slechts met zeer veel moeite worden teruggedraaid. Voor burgers zijn Bestemmingsplannen de enige wettelijk bindende plannen en die hebben in deze zin dus niets met het streekplan van doen. Aandachtsfactor is hierbij duidelijk het landelijke gebied. Immers, wie komt er op voor de rechten van natuur en milieu?

§ 4.5.7 Projecten

Om het onderwerp enigszins te concretiseren zijn tijdens het interview een tweetal projecten besproken. De aanleg van de A4 door Midden-Delfland, en Randstadrail.

A4 Midden-Delfland

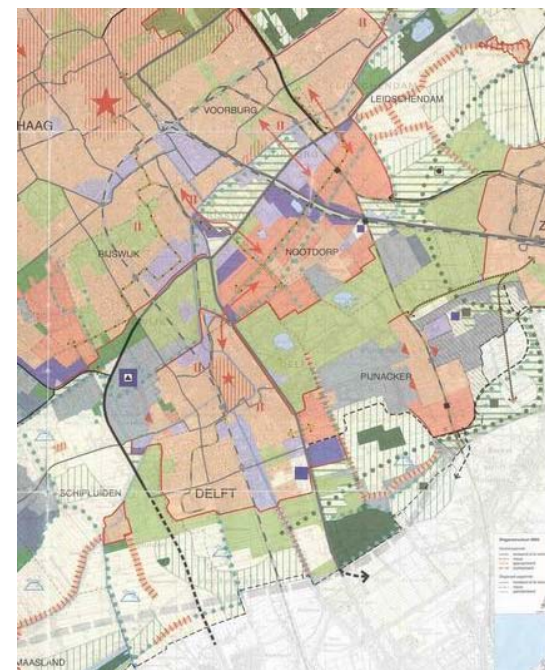
Over de aanleg van deze weg wordt al 35 jaar heftig gediscussieerd. In 1987 werd de A4 nog in het Streekplan opgenomen als nieuwe wegverbinding van de eerste orde, in 1997 is de weg 'gedegradeerd' tot geprojecteerde nieuwe wegverbinding van het hoofdwegennet.

Sinds ongeveer een jaar zit er weer schot in de zaak. Er wordt op een nieuwe manier naar een oplossing toe gewerkt. In de 'wandelingen' spreekt men van het 'plan-Norder' de officiële naam is echter 'Project integrale ontwikkeling tussen Delft en Schiedam'. Bij de nieuwe aanpak worden meerdere opgaven voor het gebied als geheel gekoppeld en in samenhang opgelost. En dat werkt. Het gaat in deze rapportage niet om het nut of de noodzaak van de A4.

Het vernieuwende zit hem in de integrale planvorming. Of de weg er komt staat hierbij niet ter discussie, de vraag is hoe. In het nieuwe plan wordt de mobiliteitsvraag gekoppeld aan de ruimtelijke en economische opgaven van het gebied als geheel. Naast inpassing van de A4 is er ook voor die opgaven een oplossing gezocht, (zo sluiten de plannen aan bij de Groen-blauwe Slinger-doelstellingen voor Midden-Delfland) (Groenblauwe slinger Nieuwsbrief 7, Projectbureau Groenblauwe slinger, Provincie Zuid-Holland, Den Haag, oktober 2001)

Provinciale ruimtelijke plannen

De provinciale ruimtelijke plannen hebben feitelijk geen rol gehad bij dit project. Wel mocht het streekplan de aanleg niet onmogelijk maken. Ook is de provincie op dit moment nauw betrokken bij het ontwikkelingsproces en speelt daarbij zelfs een belangrijke rol als stimulator en coördinator. Ze heeft de betrokken partijen rond de tafel gebracht en het 'pakket' ter sprake gebracht. De negatieve gevolgen van de ingreep moeten geminimaliseerd en gecompenseerd worden, zodat er voor alle partijen een win-situatie ontstaat.



Figuur 4.18: Streekplan Zuid-Holland West 1997, met daarin de beoogde doortrekking van de A4



Figuur 4.19: Het plan Norder, kernpunten van de integrale ontwikkeling tussen Delft en Schiedam



Problemen en oplossingen

Het grootste probleem heeft de afgelopen decennia voornamelijk gezeten in het gebrek aan bestuurlijk draagvlak. Dit heeft zich voornamelijk voorgedaan bij gemeenten, maar ook milieuorganisaties hebben hierbij een belangrijke rol gehad. 'Uit reconstructie blijkt dat gemeenten vooral meewerken aan de besluitvorming bij de inpassing van rijkswegen wanneer ze een concreet verkeerskundig of economisch belang bij het project hebben. Ontbreken die dan blijken gemeenten over effectieve middelen te beschikken om het rijk tegen te werken, ondanks de sterkere bevoegdheden van het rijk. (tracéwet)' (Hobma, 2000). Met het pakket van maatregelen zoals dat nu in het plan 'Norder' wordt voorgesteld lijken een hoop problemen te zijn overwonnen.

Een tweede groot probleem is de financiering van het project geweest. Het rijk heeft het geld voor de A4 op een gegeven moment 'verschoven' naar de spoortunnel in Delft. Op dit moment zoekt men de oplossing in financiering door private partijen die de weg vervolgens als tolweg mogen exploiteren. Al eerder zijn de mogelijkheden om rond de weg bouwruimte te creëren die ook voor de nodige opbrengsten zouden kunnen leiden.

De kracht van het plan dat er nu ligt zit hem in de combinatie van aspecten. Hierbij is het van belang ook weer niet alles aspecten mee te nemen, om een en ander behapbaar te houden: strategische beleidsvorming. Politieke lef en ambtelijke flexibiliteit zijn hierbij kernbegrippen.

De rol van de stedenbouwkundige

In 1995 heeft Rotterdam een opdracht gegeven om een plan voor het gebied te bedenken. Daar kwam uit dat er met de aanleg van de weg ook veel bouwruimte gecreëerd kon worden. Dit bood in elk geval extra financieringsmogelijkheden voor het project. De provincie was hierbij betrokken als begeleider. Koolhaas heeft toen meerdere radicale ideeën geïntroduceerd die de betrokken partners er toe hebben gezet weer eens buiten de reeds bewandelde paden te kijken. De stedenbouwkundige heeft hier oplossingsrichtingen aangedragen, waardoor er ook voor wat betreft het bestuurlijk draagvlak nieuwe mogelijkheden werden gecreëerd. De indruk bestaat dat er vanaf het begin van de discussie omtrent de aanleg van de A4 te weinig ontwerpers bij zijn betrokken. Hierdoor is men op beslissende momenten blijven steken bij de problemen, in plaats van te zoeken naar oplossingen.

RandstadRail

Reeds in 1988 ontstond het idee voor de verwezenlijking van een nieuw railsysteem voor de Randstad. 'RandstadRail is één van de 'backbones' van de Zuidvleugel. RandstadRail moet ook van het kabinet de hoogste prioriteit krijgen en in voldoende mate worden gesubsidieerd, eventueel in combinatie met risicodragende participatie. Essentieel is dat RandstadRail optimaal wordt verknoopt met het NS-railnet via Den Haag CS, Zoetermeer en Rotterdam Centraal, met het tramstelsel in Den Haag en met het metrostelsel in Rotterdam. De Adviescommissie adviseert de centrale regie op Zuidvleugelniveau te versterken en de integratie tussen infrastructuurontwikkeling, OV-exploitatie en vastgoedontwikkeling aanzienlijk te vergroten.' (Zuidvleugel, 2000)

Provinciale ruimtelijke plannen

Ook bij dit project is in elk geval de rol van de ruimtelijke plannen van de provincie bijzonder beperkt. Het streekplan regelt alleen dat het aangelegd kan worden. De provincie is voor dit project ook niet de vervoersautoriteit, dat zijn het Stadsgebied Haaglanden en de Stadsregio Rotterdam. Het Zuidvleugelproject is feitelijk het overkoepelende plan voor dit project, maar dit heeft vooralsnog geen voet aan de grond gekregen.

Problemen en oplossingen

De provincie heeft wel geprobeerd om het project te coördineren, maar door het grote aantal partijen met verschillende belangen (bijvoorbeeld ook de vervoersbedrijven) is dit nauwelijks gelukt. Een belangrijk aspect hierbij is dat ook de middelen niet bij de provincie zitten. Zij speelt dus een rol op de achtergrond en doet pas haar mond open als het mis dreigt te gaan.

De beiden stadsregio's hebben wegens onenigheden nogal wat compromissen moeten sluiten. In een eerder stadium was de zogenaamde ZoRo-lijn (een nieuwe spoorverbinding tussen Zoetermeer en Rotterdam, die inmiddels wel bij de provincie is terecht gekomen) al tot 2^e fase gebombardeerd. Op dit moment wordt er over een busverbinding gesproken.

Onlangs is ook de beoogde lijn van Zoetermeer naar Scheveningen afgefallen, en bestaat de eerste fase uit slechts drie lijnen. Deze lijnen lopen voor het overgrote deel over bestaand spoor, en de ene lijn die door het Rotterdamse vervoerbedrijf (RET) wordt geëxploiteerd zal worden betreft een ander systeem.



RandstadRail, www.randstadrail.nl, maart 2002

'RandstadRail, het nieuwe lightrailsysteem dat gaat rijden tussen de kernen van Rotterdam, Den Haag en Zoetermeer. RandstadRail rijdt direct door op het metronet in Rotterdam en het tramnet in Den Haag. Stadsgebied Haaglanden en Stadsregio Rotterdam zijn beide opdrachtgevers van het project. RandstadRail gaat rijden op de huidige Hofpleinlijn tussen Den Haag en Rotterdam en de Stadslijn Zoetermeer tussen Zoetermeer en Den Haag. In Zoetermeer wordt bovendien nieuw spoor aangelegd naar en in de Vinex-wijk Oosterheem. In Den Haag rijdt RandstadRail direct door op de tramlijnen 3 en 6 naar Den Haag Zuid-West. In Rotterdam rijdt RandstadRail direct door op de Erasmuslijn naar Slinge. Om de directe koppeling met het metronet mogelijk te maken, wordt een boortunnel aangelegd vanaf de Kleiweg via het St. Franciscus Gasthuis naar Rotterdam CS. Tussen Zoetermeer en Rotterdam gaat voorlopig een snelbus rijden. Reizigers kunnen vanaf 2006 gebruik gaan maken van RandstadRail.' (www.randstadrail.nl)

'Een nieuw te realiseren, nader uit te werken, regionale railverbinding dat in het RandstadRailstelsel past is de ZoRo-lijn. Deze lijn moet Zoetermeer en Rotterdam met elkaar verbinden. Deze verbinding is ook aangrijpingspunt voor verstedelijking. Binnen de planperiode zal het tracé van de ZoRo-lijn worden vastgesteld via een tracébesluit door Provinciale Staten.' (Streekplan Zuid-Holland West, 1997).

De rol van de stedenbouwkundige

De discussies over de aanleg van het netwerk zijn voornamelijk technisch en lijken zich weinig aan te trekken van de relatie met bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening. Nu over een deel van de plannen overeenstemming is bereikt worden stedenbouwkundigen van onder andere de provincie intensief betrokken bij de situering en inpassing van de halteplaatsen.

§ 4.5.8 Analyse & Conclusie

Proces

Het planningsstelsel in Zuid-Holland is verre van overzichtelijk. Dit maakt de afstemming van beleid erg lastig. De **flexibiliteit** van het planningsstelsel biedt echter ook een hoop mogelijkheden. Met name de plannen voor gebiedseenheden bieden veel mogelijkheden voor integrale ontwerpen. Jammer genoeg is de status van deze plannen nog informeel. Ook het beleidsplan Milieu en Water is belangrijk voor eenheid in het omgevingsbeleid. In combinatie met het werken met gezamenlijke thema's doet Zuid-Holland het helemaal niet slecht.

Verder zit de provincie in een lastig parket. Ze heeft, als gevolg van de nadrukkelijke aanwezigheid van elke denkbare bestuurslaag, te maken met een enorm **krachteveld**. Daarnaast is de provincie één van de meest diverse en dynamische provincies van Nederland. Deze factoren maken dat Zuid-Holland gedwongen is keuzes te maken. De verantwoordelijkheden van de provincie zijn nog steeds aan verandering onderhevig. De komende jaren zal ze, als 'tussenbestuur', haar rol in de ruimtelijke ordening duidelijk moeten bepalen.

Inhoud

De enorme dynamiek en de grote hoeveelheid aan projecten maken ook de inhoud van het ruimtelijke beleid onoverzichtelijk. De **samenhang** tussen al die projecten is niet altijd even duidelijk aanwezig. Ook zijn de meeste projecten nog steeds **sectoraal** opgezet. Ook bij projecten die overduidelijk in aanmerking komen voor een intersectorale aanpak.

Bij de projecten die tijdens de interviews aan bod zijn gekomen, de A4 Midden-Delfland en RandstadRail, zijn een aantal overeenkomsten te ontdekken. Zo heeft de provincie bij beide projecten getracht de **regie** in handen te nemen, bij het A4 project is dat uiteindelijk beter gelukt. Zij vormt bij de A4 de spil tussen alle verschillende actoren, en zij heeft, noodgedwongen, aangestuurd op een integrale aanpak. In mijn ogen is hierbij de rol van de **regionaal ontwerper** onontbeerlijk.

Overig

Bij de verticale afstemming is de **wervende** kracht van plannen heel belangrijk. Zoals gezegd ligt deze taak in principe bij de verschillende sectoren. De plannen voor de gebiedseenheden zouden hierbij een grote rol kunnen spelen. Eén plan, zoals bijvoorbeeld een POP heeft natuurlijk een waardevolle externe uitstraling, Maar voor de betreffende gebiedseenheden maakt het in principe niet uit of dit een plan voor de hele provincie is of voor een bepaalde gebiedseenheid.

Voor Zuid-Holland zijn een groot aantal plannen door Provincie, Regio's en Gemeenten opgesteld en in ontwikkeling. Hordijk vindt dat de integratie van het ruimtelijk beleid wordt gecreëerd door het 4 jaarlijkse Collegeprogramma. (Hordijk, 2001i) Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat het collegeprogramma, niet in staat is een **samenhangend** ruimtelijk plan te omschrijven. En dus dat er voor wat betreft de ruimtelijke samenhang in de provincie nog het nodige te doen staat.

§ 4.6 Conclusies

§ 4.6.1 Inleiding

Tot slot van dit hoofdstuk zal ik een aantal algemene conclusies trekken ten aanzien van de werking van de ruimtelijke planningspraktijk in de provincie. In de afgelopen paragrafen ben ik steeds ingegaan op de in paragraaf 3.5 benoemde essentiële planaspecten. In deze paragraaf zal ik uit de analyses van de diverse provincies de belangrijkste punten lichten. Ik doe dit aan de hand van 3 peilers, welke ik ook in de slotparagrafen van de paragrafen 4.2 tot 4.5 heb gehanteerd: proces, inhoud en overige aspecten.

Verwachtingen

Vooraf had ik reeds een beeld van de mogelijke uitkomsten/conclusies van de interviews. Ik verwachtte vooral een beter beeld te krijgen van de werking van de verschillende planningstelsels in de praktijk. Ook verwachtte ik dat het gebrek aan integratie van ruimtelijke ordening en verkeers en vervoersbeleid veel te maken heeft met cultuurverschillen maar ook met een stukje machtspolitiek. Ik dacht erachter te komen dat de stedenbouwkundige/ontwerper een hoofdrol vervult bij het integreren en het oplossen van de daarbij voorkomende problemen. Ten slotte hoopte ik een beter beeld te krijgen van de concrete verschillen tussen de provincies. Dat ze verschillen is één, maar waarom zou de manier van plannen dan ook wezenlijk anders moeten zijn?

§ 4.6.2 Het Proces

Uit de diverse ervaringen van de verschillende provincies kunnen we concluderen dat de realisatie van een omgevingsplan voor een heel groot deel afhankelijk is van het **proces**. In Drenthe is de gemeentelijke herindeling, aangeduid als een belangrijke stap voorwaarts in het proces. Het feit dat men nu met slechts 12 in plaats van 34 gemeenten om de tafel zat, die ook nog eens beschikten over fulltime wethouder, heeft de **complexiteit** van het proces aanzienlijk verminderd. In de provincie Noord-Holland is men uiteindelijk zelfs gestruikeld over de traagheid van het proces. Onder de tijdsdruk is uiteindelijk besloten het omgevingsplan af te blazen en door te gaan op de oude voet. In Flevoland dreigde men ook vast te lopen in het proces. Daar heeft de stedenbouwkundige een doorslaggevende rol gespeeld bij het inzichtelijk maken van de te maken keuzes. Hierdoor was het mogelijk de ingeslagen weg te continueren.

Niet alleen zijn strubbelingen in het proces een van de belangrijkste moeilijkheden bij de totstandkoming van een integraal plan, het slagen van het proces is tegelijk één van de grote winsten. 'Dit proces vraagt een andere **werkcultuur** bij betrokkenen. Dit geldt zowel de verschillende overheden, als politiek, bestuurders en het ambtelijk apparaat. In die werkcultuur zijn **samenwerking** binnen en tussen overheden, en **betrokkenheid** bij het proces sleutelwoorden.' (De Roo en Schwarz, 2001)

§ 4.6.3 De Inhoud

Het initiëren van omgevingsbeleid wordt bij alle provincies toch ingegeven vanuit de inhoud. Dit wordt goed geïllustreerd door onderstaand citaat van Bernhard Hanskamp en Marius Schwarz: 'In het proces stond het zoeken naar **samenhang** centraal. Vanwege de samenhang tussen de verschillende elementen in de fysieke leefomgeving, heeft Drenthe ook samenhang aan willen brengen in het beleid voor die leefomgeving. Denk aan duurzaamheidsvraagstukken, het grensoverschrijdende karakter van de oorzaken en gevolgen van verontreiniging, natuurbehoud- en ontwikkeling of woon-werkrelaties. De samenleving vindt het niet anders dan logisch dat samenhangende vraagstukken met samenhangend beleid worden aangepakt. Daar ligt dan ook een taak van de overheid. Dit is juist een provinciale opgave, vanwege haar coördinerende en intermediaire rol in het beleid.' (De Roo en Schwarz, 2001)

De insteek van de verschillende provincies is echter **divers** en wordt ingegeven door de ervaren problematieken. Waar het POP Drenthe wordt gedomineerd door natuur- en milieuvraagstukken (de uitgebreide zoning betreft slechts het landelijk gebied, wat natuurlijk ook het merendeel van de provincie inneemt), krijgt welzijn extra aandacht in het POP van Flevoland.

De **complexiteit** van de ruimtelijke ontwikkelingen speelt hierbij ook een belangrijke rol. Het verkeers- en vervoersbeleid zal in POP2 Drenthe vrijwel zonder problemen worden ingepast. In Flevoland daarentegen, heeft men toch weer gekozen voor gescheiden planontwikkeling. De mobiliteitsproblematiek is zo ingewikkeld, dat dit niet zo maar geïntegreerd kan worden in het bestaande omgevingsplan. Op zich begrijpelijk, maar net als Wever zie ik hier een gemiste kans. Hier ligt in mijn ogen dan ook de reden dat de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland geen omgevingsplan hebben. De ruimtelijke ontwikkelingen zijn zo complex dat deze niet in één plan te bevatten zijn. In elk geval niet voordat de gekozen uitgangspunten al voor het verschijnen van het plan achterhaald zijn (voor zover dat met ruimtelijke plannen niet altijd het geval is). Hier wordt het belang van flexibiliteit van plannen maar weer eens benadrukt.

De rol van de stedenbouwkundige

De stedenbouwkundige heeft in de ruimtelijke planningspraktijk van de provincies een bijzonder kleine rol. Terwijl juist hij in mijn ogen een **sleutelrol** dient te spelen bij de integratie van het ruimtelijke beleid. Ik denk dat de doorbraak in het proces in Flevoland hiervoor tekenend is. Ook het feit dat het in meer complexe situaties (Noord-Holland en Zuid-Holland) ineens niet meer lukt om tot een integraal plan te komen, is volgens mij een gebrek aan ruimtelijk inzicht en probleem oplossend vermogen. Twee zaken die volgens mij ontegenzeggelijk tot de competentie van de stedenbouwkundige behoren.

§ 4.6.4 Overige aspecten

Dit is natuurlijk een heel ruim begrip, maar deze aspecten zijn dan ook niet gemakkelijk onder één noemer te brengen. Een aspect dat ik toch nog eens wil noemen is de enorme vermindering van de papierstapel en de **eenduidigheid van beleid** die is gerealiseerd in de provincies die met een omgevingsplan werken. Ik denk dat dit een enorme bijdrage is aan de sturingskracht van de provinciale overheid.

Een tweede aspect wat ik hier wil noemen is het feit dat de provincies in deze, een duidelijke voorbeeldfunctie vervullen voor andere, en dan met name de Rijksoverheid. Op zich is het begrijpelijk dat de sterk verkokerde **rijksoverheid** hierbij niet vooroploopt, maar het is schrijnend dat zij in dit proces feitelijk een remmende factor vormt. Dit geldt zowel voor de wet en regelgeving als de heersende werkwijzen: 'Bij het Rijk lijkt echter sprake van een onderschatting van dit voor omgevingsplanners zeer wezenlijke probleem. Het is onbegrijpelijk dat dit niet echt wordt opgepakt.' (De Roo, Schwartz, 2001) (zie inzet paragraaf 4.2.8)

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

§ 5.1 Inleiding
§ 5.2 Complexiteit
§ 5.3 Selectiviteit
§ 5.4 Het Beslissingsvenster
§ 5.5 Tot Slot

Hoofdstuk 5 Conclusies en Aanbevelingen

§ 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste conclusies van dit onderzoek aan bod. Het biedt een antwoord op de vraag of een provinciaal omgevingsplan voor Zuid-Holland de oplossing is om tot een meer integrale aanpak te komen. Uiteindelijk monden deze conclusies uit in een concept voor een werkwijze. Aanbevolen wordt deze werkwijze, het beslissingsvenster, toe te passen in de provincie Zuid-Holland en soortgelijke provincies. Het is als zodanig een handreiking voor provinciale overheden om te komen tot integrale regionale ruimtelijke planning. In hoofdstuk 6 wordt uiteindelijk een voorbeelduitwerking van zo'n beslissingsvenster beschreven.

In paragraaf 5.2 ga ik in op een van de belangrijkste struikelblokken bij de totstandkoming van een provinciaal omgevingsplan; complexiteit. Ook geef ik een advies over een al dan niet komen tot een provinciaal omgevingsplan in Zuid-Holland. In paragraaf 5.3 komt het antwoord op deze complexiteit aan bod; selectiviteit. In mijn optiek kan de stedenbouwkundige een essentiële rol spelen bij het zichtbaar maken van de keuzes en de effecten daarvan. In paragraaf 5.4 wordt het 'beslissingsvenster' geïntroduceerd, als een concept om ook in zeer complexe situaties tot een integrerend planproces en integrale oplossingen te komen. Tot slot zal ik in paragraaf 5.5 nog enkele eindconclusies trekken.

§ 5.2 Complexiteit

§ 5.2.1 Inleiding

Een aspect dat aan de orde bij de problematiek van omgevingsplannen is complexiteit. Het plan zelf hoeft niet perse complex te zijn, maar met name de totstandkoming is dermate complex dat sommige provincies er al niet eens aan durven te beginnen.

§ 5.2.2 Complexiteit

Complexiteit is naar mijn mening hét struikelblok bij integrale regionale ruimtelijke planning. Deze complexiteit is onder te verdelen in drie categorieën, inhoudelijk, bestuurlijk-organisatorisch, en het planningsinstrumentarium. Deze worden in de volgende alinea's nader toegelicht.

Inhoudelijk

In de eerste plaats is er de *inhoudelijke complexiteit*. Het gaat hierbij om de complexiteit van de ruimtelijke ontwikkelingen. Een voorbeeld van een gebied waar deze ontwikkelingen enorm complex zijn is de Randstad. Enerzijds moeten er enorme hoeveelheden woningen bijkomen. Ook worden er enorme hoeveelheden wegen en andere infrastructuur aangelegd. Anderzijds wordt

Van Dale:
com·plexi·teit (de ~ (v.))
1. complexe hoedanigheid =>
ingewikkeldheid

com·plex² (bn.)
1 samengesteld en ingewikkeld

de druk op het open landschap daardoor steeds groter, en dreigt dit dus versnipperd te raken. Ondertussen moeten ook andere economische, sociaal-maatschappelijke, en milieuproblemen worden opgelost ondanks de beperkte ruimte; en dit alles in een enorm tempo.

In hoofdstuk 4 over de beleidspraktijk hebben we dan ook kunnen constateren dat relatief weinig complexe provincies Drenthe en Flevoland, wel in staat zijn gebleken om een omgevingsplan op te stellen. Terwijl Noord-Holland er niet in is geslaagd, en Zuid-Holland er niet eens aan begonnen is. De druk op de open ruimte is in Drenthe en Flevoland nu eenmaal een stuk minder. Men heeft hier ook niet direct te maken met de aanleg van een HSL, of de uitbreiding van een internationale (lucht)haven.

De bestuurlijke organisatie

In de tweede plaats hebben we de *complexiteit van de bestuurlijke organisatie* van de regio. In sommige gebieden zijn wel 7 bestuurslagen actief, en een regio bestaat doorgaans niet uit één gemeente. Ook zijn er steeds meer private partijen en maatschappelijke organisaties betrokken bij besluitvormingsprocessen in de regio. Vanzelfsprekend zal de complexiteit van de planning toenemen met het aantal betrokken actoren. In de voorbeelduitwerking zal ook duidelijk worden dat regio's ook niet bepaald consistent zijn. De provincie heeft een andere indeling in regio's dan bijvoorbeeld de politie of het centraal planbureau. Dit betekent dat dit kader telkens opnieuw bepaald dient te worden.

Het planningsinstrumentarium

De derde 'categorie' complexiteit betreft de *complexiteit van het planningsinstrumentarium*. Dit betreft in het geval van het provinciaal omgevingsplan het instrumentarium van de provincie. Dit instrumentarium krijgt over het algemeen direct vorm in de organisatie van de provincie. Dus hoe meer instrumenten, hoe meer beleidsdiensten. Vanzelfsprekend hangt dit instrumentarium samen met de grootte van de provincie en natuurlijk ook met de voorgaande vormen van complexiteit. Ik denk echter dat de in paragraaf 1.1 genoemde verkokering en de geconstateerde cultuurverschillen tussen de diverse betrokken beleidsdiensten een grote factor speelt bij het al dan niet slagen van een poging om tot een integraal regionaal ruimtelijk plan te komen.

§ 5.2.3 Zuid-Holland complex!?

In paragraaf 1.3 heb ik de case als volgt omschreven: Hoe kan de provincie Zuid-Holland de ruimtelijke planningspraktijk zo vormgeven dat optimaal integraal wordt gewerkt?

Ofwel: 'Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!'

Zoals gezegd is de mate van complexiteit een essentiële factor bij het komen tot integrale regionale planning. De provincie Zuid-Holland is eigenlijk in alle categorieën een complexe gebleken.



Figuur 5.1: De groenblauwe slinger (www.groenblauweslinger.nl)

Inhoudelijk

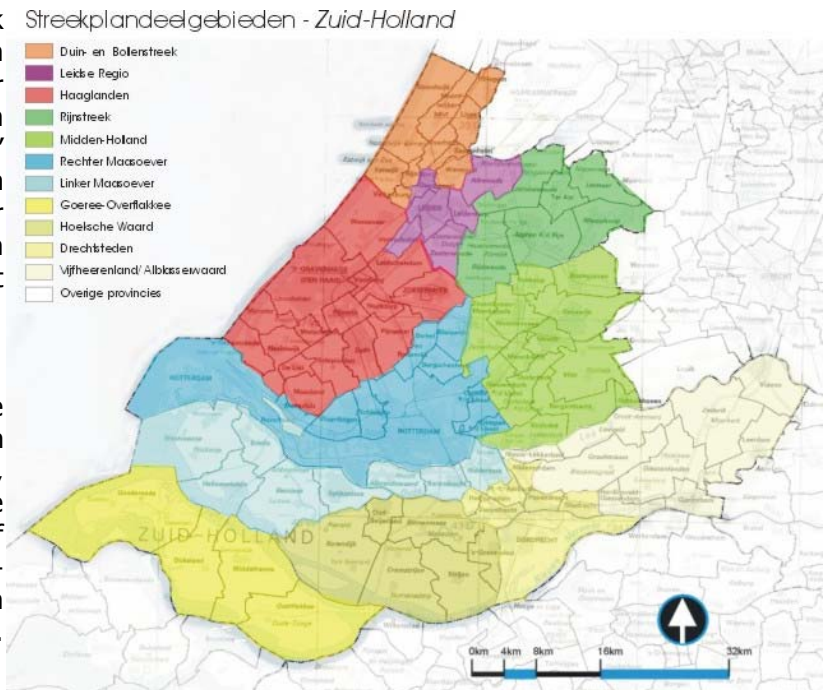
Zuid-Holland is inhoudelijk een zeer complexe provincie. Er vinden ontwikkelingen plaats op elk *schaalniveau*, van het bouwen van een dakkapel of het kappen van een boom tot de aanleg van de HSL of de uitbreiding van de Maasvlakte. Daarnaast heeft men dus te maken met bijzonder *diverse* regio's in de provincie. Naast gebieden die gekenmerkt worden door een hoge mate van verstedelijking en grote infrastructuurprojecten, hebben we ook te maken met 'natuurgebieden' zoals het Groene Hart en de Rijn-Schelde Delta die voor een groot deel in Zuid-Holland zijn gelegen. Zelfs, of juist, in de zwaar verstedelijkte Zuidvleugel van de Randstad speelt de natuur een rol. In figuur 5.1 is een plaatje te zien van de zogenaamde groenblauwe slinger. Er spelen in Zuid-Holland dus zeer veel uiteenlopende ruimtelijke vraagstukken. Vraagstukken die ook niet om eenduidige oplossingen vragen, maar vaak zelfs tegenstrijdig zijn, zeer complex dus.

De bestuurlijke organisatie

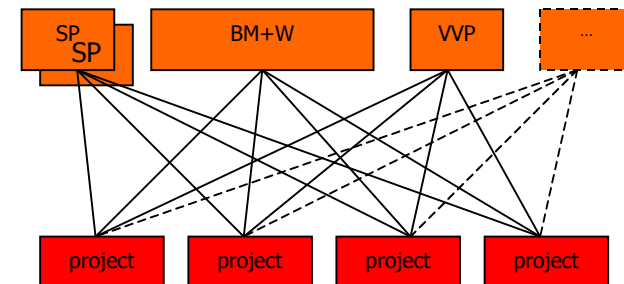
Zuid-Holland bestaat uit meer dan 90 gemeenten, en wordt op bijzonder veel verschillende manieren in regio's opgedeeld. Natuurlijk zijn er de voormalige kaderwetgebieden Haaglanden en Rijnmond, maar de provincie zelf heeft een informele onderverdeling in zes regio's gemaakt, terwijl ze formeel vier streekplangebieden onderscheiden. Daarbij lijkt naast al deze bestuurlijke indelingen elke beleidssector (politie en/of brandweerregio's), maatschappelijke of belangenorganisatie (regionaal economische overleggebieden), of onderzoeksbureau (COROP-indeling, Enquête Regionale Bedrijfsontwikkeling) weer een ander *regio-indeling* te hanteren. In figuur 5.2 is één voorbeeld van zo'n regio-indeling te zien: de streekplandeelgebieden. Organisatorisch is Zuid-Holland dus een zeer complexe provincie.

Het planningsinstrumentarium

In paragraaf 4.5 heb ik een analyse gemaakt van de huidige situatie van de *ruimtelijke planningspraktijk in Zuid-Holland*. In het schema hiernaast (figuur 5.3) is de formeel juridische situatie in Zuid-Holland weergegeven. Projecten worden sectoraal aangestuurd door de verschillende instrumenten. De sector ruimtelijke ordening doet dat door middel van vier streekplannen, de sectoren milieu en water door middel van het beleidsplan Milieu en Water, en de sector verkeers- en vervoersbeleid met het nog vast te stellen Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan. Daarnaast zijn er nog plannen zonder directe wettelijk grondslag waar rekening mee gehouden moet worden, zoals bijvoorbeeld een provinciaal economische visie, of een natuurbeleidsplan (de gestippelde elementen). Zoals te zien in het schema levert dit een wirwar aan relaties op.



Figuur 5.2: Streekplandeelgebieden (provincie Zuid-Holland)



Figuur 5.3: De formeel juridische situatie in Zuid-Holland

§ 5.3 Selectiviteit

§ 5.3.1 Inleiding

Een oplossing die, of beter, een aandachtspunt dat bij complexiteit aan de orde is, is het belang van selectiviteit. Je moet in je beleid niet de illusie hebben alomvattend te kunnen zijn. Je bent gedwongen om keuzes te maken; selectiviteit dus. Door duidelijke keuzes te maken kun je de complexiteit beperken. Zoals gezegd kan de stedenbouwkundige een belangrijke rol spelen bij het maken van keuzes. 'Less is more' zou je kunnen zeggen, al zal de juiste keuze in sommige gevallen juist een uitbreiding van het aandachtsgebied betreffen. 'Niet meer, maar beter' is dus het devies.

§ 5.3.2 Selectiviteit

Alle in paragraaf 5.2 genoemde vormen van complexiteit hangen nauw met elkaar samen, en kunnen worden beperkt door selectiviteit.

Inhoudelijk

Doordat omgevingsplanning een groot aantal beleidsvelden omvat, is het heel belangrijk om ook hier selectief te zijn. Zo ook kun je *focussen op die beleidsvelden* die op dat moment extra aandacht behoeven. De ruimtelijke ontwikkelingen hebben immers de neiging een bepaalde richting op te gaan. Zo is in de Randstad op dit moment het bereikbaarheidsvraagstuk actueel. Veel plannen kunnen dan ook vanuit dit beleidsveld worden opgezet. In hoofdstuk 4 hebben we kunnen zien dat ook bij de provinciale omgevingsplannen keuzes worden gemaakt omtrent de beleidsvelden. Waar Drenthe als open en natuurlijke provincie veel nadruk legt op natuurwaarden, integreert Flevoland, als zeer jonge provincie, zorg, welzijn en cultuur in zijn omgevingsplan. Het mag duidelijk zijn dat minder complexe provincies als Flevoland en Drenthe beter in staat zijn om één plan te maken, aangezien zij het zich kunnen veroorloven minder selectief te zijn.

De bestuurlijke organisatie

Door duidelijke keuzes te maken bij het *benoemen van een regio* wordt ook duidelijk wie er bij het proces betrokken moeten worden. Dus welke partijen worden er op welke manier bij betrokken en welke rol hebben zij? De keuze van de actoren hangt nauw samen met het duiden van de problematiek en het afbakenen van het plangebied.

Het komt het resultaat ten goede wanneer de beleidsuitvoerende instanties op een zelfde regio van toepassing zijn, als waarop het beleid wordt gemaakt. Ook zouden onderzoekscijfers van toepassing moeten zijn op deze zelfde regio's. Daarnaast is het op z'n minst efficiënt om één plan te maken voor een gebied waar eenzelfde problematiek heerst. Zo is het logisch om alle

Van Dale:

se·lec·ti·vi·teit (de ~ (v.))

1. eigenschap van selectief te zijn
2. waarde als onderscheidingsmiddel of toets

se·lec·tief (bn.)

1. uitkiezend

Groene Hart gemeenten in één regio te plaatsen. Aan de andere kant is het ook logisch dat buurgemeenten van Leiden tot de Leidse Regio behoren. Het hangt van de te behandelen problematiek af welke keuze hierin gemaakt wordt. Deze keuzes kunnen vanzelfsprekend veranderen en overlappen en zijn daarmee flexibel.

Het planningsinstrumentarium

Duidelijke keuzes dienen ook gemaakt te worden in de *verdeling van verantwoordelijkheden*. Liggen de verantwoordelijkheden bij één dienst en/of overheid, en heeft elke dienst zijn eigen (ruimtelijk) planningsinstrument, of gebruiken ze eenzelfde plan? Dit heeft vanzelfsprekend veel te maken met de organisatie van het bestuur.

Er zijn op dit moment veel discussies gaande omtrent deze verdeling over verschillende bestuurslagen. Er is nog altijd sprake van gemeentelijke herindelingen. De verantwoordelijkheden van de bestuurslagen verschuiven nog regelmatig, ook in de Vijfde Nota wordt weer het een en ander veranderd. Nog steeds kabbelt de discussie omtrent stadsprovincies voort. De kaderwet is in elk geval voortgezet. Kortom; duidelijker is het er niet op geworden.

§ 5.3.3 Zuid-Holland selectief!?

In hoofdstuk 4 hebben we kunnen zien hoe de provincie door middel van aanvullende planvormen en instrumenten tracht de eenheid in het ruimtelijke beleid te vergroten (zie figuur 5.4). Ik zal hier niet ingaan op de vraag of ze daarmee hun doel, de horizontale afstemming van (ruimtelijk) beleid, bereiken. De vraag is hoe Zuid-Holland de complexiteit beperkt door selectief te zijn.

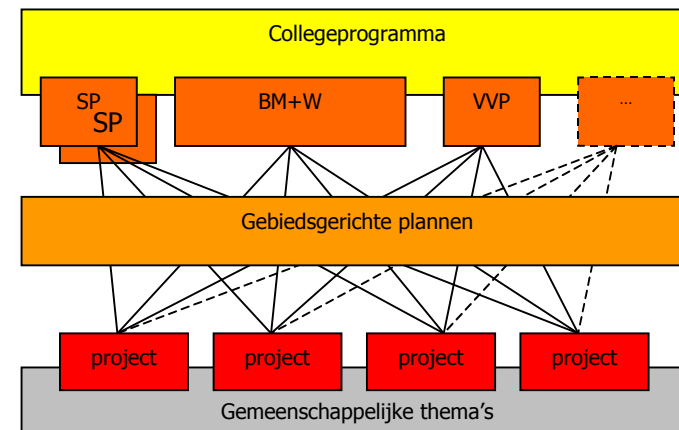
Inhoudelijk

Met de gemeenschappelijke thema's probeert de provincie niet alleen eenheid in het beleid te krijgen. Met de keuze voor bepaalde thema's, bijvoorbeeld 'knooppunten', tracht de provincie ook *inhoudelijk* selectief te zijn. Deze thema's zijn wel sturend voor de inhoud en prioritering van projecten, maar komt mijn inziens onvoldoende tot zijn recht in de wettelijke plannen. Het werkt zodoende slechts door in het korte termijnbeleid.

De bestuurlijke organisatie

Zoals eerder is aangegeven is de *bestuurlijke organisatie* in Zuid-Holland zeer complex. Het enorme aantal gemeenten, de regionale bestuursorganen, de diverse ministeries, maar ook organisaties als de vereniging Deltametropool, bestuursplatform Zuidvleugel, en diverse grote belangenorganisaties maken het werkerrein één groot krachtenveld. Door voor zes regio's een

Een in mijn ogen schrijnend voorbeeld is het feit dat de regionale overheden zijn aangewezen als vervoersautoriteit. Ze krijgen ook de daarbijbehorende verantwoordelijkheden en stellen een regionaal verkeers- en vervoersplan op. De overige beleidsvelden zoals bijvoorbeeld de volkshuisvesting worden echter nog altijd bepaald door andere overheden. Op het moment dat planningsinstrumenten bij verschillende partijen liggen is het natuurlijk vrijwel onmogelijk om een integraal plan te maken.



Figuur 5.4: De afstemming van ruimtelijk beleid in Zuid-Holland door middel van collegeprogramma, gebiedsgerichte plannen en gemeenschappelijke thema's

gedeputeerde verantwoordelijk te maken, probeert men in elk geval vanuit de politiek selectief te zijn zodat het overzicht behouden blijft. De organisatie van het ambtelijke apparaat lijkt hier echter nog niet op gericht te zijn. (zie figuur 2.22 in § 2.6) Deze is nog vooral sectoraal ingericht. Het is op z'n minst vreemd te noemen, dat deze indeling in regio's niet gelijk is aan de indeling in streekplangebieden.

Het planningsinstrumentarium

Bij het kiezen van *gebiedsgerichte plannen* is de provincie zeker selectief. Voor de plannen worden over het algemeen regio's gekozen die als een duidelijke eenheid kunnen worden gezien, en die van de reguliere (bestuurlijke) regio-indelingen afwijken. Plannen voor de Zuidvleugel, de Kustvisie, het Groene Hart hebben geen wettelijk status, en zijn daardoor beperkt sturend. Ook de potentiële wervende kracht die deze plannen hebben gaat daardoor deels verloren. De plannen zijn aanvullend en het is dan ook zeer de vraag of ze nu nog selectief genoemd kunnen worden.

De conclusie kan nu getrokken worden dat een provinciaal omgevingsplan, voor een complexe provincie als Zuid-Holland, niet selectief genoeg is om het behapbaar te houden. De provincie is te veelvormig, de problematieken te divers en de bestuurlijke organisatie te ingewikkeld om in één plan te vatten.

§ 5.3.4 De rol van de stedenbouwkundige

De stedenbouwkundige heeft een essentiële rol bij het maken van keuzes. In eerste instantie is het de politiek (de volksvertegenwoordiging) die in naam van de burgers de keuzes maakt. De stedenbouwkundige is echter degene die de politiek de (ruimtelijke) keuzes in hun afhankelijkheid kan voorspiegelen. Het besluit of een weg er al dan niet komt heeft natuurlijk met een heleboel andere problemen en keuzes te maken. Belangrijk aspect hierbij is dat de stedenbouwkundig gewoon is integraal en door de schaalniveau's heen te denken, terwijl dit bij de verschillende beleidssectoren nog wel eens wil ontbreken.

Inhoudelijk

Bij de keuze voor bepaalde *thema's*, en met name het bedenken of benoemen daarvan is de creativiteit van de stedenbouwkundige essentieel. De thema's of concepten kunnen heel sturend zijn bij de uitwerking van beleid. Het gaat er wat mij betreft dan niet zo zeer om welk thema wordt gekozen, maar dat er een thema wordt gekozen wat een samenhangend, sturend en flexibel beleid mogelijk maakt. De stedenbouwkundige stippelt de mogelijke routes uit (scenario's), en de politiek kiest uiteindelijk de te volgen weg. Als het goed is leidt deze weg dan

naar de oplossing voor die problemen die de politiek op dat moment het belangrijkste vindt. Vanzelfsprekend integraal en dus zonder daarbij voorbij te gaan aan andere beleidsvelden.

De bestuurlijke organisatie

De *bestuurlijke organisatie* is een vrij stug gegeven, dat in principe buiten de competentie van de stedenbouwkundige ligt. Buiten het feit dat deze niet een twee drie te veranderen is, spelen hierbij natuurlijk nog meer factoren dan alleen de ruimtelijke planningspraktijk. Buiten het beschouwen van de huidige situatie, en de ontwikkelingen die nog steeds plaats vinden, kan de stedenbouwkundige slechts accenten suggereren. Uitgangspunt zou moeten zijn dat de bestuurlijke organisatie in dienst staat van het uitvoeren van beleid (het maken van een integraal plan), en niet andersom.

Het planningsinstrumentarium

Bij het kiezen voor een bepaald *instrumentarium*, kan de stedenbouwkundige een belangrijke rol spelen. Dus voor welke gebieden en voor welke beleidsterreinen maken we een apart plan, en welke nemen we samen? De keuze voor het benoemen en beschouwen van een bepaalde regio vereist niet alleen een inhoudelijke keuze. Het veronderstelt ook een (ruimtelijke) analyse*, die bepaald welk gebied wel en welk gebied niet tot een bepaalde regio behoort. Bijvoorbeeld omdat het al dan niet en kampt met gelijksoortige problematieken, of behoort tot eenzelfde fysische eenheid (bijvoorbeeld een stroomgebied). Ook hier geldt weer dat het planningsinstrumentarium in dienst behoort te staan van het oplossen of voorkomen van problemen. Ook het instrumentarium is op dit moment inflexibel te noemen, en wordt in elk geval niet bepaald door stedenbouwkundigen.

* Deze analyse kan zowel door stedenbouwkundigen als planologen worden gemaakt. Echter: Waar de planoloog trendontwikkelingen tracht te accommoderen, daar probeert de stedenbouwkundige deze ontwikkelingen, daar waar gewenst, om te buigen. De stedenbouwkundige moet dus beter, dan de planoloog, in staat worden geacht deze analyse te maken met een doel in het achterhoofd. Dus daar waar de planoloog bezig is met onderzoek, is de stedenbouwkundige bezig met het zoeken naar creatieve oplossingen voor de geconstateerde problemen.

Beslissingsvensters

'Het begrip beslissingsvenster is ontstaan tijdens het uitwerken van de Tweede Benelux Structuurschets. Daar groeide het bewustzijn dat de afbakening (of beter aanduiding) van ruimtelijke systemen afhangt van de bril waarmee men er naar kijkt. Vandaar het 'venster'. Iemand kijkt vanuit een bepaalde situatie en met eventueel bepaalde bedoelingen. De vensters kunnen groter of kleiner zijn in functie van de topics (issues) die men wil/kan behandelen. We gebruikten ook het woord beleidsvensters. Het is een dynamisch begrip omdat de invalshoeken in de tijd kunnen wijzigen. Verschillende beleidsvelden kunnen dus vanuit een verschillend venster kijken. Bestaat een geïntegreerd venster? Is dit mogelijk?

Een belangrijke aanleiding was ook het feit dat enkele Benelux partners het belang van de identiteit van deelgebieden wenste te beklemtonen. Een venster kan dus aanleiding zijn tot het aanduiden van deelruimten waarin een bepaald beleid gevoerd wordt op een bepaald ogenblik. Het was de aanleiding om in Vlaanderen het begrip 'deelruimte' als een concept te gaan gebruiken bij het uitwerken van de ruimtelijke structuurplannen. Een deelruimte wordt als een beleidsruimte beschouwd waarvoor op een bepaald ogenblik een bepaald beleid kan worden gevoerd. Er kunnen echter verschillende deelruimten zijn die elkaar overlappen omdat ze vanuit verschillende vensters gekeken wordt die allemaal aanleiding geven tot andere beleidsruimten. Verschillende beleidsruimten overlappen elkaar dus en moeten geïntegreerd worden zodat een specifieke identiteit ontstaat.

Spijtig genoeg heb ik hierover nog niet gepubliceerd. Jouw vraag zal me stimuleren om het te doen.

Jef Van den Broeck,
(mail februari 2002)

Beslissingsvenster:

Een beslissingsvenster is een manier van werken, een flexibel, nauwkeurig gekozen kader waarbinnen afgewogen beslissingen gemaakt kunnen worden.

§ 5.4 Beslissingsvensters

§ 5.4.1 Inleiding

In paragraaf 5.2 hebben we geconcludeerd dat complexiteit het grote probleem is bij het maken van één plan voor de fysieke leefomgeving van de provincie. In paragraaf 5.3 wordt aangegeven dat selectiviteit een grote rol speelt bij het vormgeven van integrale regionale ruimtelijke planning. Om een integraal plan op te stellen dienen dus keuzes gemaakt te worden om de complexiteit in de hand te kunnen houden.

Ook kom ik tot de conclusie dat een provinciaal omgevingsplan voor Zuid-Holland geen reële optie is gezien de enorme complexiteit en de beperkte mogelijkheden tot selectiviteit. In deze paragraaf geef ik een alternatief voor het provinciaal omgevingsplan; het beslissingsvenster. Het geheel van keuzes noem ik een 'beslissingsvenster', naar Professor Jef Van den Broeck, van de Universiteit van Leuven. (zie inzet) In de inzet is te lezen hoe deze term is ontstaan en wat Van den Broeck daaronder verstaat. Het beslissingsvenster dat ik voor ogen heb is te zien als een uitwerking van het geïntegreerde venster waar Van den Broeck zijn vraagtekens bij zet.

In de volgende paragrafen wordt uitgelegd wat een beslissingsvenster is, en hoe het werkt. Ook zal ik aan de hand van de planningspraktijk in Zuid-Holland een voorstel doen voor het toepassen van beslissingsvensters in deze provincie. In hoofdstuk 6, zal ik een voorbeelduitwerking van zo'n venster maken voor mijn case, de provincie Zuid-Holland.

§ 5.4.2 Definitie

Een beslissingsvenster is een manier van werken, en geen plan. Deze werkwijze kan uiteindelijk leiden tot een plan, maar kan net zo goed leiden tot een enkel project of andere beleidsmaatregelen. Het is een flexibel, nauwkeurig gekozen kader waarbinnen afgewogen beslissingen gemaakt kunnen worden. De term venster verwijst naar het feit dat de ruimtelijke opgave afhangt van de manier waarop men het ruimtelijk systeem bekijkt. Belangrijk aspect is, dat deze blik kan veranderen in de tijd.

Het idee is dat men het ruimtelijk systeem bekijkt vanuit de opgave. Vanuit die opgave worden de beleidsvelden gekozen, het gebied afgebakend en de actoren betrokken. Deze keuzes (en het plan) worden dus niet vanuit een bepaald beleidsveld, een bepaald gebied of een bepaalde actor gemaakt.

Bijvoorbeeld:

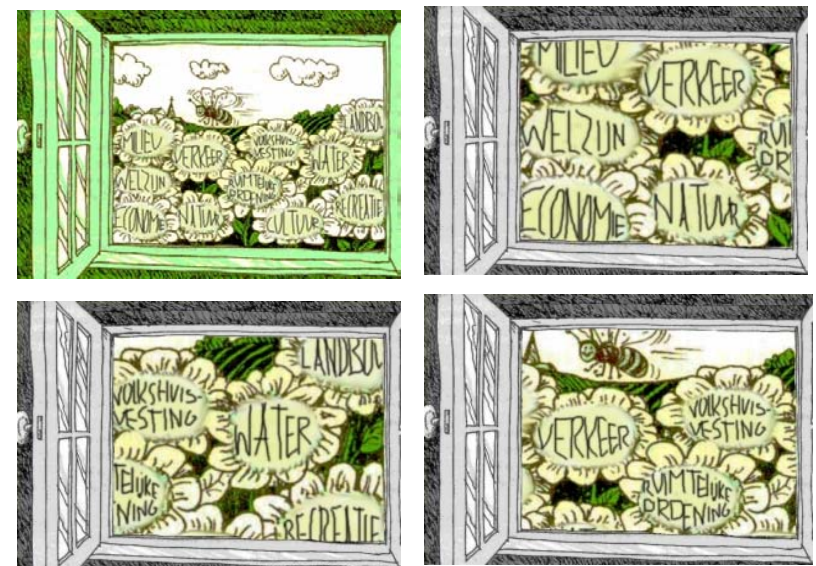
We nemen een nieuw stuk snelweg als voorbeeld. De beleidsdienst verkeer en vervoer ziet het als de ontbrekende schakel in het verkeersnetwerk. Terwijl de dienst Milieu het als doorsnijding van een natuurgebied ziet. Het hangt er maar net vanaf hoe je het bekijkt. Slechts bekeken vanuit één van deze oogpunten kom je er niet uit. Het is dan de kunst om die actoren en die aspecten mee te nemen die er of onlosmakelijk mee verbonden zijn, of die kansen bieden om tot een oplossing te komen. Voor gemeente A of Bedrijf B kan de weg zo belangrijk zijn dat deze bereid is te betalen voor een zodanige aanpassing van de weg (of het gehele programma) dat deze ook vanuit milieuoogpunt acceptabel of zelfs wenselijk is. Overigens kan diezelfde weg door stadsuitbreidingen 20 jaar later voor gemeente A een barrière in de stad zijn, of een bron van milieuhinder.

Deze manier van werken biedt grotere kansen op integrale plannen en een voorspoedig proces. De organisatie van dit proces, het verloop daarvan en het uiteindelijke resultaat ligt niet vast. Dit verschilt per beslissingsvenster, en kan zodoende aangepast worden aan de ruimtelijke ontwikkelingen die op dat moment actueel zijn.*

* Jef Van den Broeck beschrijft in zijn methodiek voor gebiedsgericht geïntegreerd beleid uitvoerig hoe zo'n proces kan verlopen, maar vooral waar op gelet dient te worden. (Van den Broeck e.a., 1999)



Figuur 5.5: Beslissingsvenster!?



Figuur 5.6: Beslissingsvensters; het is maar hoe je het bekijkt!

§ 5.4.3 Het probleem

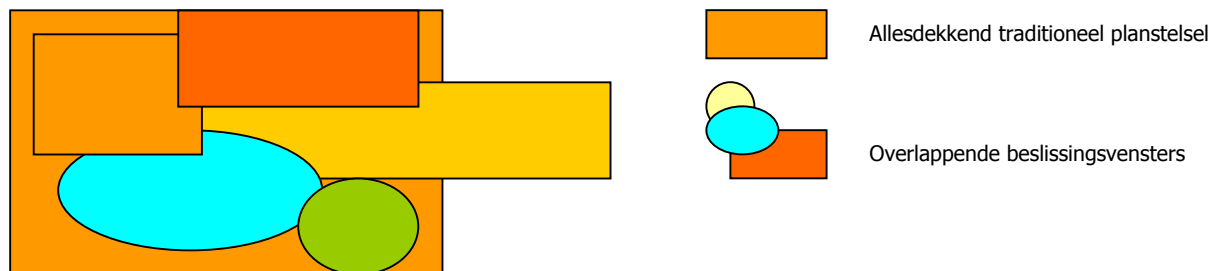
In mijn ogen zou men slechts dan door middel van een beslissingsvenster een plan moeten willen maken indien er ook een opgave ofwel probleem speelt. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het traditionele streekplan dat behalve een beleidsvormende functie ook een belangrijke toetsingsfunctie heeft. Om te voorkomen dat er ongewenste 'freezones' ontstaan als gevolg van de zogenaamde toelatingsplanologie, dienen streekplannen in principe dekkend te zijn.

De eerste stap is dus het stellen van een *opgave*, meestal naar aanleiding van een probleem. Over het algemeen zal dit probleem in eerste instantie een sectoraal probleem zijn. Bij het inventariseren van (ruimtelijke) sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen zullen ongetwijfeld de raakvlakken met andere sectoren in beeld komen. Nu is het zaak om, intensief, die sectoren bij het plan te betrekken die de kansen bieden om *meerwaarde in het plan te creëren*. Selectiviteit is ook hierbij belangrijk, het is immers ondoenlijk om alles integraal in de planvorming mee te nemen. Je zou dit thematisch kunnen noemen. De stedenbouwkundige heeft hier een belangrijke rol.

§ 5.4.4 Het gebied

Als men de thematiek van de opgave heeft bepaald komt het aan op een duidelijke gebiedsafbakening. Ook hierin moet weer een keuze gemaakt worden. Een groot voordeel van deze 'werkvorm' is dat het daarin flexibel is. Er is in principe geen enkele reden waarom men zich aan bijvoorbeeld bestuurlijke grenzen zou moeten houden. De keuze voor het gebied hangt direct samen met de keuze voor het thema. Dus je kiest voor een gebied (regio) waarin een bepaald probleem heerst. Is er bijvoorbeeld gekozen voor het thema kustbescherming (met als subthema's recreatie en natuur), dan is het logisch om daar ook slechts kustgemeenten bij te betrekken. Dit hoeft zich dan niet te beperken tot de kustgemeenten van Zuid-Holland, maar ook kustgemeenten uit Noord-Holland en/of Zeeland kunnen hier dan bij betrokken worden.

Ook hier is het weer denkbaar dat verschillende beslissingsvensters elkaar ruimtelijk overlappen. Elk heeft zijn eigen invalshoek op het betreffende deelgebied. Daarbij dienen de verschillende venster vanzelfsprekend op elkaar afgestemd te worden. In onderstaand schema is te zien hoe deze vensters zich zouden kunnen verhouden tot de traditionele plannen. Elk beslissingsvenster heeft zijn eigen (thematische) insteek en dekking (regio).

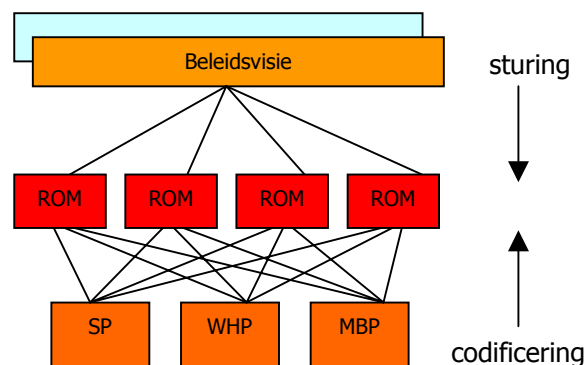


Figuur 5.7: beslissingsvensters!?

§ 5.4.5 De actoren

In de vorige paragrafen is steeds gesproken over de complexiteit van de bestuurlijke organisatie. Dit heeft direct te maken met de hoeveelheid bij het plan betrokken actoren. Wederom moeten hierin keuzes gemaakt worden. Het is niet alleen de vraag welke gemeenten en beleidsdiensten bij de planontwikkeling worden betrokken (en in welke fase), maar ook hoe bijvoorbeeld burgers in het planproces worden betrokken. Het is belangrijk al in voldoende mate draagkracht bij de burgers te verwerven om te voorkomen dat zij in een later stadium eventueel het proces langdurig willen/kunnen vertragen. Een andere vraag die gesteld kan worden of het noodzakelijk is om al dan niet private partijen reeds in een vroeg stadium bij het planproces te betrekken. In het afgelopen decennium is de rol van private partners in planprocessen steeds groter geworden. De kennis en financieringsmogelijkheden van deze partijen is in zogenaamde PPS-constructies (publiek private samenwerking) zeer waardevol gebleken. In het beslissingsvenster is het veel meer dan bij de traditionele planvormen mogelijk om hen in een vroeg stadium te betrekken. De stedenbouwkundige heeft hierbij een zeer beperkte rol en ik zal hier dan ook niet dieper op ingaan.

Van Dale:
co·di·fi·ce·ren (ov.ww.)
1. tot een wetboek maken, in één wetboek samenvatten
2. onder regels brengen, in regels vatten



Figuur 5.8: Visie 3: afstemming van ROM-beleid door integrale visieontwikkeling (Driessen, 1995)

* Het verschil tussen 'beslissingsvenster' en besluiten kader is de flexibiliteit en het nauwkeurig afgewogen keuzes in de mee te nemen aspecten, actoren en gebieden.

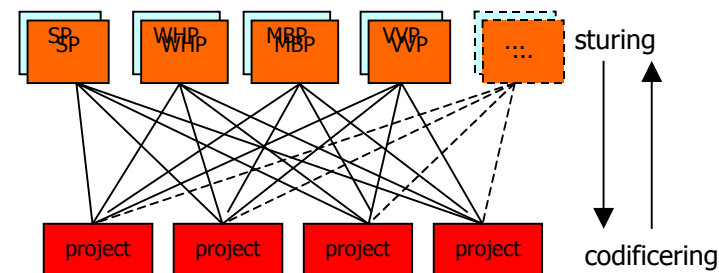
§ 5.4.6 Voorbeelden

Er zijn in het onderzoek een aantal voorbeelden van de genoemde selectiviteit aan bod geweest. Deze heeft in een aantal gevallen ook een soort van beslissingsvenster opgeleverd. Het eerste voorbeeld dat ik wil noemen is het ROM-gebiedenbeleid. (zie paragraaf 4.3) Deze 'projecten' zijn te zien als beslissingsvenster. Alle plannen hebben een ruimtelijke milieuproblemen als uitgangspunt en zijn met dat vertrekpunt integraal aan de slag gegaan. Wel zijn deze meer project dan plan. Het tweede voorbeeld is de Regiovisie Assen-Groningen. Deze visie is ingegeven door de constatering dat Assen en Groningen één stedelijk netwerk vormen. En dat de betrokken provincies en gemeenten dus voor één woningbouw en mobiliteitsvraagstuk staan. Een laatste voorbeeld wat ik wil noemen is het Plan 'Norder' voor de A4 Midden-Delfland. In dit geval is het aanleggen van deze weg in verband met een mobiliteitsprobleem aanleiding geweest. Gebleken is dat deze weg zuiver sectoraal en projectmatig niet was aan te leggen. Nu er een integraal plan is waar alle betrokken partijen baat bij hebben en aan mee gewerkt hebben lijkt het wel te kunnen.

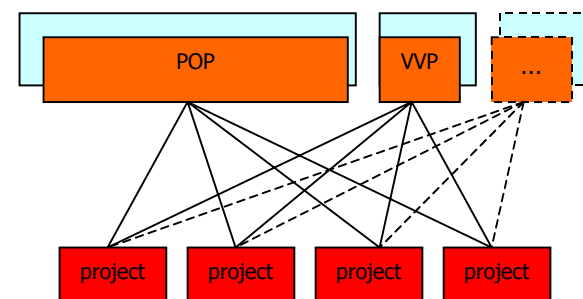
Er zijn dus al diverse voorbeelden. Deze aanpak is echter nog lang geen gemeengoed. Ook hebben deze plannen slechts een beperkte, in elk geval geen wettelijke status. Dit maakt ze ondergeschikt, in die zin dat ze niet democratisch gelegitimeerd zijn, en daardoor vanzelf minder draagvlak hebben, terwijl ze met meer body veel meer sturend zouden kunnen werken. Wat mij betreft zouden de traditionele plannen in dienst moeten staan van deze 'beslissingsvensters'. Dit komt overeen met de derde visie van Driessen (paragraaf 3.3.4) waarin de traditionele plannen een zogenaamde codificerende functie hebben. De beleidsvisie uit het schema kan worden gezien als het kader waar binnen de besluiten genomen worden (aangegeven met het blauwe schaduw vlak). Op basis van dit besluiten kader* kunnen integrale projecten worden opgezet. Deze projecten kunnen dan vanzelfsprekend niet slechts RO en milieubeleid bevatten maar ook andere ruimtelijk relevante beleidsterreinen beslaan.

Het provinciaal omgevingsplan kan gezien worden als zo'n besluitenkader. Een provinciaal omgevingsplan is dus eigenlijk een weinig flexibel beslissingsvenster waar weinig of geen keuzes gemaakt zijn. Het provinciaal omgevingsplan vervuld voor de betreffende provincies dan zowel de visievormende als de codificerende rol. Eigenlijk hetzelfde als de formele situatie, met dit verschil dat de sturing eenduidiger en integraal is. Of in elk geval zou kunnen zijn. Bij de huidige omgevingsplannen zijn er nog andere plannen die ruimtelijk relevant beleid betreffen. In de eerste plaats het verkeer en vervoersplan, maar ook bijvoorbeeld een provinciaal economische visie bevat vaak ruimtelijke aspecten. Zo'n economische visie, maar ook bijvoorbeeld een natuur of landschapvisie heeft geen wettelijke basis. De sturende en codificerende factor is dus minder direct en staat met stippellijnen aangegeven.

Voor de situatie met omgevingsplan lijkt er met de introductie van het besluitenkader dus weinig veranderd. De hoeveelheid elkaar overlappende besluitenkaders is in vergelijking met de traditionele situatie echter wel aanzienlijk minder geworden. De sturing is daardoor eenduidiger en de kans op integraliteit groter (zie figuur 5.9 en 5.10). De waarde van deze introductie zal blijken in meer complexe provincies. In deze provincies is het tot op heden niet gelukt te komen tot één plan, ofwel besluitenkader. Door de complexiteit van de ruimtelijke problematiek, door de complexiteit van de interne organisatie, maar mede vanwege het feit dat de sturende en codificerende werking van de verschillende plannen daardoor moeilijk verenigbaar is. In paragraaf 5.4.6 zal ik een voorstel doen voor Zuid-Holland, wat de rol van het 'beslissingsvenster' beter kan toelichten.



Figuur 5.9: De formeel juridische situatie



Figuur 5.10: De huidige situatie bij de provincies die op dit moment een Omgevingsplan hebben vastgesteld

§ 5.4.6 Beslissingsvensters in Zuid-Holland!?

De situatie in Zuid-Holland is voor wat betreft de samenhang in ruimtelijk beleid , zeker voor verbetering vatbaar. (zie paragraaf 4.5) Maar is een omgevingsplan nu de oplossing?

In elk geval voor wat betreft de projecten die ik heb gezien (verkeers- en vervoersprojecten) is de integrerende rol van het omgevingsplan niet nadrukkelijk aanwezig. Het omgevingsplan zelf is dus niet zaligmakend voor een integrale aanpak van projecten. Maar het maakt dit wel gemakkelijker te onderkennen en daardoor waarschijnlijker. Het omgevingsplan is met name voor wat betreft de toetsingsfunctie een grote stap voorwaarts ten aanzien van integraliteit.

Er is zeker sprake van meer samenhang in de beleidsvorming. Doordat het plan echter zo complex is, en daardoor weinig flexibel, blijft de uitvoering van beleid (in de vorm van projecten) daarbij nog achter.

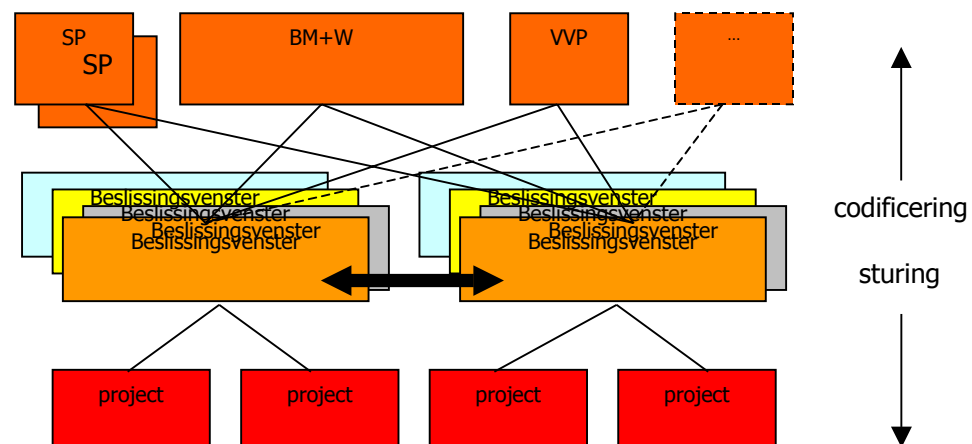
Er zijn dus wel degelijk voordelen te behalen met een omgevingsplan. In het geval van Zuid-Holland is het echter twijfelachtig, of deze voordelen opwegen tegen de enorme hoeveelheid werk, die verzet zal moeten worden om tot een omgevingsplan te komen. Als het überhaupt mogelijk blijkt te zijn om dit voor elkaar te boksen. In de volgende paragraaf beschrijf ik een beter realiseerbare oplossing. Ook levert deze oplossing betere mogelijkheden voor wat betreft sturing, en is het een stuk flexibeler

In hoofdstuk 4: de beleidspraktijk, heb ik al een beeld gegeven van de huidige planningspraktijk in Zuid-Holland gegeven. De conclusies die ik daar heb getrokken zal ik nu gebruiken om een antwoord op deze vraag te geven. De vergelijking met andere provincies die wel een omgevingsplan hebben, de planaspecten uit paragraaf 3.5, en het 'beslissingsvenster' hebben mij tot een voorstel gebracht.

Een omgevingsplan is voor Zuid-Holland vanwege de enorme complexiteit dus niet haalbaar. Er zijn meerdere beslissingsvensters nodig. In het schema op de volgende pagina is te zien hoe ik me dat voorstel. De beslissingsvensters kunnen gemakkelijk aangepast worden aan recente ontwikkelingen en zijn daarmee flexibel. Het bestuur van de provincie kan met de keuze van vensters en wellicht een prioritering, duidelijk beleid uitstippelen. Deze vensters zijn dus probleem- en gebiedsgericht en zullen dus vanzelf een bepaalde thematiek hebben.

De projecten worden gestuurd door een beslissingsvenster. En ze worden uiteindelijk gecodificeerd door de traditionele plannen. Naar analogie van de derde visie van Driessen (zie Figuur 3.5), zou het logisch zijn om de projecten in het midden te zetten. Ik zou hier echter willen pleiten voor een centrale rol voor de beslissingsvensters. Dit is immers waar de beslissingen genomen worden, en de oplossingen bedacht. Deze beslissingsvensters kunnen zoals in de vorige paragraaf te lezen was ook weer overlappen en dienen dan ook, in elk geval ruimtelijk gezien, op elkaar afgestemd te worden, thematisch hebben ze in principe een andere insteek.

Een voorbeeld van zo'n beslissingsvenster is bijvoorbeeld het plan 'Norder'. In het volgende hoofdstuk zal ik een aanzet geven tot het maken van een beslissingsvenster voor netwerkstad Zuidvleugel en het ontwikkelings- en mobiliteitsvraagstuk dat hier speelt.



Figuur 5.11: De afstemming van ruimtelijk beleid in Zuid-Holland door middel van beslissingsvensters.

§ 5.5 Tot Slot

§ 5.5.1 Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?

Het realiseren van een provinciaal omgevingsplan is alleen mogelijk bij provincies met een beperkte complexiteit. Op het moment dat de situatie te complex wordt is het proces om tot één samenhangend plan te komen niet meer realiseerbaar.

Belangrijke conclusie is dus ook dat een provinciaal omgevingsplan niet in alle gevallen het integrale, sturende, flexibele plan is dat nodig is. In de minder complexe provincies is dit nog denkbaar, maar zoals in de voorgaand paragraaf is besproken, in bijvoorbeeld Zuid-Holland is dit schier onmogelijk. Bij meer complexe provincies zoals bijvoorbeeld Zuid-Holland zou men moeten werken met beslissingsvensters. Deze beslissingsvensters voldoen in potentie, veel meer dan het traditionele streekplan, aan de in paragraaf 3.5 genoemde planaspecten. Integraal, omdat het zonder dat het alomvattend hoeft te zijn alle relevante beleidsvelden kan meenemen. Sturend, omdat het probleemgericht is, en dus niet gemaakt wordt om het maken van een plan zelf. En flexibel, omdat het plan afhankelijk van het probleem, de bestuurlijke organisatie en het planninginstrumentarium op dat moment andere vormen aan kan nemen. Zo kunnen de beslissingsvensters elkaar ook overlappen, en over bestuurlijke grenzen gaan.

§ 5.5.2 Infrastructuurplanning!?

Vooraf gezien de actuele ruimtelijke ontwikkelingen is het van het grootse belang dat infrastructuur integraal mee genomen wordt in de ruimtelijke planningpraktijk. Vanuit het oogpunt van de heersende mobiliteitsproblematiek, maar ook vanwege het feit dat in deze beleidssector een groot deel van de publieke investeringsmogelijkheden, en dus concrete sturingsmogelijkheden zit. In Drenthe is het schijnbaar mogelijk om het provinciale verkeers- en vervoersplan in het POP te integreren, maar in Flevoland blijkt dit al moeilijker. Het beslissingsvenster sluit veel beter dan de traditionele ruimtelijke planningspraktijk bij de 'verkeers- en vervoerscultuur' aan. Het lijkt dan ook een ideale werkwijze om ook op het gebied van verkeer en vervoer integrale ruimtelijke plannen te maken.

§ 5.5.3 De Rol van de Stedebouwkundige!?

In de praktijk van de omgevingsplanning zie je relatief weinig stedebouwkundigen. In Drenthe zijn er erg eigenlijk geen stedebouwkundigen bij het omgevingsplan zelf betrokken geweest. Wel zijn er voornamelijk vanuit de gemeenten stedebouwkundigen betrokken bij de uitwerking. Ook bij de regiovisie Groningen-Assen zijn stedebouwkundige bureaus betrokken. Bij Flevoland heeft de stedebouwkundige wel een essentiële rol gespeeld. Op het moment dat het inhoudelijk vast kwam te zitten heeft hij door het ontwikkelen van scenario's het woord beeld laten worden. Zo konden de verantwoordelijke bestuurders zien wat de consequenties van hun voorstellen en uitgangspunten waren, en konden zij uiteindelijk een meer gefundeerde beslissing nemen. Bij de provincie Noord-Holland zijn slechts weinig stedebouwkundigen werkzaam, en deze zijn ook niet direct bij de ontwikkeling van streekplannen betrokken. Veel stedebouwkundig werk wordt uitbesteed aan de de dienst ruimtelijke ordening (DRO) van de gemeente Amsterdam,. Deze hebben een groot aantal stedebouwkundigen in dienst, en zij krijgen ook doorgaans de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de inhoud van regionale ruimtelijke plannen. Voor zover ik heb begrepen is de ontwikkeling van het omgevingsplan met name stukgelopen op (de complexiteit van) het proces. Maar ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat een stedebouwkundige hierbij een bespoedigende rol had kunnen spelen. In Zuid-Holland heeft men een bureau strategische verkenningen en visievorming. Dit is een soort van ruimtelijke research en development afdeling waar een groot aantal stedebouwkundigen werkzaam is. Zij zijn onder ander verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de gebiedsgerichte plannen en besteden bij gebrek aan capaciteit of kennis ook projecten uit. Vergeleken met de hoeveelheid stedebouwkundigen die werkzaam zijn bij de andere bestuursorganen in de provincie is hun aantal echter vrij beperkt, zeker gezien de grote hoeveelheid vraagstukken die er in de provincie spelen.

De stedebouwkundige als spil!?

De stedebouwkundige kan in het planproces ten aanzien van een POP of beslissingsvenster een belangrijke rol vervullen. Het is weliswaar niet wenselijk om zich naast beleid op hoofdlijnen te bemoeien met de feitelijke invulling van projecten. Dit betekent niet dat de provincie geen uitspraken mag doen over de noodzaak van het project en de bijbehorende beleidsdoelstellingen. De feitelijke invulling zal toch door de verschillende gemeenten moeten worden gerealiseerd. Ook bij een beleid op hoofdlijnen zullen er zaken zijn die op de feitelijke invulling ervan kunnen stuklopen.

Voorbeeld:

De provincie spreekt zich uit voor een bepaalde wegverbinding tussen 2 plaatsen. Twee of drie gemeenten zien de bui al hangen en 'stemmen' tegen: not in my backyard. De stedenbouwkundige kan in dit geval een aantal varianten verkennen waarbij hij/zij gelijk de mogelijkheden tot integratie met bijvoorbeeld een nieuw bedrijventerrein, woonwijk of recreatiegebied meeneemt. De gemeenten zullen een dergelijk 'package-deal' eerder slikken en de provincie heeft zijn wens vervuld zien worden.

Voor de meeste stedenbouwkundigen zal het integrale denken vanzelfsprekend lijken. Ik denk dat het voornamelijk het schaalniveau is wat problemen oplevert. De leefwereld van mensen wordt groter en de te ontwerpen gebieden ook. Van de huidige stedenbouwkundigen is slechts een klein deel op het regionale schaalniveau bekwaam. Dit heeft mijn inziens ook voor een groot deel met de opleiding te maken. Terwijl het voor iedere Delftse bouwkundestudent vanaf het begin duidelijk is wat nu het doel is van het ontwerpen van een gebouw, lijken vrij weinigen te beseffen wat het doel is van een juiste ordening van verschillende functies op regionaal schaalniveau. De meeste studenten verwonderen zich over het feit dat ze bij (het voormalig) blok Regio, wat inmiddels is verdwenen, kaartjes moeten overtrekken en kleuren.



Figuur 5.12: Van POP tot MARIONET!?

§ 5.5.4 Van POP tot MARIONET

Een POP alleen is niet genoeg om integrale regionale planning te 'garanderen'. Het ROM-beleid kan als voorbeeld dienen voor de gebieds-, probleem-, projectgerichte aanpak die daarbij onontbeerlijk is. Nu alleen niet slechts ingegeven door problemen op het gebied van milieu, maar ook door de planning van infrastructuur, de economie, of zelfs sociale problemen.

MARIONET kan nu staan voor MilieuAspecten, Ruimtelijke Ordening geIntegreerd met Overige Netwerken. (economische, fysieke, sociale, etc.) Eigenlijk dus van ROM naar MARIONET.

Het POP of het beslissingsvenster kan nu als kader dienen voor de meer op oplossingen en uitvoering gerichte projecten. De provincie dus als Gepetto en het POP of beslissingsvenster als de poppenspeler. Het POP verdient de aanbeveling boven een gescheiden planontwikkeling. Het is immers erg moeilijk om met meerdere mensen tegelijk één Marionet te bespelen.

Het Rijk zal onder andere in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening de ruimte moeten geven op deze manier te werken. Als de fee die Pinokkio tot leven brengt.

Hoofdstuk 6

Voorbeelduitwerking

- § 6.1 Inleiding**
- § 6.2 Het Probleem**
- § 6.3 De Regio**
- § 6.4 De Actoren**
- § 6.5 Analyse**
- § 6.6 Alternatief**

Hoofdstuk 6 Voorbeelduitwerking

De Zuidvleugel Hoogwaardig Openbaar!?

§ 6.1 Inleiding

§ 6.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal ik een voorbeelduitwerking ten behoeve van mijn case maken. Zoals we reeds gezien hebben in hoofdstuk 5 is Zuid-Holland een bijzonder complexe provincie. Het is in Zuid-Holland dan ook bijna ondenkbaar om één omgevingsplan te maken. In paragraaf 5.4 stel ik dan ook voor om de na te streven integratie vorm te geven door middel van zogenaamde beslissingsvensters. In dit hoofdstuk geef ik zo'n beslissingsvenster gestalte. Na een korte introductie van de provincie in deze paragraaf ga ik in paragraaf 6.2 in op het probleem, ofwel de thematische invalshoek van het beslissingsvenster. Zo maak ik een keuze in de te betrekken beledisvelden. Vervolgens ga ik in paragraaf 6.3 in op het begrip regio. Aan het einde van deze paragraaf heb ik een gebiedsafbakening voor mijn beslissingsvenster 'gedefinieerd'. Dit is de zogenaamde Zuidvleugelregio. In paragraaf 6.4 zal ik kort in gaan op de te betrekken actoren.

Ik zie de Zuidvleugel als een zogenaamde Netwerkstad. De verschillende stedelijke regio's functioneren samen theoretisch als één stedelijk netwerk. In mijn ogen is een goed functionerend openbaar vervoer systeem hiervoor essentieel. Door nu nieuw aan te leggen hoogwaardige openbaar vervoerverbindingen te combineren met stedelijke ontwikkelingen, kunnen interessante synergie-effecten bewerkstelligd worden: de Zuidvleugel Hoogwaardig Openbaar !? In paragraaf 6.5 maak ik een analyse van het beslissingsvenster, en verken ik de mogelijkheden. In de laatste paragraaf kom ik met een alternatief voorstel voor Randstadrail, Zuidvleugelrail.



§ 6.1.2 Zuid-Holland

Zuid-Holland is een bedrijvige, veelzijdige provincie. Hier wonen 3,4 miljoen mensen in een gebied van 2.867 vierkante kilometer. Zuid-Holland is met 1185 inwoners per km² het dichtstbevolkt van de twaalf Nederlandse provincies. Veel mensen, veel activiteiten. Zuid-Holland telt 134.400 kantoren, winkels, bedrijven en banken. Er zijn grote kenniscentra, zoals de drie universiteiten in Leiden, Delft en Rotterdam, TNO, Estec en de Innovatie Centra. Zuid-Holland is de belangrijkste economische, agrarische en dienstverlenende provincie van Nederland. Het is er druk: steden, met havenstad Rotterdam als grootste, intensief verkeer via wegen, spoorlijnen en waterwegen. Het bestuurscentrum Den Haag is de hoofdstad van de provincie Zuid-Holland, de zetel van regering en parlement en de residentie van de Koningin. Naast die drukte heeft Zuid-Holland ook rust en ruimte, uitgestrekte landelijke gebieden, rivieren, polders, meren, duinen en eindeloze zandstranden.

3.400.000	Inwoners
2.867	Km ² land
13.600	Kilometers wegen
95	Gemeenten
1.200.000	Personenauto's
1.380.000	Werkzame personen
90.000	Geregistreerde werklozen
1.456.000	Woningen
134.400	Bedrijfsvestigingen
130	Musea
1.200.000	Buitenlandse bezoekers per jaar
164.000	Bruto regionaal product (in miljoenen guldens)
1.100	Aanbod bedrijfsterrein (hectaren)

(www.pzh.nl)

Het is een hele kunst om in zo'n veelzijdige provincie allerlei belangen tegen elkaar af te wegen. Te zorgen voor een goed evenwicht. Dat is het werk van het provinciaal bestuur, samen met het Rijk, de 95 Zuid-Hollandse gemeenten en de twaalf waterschappen.
(bronnen: CBS, provincie)

§ 6.2 Het probleem

§ 6.2.1 Inleiding

Zoals aangegeven in paragraaf 5.4.2 zou er alleen dan een plan gemaakt dienen te worden als er ook daadwerkelijk een probleem of opgave is te definiëren. Ik ga er hierbij dan overigens wel vanuit dat er voor de hele provincie op dat moment een Streekplan geldt, op het moment dat dit niet zo is kun je al weer spreken van een opgave. Deze opgave is dan echter niet gericht op het oplossen van een probleem, maar eerder op het voorkomen daarvan.

§ 6.2.2 Mobiliteit

Het initiële probleem dat ik bij deze uitwerking wil aanpakken is het mobiliteitsprobleem wat in Zuid-Holland speelt. De dagelijkse files wekken niet slechts irritatie op, maar zorgen daarnaast voor aanzienlijke milieuoverlast en economische schade. Op het plaatje hiernaast (figuur 6.3) zijn de intensiteiten van de verschillende vervoersstromen in Zuid-Holland te zien. Wat met name opvalt is de enorme concentratie van autoverkeer wat ook dagelijks tot files leidt. Ook de provincie Zuid-Holland heeft oog voor deze problematiek, zoals blijkt uit onderstaande inzet.

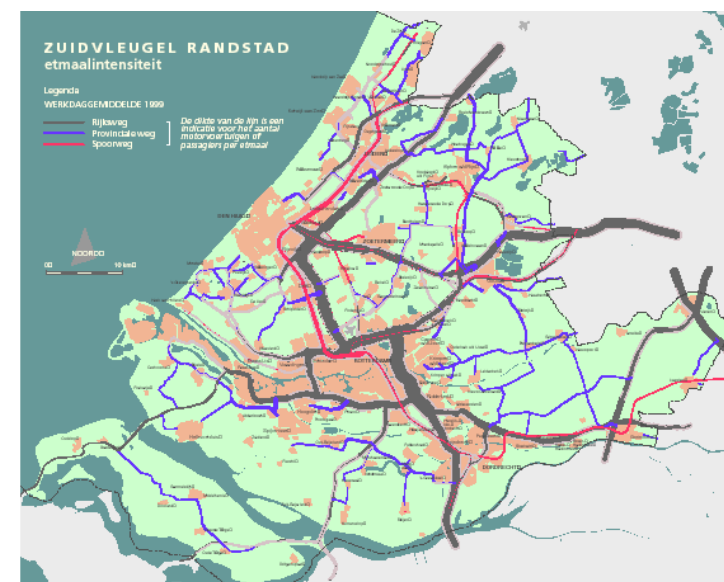
Verkeer en vervoer

Ondanks een hoger openbaar vervoergebruik en een lager autobezit in Zuid-Holland, behoort een aantal knelpunten in het wegennet tot de file top 20. Ook de autodichtheid is het hoogst. De groei in reizigerskilometers, autobezit, pendelstromen en aantal files zal zich naar verwachting voortzetten, mede onder druk van de verdere verstedelijking. Zonder goed openbaar vervoer komt de bereikbaarheid verder onder druk te staan en neemt de kwaliteit van het stedelijk milieu af. (..)
(Mobiliteit met beleid, Provincie Zuid-Holland, 2001)

Het gaat hierbij niet om burgers te dwingen tot het beperken van hun mobiliteit, maar om het bieden van gunstiger alternatieven.



Figuur 6.2: Mobiliteitsproblematiek in Zuid-Holland



Figuur 6.3: Etmaalintensiteiten, verkeersstromen Zuid-Holland (Mobiliteit met beleid, Provincie Zuid-Holland, 2001)

Light Rail

Het Amerikaanse begrip 'Light Rail' is een verzamelnaam voor verschillende vervoerstechnieken die tussen tram en trein in zitten. Het materieel is licht en heeft altijd een tramachtig karakter. Maar het is wel in staat om - net als de trein - langere afstanden te maken dan de tram. Met Light Rail worden de voordelen van tram en trein gecombineerd en de nadelen vermeden. De relatief kleine halteafstanden van Light Rail maken een meer verwijnde stedenbouwkundige ontwikkeling mogelijk. Daarnaast biedt de aanleg van Light Rail in een bestaande stad kansen om de kwaliteit van de openbare ruimte op te voeren. De laatste jaren wordt dan ook veel gesproken over Light Rail. Zo betoogt M.G. van den Heuvel in zijn in november 1997 verschenen proefschrift 'Openbaar Vervoer in de Randstad' dat met Light Rail een aantal van de mobiliteitsproblemen waar Nederland mee worstelt, kan worden opgelost. Volgens Van den Heuvel juist vanwege die combinatie van tram- en treinvoordelen. (<http://www.xs4all.nl/~rajvdb/lra/>, De Light Rail Atlas)

VINEX-locaties

'In Nederland zijn de afgelopen jaren vele duizenden nieuwbouwwoningen gebouwd op zogenaamde Vinex-locaties. Deze uitbreidingsgebieden aan de rand van steden heeft het ministerie van VROM in 1993 aangewezen in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra. Daarvan is Vinex de afkorting. Er komt nu van verschillende kanten kritiek op de uniformiteit van de wijken. Ook zijn bij oplevering de geplande voorzieningen zoals openbaar vervoer, groen en scholen vaak nog niet gereed.(..) .Meer informatie is te vinden op www.vinex-locaties.nl.' (www.minvrom.nl)

§ 6.2.3 Openbaar Vervoer

Een van die alternatieven is het openbaar vervoer. Het streven is natuurlijk om voor iedereen een optimale aansluiting op het OV-netwerk te realiseren. Dit is helaas niet reëel, niet iedereen kan immers naast een Intercity-station wonen en/of werken. In deze tijden van marktwerking moeten ook openbaar vervoer systemen exploitabel zijn. Ik richt me op (nieuwe) grotere woon- en werkgebieden die niet optimaal met openbaar vervoer zijn ontsloten. Ik zal hierbij focussen op de mogelijkheden van Light Rail. Deze vorm van hoogwaardig openbaar vervoer is vanwege zijn flexibiliteit bij uitstek geschikt op geïntegreerd te worden in bestaande stedelijke gebieden. Light Rail heeft daarnaast gunstige eigenschappen voor wat betreft snelheid en reikwijdte.

De netwerken dragen de Netwerkstad

'(..) De Zuidvleugel beschikt over een behoorlijk uitgebouwd wegennet. Investerings in dit systeem zijn vooral gericht op betere benutting van de beschikbare capaciteit (onder andere met prijsbeleid) en het oplossen van een beperkt aantal majeure knelpunten.

Voor het openbaar (rail)vervoer daarentegen is op het schaalniveau van 10-30 km (tussen nationaal en stedelijk / agglomeratief) nog geen adequaat systeem beschikbaar. De fysieke mogelijkheden hiervoor zijn nog te beperkt (met name naar de oudere stedelijke centra ontbreekt regionale railinfrastructuur). (..)'
(Mobiliteit met beleid, Provincie Zuid-Holland, 2001)

Ook de provincie deelt de visie dat de infrastructurele netwerken drager moeten zijn voor de ontwikkelingen in Zuid-Holland. En dat er met name een taak ligt voor wat betreft het regionaal openbaar vervoer systeem.

§ 6.2.4 Verstedelijking

Een ander opgave die er ligt is de bouw van aanzienlijke hoeveelheden nieuwe huizen en kantoren. Op dit moment is men in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening bezig met de aanleg van de zogenaamde VINEX-locaties. Deze locaties zijn gelegen nabij de grote stedelijke centra en zijn goed bereikbaar vanaf het snelwegen netwerk. Het heeft ook altijd in de bedoeling gelegen deze locaties goed te ontsluiten met openbaar vervoer, men heeft echter hierbij op een groot aantal locaties problemen dan wel aanzienlijke vertraging opgelopen. In de Vijfde Nota (die op het moment van schrijven behoorlijk op de tocht ligt) worden geen grootschalige locaties meer aangewezen. Binnen bepaalde grenzen kunnen gemeenten nog wel uitbreiden, maar men probeert vooral te stimuleren om de dichtheden in bestaand stedelijk gebied te verhogen. Dit gebeurt onder andere door het stimuleren van meervoudig en intensief ruimtegebruik.

§ 6.2.5 Conclusie

De insteek van het beslissingsvenster wordt dus ingegeven door een aantal aspecten. Allereerst is er het heersende mobiliteitsprobleem. Een grootschalige uitbreiding van de hoeveelheid vierkant meters asfalt is echter onwenselijk, immers meer asfalt betekent ook meer auto's. Vandaar de interesse in het tweede aspect; de aanleg of aanpassing van met name het regionale openbaar vervoersstelsel. De groeiende automobilititeit kan in elk geval geremd worden door het openbaar vervoersnetwerk te verbeteren. En tot slot het verstedelijkingsvraagstuk waar enerzijds een opgave ligt en wat anderzijds de mogelijkheid geeft tot integrale projecten.

§ 6.3 De Regio

§ 6.3.1 Inleiding

Het is niet van uiterst belang om een eenduidige gebiedsindeling te hebben. De afbakening van een gebied kan per probleem worden bekeken. Het lijkt mij echter vreemd dat wanneer men diverse gemeenten samenvoegt tot een regio. Bijvoorbeeld om meer armslag te hebben. Dat men dan verschillende regio-indelingen hanteert voor politie, brandweer, ambulance en regionaal bestuur.

Nu het de thematische insteek van het beslissingsvenster duidelijk is kunnen we het werkgebied afbakenen. De eerste paragraaf zal ik gebruiken om gangbare definities van 'Regio' te inventariseren. In de daarop volgende paragraaf zal ik ingaan op de gangbare regio's in Zuid-Holland. Om tenslotte voor mijn voorbeelduitwerking een gebiedsafbakening te kunnen definiëren. Uiteindelijk heb ik gekozen voor de Zuidvleugelregio.

§ 6.3.2 Definitie

Het woord 'regio' komt uit het Latijn en heeft daar een politiek-bestuurlijke betekenis. Het begrip regio had de betekenis van een lijn of grenslijn in het bijzonder. Later werd aan het begrip de betekenis van een gebied of landstreek toegekend en in een aantal gevallen een district.

Het begrip regio zoals we dat in de stedenbouwkunde gebruiken is ontleend aan de geografie. Hier wordt een regio omschreven als een deel van het aardoppervlak dat door één of meer kenmerken kan worden onderscheiden van andere gebieden.

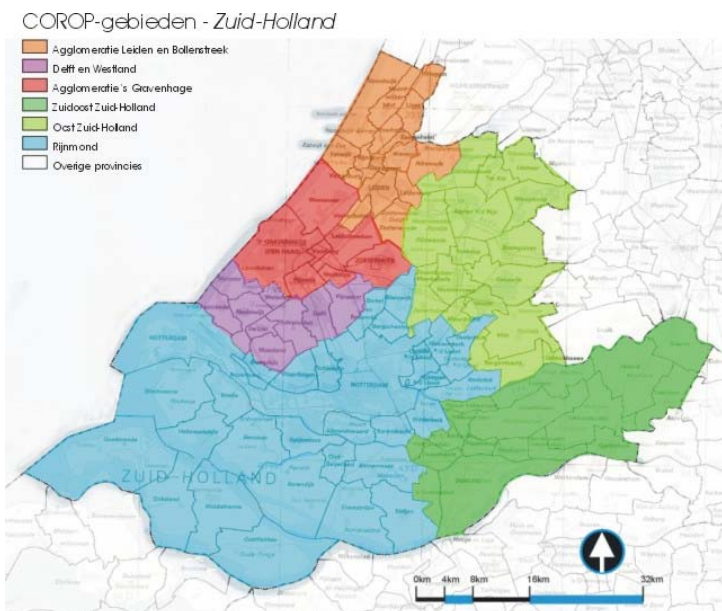
Het begrip regio is een gedachtenconstructie, een hulpmiddel om de ruimte te ordenen. Het aantal regio's dat we kunnen onderscheiden is oneindig groot omdat het aantal kenmerken

Van Dale:

`re·gio (de ~)

1 gebied met een bepaald karakter

2 [mv. regionen] groep in de maatschappij, sportklasse



Figuur 6.4: Administratieve regio: COROP

oneindig groot is. In de literatuur worden termen als grondgebied, territorium, gewest, rayon en streek als synoniemen gebruikt.

Kenmerken waar je regio's door kan onderscheiden zijn:

- Fysische kenmerken; door de natuur veroorzaakte eigenschappen zoals klimaat, bodem, reliëf, etc.
- Antropogene kenmerken; door de mensen veroorzaakte factoren zoals stedelijke gebieden, herkomstgebieden, nodale antropogene regio (één centrum als richtpunt), etc.
- Administratieve regio's; d.w.z. territoria van bestuurlijke eenheden, bijv. meerdere gemeentes, provincie, etc.

Er bestaan natuurlijk ook mengvormen; bijvoorbeeld door mens en natuur gevormde gebieden zoals bijvoorbeeld cultuurlandschappen.

In de praktijk van de ruimtelijke ordening in Nederland wordt het zeer algemene geografische begrip hoofdzakelijk toegepast om er gebieden mee aan te duiden die groter zijn dan gemeenten, maar kleiner dan het land als geheel.

(Walter, 1994)

§ 6.3.3 Regio-indelingen

De keuze voor een bepaalde regio-indeling is afhankelijk van het beoogde resultaat. Een Milieubeleidsplan zal vanzelfsprekend vaker uitgaan van een regio-indeling op basis van fysische kenmerken. Hiermee bedoel ik natuurlijke eenheden, zoals stroomgebieden of een natuurgebied zoals de Veluwe. Helaas is het in de praktijk zo dat zo'n plan vaak gebonden is aan een administratieve regio, zoals bijvoorbeeld de provincie. Vaak ook verzuimd men dan over de grenzen van deze administratieve regio te kijken. Het gebiedsgerichte beleid wat de laatste decennia in opkomst is breekt hiermee. (zie hoofdstuk 3). In de Vijfde Nota heeft men het begrip *stedelijk netwerk* geïntroduceerd. Hierbij wordt een indeling op antropogene kenmerken voorgestaan. Door het in het vooruitzicht stellen van allerlei subsidies probeert het Rijk de gemeenten in deze regio's tot samenwerking te brengen, en zo de administratieve regio te verenigen met de antropogene regio.

De regio en zijn gebruiker

Ik heb in eerste instantie gekeken naar vormen van intergemeentelijke samenwerking, zoals bijvoorbeeld de stadsregio's. Ondanks initiatieven als de stadsprovincie, en het benoemen van de stadsregio's tot vervoersautoriteit, blijft de bestuurlijke macht van deze regio's echter beperkt. Ik heb derhalve gekozen om mijn onderzoek toe te spitsen op de provincie. Dit betekent echter niet

Nederland is onderverdeeld in 12 provincies, deze provincies zijn weer zijn onderverdeeld in ongeveer 600 verschillende gemeenten, die weer zijn onderverdeeld in verschillende steden, dorpen, gehuchten en/of deelgemeenten. De gemeenten worden vaak ingedeeld in regio's om een bepaald 'probleem te tackelen'. Zo bestaat Nederland uit 19 Arrondissementsrechtbanken, 42 Brandweergebieden, 50 CebuCo-verzorgingsgebieden, 40 Corop-gebieden, 129 economisch-geografische gebieden, 5 Gerechtshoven, 27 Gezondheidsregio's 55 GGD-gebieden, 61 Kantongebieden, 19 Kieskringen voor de Tweede Kamer, 4 Landsdelen, 66 Landbouwgebieden die verdeeld zijn over 14 Groepen Landbouwgebieden, 80 Nodale gebieden, verdeeld over 25 Onderwijsgebieden, 25 Politieregio's, 18 RBA gebieden, 17 Toeristengebieden, 54 Verkeersgebieden, 18 verkeerslandsdelen, 42 WGR-samenwerkingsgebieden, en 31 of 46 Woningmarktgebieden. Verder zijn er 21 Agglomeraties, een aantal CeBuCo-subverzorgingsgebieden, een aantal Corop-subgebieden, 26 Stadsgewesten, en natuurlijk zijn er ook gemeenten waarvan het ene deel tot een andere regio of een ander gebied hoort dan een ander deel van die gemeente, om het gemakkelijk te maken. (www.chs.nl)

dat dit per definitie onderwerp is van de besproken integrale ruimtelijke plannen. Zo werkt Zuid-Holland bijvoorbeeld al met 4 streekplangebieden. Uit de opsomming hiernaast blijkt dat Nederland en ook Zuid-Holland op veel meer manieren in regio's is op te delen.

Al deze regio's hebben hun eigen bedenkers en gebruikers. En al deze gebruikers hebben zo hun agenda's, en dus andere eisen en wensen voor hun regio-indeling. De gebruikers zijn beleidsmakers en onderzoekers, vaak van overheden, maar ook van andere organisaties. Soms is de indeling voor een speciaal doel gemaakt, soms is zo maar een indeling genomen.

Aanbeveling

Vanuit het oogpunt van flexibiliteit lijkt deze grote hoeveelheid regio-indelingen ideaal. Elk van de indelingen is toegespitst op een bepaald 'probleem'. In mijn ogen is deze flexibiliteit slechts schijn. De indelingen zijn weinig flexibel doordat ze bijzonder sectoraal en al helemaal niet actueel zijn. Het verdient in elk geval aanbeveling eens te zoeken naar een *uniforme indeling*. Dit maakt het overleg gemakkelijker. Vaak is de gemeente partij en wanneer je elkaar bij verschillende overleggen ziet, ken je elkaar beter en zie je elkaar vaker, zodat ook lopende zaken af en toe doorgesproken worden. Ook bevordert een uniforme indeling de synergie-effecten. Het is natuurlijk voordelig als beleid op het gebied van bijvoorbeeld ziektezorg, veiligheid en ruimtelijke ordening gemakkelijk op elkaar kunnen worden afgestemd. Ook onderzoeksbureaus als het CBS of het CPB maken gebruik van regio-indelingen. De cijfers die deze onderzoeken genereren zijn vaak moeilijk bruikbaar om beleid op te baseren omdat ze een andere regio-indeling hanteren dan de indeling die gebruikt wordt bij het uitvoeren van het beleid. Dit is natuurlijk niet handig. Onderzocht dient te worden in hoeverre de regio-indeling op een bepaald terrein terecht gebaseerd is op een specifieke ruimtelijke, functionele of historische samenhang. Wanneer dit niet het geval is staat niets een uniforme regio-indeling in de weg. Een voorbeeld van een uniforme regio is Haaglanden. (zie kadertekst hiernaast) Men moet hierbij echter oppassen dat er niet opnieuw hoge hekken worden opgetrokken, nu niet op de gemeentegrenzen, maar op de grenzen van de stadsregio.

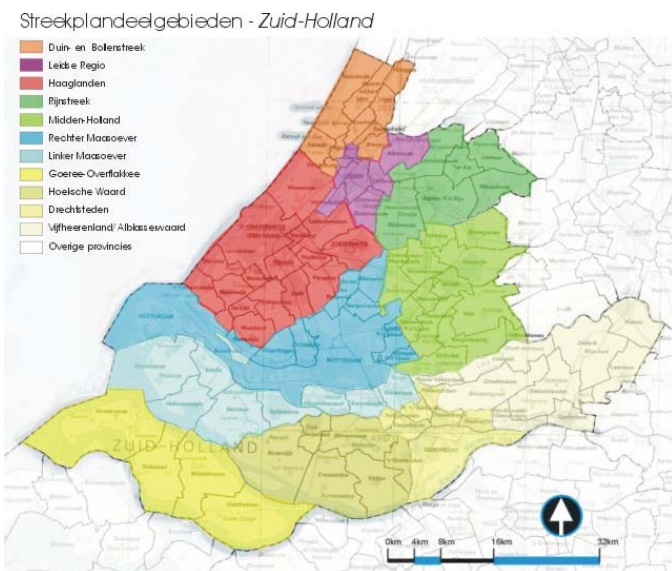
§ 6.3.4 Regio's in Zuid-Holland

Zuid-Holland bestaat uit 12 Waterschappen, 4 Streekplangebieden, 11 streekplandeelgebieden, 5 WGR-samenwerkingsgebieden, 5 REO's,, etc.

Bij het analyseren van de regio-indelingen in Zuid-Holland zie je al gauw dat er zeer veel verschillen zijn tussen de indelingen. (zie bijlage) Er zijn een aantal gemeenten die wel haast een identiteitscrisis moeten hebben, bij elk overleg zitten ze weer met andere partijen aan tafel. Buiten het feit dat het lastig is om te onthouden of je nou bij Rijnmond hoort, of bij Zeeland, of Zuid-Holland Zuid, is het op deze manier ook erg lastig om de verschillende beleidsgebieden op

Haaglanden

Een voorbeeld van een regio in Zuid-Holland die vrij uniform is, is Haaglanden. Een aantal jaren geleden was er sprake van het vormen van een stadsprovincie Haaglanden, nu gaat Haaglanden door als Stadsgewest. Toen is een begin gemaakt met de uniformering van de regio-indeling, nu heeft men daar profijt van. Het bestuur van het Stadsgewest wordt gevormd door afgevaardigden van elk van de zestien gemeenten in de regio Haaglanden. Er is een bureau met bijna honderd medewerkers. Het Stadsgewest houdt zich bezig met o.a. openbaar vervoer, bouwlocaties en bedrijventerreinen. In samenwerking met de Kamer van Koophandel Haaglanden en de HBC, probeert Haaglanden zich, middels allerhande informatiemateriaal, te profileren als een regio waar men goed kan ondernemen, werken, wonen en recreëren. (HBC staat voor de Ontwikkeling Maatschappij Haaglanden; dit is een zelfstandige stichting die op initiatief van de KvK, het Stadsgewest, de Provincie Zuid-Holland en het regionale bedrijfsleven is opgericht om objectief en kosteloos bedrijven te informeren en te begeleiden naar een passende vestigingslocatie.)



Figuur 6.5: 'Subregio's' Streekplandeelgebieden

elkaar af te stemmen. Zo hebben de Rijnstreek gemeenten (o.a. Alpen aan de Rijn) Regionaal Economisch Overleg met de REO Rijn-, en Bollenstreek (o.a. Leiden), terwijl ze een Streekplan opstellen in samenwerking met Midden-Holland en Alblasserwaard/Vijfheerenland (o.a. Gouda en Gorinchem). Een ander voorbeeld is de Gemeente Vianen, die bij veel regio-indelingen is ingedeeld bij Utrechtse gemeenten.

Het is natuurlijk ondoenlijk om alle regio-indelingen ineens op de schop te nemen, dit zou teveel (onnodige) reorganisatie problemen met zich meebrengen. Daarnaast functioneren een aantal regio-indelingen op dit moment gewoon goed. Bij een nadere analyse blijkt met name het *streekplandeelgebied* behoorlijk bruikbaar te zijn als 'subregio' van gemeenten. De gemeenten die tot een subregio behoren, kunnen wel bij een andere regio horen, maar doen dat dan met de gehele subregio. Dit zou een begin kunnen zijn van een nadere regio-indeling. Wel kan deze indeling nog iets aangescherpt worden. Zo wordt Haaglanden in veel gevallen onderverdeeld in een Regio Den Haag en Delft & Westland, en lijkt de onderverdeling van Rijnmond in Linker- en Rechteroever 'kant noch wal te slaan'. Dit verdient nader onderzoek te worden.

Voor het concept van het beslissingsvenster is het onwenselijk om al te veel vast te leggen. Afhankelijk van het probleem en/of de insteek van het plan moet het plangebied aangepast kunnen worden. Het is echter ook zeer praktisch om tussen de gemeenten onderling min of meer vaste samenwerkingsverbanden te creëren. De ideale oplossing ligt ergens in het midden.

§ 6.3.5 De Zuidvleugel

Voor dit beslissingsvenster heb ik de regio Zuidvleugel gekozen (zie figuur 6.6). Het gaat hier om het zuidelijke gedeelte van de Randstad. Dit stedelijk netwerk zal ik als geheel bekijken en het plan zal in eerste instantie niet gebonden zijn aan bijvoorbeeld gemeentegrenzen of andere regio-indelingen. Uitgangspunt voor de regio is dus de werking van het stedelijk netwerk. Dit is ook het gebied in Zuid-Holland waar het mobiliteitsvraagstuk het meest pregnant aanwezig is en waar de verstedelijkingsdruk het hoogst is. Ook is hier de woning- en kantorendichtheid hoog genoeg om na te denken over hoogwaardig openbaar vervoer.

Het zou in mijn ogen interessant zijn om ook het concept van de Deltametropool in dit licht te bekijken. In het kader van het behapbaar houden van het probleem heb ik er toch voor gekozen om alleen de Zuidvleugel te bezien. Zeker bij vraagstukken met betrekking tot de HSL en het rondje Randstad zou de hele Deltametropool in zijn samenhang moeten worden bekeken. De Zuidvleugel volstaat voor wat betreft het regionale openbaar vervoer.

Voor deze regio zijn een hoop plannen in omloop. Naast de vigerende Streekplannen voor Rijnmond, Zuid-Holland West en Zuid-Holland Zuid, die allen een deel van de regio beslaan, onder andere het Beleidsplan Milieu en water, het PVVP en de PEV van de provincie. Verder hebben ook de stadsregio's Haaglanden en Rotterdam ruimtelijke plannen gemaakt, is er een plan van het bestuursplatform Zuidvleugel, het AreA project, de Groenblauwe Slinger het plan Norder, RandstadRail, en nog diverse andere plannen. Een regio waar een enorme hoeveelheid aan plannen en projecten voor bestaat dus. Meer hierover in paragraaf 6.5*(?).

De Zuidvleugel

De Randstad van Nederland bestaat uit de Noordvleugel en de Zuidvleugel. De Zuidvleugel, gelegen tussen kust, Groene Hart en Delta, omvat de Leidse regio, Haaglanden, de regio Rotterdam en de Drechtsteden.

De Zuidvleugel vervult een motorfunctie voor de Nederlandse economie. Op slechts 5 procent van de oppervlakte van Nederland wordt 20 procent van het nationale inkomen verdiend. De kracht van de Zuidvleugel zit in de grote verscheidenheid aan landschappen en diversiteit aan activiteiten: de wereldhaven (Rotterdam), het regeringscentrum en centrum van internationaal recht (Den Haag), cultuur, onderwijs (universiteiten in Leiden, Delft, Rotterdam en diverse hogescholen), het glastuinbouwcentrum in het Westland en hoogwaardige dienstverlening.

De Zuidvleugel wil de komende jaren een ingrijpende transformatie doormaken naar een kennisintensieve brainport met hoogwaardige stedelijke woonmilieus en groen- en waterstructuren. Om deze transformatie mede vorm te geven is in 1997 het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel opgericht.

Het doel van het Platform is om met behoud van eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de afzonderlijke leden te komen tot afstemming en samenwerking in de Zuidvleugel: alliantievorming, functioneel en resultaatgericht, in plaats van structuur- en schaaldiscussies. Samenwerking gericht op zowel het ontwikkelen van een integrale lange termijnvisie op de sociaal-economische en ruimtelijke toekomst van de Zuidvleugel, als op het vertalen van deze visie naar concrete projecten en programma's en het organiseren van de (versnelling in de) realisatie hiervan.

(<http://www.zuidvleugel.nl>)



Figuur 6.6: De Zuidvleugel naar de adviescommissie Zuidvleugel



Figuur 6.7: 'Van Mainport naar Brainport!'

Bestuurlijk Platform Zuidvleugel

Het doel van het Platform is te komen tot afstemming en samenwerking in de Zuidvleugel: alliantievorming, functioneel en resultaatgericht, in plaats van structuur- en schaaldiscussies. Dit met behoud van eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de afzonderlijke leden. De samenwerking is gericht op:

- Het ontwikkelen van een integrale lange termijnvisie op de sociaal-economische en ruimtelijke toekomst van de Zuidvleugel;
- Het vertalen van deze visie naar concrete projecten en programma's.

Hierbij staat het organiseren van de realisatie en de voortgang centraal. In het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, onder voorzitterschap van de Commissaris der koningin in Zuid-Holland, hebben bestuurders uit onderstaande organisaties zitting: De provincie Zuid-Holland, De gemeenten Den Haag en Rotterdam, De Leidse regio, Haaglanden, De regio Rotterdam, De Drechtsteden, De glastuinbouwsector

Daarnaast zijn op dit moment de volgende ministeries ambtelijk vertegenwoordigd: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Visserij, Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat

De maatschappelijke organisaties en de private partijen worden bij discussies betrokken via conferenties, debatten en workshops en via de Zuidvleugelalliantie. Deze 'denktank' zal gevraagd en ongevraagd adviezen verstrekken aan het Bestuurlijk Platform.

Het Zuidvleugelbureau

In 2000 heeft het bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ) besloten tot het instellen van een Zuidvleugelbureau. Het bureau moet bewerkstelligen dat er een gelijkwaardige samenwerking zal ontstaan tussen de bij het platform betrokken partijen. Deze partijen kunnen zo hun verantwoordelijkheden beter delen.

Dit moet uiteindelijk leiden tot een sterkere synergie in de Zuidvleugel. Daardoor zal zowel door het Rijk als marktpartijen meer geïnvesteerd gaan worden in de kwalitatieve ontwikkeling van de Zuidvleugel van de Randstad. Het kleine bureau functioneert als een programmabureau. (www.zuidvleugel.nl)

§ 6.4 De Actoren

§ 6.4.1 Inleiding

Zoals gezegd in paragraaf 5.4.4 heeft de complexiteit van de bestuurlijke organisatie direct te maken met het aantal betrokken actoren. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor dit beslissingsvenster. Later zullen we zien dat de plannen voor regionaal openbaar vervoer zoals die er op dit moment liggen voor een groot deel door deze factor worden bepaald.

In deze paragraaf zal ik kort ingaan op de actoren die direct bij dit beslissingsvenster betrokken zouden moeten worden. Ik zal eerst ingaan op rol van de overheid, in dit geval in eerste instantie de provincie, die de regisseursrol in deze zou moeten oppakken. In paragraaf 6.4.3 wordt de rol van de openbaar vervoer bedrijven nader uitgelicht. In 6.4.4 schets ik de rol van de burger. Ten slotte zal ik kort ingaan op de rol die marktpartijen zouden kunnen, en misschien wel moeten, spelen. In een volgende fase van de planvorming zouden er nog meer actoren bij betrokken kunnen/moeten worden, zoals bijvoorbeeld bewoners en ondernemers.

§ 6.4.2 De Overheid

Provincie

In mijn ogen zou de provincie hier de regisseursrol op moeten pakken. Ik realiseer me dat zij op dit moment nog weinig armslag hebben. Ondermeer gezien de benoeming van de stadsregio's tot vervoersautoriteit, de beperkte financiële middelen, en de complexiteit van de bestuurlijke organisatie. In deze vorm zou de provincie als voorloper en 'objectieve' voorzitter een grote rol kunnen en moeten spelen.

Gezien het gekozen gebied zou het wellicht voor de hand liggen het bestuursplatform Zuidvleugel bij dit venster te betrekken. In mijn ogen is dit platform echter onvoldoende ingericht op dit specifieke beslissingsvenster. Het is een goed initiatief tot meer samenhang en integratie maar dreigt een instituut op zichzelf te worden, en de bestuurlijke organisatie juist complexer te maken. Wel zou het platform een platform kunnen zijn waar in eerste instantie het idee gelanceerd en contacten gelegd kunnen worden. (zie inzet hiernaast)

Regionale bestuursorganen

De regionale bestuursorganen, in dit geval Stadsgebied Haaglanden en Stadsregio Rotterdam, zijn op dit moment ook de vervoersautoriteit. Dat wil zeggen dat ze verantwoordelijk zijn voor in elk geval een groot deel van de verkeers- en vervoersbudgetten. Ook de Leidse regio, en de regio Drechtsteden moeten in dit stadium worden betrokken, al is het in eerste instantie alleen ter informatie.

www.haaglanden.nl, www.stadsregio.rotterdam.nl, www.drechtsteden.nl, www.leidseregio.nl

Gemeenten

Gemeenten zijn eerstverantwoordelijke bij activiteiten op hun grondgebied, en zij zullen dan ook met name in een later stadium intensief bij het planproces betrokken moeten zijn. In eerste instantie kan dit via de stadsregio's

§ 6.4.3 Openbaar vervoerbedrijven

De openbaarvervoerbedrijven zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de exploitatie van het openbaar vervoer, en op dit moment is het nog zo dat zij het voor en grot deel voor het zeggen hebben. Zij zullen dus vanaf het begin bij het planproces betrokken moeten zijn. Samenwerking tussen met name de beide regionale vervoersbedrijven is hierbij van het grootste belang. Het stukje hiernaast is wat dat betreft illustrerend voor de onderlinge verhoudingen tussen bijvoorbeeld de HTM en de RET.

Voor een optimale afstemming van het openbaar vervoersnetwerk zijn in een later stadium ook NS en Connexxion gesprekspartners en dus indirect betrokken.

www.ret.totterdam.nl, www.htm.nl, www.ns.nl, www.connexxion.nl

§ 6.4.4 Burgers

In eerste instantie zullen de burgers niet direct betrokken worden, maar het is belangrijk voor het draagvlak om ze goed te informeren. Zodat ze niet ineens met plannen worden geconfronteerd die ze nooit hebben zien aankomen, dan de kont tegen de krib gooien en het planproces langdurig vertragen.

In de uitwerking van het planproces is het belangrijk om de omwonenden niet alleen te informeren, maar hen actief te betrekken zodat ook zij invloed uit kunnen oefenen op het uiteindelijke programma ter plaatse. Het gaat ten slotte om hun dagelijkse leefomgeving. Indien het gaat om een nieuw woon- of werkgebied verdient het de moeite contact op te nemen met toekomstige bewoners.

Strategische projecten: Randstadrail

De RET vervult diverse rollen bij de ontwikkeling van RandstadRail. Als Tak van Dienst is de RET adviseur van de gemeente Rotterdam bij de uitwerking van het Statenwegtracé. Daarvoor is in 2000 een conceptprogramma van uitgangspunten opgesteld, waarbij de exacte ligging van het traject en de stations nader is uitgewerkt. Ook voor de aansluiting op metrostation CS zijn diverse varianten opgenomen. Begin 2001 moet hierover bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden, waarna een subsidieaanvraag voor de infrastructuur bij de minister kan worden ingediend. De opdrachtgevers van RandstadRail hebben RET en HTM gevraagd voor de exploitatie een nieuw bedrijf op te richten. (www.ret.totterdam.nl)

De rol van de spoorwegexploitanten in Japan

In Japan rijdt een treindienstmodel dat sterk vergelijkbaar is met de Nederlandse stop-, snel- en intercitytreinen, echter aangevuld met een hoogfrequent stadsgewestelijk systeem op dezelfde sporen. Er rijden dus veel treinen met verschillende kenmerken over hetzelfde spoor, meer dan 25 treinen per uur over een tweesporig baanvak. Het grote verschil met Nederland is dat op logische plaatsen inhaalsporen liggen, meestal ter hoogte van de stations. De infrastructuur is grotendeels in handen van de exploitant, die hierdoor zijn infrastructuurbehoefte optimaal kan afstemmen op de dienstregeling (en vice versa) en inhaalsporen kan aanleggen waar nodig. De aanlegkosten voor de infrastructuur komen voor rekening van de exploitant. De kosten voor extreem dure voorzieningen als (metro)- tunnels komen voor rekening van de overheid. De private exploitanten werken samen met de gemeentelijke vervoerbedrijven.

De Japanse spoorwegexploitanten houden zich nadrukkelijk ook bezig met ruimtelijke ontwikkelingen. Op belangrijke knooppunten worden door de spoorbedrijven winkelcentra, kantoren en hotels gebouwd, geïntegreerd met het station. Langs spoorlijnen worden woonwijken gebouwd met hoogwaardige en gewilde 'spoorwoningen', met vanzelfsprekend een centrale plaats voor het station. De meeste van de private spoorwegondernemingen verdienen intussen meer met vastgoedontwikkeling dan met het daadwerkelijk vervoeren van reizigers.

In het verleden hebben veel private spoorwegmaatschappijen grote hoeveelheden land gekocht. Door de enorme stijging van de waarde van het land na aanleg van de spoorlijn (tot wel 57% op de Tokaido-lijn, 50 km ten zuidwesten van Tokyo) maakten de spoorwegmaatschappijen enorme winsten, waaruit de aanleg van de spoorlijn kon worden gefinancierd. Tegenwoordig is het vaak veel moeilijker om van tevoren grote hoeveelheden grond te verwerven, reden waarom contracten worden afgesloten met vastgoedontwikkelaars. Voor de verdeling van de winsten uit de waardeverhoging van het land zijn wettelijke regels van kracht. De vastgoedontwikkelaar dient de helft van de kosten van de aanleg van het spoor te betalen en verkoopt de voor het spoor benodigde grond tegen marktprijs zonder spoorontsluiting. Tevens ontvangt de spoorwegmaatschappij een deel van de waardeverhoging van de grond. Indien aan deze regels wordt voldaan, keren zowel de lokale overheid als de centrale overheid een subsidie uit van ieder maximaal 18% van de aanlegkosten. (Goudappel, 2000)

§ 6.4.5 Marktpartijen

Marktpartijen zijn onontbeerlijk bij de realisatie van bijna alle projecten. Zeker met het privatiseren van woningcorporaties en openbaar vervoerbedrijven. Het verdient zeker aanbeveling enkele grote partners er reeds in het begin van het planproces bij te halen. Ik heb de openbaar vervoerbedrijven bij dit project zelfs apart genoemd omdat deze zeker niet mogen ontbreken. In het artikel hiernaast is aangegeven wat de rol van deze vervoerbedrijven zou kunnen zijn. Al is de positie van de vervoersbedrijven in Japan niet vergelijkbaar met die in Nederland, kan in elk geval geleerd worden dat door de aanleg van openbaar vervoersinfrastructuur een grondwaardestijging kan worden geconstateerd. Deze kan worden gebruikt om de aanleg van deze infrastructuur te financieren.

De kennis en financieringsmogelijkheden van deze partijen is in zogenaamde PPS-constructies (publiek private samenwerking) zeer waardevol gebleken. In het beslissingsvenster is het veel meer dan bij de traditionele planvormen mogelijk om hen in een vroeg stadium te betrekken.

§ 6.4.6 Conclusie

In deze paragraaf is slechts een overzicht van de eventueel te betrekken actoren genoemd. Het maakt ongeveer duidelijk welke partijen wat voor rol kunnen of zouden moeten spelen in dit beslissingsvenster. De uiteindelijke samenstelling van een projectgroep is voer voor organisatiedeskundigen en behoort niet tot de competentie van de stedenbouwkundige. Het idee is echter dat de keuze voor de te betrekken actoren heel duidelijk vanuit de opgave en eventueel de oplossing van die opgave ingegeven zou moeten worden. Voor het bepalen van deze inhoudelijke aspecten kan de stedenbouwkundige wel degelijk een grote rol spelen.

§ 6.5 Analyse

§ 6.5.1 Inleiding

De opgave die er ligt lijkt ook door diverse partijen te zijn opgepakt. De projecten die hier op inspelen zijn echter vooral sectoraal of anders op een beperkt schaalniveau. Zo hebben alle regio's in de Zuidvleugel wel een openbaar vervoersvisie en zijn er diverse in principe onsamenhangende woningbouwlocaties in de Zuidvleugel aangegeven.

Het meest pregnante voorbeeld is het RandstadRail project. Dit is qua intentie de oplossing voor de genoemde opgave. Ze is echter bijzonder sectoraal opgezet, en is uiteindelijk één groot compromis geworden. De betrokken partijen zijn zelf niet geheel ontevreden, maar ik hoop in dit hoofdstuk te kunnen laten zien hoe het beter kan.

§ 6.5.2 Geschiedenis

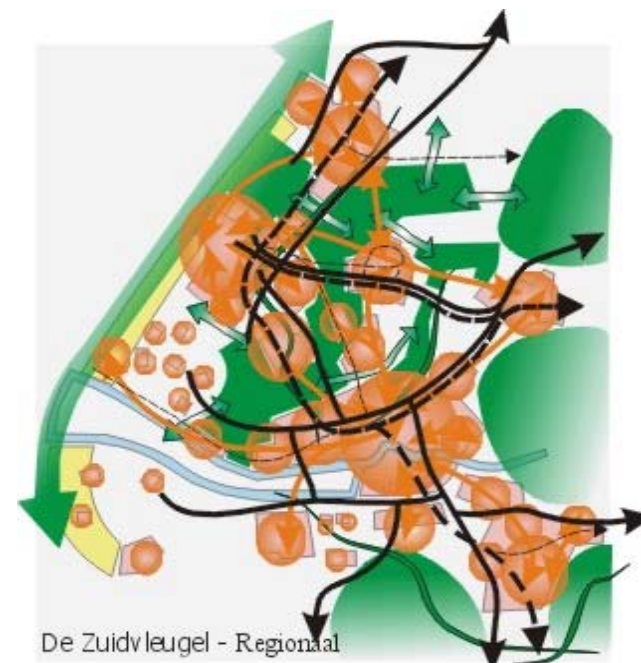
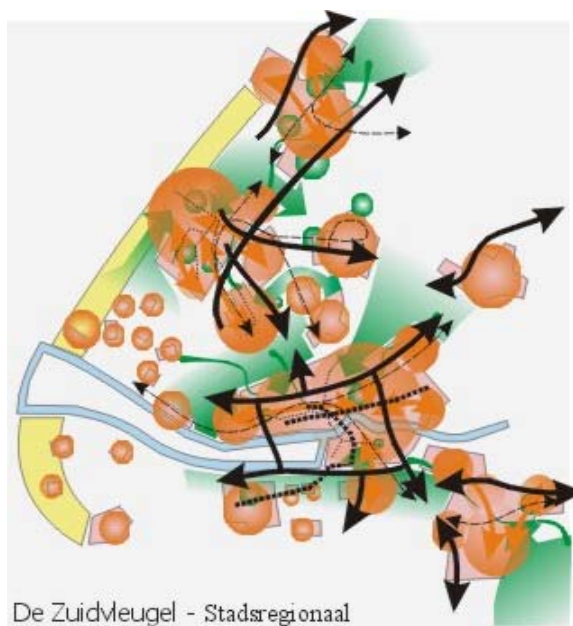
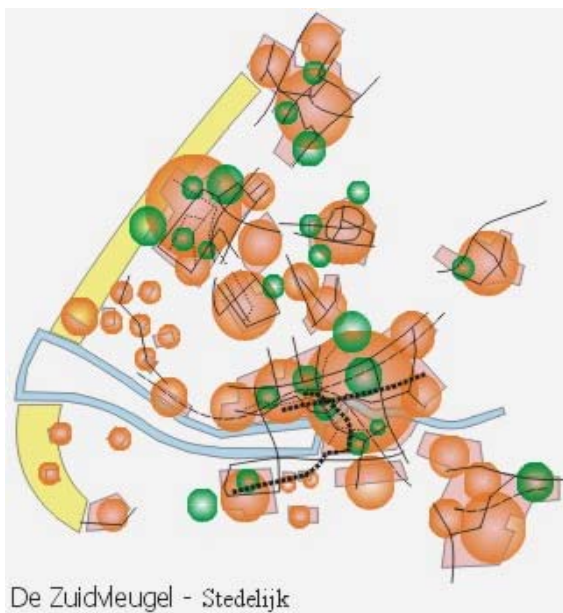
Al we naar de geschiedenis van de Zuidvleugel kijken zien we dat de stedelijke kernen in de afgelopen eeuw enorm naar elkaar toegegroeid zijn. Dit is te zien in figuur 6.8, de donkerste gebieden zijn het oudste. (zie ook de bijlagen). Het verstedelijkings- en mobiliteitsvraagstuk was in de eerste helft van de vorige eeuw nauwelijks een vraagstuk te noemen. De woningbehoefte kon binnen de grenzen van de gemeente gemakkelijk worden opgelost en de meeste voorzieningen waren in de afzonderlijke steden en dorpen te vinden. Er was dus geen grootschalige behoefte om zich van stad naar stad te verplaatsen. Rotterdam en Den Haag zijn tot vanaf de oorlog gestaag blijven groeien en vanaf 1980 kwam er voor het eerst aandacht voor de Stadsregio's. Den Haag heeft zich voor zijn woningbehoefte moeten wenden tot ondermeer Zoetermeer, en ook andere steden zoals Dordrecht en Leiden hebben zich meer op hun eigen regio gericht. De afgelopen twintig jaar zijn deze regio's echter aan elkaar gegroeid, en in mijn ogen is een aanpak op zuidvleugelniveau onontbeerlijk.



Figuur 6.8: 'De geschiedenis van de Zuidvleugel

Visie

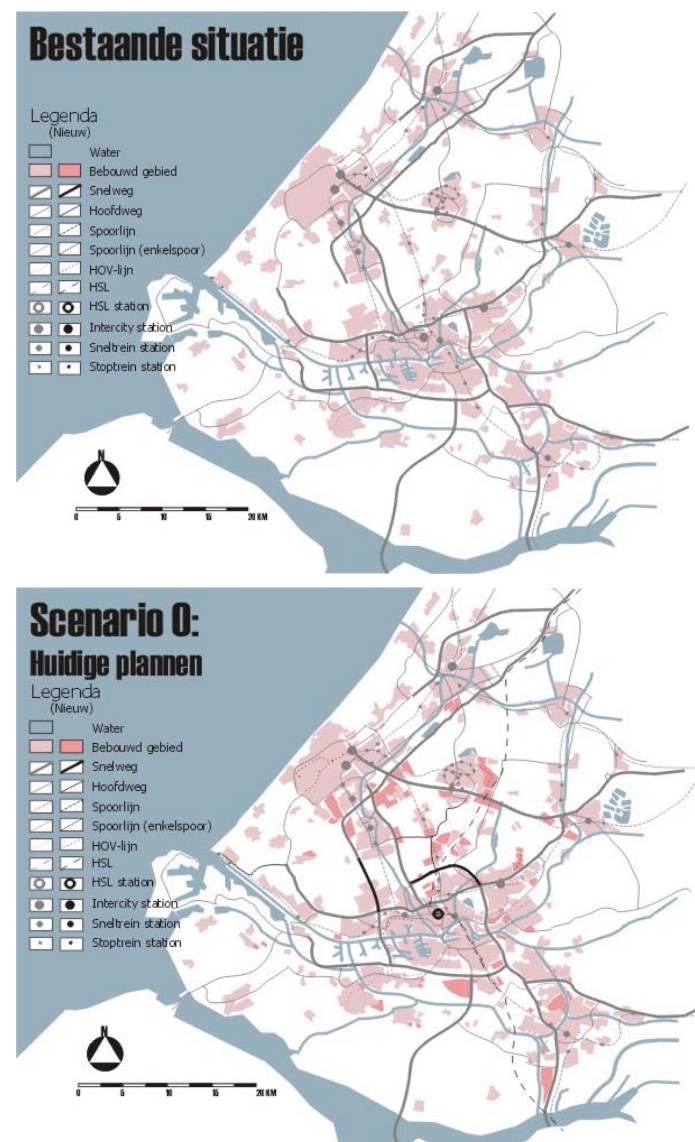
Door de enorm gegroeide mobiliteit van de Nederlander zijn we genoodzaakt van een stadsregionale aanpak naar een regionale aanpak te gaan. In onderstaande figuren is deze visie verbeeld. (zie ook de bijlagen) Waar de kernen eerst vooral op zichzelf gericht waren, kwam er op den duur meer aandacht voor de (verbinding met) de regio. Deze 'stadsregio's' zijn nog te veel naar binnen gericht. Nu is het tijd geworden voor een regionale aanpak,; Netwerkstad Zuidvleugel.



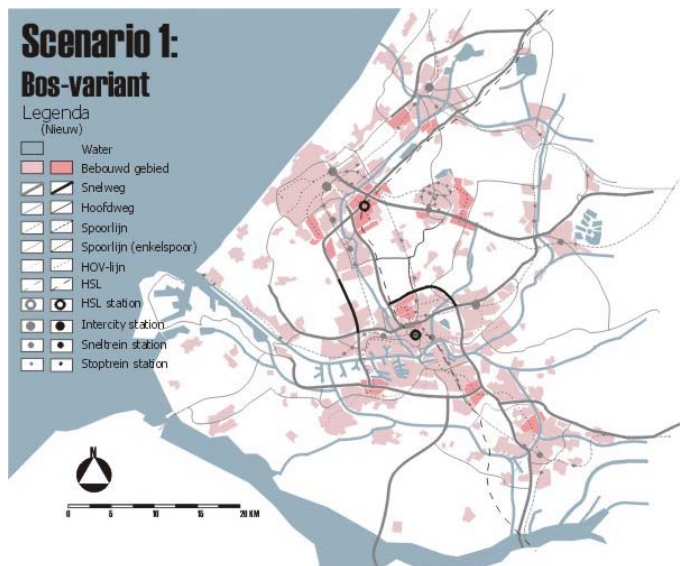
Figuur 6.9: van een stedelijke naar regionale visie

§ 6.5.3 Inventarisatie

Wanneer we nu kijken naar de huidige situatie en de plannen voor de toekomst van de Zuidvleugel zien we een nogal versnipperd beeld. Dit bevestigt mijn vermoeden dat er nog absoluut geen sprake is van een regionale aanpak. (zie A4 tekeningen in bijlage) De nieuw geplande woon- en werkgebieden lijken achteloos tegen bestaande kernen aangeplakt, elke kern zijn eigen nieuwbouw. De grootschalige nieuw aan te leggen infrastructuur heeft weinig relatie met deze nieuwbouwgebieden, een meer samenhangend plan moet mogelijk zijn.



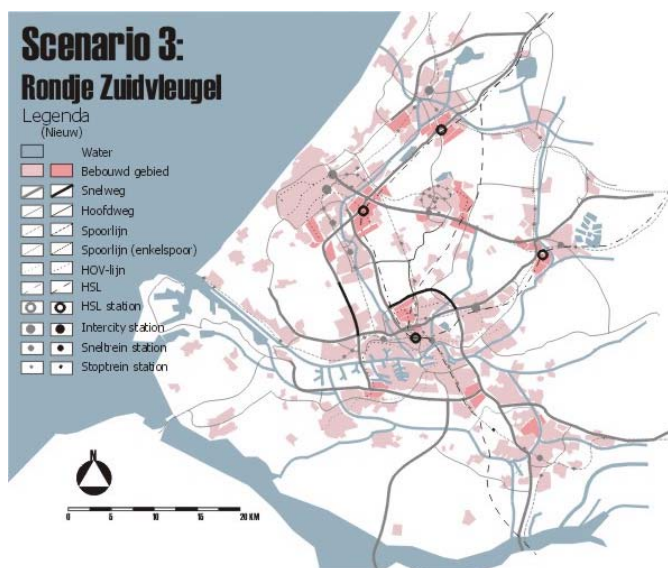
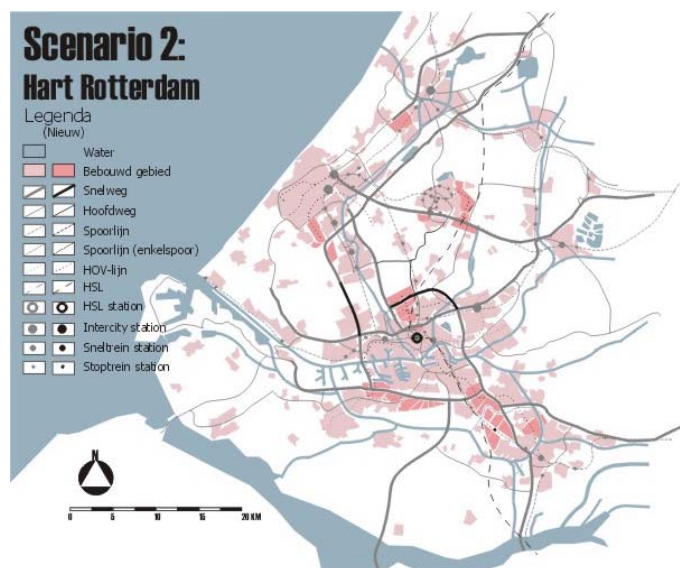
Figuur 6.10: Zuidvleugel, bestaande situatie en plannen



Scenario's

Als een soort van vingeroefening heb ik, op basis van de huidige situatie, een drietal scenario's geschetst. In deze scenario's probeer ik met een bepaalde visie een logisch verband te leggen tussen de infrastructuuruitbreidingen en de nieuwe woon- en werkgebieden. (zie A4 tekeningen in bijlage)

In scenario één ga ik uit van de Bos-variant voor de HSL lijn. De HSL stopt nu zowel op Rotterdam CS als op een nieuw te ontwikkelen locatie nabij het Prins Clausplein aan de rand van Den Haag. In mijn ogen kan de Zuidvleugel zich op die manier veel evenwichtiger ontwikkelen. Bovendien hoeft de HSL zo niet meer dwars door het groene hart. Uitbreidingen concentreren zich rond de twee grote steden en worden, voorzover dit nog niet aanwezig is, door middel van hoogwaardig openbaar vervoer verbonden met Den Haag en Rotterdam en de HSL stations. Scenario twee is gebaseerd op de huidige plannen. Door de Zuidvleugel slechts in Rotterdam aan te sluiten op het HSL netwerk, zou Rotterdam beschouwd moeten worden als het hart van de Zuidvleugel. De grootste uitbreidingen heb ik dan rondom Rotterdam gesitueerd. De investeringen in het regionale openbaar vervoerssysteem kunnen nu ook hier geconcentreerd worden.



Figuur 6.11: Drie scenario's voor de Zuidvleugel

§ 6.5.4 Hoogwaardig Openbaar Vervoer

Ik zie de Zuidvleugel als een zogenaamde Netwerkstad. De verschillende stedelijke regio's functioneren samen theoretisch als één stedelijk netwerk. In mijn ogen is een goed functionerend openbaar vervoer systeem hiervoor essentieel. Door nu nieuw aan te leggen hoogwaardige openbaar vervoerverbindingen te combineren met stedelijke ontwikkelingen, kunnen interessante synergie-effecten bewerkstelligd worden. Het openbaar vervoersysteem in de Zuidvleugel is dus het thema van dit beslissingsvenster. Andere vraagstukken die ik in deze case wil meenemen zijn het verstedelijkingsvraagstuk, en problemen ten aanzien van de versnippering van de open ruimte en de doorbreking van groene en blauwe netwerken.

Uitgangspunt blijft echter het oplossen van het mobiliteitsvraagstuk. Mede geïnspireerd door het Randstadrail project wil ik één HOV-systeem voor de Zuidvleugel creëren. Een systeem wat inmiddels zijn waarde al heeft bewezen is Light Rail.

Light Rail

Het Amerikaanse begrip 'Light Rail' is een verzamelnaam voor verschillende vervoerstechnieken die tussen tram en trein in zitten. Het materieel is licht en heeft altijd een tramachtig karakter. Maar het is wel in staat om - net als de trein - langere afstanden te maken dan de tram. Met Light Rail worden de voordelen van tram en trein gecombineerd en de nadelen vermeden. De relatief kleine halteafstanden van Light Rail maken een meer verfijnde stedenbouwkundige ontwikkeling mogelijk.

Daarnaast biedt de aanleg van Light Rail in een bestaande stad kansen om de kwaliteit van de openbare ruimte op te voeren. De laatste jaren wordt dan ook veel gesproken over Light Rail. Zo betoogt M.G. van den Heuvel in zijn in november 1997 verschenen proefschrift 'Openbaar Vervoer in de Randstad' dat met Light Rail een aantal van de mobiliteitsproblemen waar Nederland mee worstelt, kan worden opgelost. Volgens Van den Heuvel juist vanwege die combinatie van tram- en treinvoordelen.

(<http://www.xs4all.nl/~rajvdb/lra/> , De Light Rail Atlas)

Er zijn vooral ook in het buitenland een aantal uitstekende voorbeelden van Light Rail te vinden. Ook in Nederland is men met Light Rail aan de slag gegaan. Onder de naam Randstad Rail is men een aantal jaren geleden in de Zuidvleugel begonnen om een Light Rail systeem aan te leggen. Dit gaat helaas niet geheel voorspoedig. (meer daar over in de onderstaande alinea's)



Figuur 6.12: 'Lightrail systeem in Salzburg

RandstadRail

Op 6 december 2001 hebben minister Netelenbos en vertegenwoordigers van het stadsgewest Haaglanden en de Rotterdamse regio na een lange vertraging het contract over RandstadRail ondertekend. Het Rijk stelt 1,8 miljard gulden beschikbaar, de betrokken gemeenten uit het stadsgewest Haaglanden en de Rotterdamse regio tezamen 300 miljoen gulden.

In het nu definitieve plan bestaat RandstadRail uit de integratie van de Zoetermeerlijn in het Haagse tramnet via tramlijnen 3 en 6, respectievelijk naar Loosduinen en De Uithof, alsmede de verlenging van de Rotterdamse metro via de Hofpleinspoorlijn naar Den Haag C.S. Op het gemeenschappelijke traject hebben de haltes zowel hoge als lage perrons. Zoetermeer lijkt de verliezer, omdat de directe verbindingen vanaf hier naar Scheveningen (via C.S en tramlijn 1) en Rotterdam (ZoRO-lijn) vooralsnog uit de plannen zijn gehaald. De doortrekking naar Oosterheem gaat wel door, en op termijn is wellicht een verlenging van deze tak mogelijk naar een nieuw station op de HSL richting Rotterdam. De bouw start in 2003 en de eerste RR-voertuigen rijden in 2006. De koppeling tussen Hofpleinlijn en metro in Rotterdam is naar verwachting pas later klaar. De financiering van de tunnel in Rotterdam-Noord is nog steeds omgeven met onzekerheden, evenals de ambitieuze plannen met Rotterdam C.S. Eventuele financiële overschrijdingen komen voor rekening van de gemeente Rotterdam. Op de volgende pagina staat een uitgebreide beschrijving

(<http://www.xs4all.nl/~rajvdb/lra/> , De Light Rail Atlas)

Terugblik

RandstadRail is ontegenzeggelijk het meest tot de verbeelding sprekende Light Rail-project in Nederland. De bedoeling is om de lokale netten van Den Haag (tram) en Rotterdam (metro, en niet de tram!) via de te verbouwen Hofpleinlijn met elkaar te verbinden. Ook de bestaande Zoetermeerlijn zal als Light Rail-lijn onderdeel uitmaken van het ontworpen netwerk. Dat geldt ook voor de geplande verbinding tussen Rotterdam en Zoetermeer, hoewel dit nog wel heel lang gaat duren. De planvorming is al zo'n vijftien jaar aan de gang. En tot voor 1998 leek het er eenvoudigweg niet van te komen. Dat kwam vooral doordat eerdere planvarianten buitensporig ruim waren begroot (in de orde van drie miljard gulden en meer). Bovendien dreigde het project meermalen te stranden op gebrek aan samenwerking of zelfs botte belangentegenstellingen tussen de betrokken partijen van vervoerders, zoals de Nederlandse Spoorwegen, de Haagse HTM en de RET in Rotterdam. In 1998 is voor het eerst een haalbaar en betaalbaar compromisplan gemaakt. De eerste fase van dit plan kostte iets meer dan een miljard gulden en voorzag in een fysieke koppeling van de Zoetermeerlijn (als Light Rail) met het Souterrain, de tramtunnel annex parkeergarage in het centrum van Den Haag. Daarnaast zou ook in deze eerste fase de Hofpleinlijn omgebouwd moeten worden naar Light Rail-standaard. Deze lijn eindigde evenwel in Den Haag op het Centraal Station - net als nu de trein -, terwijl in Rotterdam vooralsnog geen fysieke koppeling zou worden aangebracht met de metrolijn onder het Weena en de Coolsingel.

In 1999 peilde de projectdirectie van RandstadRail de belangstelling bij investeerders voor het project. Een consortium bood vervolgens aan om RandstadRail op basis van publiek-private samenwerking (PPS) te financieren. Het consortium - dat bestond uit Adtranz (producent van materieel, onderdeel Daimler-Benz-concern), Ballast Nedam (Nederlandse bouwer), RET (vervoersbedrijf Rotterdam), HTM (vervoersbedrijf Den Haag), NS (spoorwegen) en ZWN (streekvervoerder, onlangs opgegaan in Connexion) - wilde zorg dragen voor het ontwerp, de aanleg, de exploitatie en het onderhoud van het project. Het nieuwe consortium leek daarmee sterke kaarten in handen te hebben. Het koppelde immers (inter)nationale expertise aan lokale kennis en reeds bestaande netwerken. In dezelfde tijd is ook een DBOM constructie - design, build, operate and maintain - onderzocht. Een dergelijke constructie zou echter belemmerend werken voor de bestaande eigendoms- en concessieverhoudingen (aldus het Aanvullend Advies RandstadRail, zich wat dit betreft basierend op de consultatie van marktpartijen).

Op zich is dit niet verwonderlijk. Op het moment dat bijvoorbeeld een buitenlandse maatschappij de aanvankelijk beoogde DBOM-constructie voor zijn rekening zou nemen, heeft bijvoorbeeld de HTM weinig zin meer om zijn lijnen aan RandstadRail te koppelen. Daarmee zou de HTM defacto zijn meest lucratieve lijnen verspelen aan de andere vervoerder. En zo ontstaat natuurlijk nooit het geplande integrale netwerk waar RandstadRail toch voor staat.

In het MIT van 1999 werd 1100 miljoen gulden voor RandstadRail beschikbaar gesteld. In dit bedrag paste echter bij lange na niet de door Rotterdam gewenste fysieke koppeling met het metronet via een geboorde tunnel.

(<http://www.xs4all.nl/~rajvdb/lra/>, De Light Rail Atlas)

Nieuwe plannen

Begin december 1999 is aan minister Netelenbos door het Stadsgebied Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland het 'Aanvullend Advies RandstadRail' aangeboden, met de veelzeggende ondertitel 'Spoorstraks de steden in'. Dat laatste drukt het deels nieuwe voornemen goed uit, onder meer gebaseerd op een brede consultatie van de marktpartijen medio 1999. Het is bedoeling dat zowel aan de Haagse als de Rotterdamse zijde door RandstadRail wordt geopenetreed in het stedelijke gebied. In Den Haag betekent dit dat naast de fysieke verbinding via de Beatrixlaan, een tweede koppeling met het tramnet wordt voorzien, over een viaduct dat diagonaal het emplacement van het Centraal Station gaat kruisen. Aan het reeds bestaande tramstation (naast C.S.) worden perrons toegevoegd ten behoeve van de RandstadRail-lijn uit Rotterdam. Desgewenst, of op termijn zou dan over de bestaande, maar nog wel aan te passen tramlijn naar Scheveningen kunnen worden doorgereden.

Zoals gezegd is de koppeling aan Rotterdamse zijde met de metro heel duur. Toch is vooralsnog in Rotterdam een veel goedkoper en doelmatiger alternatief onbespreekbaar, namelijk koppeling met het tramnet via een eenvoudig talud ter hoogte van de Bokelweg. Het goede nieuws ondertussen is dat er eindelijk toch consensus bestaat over de noodzaak van fysieke koppelingen in Den Haag, en in Rotterdam, en dat er - ondanks de hoge kosten - er een reëel perspectief is op daadwerkelijke realisatie van een eerste fase.

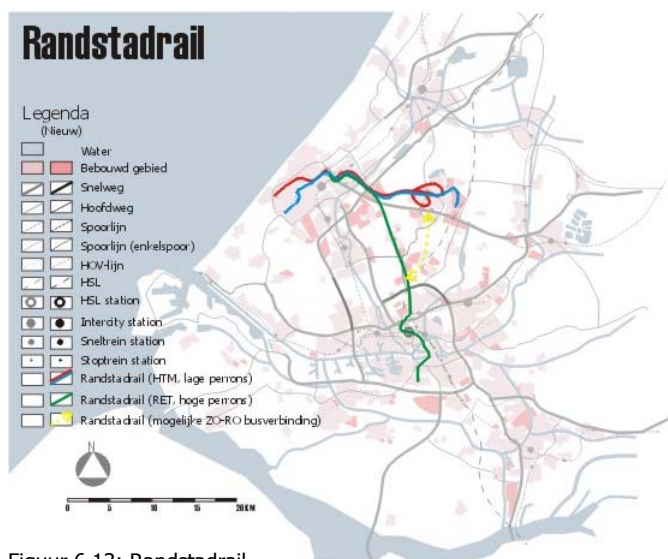
Typend is in dit verband het technisch-functionele compromis dat nu op tafel ligt. Namelijk het plan binnen het ontworpen RandstadRail-netwerk een onderscheid te maken tussen een lage-vloerdeel (Zoetermeer-Den Haag/centrum/zuidwest) en een hogevloer-deel (Rotterdam-Den Haag C.S.-Scheveningen). Het laatste betekent dat de tramlijn 1/9 naar Scheveningen ook geschikt moet worden gemaakt voor hogevloer-materieel. Het valt echte niet uit te sluiten dat er in eerste instantie toch andere technische oplossingen worden uitgetoet. Het MIT van 2000 reserveert 260 miljoen gulden voor RandstadRail.

Hiervan is 100 miljoen bestemd voor het afdekken van risico's, met name voor de bouw van een geboorde tunnel onder de Statenweg in Rotterdam. Bovendien kunnen delen van het project worden gefinancierd met geld uit het Bereikbaarheidsoffensief (BOR).

Begin 2000 is door de betrokken partijen een 'uitvoeringsovereenkomst' getekend.

Ondertussen zijn de plannen aan de Haaglandse zijde het meest uitgewerkt. Halverwege 2001 is er echter nog steeds geen beschikking door de minister afgegeven.

(<http://www.xs4all.nl/~rajvdb/lra/>, De Light Rail Atlas)



Figuur 6.13: Randstadrail

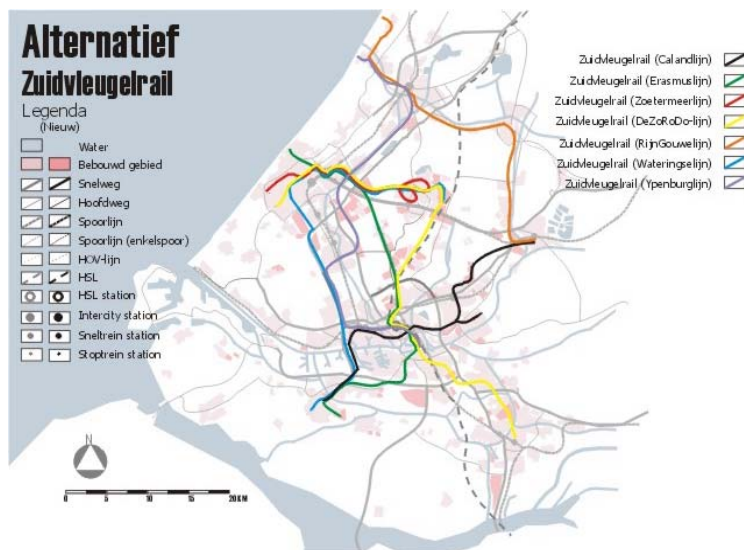
§ 6.6 Alternatief!?

§ 6.6.1 Inleiding

In de vorige paragraaf heb ik beschreven hoe moeizaam het Randstadrail project verloopt. Daarvoor heb ik al gezegd dat de Zuidvleugel als een geheel beschouwd moet worden en heb ik een aantal scenario's geschetst waarin beter dan nu infrastructuur gekoppeld wordt aan nieuwe woningbouw- en kantoorlocaties. In figuur 6.13 hiernaast is Randstadrail te zien zo als dat nu wordt uitgevoerd. (zie ook A4 tekening in bijlagen). Te zien is dat het weinig verband heeft met de voorgestelde uitbreidingen in de Zuidvleugel. Randstadrail bedient al niet eens de hele Zuidvleugel laat staan de Randstad. Het feit dat er maar liefst drie verschillende systemen worden gebruikt spreekt ook voor zich.

§ 6.6.2 Zuidvleugelrail

In figuur 6.14 heb ik een schets gemaakt van Zuidvleugelrail. Het idee is dat er één openbaar vervoersbedrijf voor de hele Zuidvleugel is. Dat er wordt gewerkt met één systeem, eventueel aanpasbaar materiaal, maar overall kunnen dezelfde wagens rijden. Er vindt een gefaseerde uitvoering gelijktijdig met grootschalige woning- en/of kantoorbouw plaats. Dit systeem maakt de Zuidvleugel tot een geheel, en kan een heel groot deel van de mobiliteitsdruk in dit deel van de Randstad opvangen.



Figuur 6.14: Zuidvleugelrail

Bijlagen

Bijlage I	WRO
Bijlage II	Juridische aspecten van het streekplan
Bijlage II	Afkortingen
Bijlage IV	Bronnen
Bijlage V	Tekeningen
Bijlage VI	'Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?' en ICT

Bijlagen

Bijlage I: WRO Hoofdstuk III

(...)

HOOFDSTUK III. PROVINCIAAL PLANOLOGISCH BELEID

Artikel 4

1. Gedeputeerde staten verrichten het nodige ter voorbereiding van de bepaling van het provinciale beleid inzake de ruimtelijke ordening. Over maatregelen en plannen, die van betekenis zijn voor dit beleid, horen zij vooraf de provinciale planologische commissie.

2. Jaarlijks doen gedeputeerde staten aan provinciale staten een verslag toekomen van het door hen gevoerde beleid inzake de ruimtelijke ordening.

Artikel 4a

1. Provinciale staten kunnen voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied der provincie een streekplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven, alsmede een vastgesteld streekplan herzien. Indien een onderdeel van een zodanig plan een concrete beleidsbeslissing is, wordt die beslissing bij de uitwerking of afwijking bedoeld in het tiende lid of bij de vaststelling van gemeentelijke of regionale plannen als bedoeld in de hoofdstukken IV of IVA van deze wet in acht genomen. Provinciale staten geven bij het plan aan in hoeverre het voorgenomen beleid is afgestemd op, dan wel leidt tot aanpassing van het provinciale milieubeleid, het provinciale waterhuishoudingsbeleid of het provinciale verkeers- en vervoersbeleid en in hoeverre en binnen welke termijn zij voornemens zijn het geldende provinciale milieubeleidsplan, het geldende provinciale waterhuishoudingsplan of het geldende provinciale verkeers- en vervoersplan te herzien. Een streekplan strekt tot grondslag aan aanwijzingen als bedoeld in artikel 37, vijfde lid. (*red: GS kan na overleg met de gemeenteraad en de PPC een aanwijzing geven omtrent de inhoud van een bestemmingsplan*)

2. Gedeputeerde staten zijn met de voorbereiding belast. Hierbij boren zij de provinciale planologische commissie en plegen zij overleg met alle bij het plan betrokken andere bestuursorganen.

3. Het ontwerp voor een streekplan ligt gedurende vier weken voor een ieder ter inzage op het provinciehuis en ter secretarie van de gemeenten op wier gebied het plan betrekking heeft. Tevens kunnen gedurende die periode de stukken desgevraagd ten minste gedurende drie aaneengesloten uren per week buiten de werkuren worden ingezien. Op verzoek wordt binnen die termijn een kosteloze mondelinge toelichting verstrekt. Tegen vergoeding van ten hoogste de kosten wordt afschrift van de ter inzage gelegde stukken verstrekt.

4. Van de terinzagelegging geven gedeputeerde staten tevoren kennis in de Staatscourant en in een of meer in de provincie verspreide dag- of nieuwsbladen of op een andere geschikte wijze. Burgemeester en wethouders van elke gemeente op wier gebied het plan betrekking heeft, maken de terinzagelegging bovendien in een of meer in de gemeente verspreide dag-, nieuws- of huis aan huisbladen op zodanige wijze dat het daarmee beoogde doel zo goed mogelijk wordt bereikt, bekend. De kennisgevingen en bekendmakingen houden mededeling in van de mogelijkheid tot het naar voren brengen van bedenkingen.

5. Gedurende de in het derde lid genoemde termijn kan een ieder schriftelijk zijn bedenkingen omtrent het ontwerp inbrengen. Provinciale staten stellen belanghebbenden en degenen die tijdig hun bedenkingen hebben ingebracht in de gelegenheid tot een gedachtenwisseling over het ontwerp. Van de gedachtenwisseling wordt een verslag gemaakt dat binnen twee weken aan de aanwezigen wordt toegezonden.

6. Binnen vier maanden na afloop van de in het derde lid genoemde termijn stellen provinciale staten het streekplan vast. Zij kunnen hun beslissing éénmaal voor ten hoogste acht weken verdagen. Voor zover bij de vaststelling van het plan wijzigingen worden aangebracht ten opzichte van het ontwerp en de gewijzigde vaststelling een concrete beleidsbeslissing betreft, wordt de inspecteur van de ruimtelijke ordening tevoren in de gelegenheid gesteld alsnog daartegen bedenkingen in te brengen.

7. Voor zover het ontwerp van een streekplan zijn grondslag vindt in een in een planologische kernbeslissing opgenomen concrete beleidsbeslissing is het vijfde lid niet van toepassing.

8. Behoudens indien toepassing kan worden gegeven aan artikel 4b, eerste lid, wordt het besluit tot vaststelling van het streekplan binnen twee weken na de dagtekening daarvan bekendgemaakt door dit besluit samen met het vastgestelde streekplan voor een ieder ter inzage te leggen op het provinciehuis en ter secretarie van de gemeenten op wier gebied het betrekking heeft. Het vierde lid, eerste en tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

9. Besluiten tot vaststelling van een streekplan worden terstond na dagtekening aan Onze Minister medegedeeld door toezending van een afschrift. Indien in het streekplan een concrete beleidsbeslissing is opgenomen gaat het afschrift vergezeld van een exemplaar van het streekplan.

10. Bij een streekplan wordt bepaald, in hoeverre gedeputeerde staten volgens bij het plan aan te geven regelen het plan moeten uitwerken en binnen bij het plan te bepalen grenzen van het plan mogen afwijken. De uitwerking of afwijking kan geen concrete beleidsbeslissing inhouden.

11. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de voorbereiding, vormgeving en inrichting van streekplannen.

Artikel 4b

1. Voor zover in het streekplan een concrete beleidsbeslissing is opgenomen kan Onze Minister binnen vier weken na de toezending van het afschrift van het besluit tot vaststelling van het streekplan provinciale staten schriftelijk mededelen dat bij overweegt ten aanzien van die concrete beleidsbeslissing toepassing te geven aan artikel 6.

2. Onze Minister geeft slechts toepassing aan het eerste lid, indien de inspecteur van de ruimtelijke ordening op grond van artikel 4a, vijfde of zesde lid, bedenkingen tegen die concrete beleidsbeslissing heeft ingebracht wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid.

3. Indien Onze Minister geen toepassing geeft aan het eerste lid, wordt het besluit tot vaststelling van het streekplan met ingang van de zesde week na de dagtekening daarvan bekendgemaakt door dit besluit samen met het vastgestelde streekplan voor een ieder ter inzage te leggen op het provinciehuis en ter secretarie van de gemeenten op wier gebied het betrekking heeft. Artikel 4a, vierde lid, eerste en tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

4. Indien Onze Minister toepassing geeft aan het eerste lid, zendt hij gelijktijdig een afschrift van zijn mededeling aan de Rijksplanologische Commissie, aan gedeputeerde staten en aan de inspecteur van de ruimtelijke ordening.

5. Binnen twaalf weken na dagtekening van de in het eerste lid bedoelde mededeling beslist Onze Minister omtrent toepassing van artikel 6.

6. Onze Minister maakt zijn besluit binnen een week na dagtekening daarvan bekend aan provinciale staten. Indien Onze Minister niet heeft beslist binnen de in het vierde lid bedoelde termijn, wordt het besluit van Onze Minister vervangen door een schriftelijke mededeling van dat feit.

7. Het besluit van Onze Minister of de mededeling, bedoeld in het vijfde lid, wordt met het vaststellingsbesluit van provinciale staten en het vastgestelde streekplan door gedeputeerde staten bekendgemaakt door terinzagelegging voor een ieder op het provinciehuis en ter secretarie van de gemeenten op wier gebied het betrekking heeft.

8. Indien het besluit van Onze Minister strekt tot toepassing van artikel 6 blijft voor wat betreft het daarbij aangegeven gebied, het besluit van provinciale staten tot vaststelling van het streekplan buiten werking.

Artikel 5

1. Een streekplan wordt, behoudens door Onze Minister voor ten hoogste tien jaren verleende vrijstelling en onverminderd het bepaalde bij artikel 6, ten minste eenmaal in de tien jaren herzien.
2. Ten aanzien van de herziening en de intrekking van een streekplan zijn de artikelen 4a en 4b van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6

1. Onze Minister kan na overleg met gedeputeerde staten, de Rijksplanologische Commissie gehoord, de provinciale staten verplichten binnen een door hem te bepalen termijn een streekplan vast te stellen of te herzien.
 2. Bij toepassing van het eerste lid kan Onze Minister na overleg met gedeputeerde staten, de Rijksplanologische Commissie gehoord, voor zover een juiste uitvoering van het Regeringsbeleid de totstandkoming of herziening van planologische maatregelen vordert, aan de provinciale staten aanwijzingen geven omtrent de inhoud van een streekplan.
 3. Van zijn besluit, bedoeld in het eerste lid en van aanwijzingen, als bedoeld in het tweede lid, zendt Onze Minister behalve aan het provinciaal bestuur afschriften aan de Rijksplanologische Commissie en aan de inspecteur van de ruimtelijke ordening. Van de dag der verzending van de afschriften af liggen aanwijzingen, als bedoeld in het tweede lid op door Onze Minister te bepalen plaatsen ter inzage. De nederlegging wordt tevoren door de zorg van Onze Minister in de Staatscourant en daarvoor in aanmerking komende dag- of nieuwsbladen bekendgemaakt.
 4. Provinciale staten zijn verplicht, bij de herziening van een streekplan dit plan in overeenstemming te brengen met de in het tweede lid bedoelde aanwijzingen. Voor zover deze aanwijzingen betrekking hebben op een gebied waarvoor geen streekplan is vastgesteld, bestaat een overeenkomstige verplichting zodra provinciale staten tot vaststelling van een streekplan overgaan.
 5. Een ieder die bedenkingen heeft tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid en aanwijzingen als bedoeld in het tweede lid, kan deze gedurende de in artikel 4a, derde lid, bedoelde termijn van terinzageligging van het ontwerp voor het streekplan, dat strekt ter uitvoering van dat besluit en die aanwijzingen, als onderdeel van zijn bedenkingen omtrent dat ontwerp bij provinciale staten of, indien toepassing wordt gegeven aan het zesde lid, bij Onze Minister inbrengen.
 6. Indien provinciale staten niet voldoen aan een verplichting, als bedoeld in het eerste en vierde lid, gaat Onze Minister op kosten van de provincie over tot het vaststellen of herzien van een streekplan. In dit geval is artikel 4a, derde, vijfde en zevende lid, van toepassing. Het tweede en vierde lid van dat artikel zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande, dat Onze Minister in de plaats treedt van provinciale staten en gedeputeerde staten.
 7. Een streekplan dat ingevolge het zesde lid is tot stand gekomen of herzien, wordt geacht te zijn vastgesteld door provinciale staten.
- (...)

Bijlage II: Juridische aspecten van het streekplan

De wettelijke inhoudsvereisten van het streekplan

Artikel 4a lid 1 WRO bepaalt dat PS voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied van de provincie een streekplan kunnen vaststellen, 'waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven'. Uit deze bepaling blijkt allereerst dat de vaststelling van een streekplan een bevoegdheid en geen verplichting van PS betreft. Niettemin is geheel Nederland met streekplannen 'bedekt'. Verder blijkt daaruit dat het streekplan een plan 'in hoofdlijnen' is, en zich dus op een zeker globaliteitsniveau moet bewegen.

Afzonderlijke vermelding verdient nog dat artikel 4a lid 10 WRO (art. 4a lid oud) PS verplicht om in het streekplan te bepalen '(...) in hoeverre gedeputeerde staten volgens bij het plan aan te geven regelen het plan moeten uitwerken en binnen het plan te bepalen grenzen van het plan mogen afwijken'. Het betreft hier derhalve een verplichte regeling ~ in het streekplan zelf - van de afwijkingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht' van GS met betrekking tot het streekplan.

Voor het overige kunnen in de WRO geen aanwijzingen over de vereiste inhoud van het streekplan worden gevonden. Enkele nadere aanwijzingen zijn wel in art. 7 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 te vinden. Het tweede lid van artikel 7 Bro 1985 bepaalt dat het streekplan vergezeld dient te gaan van een toelichting, waaraan een aantal inhoudelijke eisen worden gesteld. De toelichting maakt derhalve, evenals bij het bestemmingsplan het geval is, geen deel uit van het streekplan.

De juridisch-bestuurlijke functies van het streekplan

Globaal genomen kunnen drie functies van het streekplan worden onderscheiden: de beleidsvormende, de toetsings- en de integratiefunctie.

Met de beleidsvormende functie van het streekplan wordt bedoeld, dat de provincie (PS) in het streekplan haar ruimtelijk beleid kan vormgeven en aan anderen, in de eerste plaats de gemeentebesturen, kenbaar kan maken. Het streekplan is daarmee het centrale beleidskader voor de provinciale ruimtelijke ordening. De WRO spreekt van een plan 'waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven'.

De toetsingsfunctie van het streekplan ziet toe op de rol die het vervult als beoordelingskader voor GS bij hun besluiten over de goedkeuring van bestemmingsplannen en de beoordeling van andere gemeentelijke planologische maatregelen, zoals de besluiten tot vrijstelling van het bestemmingsplan waarbij een verklaring van geen bezwaar van GS is vereist. Voor een consistente en eenduidige hantering van deze planologische toezichtsbevoegdheden, behoeven GS het streekplan als referentiekader. Het is daarbij op zichzelf merkwaardig te noemen, dat de WRO op geen enkele plaats rept over de toetsingsfunctie van het streekplan. Noch uit artikel 28 WRO, noch uit enig ander wetsartikel blijkt dat het streekplan deze belangrijke functie vervult.

Niettemin is het vanaf de inwerkingtreding van de WRO vaste bestuurspraktijk dat het streekplan een vooraanstaande rol in het provinciaal planologisch toezicht speelt. Hierbij moet wel, in algemene zin, worden opgemerkt dat het streekplan, anders dan het bestemmingsplan, primair een beleidsplan is. Dit heeft mede tot gevolg dat er bij de toetsing door GS van een gemeentelijk planologisch besluit, vaak sprake is van een (aanzienlijke) interpretatieruimte betrekking tot de inhoud van het streekplan. Maar waar de conclusie dat gemeentelijk besluit niet past binnen het streekplan onontkoombaar is, dient door GS, alvorens tóch goedkeuring aan dat besluit te kunnen hechten, een beslissing tot afwijking van het streekplan te worden gevolgd, onder naleving van een afwijkingsprocedure (beschreven in het streekplan zelf).

Een bijzondere planologische toezichtsbevoegdheid van GS is de aanwijzingsbevoegdheid inzake bestemmingsplannen, zoals geregeld in artikel 37 lid 5 WRO. De betekenis van het streekplan voor de uitoefening van die toezichtsbevoegdheid wordt wèl uitdrukkelijk in de WRO beschreven: artikel 4a lid 1 bepaalt dat een streekplan aan provinciale aanwijzingen 'tot grondslag strekt'.

Met de integratiefunctie van het streekplan doelt men op de rol die het streekplan, zowel in verticale als in horizontale zin, kan vervullen in de afstemming van beleid. In verticale zin waar het gaat om de onderlinge afstemming van het ruimtelijk beleid van rijk, provincies en gemeenten, in horizontale zin waar het afstemming van het provinciaal beleid (met relevantie voor de ruimtelijke ordening op de verschillende terreinen betreft. Over de integratiefunctie van het streekplan hebben, vooral in de jaren zeventig, tamelijk ambitieuze ideeën bestaan die achteraf gezien echter meer wens dan werkelijkheid zijn gebleken.

Over de verticale integratiefunctie kan worden gezegd, dat de provincie weliswaar een intermediaire en een coördinerende positie tussen rijk en gemeente inneemt, maar dat dit op zichzelf nog niet garandeert dat de andere overheden zich in voldoende mate naar het provinciale ruimtelijke beleid zullen richten. Vooral de bereidheid van het rijk om zich ook in financieel opzicht te committeren aan het streekplan bleek vaak beperkt. Wat betreft de horizontale integratiefunctie van het streekplan geldt dat deze gaandeweg is verminderd door het feit dat op provinciaal niveau, naast het streekplan, tal van andere wettelijke planningsstelsels zijn ontstaan, zoals het milieubeleidsplan uit de Wet milieubeheer en het waterhuishoudingsplan uit de Wet op de waterhuishouding. Dit maakt de afstemming van het provinciaal beleid niet minder nodig, het maakt het echter wel minder waarschijnlijk dat deze afstemming (uitsluitend) in het streekplan zal plaatsvinden.

(Van Buuren e.a., 1999)

Bijlage II: Afkortingen

ABRS – Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State
AWBR – Algemene Wet Bestuursrecht
BANS – Bestuursakkoord Nieuwe Stijl
BnSP – Bond Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen
BO - Bereikbaarheidsoffensief
BOR – Bereikbaarheidsoffensief Randstad
BOS – (~ gemeenten): 47 –
BOV – (~ gemeenten): Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam en Utrecht – eigen gemeentelijk vervoerbedrijf (1993)
BP – Bestemmingsplan
BRO – Besluit op de Ruimtelijke Ordening
CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB - Centraal Planbureau
CVV - Collectief Vraagafhankelijk Vervoer
DGM – Directoraat -Generaal Milieubeheer
DGVH – Directoraat -Generaal voor de Volkshuisvesting
EHS – Ecologische Hoofdstructuur
EROP – Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief
EU – Europese Unie
EZ – Economische Zaken
FES – Fonds Economische Structuurversterkingen
GDU – Gebundelde Doel Uitkering
GGB – Gebiedsgericht Beleid
GIS – Geografisch Informatiesysteem
GS – Gedeputeerde Staten
GSB – Grote Steden Beleid
GVB – Gemeentelijk Vervoerbedrijf
GUW - Gebiedsuitwerking
HOV – Hoogwaardig Openbaar Vervoer
HSL – Hoge snelheidslijn (ofwel...)
HST – Hoge snelheidstrein
ICT – Informatie- en Communicatietechnologie
ICES – Interdepartementale Commissie Economische Structuur
IMRO – Informatiemodel Ruimtelijke Ordening
IPO – Interprovinciaal Overleg
ISV – Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
IPSV – Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing
KAN – Knooppunt Arnhem Nijmegen
LNV – Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

LV – Langzaam Verkeer
MER – Milieu Effectrapportage
MIG - Mobiliteitsintegratiegebied
MIT – Meerjarenprogramma infrastructuur en transport (investeringsprogramma VWS 1999-2003)
MKB – Midden- en Kleinbedrijf
MMA – Meest Milieuvriendelijk Alternatief
MRB – Motorrijtuigen Belasting
MV2 – Tweede Maasvlakte
NBP - Natuurbeleidsplan
NIMBY – Not in my backyard
NIROV – Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
NMP (3+) – Nationaal Milieubeleidsplan
NRO5 – Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening
NVTL – Nederlands Verbond van Tuin- en Landschapsarchitecten
NVVP – Nationaal verkeers en vervoersplan
OV – Openbaar Vervoer
PEV – Provinciaal Economische Visie
PKB – Planologische Kernbeslissing
PMP – Provinciaal Milieubeleidsplan
POP – Provinciaal Omgevingsplan
POC – Provinciale Omgevingscommissie
PPC – Provinciaal Planologische Commissie
PPS – Publiek Private samenwerking
PS – Provinciale Staten
PVVP – Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan
PWP – Provinciaal Waterhuishoudingsplan
Ravi – Stichting Ravi overlegorgaan voor vastgoedinformatie
RGA – Regionale Gebiedsautoriteit
RIVM – Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RLG – Raad voor het Landelijke Gebied
ROL – Regionaal Openbaar Lichaam
ROM – Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
RPC – Rijksplanologische Commissie
RPD – Rijksplanologische Dienst
RWS – Rijkswaterstaat
RWB – afdeling Ruimte, Wonen, Bereikbaarheid (provincie Noord-Holland)
SCP – Sociaal en Cultureel Planbureau
SER – Sociaal Economische Raad
SGB 2000 – Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid
SGR2 – Structuurschema Groene Ruimte 2
SP – Streekplan

StIR – Stimulatieprogramma Intensief Ruimtegebruik
SWV II – Structuurschema verkeer en vervoer 2
SWaB – Samen Werken aan Bereikbaarheid (herijking SWVII)
TEN – Trans Europese Netwerken
TiB – Transport in Beweging
TNLI – Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur
VINO – Vierde Nota Ruimtelijke Ordening
VINEX – Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VNG – Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VSN – (~ groep) – Verenigd Streekvervoer Nederland
VWS – Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WCL – Waardevolle Cultuurlandschappen
WGR – Wet gemeenschappelijke Regelingen
WHP – Waterhuishoudingsplan
WRO – Wet op de Ruimtelijke Ordening
WROOV+ -
WRR – Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.
WWH – Wet op de Waterhuishouding
ZOAB – Zeer Open Asfalt Beton

Bijlage IV: Bronnen

Literatuur

Algemeen

- BMVB, faculteit Bouwkunde, TU Delft, Afstudeerwijzer, december 1998.
- Voordt, Dr. Ir. T van der, Methoden en Technieken van Onderzoek, 1998.

Omgevingsplanning

- Akerboom, Fred, Kuijpers, Chris, Simons, Martijn, De Gordiaanse knoop ontward - ROM-projecten in NL, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 's-Gravenhage 1994.
- Broeck, prof.ir. Jef Van den, e.a., Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid – een methodiek, K.U. Leuven, Instituut voor Stedebouw en Ruimtelijke Ordening: K.U. Nijmegen, Vakgroep Milieu en Beleid, november 1999.
- Driessen, Dr. P.P.J., ROM-gebiedenbeleid en Streekplannen – praktijk en toekomst van de onderlinge relatie, Artikel in Stedebouw en Volkshuisvesting nr. 1/2 p.15 e.v., 1995.
- Janssens, Drs. J.R., e.a., Naar één provinciaal omgevingsplan!? – bijdrage aan het debat over omgevingsplanning, KUN, Nijmegen, december 1996.
- Knijf, Ed van der, Omgevingsplan Flevoland, een innovatief experiment, Stedebouw & Ruimtelijke Ordening nr. 3 2001, p.53-59.
- Roo, Gert de, Schwartz, Marius (red.), Omgevingsplanning, een innovatief proces - over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak, SDU uitgevers, 's-Gravenhage 2001.
- Roo, Gert de, Schwartz, Marius, De beleidspraktijk van omgevingsplanning, Rooilijn, nummer 1 januari 2001, p.4-9.
- Roo, Gert de, Schwartz, Marius, Omgevingsplanning, een niet meer weg te denken begrip, Stedebouw & Ruimtelijke Ordening nr. 6, december 2001, p.25-29.
- Wissink, Bart, Ontworpen en ontstaan - een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid; WRR voorstudies en achtergronden V 1.08, Sdu uitgevers, Den Haag, 2000.

Infrastructuur

- Dings, Mieke, De gêne van Rijkswaterstaat, Blauwe Kamer 3 2001, p.12-13
- Goudappel Coffeng BV, Stadsgewestelijk railvervoer: sturen op potenties, Deventer 2000.
- Heerema, Peter, Scharnieren tussen ruimtelijk en verkeersbeleid – afstemmen is een noodzaak, Stedebouw & Ruimtelijke Ordening nr. 4 2001, p.42-47.

- Hobma, F.A.M., Rijkswegen en ruimtelijke ordening – planologische inpassing van rijkswegtracés door Nederlandse gemeenten, Technische Universiteit Delft, juni 2000.
- Martens, Karel, Debatteren over mobiliteit – over de rationaliteit van mobiliteitsbeleid, proefschrift KUN, Nijmegen, maart 2000.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020, mei 2001.
- Priemus, Prof. Dr. Ir. H., Stedelijke vernieuwing – Stedelijke Bereikbaarheid, OTB / TRAIL, TU Delft, Verkeerskunde juli / augustus 2000, p22-26.
- Schrijnen, ir. P.M., Boer, drs. E. de, Reader Vervoer- en verkeersbeleid, sectie Infrastructuurplanning, subfaculteit Civiele Techniek, TU Delft, maart 2000. *CT vk 5830*
- Schrijnen, Pieter, Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 – Recensie, S&RO 01, 2002 p52-55.
- TNO-Inro i.o.v VROM, Vervoersnetwerken in de Randstad - 5^e nota voorstudie nummer 12, , Den Haag, maart 2000.
- Priemus, H., Maat, C., Ruimtelijk en mobiliteitsbeleid: interactie van rijksinstrumenten, , stedelijke en regionale verkenningen 18, onderzoekinstituut OTB, TU Delft, Delft University Press 1998.

Recht

- Buuren, Prof. mr. P.J.J. van, Backes, Prof. dr. Ch.W., Gier, Mr. A.A.J. de, Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht – Serie Bestuursrecht - theorie en praktijk nr 15, derde druk, Kluwer, Deventer 1999.
- Ministerie van Justitie, Wet op de Ruimtelijke Ordening, SDU uitgevers, 's-Gravenhage 2000.
- Rijksplanologische Dienst, Bouwstenen voor een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening – onderzoeken ten behoeve van een fundamentele herziening van de WRO, Ministerie van VROM, juni 2000.
- Rijksplanologische Dienst, Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening - Discussienota, Ministerie van VROM, Den Haag, februari 2000.

Ruimtelijk Ordening

- Boer, N.A. de, Stedebouwkundige planvorming - problematiek van de ruimtelijke ordening, Faculteit der bouwkunde, Technische Universiteit Delft, 1990 (heruitgave april 1992).
- Centraal Planbureau, Milieu- en Natuur Planbureau, RPD-Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau tOETS: Ex Ante Evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, , april 2001.
- Driessen, Bureau, Het carnaval der stadsconcepten, steden, beelden en beleid, Utrecht; i.o.v. "RPD", Den Haag, 1999 – studierapport no. 1, VROM, augustus 2000.
- Gall, Stefan, De tussenschaal als stedebouwkundig werkterrein, Blauwe Kamer 3 1996, p. 26-29

- IPO, Van ordenen naar ontwikkelen – provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte, ad-hoc adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, Den Haag, april 2001.
- Ministerie van VROM, De Regio in gedachten - 5^e nota voorstudie nummer 14, april 2000.
- Ministerie van VROM, RPD, Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000, Den Haag, december 2000.
- Ministerie van VROM, RPD, Ruimte maken, ruimte delen – Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, Den Haag, januari 2001.
- Ministerie van VROM, RPD, Ruimte maken, ruimte delen – Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020 Uitvoeringsprogramma, Den Haag, februari 2002.
- Ministerie van VROM, Schaken met dammen - 5^e nota voorstudie nummer 16, april 2000.
- Ministerie van VROM, Van monocentrisch stadsgewest naar polycentrische netwerkstad - 5^e nota voorstudie nummer 17, april 2000.
- Natuurmonumenten, VNO-NCW, ANWB en AVBB, Ruimtelijke ontwikkeling in Nederland: SAMEN, ANDERS, BETER - April 2001.
- NEI, Atlas ruimtelijk-economische ontwikkeling Nederland - 5^e nota voorstudie nummer 8, i.o.v. VROM, Den Haag, maart 2000.
- Sociaal Economische Raad, Advies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, september 2001.
- Tweede Kamer, Notie van Ruimte – Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke Ordening, vergaderjaar 1999-2000, 27210, Sdu Uitgevers, Den Haag 2000.
- VROM-Raad, Kwaliteit in ontwikkeling, interimadvies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening - advies 026, april 2001.
- Walter, Drs. C.R., Inleiding Regionale Ruimtelijke Planning, Vakgroep Stedebouwkunde, Faculteit Bouwkunde, TU Delft, Delft, december 1994.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek – rapporten aan de regering 53 -, Den Haag, 1998.
- Witsen, Peter Paul, Acht nota's één Nederland, Blauwe Kamer 1 en 3 2001, p.20-25, p.16-21.
- Nieuwe Gracht Utrecht, Bureau, Vergelijking Gebiedsuitwerkingen - 5^e nota voorstudie nummer 11, i.o.v. RPD, VROM, Den Haag, maart 2000.

Beleidspraktijk

- Stuurgroep Regio Groningen - Assen 2030, Regiovisie Groningen - Assen 2030 – van visie naar uitwerking, Groningen, juni 1999.
- Provincie Drenthe, Provinciaal Omgevingsplan Drenthe, vastgesteld bij besluit van Gedeputeerde Staten van Provincie Drenthe van 16 december 1998, maart 1999.
- Provincie Drenthe, Provinciaal Uitvoeringsprogramma Drenthe, oktober 2000.
- Provincie Drenthe, Omgevingsbalans Drenthe 2000, maart 2001.

- Provincie Noord-Holland, Op weg naar één plan voor de fysieke leefomgeving - verslag van een studiedag over een proef-omgevingsplan voor de provincie Noord-Holland, gehouden op 1 mei 1996, 1996.
- Provincie Flevoland, Provinciaal Omgevingsplan Flevoland, vastgesteld bij besluit van Gedeputeerde Staten van Provincie Flevoland van 11 januari 2000, januari 2000.

Zuid-Holland

- Adviescommissie Zuidvleugel, De Zuidvleugel, van visie naar uitvoering, april 2000.
- Gemeente Rotterdam, RPR 2010, gemeentelijk structuurplan Rotterdam, ~2000.(samenvatting)
- Jacobs, Marc, Multinodal Urban Structures, A Comparative Analysis and Strategies for Design, Transformations 3, Delft University Press, Delft, 2000.
- Provincie Zuid-Holland, Beleidsplan Milieu en Water 2000-2004, oktober 2000.
- Provincie Zuid-Holland, Beleidsvoornemen Provinciaal Economische Visie, 6 maart 2001.
- Provincie Zuid-Holland, Contouren op scherp; de opmaat voor een nieuw beleid – Notitie heroverweging Contouren- en Contingentenbeleid, Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 29 februari 2000.
- Provincie Zuid-Holland, Mobiliteit met beleid, koersbepaling voor het verkeers en vervoerbeleid Zuid-Holland, mei 2001.
- Provincie Zuid-Holland, Op zoek naar de kwaliteit van ruimtelijke plannen – 50 jaar streekplanwerk in Zuid-Holland, Dienst Ruimte en Groen, Den Haag, april 1989.
- Provincie Zuid-Holland, Strategienota Zuidvleugel Randstad - Meer armslag voor de Zuidvleugel, ruimtelijke toekomstverkenning, Dienst Ruimte en Groen, oktober 1994.
- Provincie Zuid-Holland, Streekplan Rijnmond, juni 1996
- Provincie Zuid-Holland, Streekplan Zuid-Holland Oost, maart 1995
- Provincie Zuid-Holland, Streekplan Zuid-Holland West, januari 1997.
- Provincie Zuid-Holland, Streekplan Zuid-Holland Zuid, juli 1998
- Stadsgewest Haaglanden, Regionaal Structuurplan Haaglanden - haaglanden groene schakel in de randstad -, oktober 2001.
- Stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, Kansen benutten, impasses doorbreken, rapportage Stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, oktober 2001.

ICT

- Boelens, Loek e.a., Nederland Netwerkenland - een inventarisatie van de nieuwe condities van planologie en stedebouw, Nai uitgevers, Rotterdam, 2000.
- Drewe, Paul, ICT and Urban Form, urban planning and design – off the beaten track, Faculty of Architecture, Delft University of Technology, June 2000.

- Must, Digital Dutch – een pleidooi voor interactieve cartografie, SRO 3/2000, p21-28.
- Ravi, IMRO – digitale uitwisseling in de ruimtelijke ordening, J.H. van Oogen e.a, augustus 2000.
- SPECTRE, Strategic planning guide, Provincie Noord-Holland, Haarlem, 2002.
- SPECTRE, Vision on ICT and Space, Provincie Noord-Holland, Haarlem, 2002.
- Verslag congres Digitale Ruimtelijke Plannen
- VROM Raad, Tussen feit en fictie: verkenning van ontwikkeling en de informatie- en communicatietechnologie en de mogelijke gevolgen voor het beleid inzake wonen, ruimtelijke ordening, milieu en mobiliteit – achtergrondstudie 008, Den Haag, maart 2001.

Websites

www.cbs.nl
www.degbg.nl
www.drenthe.nl
www.flevoland.nl
www.groenblauweslinger.nl
www.haaglanden.n
www.haaglanden.nl
www.htm.nl
www.ikcro.nl
www.ipo.nl
www.minvenw.nl
www.minvenw.nl/dgtp
www.minvrom.nl
www.networkcity.nl
www.nirov.nl
www.noord-holland.nl
www.pzh.nl
www.randstadrail.nl
www.ret.rotterdam.nl
www.ser.nl
www.snnonline.nl
www.stadsregio.rotterdam.nl
www.vromraad.nl
www.xs4all.nl/~rajvb/lra (Lightrail Atlas)
www.zuidtangent.nl
www.zuidvleugel.nl/PlanNorder

Interviews

- Jan Termorshuizen, Sector Verkeer en Vervoer, stadsgewest Haaglanden, 5 februari 2002
- Jan Rensing en Koos Bakker, resp. Programmamanager van SP NH zuid, Jurist RO bij de afdeling Ruimte, Wonen, Bereikbaarheid, provincie Noord-Holland, 6 februari 2002.
- San Verschuuren, Bureau strategische verkenningen en visievorming, provincie Zuid-Holland, 23 januari 2002.
- Simon Wever, Senior beleidsmedewerker/ stedenbouwkundige, provincie Flevoland, 10 januari 2002.
- Pieter Hordijk, directeur afdeling strategie en bestuur, provincie Zuid-Holland, 20 december 2002.
- Bernhard Hanskamp, projectleider POP, provincie Drenthe, 19 december 2001.
- Ed van der Knijff, projectleider omgevingsplanning, provincie Flevoland, 6 december 2001.
- Beeno Radema, beleidsadviseur ruimtelijke ordening, stadsregio Rotterdam, 23 november 2001.

Bijlage V: Tekeningen

Hoofdstuk B

Bijlage VI

'Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?' en ICT!?'

§ B.1 Inleiding
§ B.2 ICT en Ruimtelijke Ordening
§ B.3 ICT Beleid
§ B.4 'Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?' en ICT
§ B.5 Netwerkstad-VRROM
§ B.6 Conclusies

Bijlage VI:

'Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?' en ICT!?

§ B.1 Inleiding

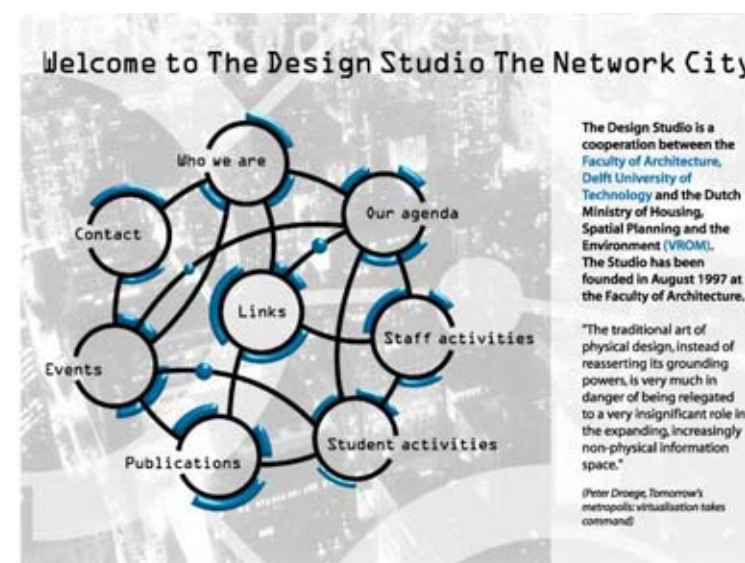
Mijn afstudeerproject is tevens onderdeel van het afstudeer- en onderzoeksatelier de Netwerkstad. Dit atelier, een samenwerkingsverband tussen de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft en het Ministerie van VROM, doet onderzoek naar de gevolgen van ontwikkelingen van Informatie en Communicatie Technologie (ICT) voor de gebouwde omgeving. Meer informatie is te vinden op <http://www.networkcity.nl/>.

Op het eerste gezicht heeft mijn project weinig met ICT te maken, maar in dit essay zal ik duidelijk maken waarom dit project binnen atelier de Netwerkstad valt. De aanleidingen van mijn onderzoek hebben duidelijk te maken met de ontwikkelingen op het gebied van ICT, maar ook in de oplossing van het probleem is een rol weggelegd voor de toepassing van (nieuwe) technieken op het gebied van informatie en communicatie.

'Een apart aandachtspunt zijn de snelle ontwikkelingen t.a.v. informatie en communicatie technologie. ICT-ontwikkelingen vormen een belangrijke basis voor veranderingen in mobiliteitspatronen daar deze niet altijd één op één fysiek gebonden zijn. ICT-toepassingen vormen een belangrijk en onmisbaar element in de ontwikkeling van de netwerkeconomie. Deze zijn van grote (potentiële) invloed op de mobiliteit, ruimtelijke spreiding van activiteiten en het besef van afstand en tijd van gebruikers. Het voorlopige beeld is dat de telecomontwikkelingen de groei niet zullen afremmen en mogelijk zelfs versterken. De wereld wordt kleiner en nieuwe technologieën vergroten de mogelijkheden om productie te scheiden.' (MinVenW, 1999 – uit reader Schrijnen, 2000)

Leeswijzer

Paragraaf 2 van dit hoofdstuk gaat over de verschillende relaties tussen ICT en Ruimtelijke Ordening. De derde paragraaf over het ICT beleid van de overheid. In paragraaf 4 vertel ik iets over de specifieke relatie van mijn onderzoek met ICT en in paragraaf 5 vertel ik iets over het Atelier en de insteek van het onderzoeksprogramma. Tot slot zal ik in paragraaf 6 enkele conclusies trekken.



Figuur B.1: www.networkcity.nl

§ B.2 ICT en Ruimtelijke Ordening

§ B.2.1 Inleiding

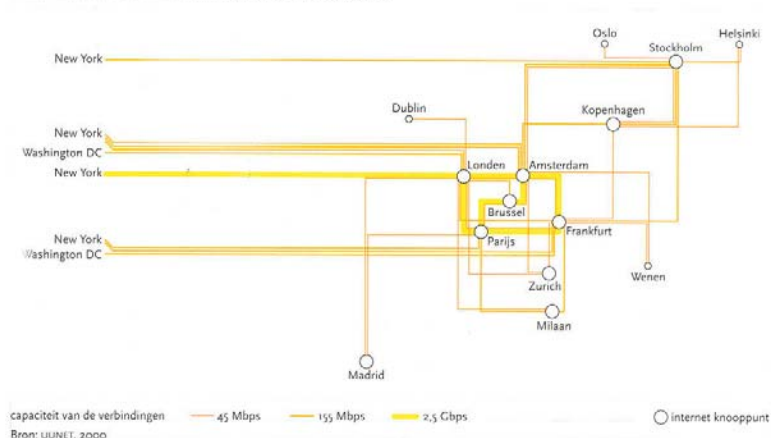
Er zijn drie verschillende aspecten die bij het bekijken van de invloed van ICT op de ruimtelijke ordening te onderscheiden zijn. In de eerste plaats het ordenen van de ICT Infrastructuur. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om het aanleggen van kabels en masten ten behoeve van mobiele toepassingen. In de tweede plaats gaat het om ICT als middel in de Ruimtelijke ordeningspraktijk. Hier kun je denken aan het vergemakkelijken van allerlei processen, zoals bijvoorbeeld inzageprocedures, maar ook het vervaardigen van digitale uitwisselbare ruimtelijke plannen. Als laatste gaat het om de invloed van ICT op de leefstijlen van mensen. ICT geeft mensen mogelijkheden die ze zonder ICT niet zouden hebben. Wonen op de hei is door telewerken en webshopping een stuk dichterbij gekomen.

§ B.2.2 ICT infrastructuur

Op het eerste gezicht is de ruimtelijke component van ICT infrastructuur zeer beperkt. Zeker op een hoger schaalniveau zullen ondergrondse kabels, distributiestations en de plaatsing van masten en satellieten geen specifieke ruimte vragen. Echter, de invloed van de nabijheid van een aansluiting op een zogenaamde backbone is voor veel bedrijven een belangrijke vestigingsplaatsfactor. Deze wetenschap kan gebruikt worden om gewenste ontwikkelingen te stimuleren en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

De aanleg van ICT infrastructuur wordt op dit moment eigenlijk voornamelijk aan de markt overgelaten. Aangezien marktpartijen altijd zullen proberen zich op het zogenaamde 'cherry-picking' toe te leggen zullen er heel veel gebieden verstoken blijven van de nieuwste ICT toepassingen. Er is bij de planning van ICT infrastructuur een duidelijke rol weggelegd voor de overheid, dit houdt zeker niet alleen verplichtingen in maar biedt ook veel mogelijkheden. De overheid zou anders een instrument aan zich voorbij laten gaan om diverse ontwikkelingen, waaronder ruimtelijke, te sturen. De ruimtelijke ordening kan ICT als een soort instrument gebruiken. Enerzijds als middel om verbanden te leggen tussen bepaalde gebieden, en anderzijds als vestigingsplaatsfactor om bepaalde ontwikkelingen te stimuleren. De ontwikkelingen voor wat betreft draadloze datacommunicatie gaan echter zo snel dat de ruimtelijke invloed van dit netwerk in de toekomst beperkt zal zijn. Zie bijvoorbeeld de recente introductie van I-mode.

11 Internationaal netwerk van Internetknooppunten en datastromen (2000)



Figuur B.2: Netwerk voor dataverkeer

§ B.2.3 ICT als middel

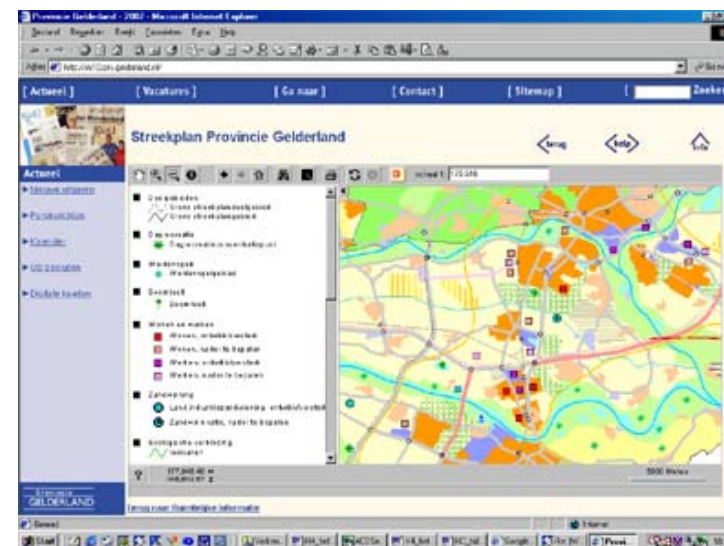
Dit aspect van ICT heeft het een zeer groot aantal zeer verschillende mogelijkheden. En de stroom van mogelijke toepassingen is ogenschijnlijk nog lang niet gestopt. De mogelijkheden om door middel van software de meest uiteenlopende toepassingen te bedenken en maken lijken onbeperkt. Dit maakt het ook erg moeilijk om daar op planningsniveau op in te spelen.

De voorbeelden van ICT als middel zijn nu al legio. Denk hierbij aan bijvoorbeeld digitale trapvelden, die gebruikt worden om sociaal zwakkere buurten een boost te geven, de samenhang in een wijk te versterken en de mensen in deze buurten meer kansen op de arbeidsmarkt te geven (www.trapveld.nl). Maar ook de online aanwezigheid van bestemmingsplannen, zodat elke burger zonder een gang naar het gemeentehuis de plannen kan inzien vanachter zijn computer. Of het project Digitale Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen wat als doel heeft om in 2005 70% van alle nieuw gerealiseerde ruimtelijke plannen digitaal beschikbaar te krijgen (www.digitale-plannen.nl). Plannen kunnen door middel van ICT beter aansluiten op de realiteit door net zo flexibel en dynamisch te zijn als de samenleving die ze beschrijft/plant. Belangrijk hierbij is de uitwisselbaarheid van deze gegevens. Hiertoe maken we gebruik van het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO), ontwikkeld door Ravi. Het IMRO is de branchestandaard voor het digitaal leveren en uitwisselen van (bestemmings)plangegevens. Het IMRO moet ervoor zorgen dat uitwisseling van gegevens snel, doelmatig en zonder verlies van kwaliteit gaat plaatsvinden. Een provincie die voorop loopt bij het gebruik van ICT is ongetwijfeld Gelderland. Zij zijn behoorlijk ver in de digitalisering van ruimtelijke plannen en de communicatie daarvan richting burgers. (<http://nt10.prv.gelderland.nl/>)

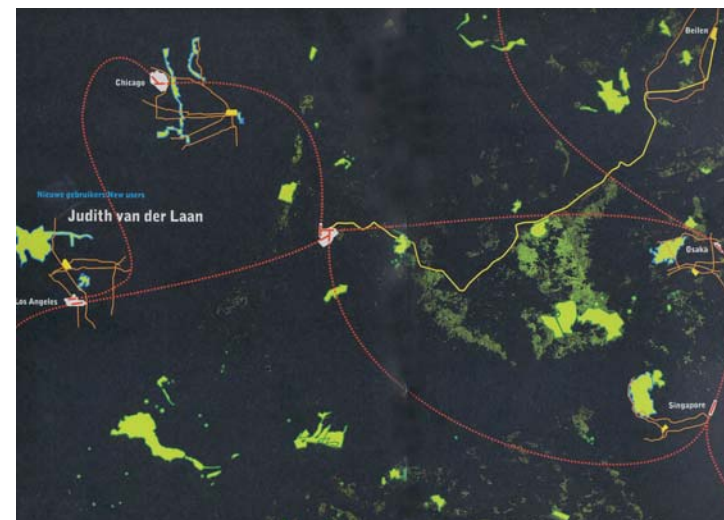
§ B.2.4 ICT en leefstijlen

Een andere invloed op de ruimtelijke ordening zijn de veranderende bewegingspatronen van mensen ten gevolge van ICT ontwikkelingen. Doordat mensen zijn gaan telewerken zullen ze wellicht niet minder reizen, maar zal hun bestemming wel vaker bijvoorbeeld een recreatiedoeleinde hebben. Ook zal een pakketje onder invloed van webshoppen niet meer met de consument reizen maar met bijvoorbeeld de post. Het is nog onduidelijk hoe de stedenbouwkundige met deze sociaal-maatschappelijke veranderingen moet omgaan.

De invloed van ICT heeft in elk geval grote gevolgen voor de derde laag van Dupuy, de gecombineerde persoonlijke netwerken. Als voorbeeld hier een verbeelding van het persoonlijke netwerk van een Nederlandse zakenvrouw.



Figuur B.3: Streekplan Gelderland digitaal



Figuur B.4: een persoonlijk netwerk

§ B.3 ICT beleid

§ B.3.1 Inleiding

Het ICT beleid is op dit moment enorm versnipperd. Op zich is dit tekenend voor de enorme impact die ICT heeft op onze samenleving. Het gevaar dreigt echter dat de samenhang in ontwikkelingen uit het oog wordt verloren. Toepassingen zijn afhankelijk van de beschikbare infrastructuur en ook de feitelijke consequenties van een veranderende leefstijl van mensen wordt bepaald door deze infrastructuur.

§ B.3.2 ICT en Rijk

Op rijksniveau hebben bijna alle Ministeries wel beleid of initiatieven op het gebied van ICT ontplooid. Hieronder zijn hiervan een aantal voorbeelden genoemd.

www.minvenw.nl/dgtp

Het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post (DGTP), onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat draagt zorg voor hoogwaardige en maatschappelijk verantwoorde voorzieningen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie in een concurrerende omgeving. Het ICT-beleid voor de komende drie jaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat blijft zich richten op een volledig open en concurrerende markt voor ICT-infrastructuurvoorzieningen. Het liberaliseringsproces wordt met kracht voortgezet waardoor concurrentie tussen infrastructuren wordt bevorderd. Dit staat in de nota *'Netwerken in de Delta'*.

www.ministervanboxtel.nl

Op de site van onze minister van Grote Steden en Integratiebeleid is informatie te vinden over de Stad en ICT, ICT en overheid, en over digitale trapvelden (www.trapveld.nl).

www.nederlandgaatdigitaal.nl

Deze site biedt een overzicht van ICT projecten van de aangesloten ministeries. Nederland gaat digitaal is een initiatief van de ministeries van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Justitie.

www.kenniswijk.nl

Kenniswijk is in het leven geroepen om te bekijken hoe de computer en internet een plaats in onze samenleving kunnen krijgen. De bewoners van Kenniswijk krijgen toegang tot diensten en technische mogelijkheden die pas op een later tijdstip voor de rest van Nederland beschikbaar zullen zijn. Met Kenniswijk werpen we dus een blik op de toekomst. De Regio Eindhoven is door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat gekozen als testgebied.



www.kennisnet.nl

Vóór 1 januari 2003 zullen meer dan 11.000 scholen en instellingen (o.a. musea en bibliotheken) zijn aangesloten op kennisnet. Kennisnet is een belangrijk onderdeel van de verdere integratie van ICT in het onderwijs. Via dit landelijke elektronische netwerk krijgen scholen de beschikking over een beveiligd en centraal beheerd onderwijsnetwerk dat toegang biedt tot Internet.

Kennisnet is een gezamenlijk initiatief van OC en W, BZK, LN en V en EZ in het kader van het Nationaal Actieplan Elektronische Snelwegen.

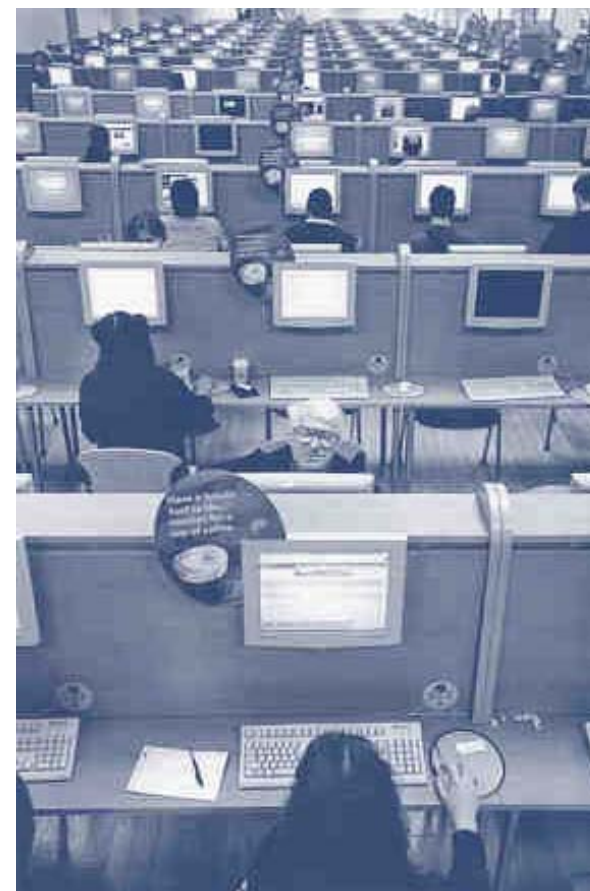
§ B.3.3 ICT en VROM

Ook het Ministerie van VROM heeft een aantal projecten lopen op het gebied van ICT. Opvallend hierbij is dat het hierbij voornamelijk gaat om projecten die ICT als middel gebruiken. Het project *Loket Bouwen en Wonen* ondersteunt organisaties die hun dienstverlening aan klanten op het gebied van bouwen en wonen efficiënt en effectief willen organiseren. Om dit te bereiken, ontwikkelt het project zowel een kennisnetwerk als de instrumenten. Het eerder genoemde project *Digitale Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen* valt ook onder deze categorie. Dit initiatief wil ervoor zorgen dat in 2010 alle ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, streekplannen e.d.) digitaal beschikbaar zijn. Dat levert aansprekende voordelen op voor alle partijen: burgers, bedrijven en overheden.

Aangezien ook de planning van traditionele infrastructuur niet op het lijstje van VROM staat is het wellicht niet vreemd dat men zich niet over dit aspect uitspreekt. Maar ook over de invloed van ICT op leefstijlen van mensen, en hun veranderende vestigings- en bewegingspatronen spreekt men zich bijzonder miniem uit. Naar aanleiding van het in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (PKB deel 1) geïntroduceerde begrip 'stedelijke netwerken' heeft de RPD het programma "*Levende Stad*" geïnitieerd. Binnen deze netwerken wordt op dit moment druk gestudeerd en overlegd om dit concept handen en voeten te geven. De RPD wil met het programma bijdragen aan de visie- en beleidsvorming rond netwerkverstedelijking en een succesvolle uitbouw van deze stedelijke netwerken stimuleren. Onder het motto 'levende stad inspireert', hebben diverse professionals essays geschreven. Een aantal van hen gaat hierbij in op de gevolgen van de ICT ontwikkelingen voor onze samenleving en dus onze gebouwde omgeving. Iets wat de Vijfde Nota vrijwel volledig nalaat.

§ B.3.4 ICT en de Vijfde Nota

De Vijfde Nota wordt alom geroemd om zijn sterke analyse. Voor wat betreft ICT kan dit niet gezegd worden. In een korte analyse worden een paar open deuren ingetrapt waar uiteindelijk niets mee wordt gedaan. Op de talrijke kaarten wordt miniem aandacht aan ICT gegeven, ze geven slechts Amsterdam als Europees internetknooppunt aan. De paragraaf over ICT (§ 3.3.4) komt tot een aantal conclusies die niet verder worden uitgewerkt. ICT als doorbraaktechnologie



Figuur B.5: Nieuwe economie: 'niet te veel plannen plannen' (NRO5)

zorgt voor economische groei en bijbehorende groeiende ruimtebehoefte. Bedrijven en werknemers worden 'footloose' en nieuwe mogelijkheden in het activiteitenpatroon van mensen maken het ruimtegebruik diffuser.

Het derde deel biedt nog kansen om ook voor wat betreft ICT een ruimtelijk beleid op te stellen. Want hoewel het wellicht op de schaal van de Vijfde Nota geen directe consequenties heeft, is de Nota ook het kader waarbinnen lagere overheden hun ruimtelijk beleid moeten maken. Op die schaal is het wel degelijk van belang om de ruimtelijke planning aan te passen aan de ontwikkelingen ten gevolge van ICT. Welke gebieden bieden kansen voor de nieuwe economie? Welke eisen worden gesteld aan nieuwe wijken? Welke ruimtelijke concepten zijn er mogelijk in het licht van ICT?

Totnogtoe lijkt het erop dat VROM zijn vingers niet aan dit onzekere onderwerp wilde branden. Logisch omdat de ontwikkelingen zo snel gaan dat ze al verouderd zijn voordat het ruimtelijke beleid erop is ingesteld. Onverstandig gezien de enorme invloed van ICT op de samenleving en de mogelijkheden die het biedt. Zie bijvoorbeeld ook het geciteerde onderschrift van figuur B.5. (NRO5, 2001)

§ B.4 'Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?' en ICT

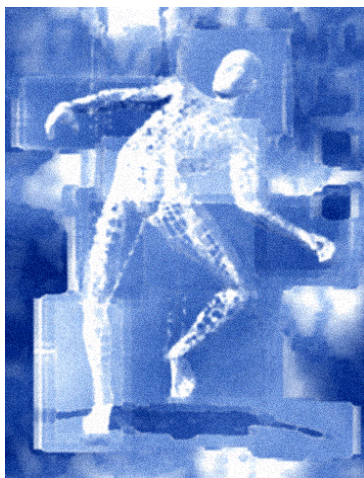
§ B.4.1 Inleiding

De aanleiding voor mijn onderzoek betreft een aantal ontwikkelingen die een duidelijke relatie met ICT hebben. Daarnaast stel ik in mijn onderzoek een aantal problemen aan de orde die met behulp van ICT opgelost zouden kunnen worden.

§ B.4.2 Schaalvergroting

Een van de aanleidingen voor mijn project is de schaalvergroting die onze wereld zoveel kleiner en onze plannen zoveel groter heeft gemaakt. *'Door de enorme toename van mobiliteit en de voortschrijdende informatie-, en communicatietechnologie is de actieradius van mensen en bedrijven veel groter geworden. Vroeger konden deze problemen vaak binnen de grenzen van de gemeenten worden opgelost, maar de wereld is de afgelopen eeuw een stuk kleiner geworden. Dit heeft de aandacht voor de regio vergroot, steden zijn immers geen gesloten systemen. Planologische beslissingen van een gemeente hebben gevolgen voor vele andere gemeenten, soms zelfs voor het land als geheel. Dit geldt zowel voor positieve beslissingen, bijvoorbeeld de aanleg van een zeehaven als voor negatieve zoals het weigeren van bouwvergunningen.'*

Zoals gezegd spelen de ICT ontwikkelingen een wezenlijke rol bij het groter worden van de actieradius van mensen. Op de ontwikkelingen zelf zal ik niet verder ingaan maar wel op de gevolgen die deze hebben op de ruimtelijke planningspraktijk.



Figuur B.6: POP en ICT

§ B.4.3 Verkokering

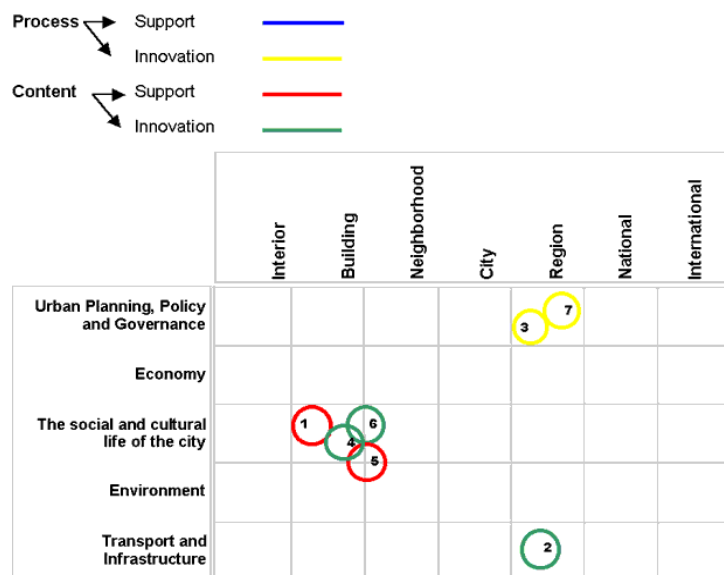
Door (ICT) ontwikkelingen zijn we steeds meer te weten gekomen over de verschillende beleidsvelden die we doorgaans onderscheiden. Deze beleidsvelden hebben zich zodanig ontwikkeld dat het voor een dienst al moeilijk is het hele werkterrein van het veld te bevatten. De relatie met andere werkterreinen heeft zo de afgelopen jaren relatief weinig aandacht kunnen krijgen. Ook is de invloed van een overkoepelend (facet-) beleid als de ruimtelijke ordening afgenomen. Dit werkt de verkokering verder in de hand en verklaart mijn specifieke interesse in het integrale aspect van het ruimtelijk beleid.

De integratie van beleid kan door middel van ICT toepassingen een vlucht nemen. Het automatiseren van organisatieprocessen, maar ook betere en sneller beschikbare informatie maakt het maken van integrale plannen een stuk gemakkelijker. De digitalisering van ruimtelijke plannen is hiervan een goed voorbeeld.

§ B.4.4 'Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?' en ICT

Zoals in dit onderzoek reeds eerder aangegeven is de planningspraktijk in de provincies en dan met name Zuid-Holland enorm **complex**. Bij de afstemming van beleid tussen al die beleidsvelden en bestuurslagen kan ICT een doorslaggevende rol hebben. Ten aanzien van bijvoorbeeld de afstemming van bestemmingsplannen en de provinciale ruimtelijke plannen is de digitalisering van de honderden bestemmingsplannen die in de Zuid-Hollandse gemeenten hebben opgesteld denk ik essentieel. Het in paragraaf B.2.3 genoemde project Digitale Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen is hiervoor een belangrijke positieve ontwikkeling.

De digitalisering van al deze plannen en de mogelijkheid om ook inspraakprocedures met behulp van digitale middelen te stroomlijnen biedt kansen voor de vergroting van de **flexibiliteit** van plannen. Met name de procedurele flexibiliteit kan zich zo gunstig ontwikkelen. Zonder de rechten van partijen voor wat betreft inspraak en bezwaar kwaad te doen kunnen procedures behoorlijk worden verkort.



Figuur B.7: De Matrix: huidige studenten en hun projecten

§ B.5 Netwerkstad-VROM: De MATRIX

§ B.5.1 Inleiding

Zoals gezegd doet het atelier onderzoek naar de gevolgen van ontwikkelingen van Informatie en Communicatie Technologie (ICT) voor de gebouwde omgeving. Een breed scala aan onderwerpen heeft inmiddels de revue gepasseerd. Eigenlijk zijn alle afstudeerrichtingen van de Faculteit Bouwkunde inmiddels vertegenwoordigd (geweest). De overeenkomst is duidelijk, maar wat zijn nu de verschillen en hoe zijn die te onderscheiden. Afgelopen jaar hebben we een MATRIX gemaakt die het mogelijk maakt je plek in het atelier te duiden.

Onderscheiden zijn de verschillende schaalniveaus, de verschillende beleidssectoren en de toepassingsgebieden van ICT.

Bij de duiding van de projecten is het, in het kader van het atelier, in de nadruk te leggen op het ICT-onderzoek. Daar is op die manier de reeds verkregen know-how op dit gebied uit te destilleren. En zo kan ook gestuurd worden op onderwerp, en kan ongeëxploreerd terrein verkend worden. Het zwaartepunt van de projecten zelf kan dus ergens anders liggen.

§ B.5.2 Schaalniveaus

De verdeling van de verschillende schaalniveaus is gemaakt op basis van Taeke de Jong. (bron?) De insteek van de projecten ligt over het algemeen niet op de allerlaagste en –hoogste schaalniveaus maar heeft ook op deze schaalniveaus zijn consequenties. Het werken door de schaalniveaus heen is erg belangrijk. Beslissingen die je op een bepaald schaalniveau neemt zijn van invloed op de andere schaalniveaus. In de praktijk van het atelier blijkt de invloed van ICT op de fysieke leefomgeving op detailniveau niet aan bod te komen. Natuurlijk valt wel te denken aan de invloed van ICT op de productie van bouwmaterialen en –bouwsystemen, maar dit valt buiten de opleiding. Projecten verschillen van de invloed van telewerken op de inrichting van de werkplek, tot het ontwerpen van nieuwe stedelijke uitbreidingsmodellen als gevolg van de groter wordende wereld.

§ B.5.3 Sectoren

De verdeling in sectoren is ontleend aan Graham & Marvin 1996: Telecommunications in the City. Een volgorde in deze sectoren is moeilijk aan te geven en daarom wellicht minder geschikt voor dit format, maar het zegt erg veel over de projecten. Bij deze sectorverdeling ontbreken Technologie is vanzelfsprekend in alle gevallen aanwezig, en komt dan ook niet terug in de matrix. Ook vormgeving is er uitgehaald, ook dit is in alle gevallen aanwezig. Behalve voor die projecten die zuiver over het proces gaan. Al kan ook bij het inrichten van processen over vormgeving gesproken worden. Onderzoeken kunnen gericht zijn op het vergroten van bedrijfswinsten (economie), beperken van milieubelasting, optimaliseren van beleid, bevorderen

van de mobiliteit, of het oplossen van sociaal culturele problemen zoals segregatie of arbeidsparticipatie.

§ B.5.4 Toepassingsgebieden

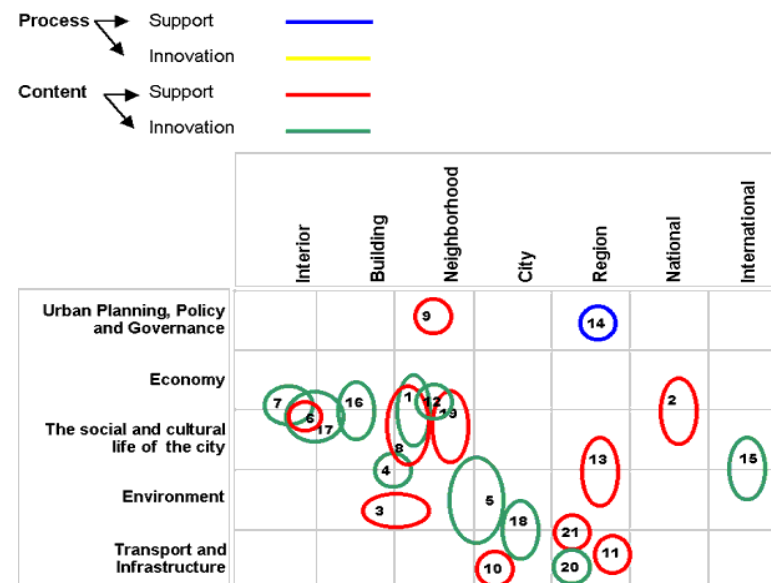
Voor wat betreft de toepassingsgebieden wordt onderscheid gemaakt tussen projecten die zich richten op de invloed van ICT op de inhoud en projecten die zich bezighouden met de invloed van ICT op het proces. Binnen deze gebieden kan onderscheid gemaakt worden in projecten die gericht zijn op ondersteuning of innovatie van proces of inhoud.

Een voorbeeld van ondersteuning van fysieke processen is het gebruik van ICT bij ingewikkelde besluitvormingsprocessen in de bouw. Bijvoorbeeld ten behoeve van de communicatie tussen de vele verschillende actoren die bij PPS constructies actief zijn. Bij procesinnovatie kan men denken aan de ontwikkeling van nieuwe planvormen, of nieuwe concepten die voortkomen uit invloeden van een paradigmaverandering. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van een ruimtelijk plan voor heel Europa (EROP), ten gevolge van de groter wordende wereld, of het concept 'netwerkstad'.

Als voorbeelden van ondersteuning van inhoud kan gedacht worden aan de rol van ICT in kantoorgebouwen, of bij het minimaliseren van energieverbruik in woningen. Maar ook een aanvulling op fysieke ontmoetingsplekken zoals bijvoorbeeld virtuele samenlevingen.

Innovatie met betrekking tot de inhoud betreft veranderingen in ruimtelijk gedrag die leiden tot nieuwe functies, zoals bijvoorbeeld internetcafé's of telewerkcentra.

Als we nu kijken naar de afstudeerprojecten die tot nog toe zijn afgerond zien we dat deze voornamelijk gericht zijn op de inhoudelijke ondersteuning en innovatie. Dit lijkt logisch gezien de aard van de faculteit Bouwkunde waar studenten toch vooral opgeleid worden om de fysieke leefomgeving te 'maken'. Onderzoeken naar het proces zullen waarschijnlijk voornamelijk van studenten uit de huidige afstudeerrichting bouwmanagement en vastgoedbeheer komen. Meer informatie over de verschillende projecten is te vinden op de website. (www.networkcity.nl)



Figuur B.8: De Matrix: voormalige studenten en hun projecten

§ B.6 Conclusies

§ B.6.1 Inleiding

Tot slot van dit essay zal ik enkele conclusies trekken. Ik zal beginnen met enkele conclusies ten aanzien van de relatie van ICT met Ruimtelijke Ordening en vervolgens met het ICT beleid van de overheid. Vervolgens zal ik in paragraaf B.4 conclusies trekken ten aanzien van de rol van ICT voor mijn case. Ik eindig in paragraaf B.5 met een beschouwing op het onderzoeksatelier Netwerkstad-VROM van de faculteit Bouwkunde.

§ B.6.2 ICT en Ruimtelijke Ordening

De relatie tussen de ontwikkelingen op het gebied van ICT en de gevolgen voor de Ruimtelijke Ordening zijn de afgelopen decennia niet eenduidig gebleken. Waar de informatie en communicatie technologie aan de ene kant zorgt voor mogelijkheden om de mobiliteit te beperken (telewerken, webshoppen, online vergaderen), lokt het aan de andere kant ook nieuwe mobiliteitsbewegingen uit. Wel is te concluderen dat de keuzemogelijkheden van de mens met de ICT ontwikkelingen steeds groter worden, en dat de samenleving steeds dynamischer en complexer wordt. Dit betekent een grote taak voor ruimtelijke vormgevers om hier op in te spelen. Deze moeilijke opgave vereist een nieuwe manier van denken, al of niet geïnspireerd door ICT, maar in elk geval door de veranderende samenleving. Het zou in elk geval stom zijn om bij deze gecompliceerde materie geen gebruik te maken van de nieuwste toepassingen, die mogelijk gemaakt zijn door de omvangrijke ontwikkelingen op het gebied van informatie en communicatietechnologie.

§ B.6.3 ICT Beleid

De overheid houdt zich de laatste tijd steeds meer bezig met ICT beleid. Dit is echter enorm versnipperd, elke beleidsdienst en alle overheidslagen stippelen hun eigen beleid uit. Bovendien is het mijn inziens nog voornamelijk gericht op de praktische toepassing ervan. Dus hoe kunnen we het gebruiken, om bijvoorbeeld te communiceren met onze klanten (de burger), om onze werkzaamheden te stroomlijnen, of om de economie te stimuleren. De invloed van ICT op onze samenleving, op de leefstijlen van mensen, blijft nochtans buiten beschouwing. Het is natuurlijk maar een kwestie van tijd tot het huidige beleid geconfronteerd gaat worden met deze veranderende samenleving. Het is echter een gemiste kans om niet nu al met het gevoerde beleid in te spelen op deze veranderingen.

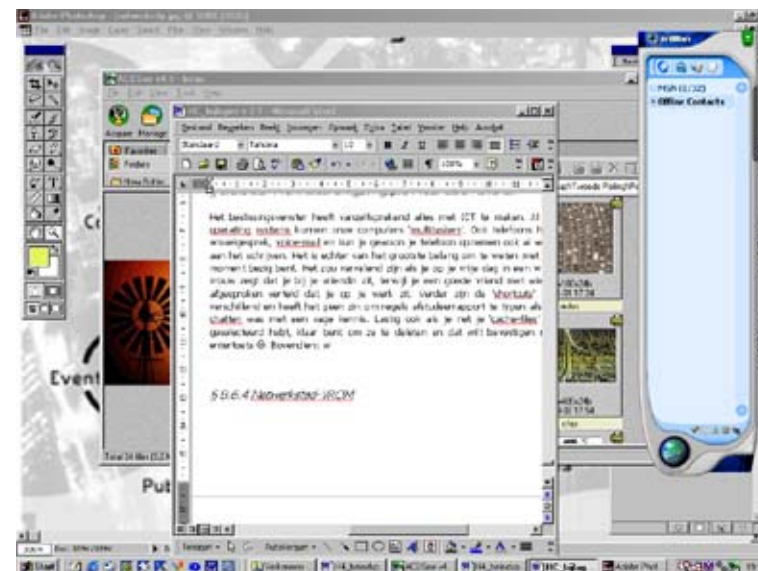
De overheid loopt vaak voorop in het gebruiken van diverse ICT toepassingen. Dit betreft echter vaak een zeer beperkt deel van de overheid (een enkele dienst of gemeente). Ik denk dat een meer wijdverspreide toepassing van deze middelen de overheid enorm kan helpen bij haar vernieuwde rol als 'producent van goederen' en 'leverancier van diensten', opdat de consument (de burger) optimaal kan worden bediend.

Er zijn ideeën over een Ministerie van ICT. Wellicht dat dit voor één kabinetsperiode kan worden overwogen, om mensen er bewust van te maken dat het een belangrijke issue is, en om initiatieven te stroomlijnen. In mijn ogen is het voortzetten daarvan echter uit den boze. ICT heeft invloed op alle facetten van onze samenleving, en zou dan ook ingebed moeten zijn in alle facetten van beleid. Zeker gezien mijn afstudeeronderzoek: een sectorale aanpak is ook voor ICT-beleid beperkt en staat synergie-effecten in de weg.

§ B.6.4 Een Provinciaal Omgevingsplan voor Zuid-Holland!?

Zoals reeds gesteld in paragraaf B.4.4 denk ik dat ICT toepassingen van essentieel belang zijn voor het realiseren van integrale plannen in complexe situaties. Of het daarbij nu gaat om een provinciaal omgevingsplan, of om een beslissingsvenster maakt niet uit. Het gaat om het stroomlijnen van het proces, het verkorten van procedures en het inzichtelijk maken van zeer grote hoeveelheden informatie. Ook is het concept van het beslissingsvenster ideaal om het ICT-beleid eens integraal aan te pakken.

Het beslissingsvenster heeft verder vanzelfsprekend alles met ICT te maken. Al een paar generaties operating systems kunnen onze computers 'multitasken'. Ook telefoons hebben tegenwoordig wisselgesprek, voice-mail en kun je gewoon je telefoon opnemen ook al was je net een sms-je aan het schrijven. Het is echter van het grootste belang om te weten met welke taak je op dat moment bezig bent. Het zou vervelend zijn als je op je vrije dag in een wisselgesprek tegen je vrouw zegt dat je bij je vriendin zit, terwijl je een goede vriend met wie je in de kroeg had afgesproken verteld dat je op je werk zit. Verder zijn de 'shortcuts' in alle toepassingen verschillend en heeft het geen zin om regels afstudeerrapport te typen als je net even aan het chatten was met een vage kennis. Lastig ook als je net je 'cache-files' wilt opruimen, alles geselecteerd hebt, klaar bent om ze te deleten en dat wilt bevestigen met een druk op de Enter-toets Ⓢ. Om het gewenste resultaat te behalen moet je dus echt in het juiste venster zitten. Het engelse woord voor vensters is overigens Windows.....



Figuur B.9: Multitasken in Windows

§ B.6.5 Netwerkstad-VROM

Het is op het moment van schrijven nog onduidelijk wat er precies met het atelier gaat gebeuren in het nieuwe Bachelor/Masters systeem op de faculteit. In mijn ogen heeft het atelier ook in de toekomst een grote mate van bestaansrecht. Gezien de nog steeds niet aflatende ontwikkelingen op het gebied van ICT, blijven er nog steeds nieuwe concepten te bedenken die daardoor worden geïnspireerd. Het is inmiddels wel ongeveer duidelijk wat de mogelijkheden (en onmogelijkheden) van telewerken zijn, en wat de gevolgen van de ontwikkeling zijn voor de inrichting van de werkplek. Ook is inmiddels het begrip stedelijk netwerk tot nationaal ruimtelijk beleid gepromoveerd. Het is nog geen Netwerkstad, maar concepten als de Deltametropool scheppen hoop. De huidige generatie studenten is opgegroeid met ICT en zal bestaande toepassingen daarvan als vanzelfsprekend in hun plannen integreren. Echt nieuwe ideeën kunnen het atelier als broedplaats echter niet missen.

Ik denk dat we met het atelier veel meer moeten doen aan publiciteit. Al is de kleine opzet met lezingen in besloten kring voor de deelnemers erg inspirerend, het zou toch een missie moeten zijn ook anderen met nieuwe invalshoeken te verrijken. In elk geval zouden verslagen van lezingen en afstudeerpraatjes beter moeten worden gecommuniceerd. En activiteiten aan een groter publiek worden getoond. Wat dat betreft maakt het atelier nog veel te weinig gebruik van moderne ICT mogelijkheden.

Uiteindelijk gaat het, in de woorden van Paul Drewe, om een 'nieuwe manier van denken'. Op den duur zullen we wellicht geïnspireerd worden door een andere technologie, maar als we Kondratiev moeten geloven zal dat voorlopig nog wel even duren...