



DE STRUCTUURVISIE

Verandering van Denken en Doen

Juni, 2009

Nicolien de Boer

s1453211

Planologie

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

RijksUniversiteit Groningen

Begeleiders:

Christian Zuidema (FRW, RijksUniversiteit Groningen)

Joline Santen (Provincie Noord-Holland)

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Samenvatting.....	5
Hoofdstuk 1. Het onderzoek.....	7
§1.1. Inleiding.....	7
§1.2. Onderzoeksopzet	9
§1.3. Leeswijzer.....	10
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader: “Achter de schermen bij het bestuur.”.....	11
§2.1. Sturingsfilosofie.....	11
§2.2. Maatschappelijk proces	14
§2.3. Bestuurlijke drukte	16
§2.4. Bestuurlijke vernieuwing.....	20
§2.5. Conclusie	22
Hoofdstuk 3. Beleidskader: “ <i>De wereld van de ruimtelijke ordening.</i> ”.....	23
§3.1. De Nota Ruimte	23
§3.2. De Wro	25
§3.3. Het Streekplan	28
§3.4. De Structuurvisie	28
§3.5. Juridisch instrumentarium	30
§3.6. Inzet van de instrumenten.....	34
§3.7. Conclusie	36
Hoofdstuk 4. <i>Casestudie: De structuurvisie van Noord-Holland</i>	39
§4.1. Provinciale belangen.....	39
§4.2. Proces.....	41
§4.3. Vergelijking van de theorie met de praktijk	43
Hoofdstuk 5. Van theorie naar praktijk.....	45
§5.1. De motieven achter de structuurvisie	46
§5.2. De structuurvisie vergeleken	48
§5.3. Bescherming van de provinciale belangen	51
§5.4. De geografische reikwijdte per provincie.....	58
§5.5. De algemene geografische reikwijdte.....	63

Hoofdstuk 6. Conclusie	70
§6.1. De verandering	70
§6.2. Het gebruik van de structuurvisie	71
§6.3. De onduidelijkheid	72
Literatuur	74
Bijlagen	77
Enquete	77

Samenvatting

In dit hoofdstuk zal een samenvatting worden gegeven van dit onderzoek.

Sinds 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Deze wet probeert de veranderingen in de maatschappij op te vangen. De maatschappij is veranderd door onder andere de globalisering en de fragmentatie van deze samenleving. Hierdoor is men mondiger geworden en heeft zekerheid plaats gemaakt voor onzekerheid en complexiteit. De vraag is of de Wro deze verandering kan opvangen.

Door de veranderde maatschappij is de druk op de manier van overheidssturing toegenomen. In het verleden stuurde de overheid volgens het, in dit onderzoek genoemde, coördinatiemodel. De overheid was hierin de bepalende macht die de regels en wetten bepaalde. Door de verandering in de maatschappij moest het bestuur worden vernieuwd. Dit wordt gedaan door te decentraliseren, dereguleren en uitvoeringsgericht te werk te gaan. Deze drie uitgangspunten vormen de grondslag van Wro.

Door te decentraliseren stuurt de overheid nu op afstand. In plaats van de enige actor is de overheid nu één van de actoren. De decentralisatie komt terug in het competitie- en argumentatiemodel. Beide zijn gedecentraliseerde sturingsmodellen waarbij in het competitie- en argumentatiemodel macht centraal staan. De partij met de meeste aanhangers heeft het voor het zeggen. In het argumentatie model staat het bereiken van consensus centraal. Deze consensus wordt bereikt door middel van overleg en communicatie met andere actoren.

Het dereguleren, het verminderen van de regels, gebeurt door de zogenaamde bestuurlijke drukte te verkleinen. Door de bestuurlijke drukte heeft een extra inspanning geen evenredig effect, het effect wordt dus niet groter. De extra inspanning zorgt er juist voor dat het bestuurlijk effect wordt verminderd. Dit proces wordt de wet op de bestuurlijke drukte genoemd, meer inspanning met een minder resultaat. Door het verminderen van regels wordt geprobeerd de bestuurlijke drukte ook te verminderen.

De uitvoering wordt gevormd door de juridische en niet-juridische instrumenten waarmee de verschillende overheden de lagere overheden kunnen sturen. De niet-juridische instrumenten kennen een argumentatieve achtergrond. Voorbeelden van deze instrumenten zijn het overleg, subsidies, convenanten en bestuursakkoorden. De juridische instrumenten hebben een coördinatieve basis. Het gaat hier om de verordening, de proactieve en reactieve aanwijzing, het inpassingsplan, het projectbesluit en de coördinatieregeling.

Zoals gezegd zijn de juridische instrumenten coördinatief, in het kader van de bestuurlijke vernieuwing zouden deze instrumenten niet of nauwelijks gebruikt worden. Vandaar dat er onderzoek is gedaan naar het gebruik van de juridische instrumenten. Tussen de provincies heerst er een grote onduidelijkheid over de mate van en de manier van gebruiken van de juridische instrumenten. De verschillen tussen de provincies komen ook terug als er wordt gekeken naar de geografische reikwijdte van de juridische instrumenten.

De provincies zien nog veel haken en ogen aan de Wro en daarmee ook aan het uitvoeringsinstrument hiervan; de structuurvisie. In theorie zou de structuurvisie dankzij de bestuurlijke vernieuwing moeten bijdragen aan een makkelijker beleid. In de praktijk blijkt echter dat er nog veel twijfel is onder de provincies. Deze twijfel ontstaat door:

1. Het gebruik van de structuurvisie is niet altijd even duidelijk.
2. De bestuurlijke drukte, die voornamelijk in de structuurvisie nog niet is afgenomen.
3. De verschuiving van het coördinatiemodel naar het argumentatiemodel. De decentrale overheden hebben 'ineens' verantwoordelijkheid gekregen wat voor onzekerheid zorgt. Daarnaast hebben de provincies de beschikking gekregen over de argumentatieve, niet-juridische instrumenten. De provincies willen deze instrumenten graag gebruiken, maar weten soms nog niet helemaal hoe ze deze toe moet passen.

Wel is gebleken dat de provincies een goed gevoel hebben bij de structuurvisie. Dit komt onder andere doordat ze een grotere keuzevrijheid hebben. Deze is ontstaan door de toename van het aantal instrumenten.

In de toekomst moet blijken of de structuurvisie het ruimtelijke ordeningsbeleid heeft vereenvoudigd. De eerste stap hiervoor is gemaakt, maar de structuurvisie bestaat te kort om daar nu al een eenduidig antwoord op te geven. In verder onderzoek in de toekomst zal moeten blijken of de Wro, en daarmee ook de structuurvisie, het ruimtelijke beleid heeft vereenvoudigd.

Hoofdstuk 1. Het onderzoek

§1.1. Inleiding

De maatschappij is de laatste decennia sterk veranderd. De verandering wordt gekenmerkt door onder andere de globalisering en de fragmentatie van de samenleving. De hierdoor ontstaande complexiteit heeft ervoor gezorgd dat het voor de rijksoverheid moeilijk om het geheel nog te overzien. Hierdoor is het voor het rijk lastig om op sommige punten verantwoordelijkheid te nemen. Het rijk heeft de kennis niet altijd in pacht en/of het weet niet wat leeft in de samenleving, waardoor het moeilijker wordt om beslissingen te nemen. De Wro is één van de middelen om in te spelen op deze maatschappelijke veranderingen.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)¹ is op 1 juli 2008 in werking getreden. De Wro is de opvolger van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). De WRO was aan vervanging toe, omdat de wet door de vele aanpassingen onoverzichtelijk en onduidelijk was geworden. Daarnaast was de rechtsbescherming in de WRO ingewikkeld en duurde besluitvormingsprocessen onnodig lang.

Door de veranderde maatschappij werd het noodzakelijk het bestuur te vernieuwen, zodat het beleid duidelijker en overzichtelijker wordt. De bestuurlijke vernieuwing vindt plaats aan de hand van drie uitgangspunten die ook ten grondslag liggen aan de Wro. Het gaat hier om decentraliseren, dereguleren en uitvoeringsgerichtheid. Door de bestuurlijke vernieuwing heeft de overheid een faciliterende functie gekregen, in plaats van een bepalende. De Wro en de structuurvisie zijn voorbeelden van bestuurlijke vernieuwing (De Roo, 2006).

Door te decentraliseren wordt geprobeerd om het beleid op het juiste niveau te voeren. Dit betekent dat de rijksoverheid een deel van haar macht zal moeten overlaten aan provincies, gemeenten en waterschappen. De rijksoverheid heeft jaren lang vanuit een ivoren toren geregeerd (Martens, 2006). De rijksoverheid had de centrale macht en bepaalde topdown alle regels en wetten. Deze manier van sturen wordt in dit onderzoek coördinatief sturen genoemd. De laatste jaren zijn delen van het beleid van de rijksoverheid gedecentraliseerd. De overheid is één van de spelers geworden, in plaats van DE speler binnen het beleid. Andere partijen hebben de ruimte genomen om hun mening te geven. De overheid is slechts de op afstand sturende partij binnen het geheel. In dit onderzoek komt de decentralisatie naar voren door middel van twee sturingsmodellen namelijk het argumentatiemodel en het competitie­model. Binnen het argumentatiemodel wordt door middel van overleg en communicatie consensus bereikt tussen de betrokken partijen. In het competitie­model heeft de partij met de meeste aanhangers de macht.

Het te veel aan regels wordt veroorzaakt door de bestuurlijke drukte. Met bestuurlijke drukte wordt bedoeld dat een inspanning niet meer tot een evenredig resultaat leidt. De extra inspanning zorgt juist voor de vermindering van het bestuurlijke effect. Dit proces wordt ook wel de “Wet op de bestuurlijke drukte” genoemd. De vermindering van regels kan ervoor zorgen dat de bestuurlijke drukte afneemt. Daarnaast draagt het verminderen van het aantal regels bij aan de overzichtelijkheid en duidelijkheid van het beleid (De Leeuw, 1984).

De instrumenten zorgen er voor dat de uitvoering van onder andere de structuurvisie is geborgd. Binnen het instrumentarium wordt een onderscheid gemaakt tussen niet-juridische en juridische instrumenten. Bij de niet-juridische instrumenten kan er gedacht worden aan

¹ In dit onderzoek worden de oude en nieuwe wet op de ruimtelijke ordening gebruikt en genoemd. Beide hebben een eigen afkorting die hier ook gebruikt zullen worden. De oude wet op de ruimtelijke ordening kent de afkorting WRO. De nu in de gebruik zijnde, nieuwe, wet op de ruimtelijke ordening heeft als afkorting Wro.

overleg, convenanten, subsidies en faciliteren. Deze instrumenten hebben een argumentatieve basis, ze zorgen ervoor dat de overheid op een afstand sturende rol krijgt. Actoren worden meer betrokken bij het beleid en draagt daarom bij aan de bestuurlijke vernieuwing.

De juridische instrumenten kennen een coördinatieve basis, daarmee passen deze instrumenten bij een centrale sturing. Daarom wordt er in dit onderzoek de nadruk gelegd op deze instrumenten. De juridische instrumenten hebben betrekking op de verordening, de proactieve en reactieve aanwijzing, het inpassingsplan, het projectbesluit en de coördinatieregeling.

Voor de provincies in Nederland geeft de Wro nog veel onduidelijkheid over ander andere het gebruik van de structuurvisie, maar ook over de het gebruik van de juridische instrumenten. Om inzicht te krijgen in deze onduidelijkheid wordt in dit onderzoek gekeken naar de geografische reikwijdte van de juridische instrumenten. Hierbij wordt gekeken naar de inzetbaarheid van de juridische instrumenten in de geografische ruimte.

Uiteindelijk wordt er aan de hand van een theoretisch onderzoek en een onderzoek in de praktijk geprobeerd een antwoord te vinden op de hoofdvraag: *”Past de structuurvisie, ondersteunt door haar instrumentarium, in de wens om het Ruimtelijk Ordeningsbeleid te vereenvoudigen?”* Is de overheid in staat om het bestuur te vernieuwen en daarmee in te spelen op de veranderde maatschappij?

§1.2. Onderzoeksopzet

Doelstelling

Door middel van dit onderzoek wordt inzicht verkregen in de provinciale structuurvisies en de daarmee samenhangende instrumentarium. Hierdoor wordt duidelijke in hoeverre de structuurvisie het Ruimtelijk Ordeningsbeleid vereenvoudigd.

Vraagstelling

Past de structuurvisie, ondersteunt door haar instrumentarium, in de wens om het Ruimtelijk Ordeningsbeleid te vereenvoudigen?

- Wat zijn de uitgangspunten van de Wro
 - Decentraal wat kan, centraal wat moet (decentralisatie)
 - Minder regels (deregulering)
 - Uitvoeringsgerichtheid
- Wat zijn de motieven achter de overgang van het streekplan naar de structuurvisie?
- Wat is de inhoud van het ruimtelijke beleid (Streekplan, Nota Ruimte, Wro en de structuurvisie)?
- Wat is de inhoud van de instrumenten van de structuurvisie?
- Hoe wordt de structuurvisie opgesteld?
- Draagt de structuurvisie bij aan de uitgangspunten van de Wro?
- Hoe worden de juridische instrumenten van de structuurvisie gebruikt?²
- Wat is de geografische reikwijdte van de juridische instrumenten van structuurvisie?³

Onderzoeksmethode

Het onderzoek valt onder te verdelen in twee fases. In de eerste fase is er onderzoek gedaan naar het Ruimtelijk Ordeningsbeleid van Nederland en naar bestuurlijke vernieuwing. Deze twee komen samen in de Wro. Onderzoek naar het beleid en de bestuurlijke vernieuwing is gedaan door middel van het lezen van literatuur en een deskundige studie naar beleid.

In de tweede fase wordt de omgang van de structuurvisie in de praktijk bekeken. Hierbij ligt de focus op de provincie Noord-Holland ondersteunt door een stage, interviews en deskundige studie. Buiten Noord-Holland wordt er ook gesproken met de andere provincies en betrokkenen ondersteunt door een enquête en gesprekken.

² Naar de juridische instrumenten wordt gekeken omdat het hier gaat om coördinatieve instrumenten en daarmee niet helemaal binnen de bestuurlijke vernieuwing passen

³ Er wordt gekeken naar de geografische reikwijdte, omdat één van de punten is waaruit de onduidelijkheid blijkt over de Wro en de structuurvisie.

§1.3. Leeswijzer

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag: “*Past de structuurvisie, ondersteunt door haar instrumentarium, in de wens om het Ruimtelijk Ordeningsbeleid te vereenvoudigen?*” Deze vraag zal, aan de hand van de deelvragen, gedurende dit onderzoek beantwoord worden.

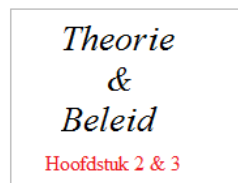
In hoofdstuk 2 & 3 zal de theorie en beleid van dit onderzoek naar voren komen. In hoofdstuk 2 ligt de nadruk op de veranderde maatschappij en de daarbij behorende bestuurlijke vernieuwing. Het bestuur wordt vernieuwd door te decentraliseren, dereguleren en uitvoeringsgericht te werkt te gaan. Deze drie manieren van vernieuwen vormen tevens de uitgangspunten van de Wro. De nieuwe manier van sturen vraagt om een andere strategie van de overheid en zal in dit hoofdstuk veelvuldig aan bod komen. In hoofdstuk 3 wordt het ruimtelijk beleid van Nederland besproken. Hiermee komen ook de motieven van de invoering van de Wro en de betekenis van de instrumenten naar voren.

In hoofdstuk 4 & 5 zal de uitvoering centraal staan. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van een casestudie het proces rondom de structuurvisie duidelijk. In hoofdstuk 5 wordt er gekeken naar de bijdrage van de uitgangspunten van de Wro. Daarnaast wordt er gekeken naar het gebruik van de juridische instrumenten en de daarbij behorende geografische reikwijdte.

In het onderstaande figuur is het geheel nog eens schematisch weergegeven.

Wro

Structuurvisie



Bestuurlijke vernieuwing

Uitgangspunten Hoofdstuk 2

Motieven Hoofdstuk 3

RO als reactie

Ruimtelijke beleid Hoofdstuk 3

Betekenis van de instrumenten §3.4. & §3.5.

Toepassing

Hoofdstuk 4 & 5

Bepaling van de structuurvisie Hoofdstuk 4

Bijdrage aan de uitgangspunten §5.1. & §5.2.

Gebruik van de juridische instrumenten §5.3.

Geografische reikwijdte §5.4. & §5.5.

Figuur 1.1. Schematische weergave van de leeswijzer

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader: “Achter de schermen bij het bestuur.”

De maatschappij is de laatste jaren veranderd. De maatschappij is diverser geworden door onder andere de globalisering en de fragmentatie van de samenleving, maar ook de vergrote mobiliteit. De samenleving is niet maakbaar zoals vroeger werd gedacht, de samenleving is complex en er is sprake van onzekerheid. Hierdoor wordt het voor de rijksoverheid steeds moeilijker situaties nog te overzien, de maatschappij is hier te complex voor. Doordat het rijk niet alles meer kan overzien is het soms moeilijk om sommige zaken te regelen, omdat bijvoorbeeld de lokale kennis niet aanwezig is. Het rijk weet niet altijd wat er leeft in de samenleving. Het wordt daardoor moeilijker beslissingen te nemen (De Roo, 2004).

Het rijk reageert op deze verschuiving onder andere door de invoering van de Wro. Het werd voor het rijk steeds lastiger om te coördineren, waardoor een verandering noodzakelijk werd. Met de Wro probeert het rijk te stimuleren dat er meer overleg plaatsvindt met burgers en marktpartijen met als doel consensus, samenwerking of een compromis te creëren. Als hulpmiddel hierbij gebruikt de overheid decentralisatie en deregulering met als doel een vernieuwd bestuur. De vraag is of in de praktijk daadwerkelijk adequaat wordt gereageerd op de veranderingen in de samenleving en echt bestuurlijke vernieuwing op treedt.

Om de veranderingen in het sturen beter te begrijpen wordt in dit onderzoek een drietal sturingsmodellen geïntroduceerd; het coördinatiemodel, het competitie­model en het argumentatiemodel. Naast de vormen van de sturen wordt gekeken naar het waarom van de verschuiving in de samenleving. De sturingsvormen zullen in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden besproken. In de manier van sturen is de laatste jaren, zoals gezegd, een verandering opgetreden de tweede paragraaf zal verder ingaan op deze veranderingen. De overheid gebruikt deregulering als hulpmiddel. Deregulering zal in de derde paragraaf worden behandeld. In deze paragraaf gaat het over de vermindering van de bestuurlijke drukte, wat samenhangt met de vermindering van de regels. Het doel van deregulering, maar ook van decentraliseren, is om een bijdrage te leveren aan de bestuurlijke vernieuwing. De inhoud van de bestuurlijke vernieuwing, maar ook die van gebiedsontwikkeling zullen in paragraaf 2.4. aan bod komen. In de laatste paragraaf zal antwoord worden gegeven op de deelvraag: “Wat zijn de uitgangspunten van de Wro?” en de rol die de manier van sturing, de bestuurlijke drukte en de bestuurlijke vernieuwing speelt binnen de uitgangspunten van de Wro.

§2.1. Sturingsfilosofie

Door de eerder beschreven verandering van de maatschappij is het soms nodig om op een andere manier te sturen. In dit onderzoek worden drie sturingsmodellen gehanteerd die de verandering in sturing weergeven. De verschuiving binnen de samenleving heeft betrekking op de overgang van een centraal gestuurde overheid naar een meer gedecentraliseerde overheid. Het gaat hier over de verandering van het coördinatiemodel, naar modellen die meer gebaseerd zijn op communicatie of competitie. Het coördinatie model vindt haar fundamente­n in de command & control, met andere woorden de overheid heeft het voor het zeggen. De andere twee modellen worden fuzzy of vaag genoemd, omdat deze modellen qua rollen en verantwoordelijkheid van de overheid niet langer duidelijk is (Martens, 2006).

Bestuur door middel van coördinatie

Het coördinatiemodel vindt haar oorsprong in de rationaliteitgedachte, bureaucratie en de systeemtheorie. De basis van het coördinatiemodel ligt in het verschil tussen degene die besturen en degene die bestuurd worden (Snellen, 1987). Anders gezegd, het verschil tussen de overheid en de samenleving. De overheid staat in dit model boven de samenleving en heeft als taak de samenleving te sturen voor hun eigen bestwil. In het ideale geval opereert de overheid als één eenheid die informatie verzamelt, doelen en prioriteiten vaststelt, selecteert en het beleid realiseert (Mastop, 1987). Kortom het coördinatiemodel definieert bestuur als een voortdurende poging tot coördinatie tussen de groepen die de basis vormen van de overheid (Martens, 2006).

In het coördinatie model is de overheid de bestuurder die de centrale macht heeft. Dit betekent dat andere partijen geen of een beperkte macht hebben. De overheid vertelt van bovenaf, dus top down, wat er moet gaan gebeuren. De rol van de lagere overheden is gelimiteerd. Deze overheden worden door de hogere overheid gezien als een object dat door hen gestuurd moet worden of als partij die hen van informatie voorziet (Van Gunsteren, 1976). De lagere overheden volgen het beleid en voeren het vervolgens uit. Hierdoor is het coördinatiesysteem hiërarchisch georganiseerd, het beleid wordt immers gevolgd. Er vindt dus directe doorwerking van beleid plaats (Teisman, 1995). Dit centrale, hiërarchische systeem is op controle van de overheid gericht. Het coördinatiemodel heeft de inrichting van sturing binnen de maatschappij vele decennia gedomineerd en ook nu nog heeft het model een sterke aantrekkingskracht.

Bestuur door middel van competitie

Level Playing Field: Omgeving waarin alle bedrijven in een bepaalde markt, moeten voldoen aan dezelfde regels en krijgen een gelijk vermogen om te concurreren (Martens, 2006).

Het competitie model is gebaseerd op competitie tussen verschillende betrokken partijen. De actoren geven doelen aan en formuleren het beleid onafhankelijk van elkaar. De actoren proberen de doelen te bereiken door een krachtige strijd met de tegenstanders, de andere actoren. Het level playing field, zoals in het kader beschreven, vormt de basis van het competitie model. In de praktijk wordt het beleid in het competitie model gedomineerd door de actoren met de meeste macht (Martens, 2006). Met andere woorden hoe meer macht een actor heeft, des te beter deze actor de andere actoren kan overtuigen van de voordelen van een project. Hierdoor kan de actor extra druk geven en protest voorkomen (Teisman, 1995).

Het beleid komt tot stand op basis van vraag en aanbod op de markt. Bijvoorbeeld er is veel draagvlak voor de aanleg van een winkelcentrum. De groep actoren die het winkelcentrum willen bouwen hebben hier de meeste macht, de kans is dan ook groot dat het winkelcentrum er zal komen. De actoren die het winkelcentrum niet wilden, hebben binnen het competitie model verloren en zullen zich bij het besluit moeten neerleggen.

De rol van de overheid in het competitie model is niet meer centraal gericht zoals in het coördinatiemodel het geval was, de markt heeft hierin een veel grotere rol. De machten binnen dit model zijn verdeeld. De overheid onderhandelt in het competitie model met de betrokken actoren. Daarnaast heeft de overheid binnen dit model een faciliterende rol. De sterke actoren zullen proberen de overheid te overtuigen van hun gelijk (Berveling, 1994). De gewone burger heeft binnen het competitie model geen kans van slagen, tenzij hij zich aanmeldt bij een organisatie die wel over macht beschikt.

Bestuur door middel van argumentatie

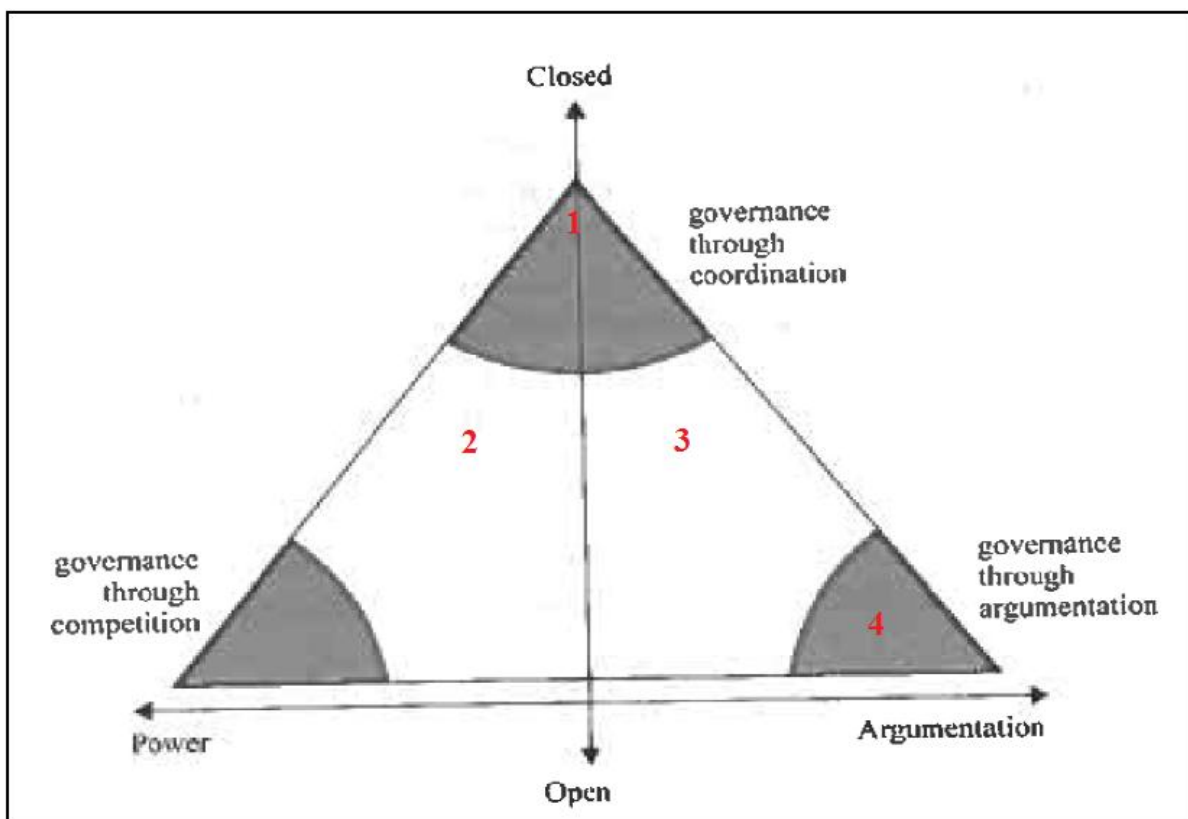
Het argumentatiemodel vindt haar oorsprong in de communicatieve planning en in vormen van democratie waarin overleg de boventoon voeren. De basis van het argumentatiemodel is

dat bestuur moet plaatsvinden gericht op argumentatie tussen de verschillende betrokken actoren. Het argumentatiemodel wordt ook wel het collaboratiemodel genoemd. De actoren zoeken gezamenlijk naar acties en strategieën (Innes & Gruber, 1999).

In het communicatiemodel dient er sprake te zijn van acceptatie tussen de actoren. Dit wil echter niet zeggen dat de actoren dezelfde kansen hebben om te slagen. Er is dus een afhankelijkheid van evenwicht en er is geen vorming van macht. Dit wil zeggen dat er door middel van overleg een consensus wordt bereikt en niet door het gebruik van macht. De focus binnen dit communicatieve (argumentatie) model ligt op de kennis, aannamen, argumenten en oplossingen die de actoren op tafel brengen. Het bestuur komt dus door middel van overleg tot stand. (Martens, 2006)

Het argumentatiemodel is gebaseerd op 'self governance' van de actoren en limiteert de rol van de overheid. De overheid wordt niet capabel geacht om de public interest, het algemeen belang, van de samenleving te definiëren. Het algemeen belang is niet van te voren gegeven en daarom moeilijk in te schatten. Het algemeen belang wordt alleen duidelijk door een proces van argumentatie tussen actoren (Dryzek, 1989).

De rol van de overheid is net als in het competitie model niet meer centraal geregeld, de macht is verdeeld. Het beleid wordt vastgesteld op basis van consensusvorming. Deze consensus wordt bereikt door discussies die gebaseerd zijn op de inhoud en niet door het gebruik van macht. De overheid is in dit model één van de actoren die samen tot overeenstemming komt (Fischer, 1995). Het verschil tussen het competitie model en het argumentatiemodel is dat niet de macht belangrijk is maar de rede, de kracht van een goed argument (Dryzek, 1990).



Figuur 2.1. De governance triangle (Bron: Martens, 2006)

Het bovenstaande figuur (de 'governance triangle') geeft de samenhang tussen de drie genoemde modellen weer. In het figuur is te zien dat het coördinatiemodel een gesloten vorm van besturen kent. Het competitie model is een open model gebaseerd op macht. Het

argumentatiemodel is ook open, maar is op overleg gebaseerd. In de laatste twee modellen spelen marktpartijen een veel grotere rol, de macht wordt gedeeld. De overheid heeft, in deze ‘fuzzy’ modellen, niet meer als enige de zeggenschap wat er op een stuk grond gebeurt. In plaats hiervan is ze één van de actoren en kan ze naar samenwerking of coalities streven. In de governance triangle geeft Martens drie uiterste mogelijkheden van sturing. Tussen deze drie vormen zijn er ook nog vormen van sturing mogelijk. Woltjer geeft vier type van sturing die binnen de driehoek kunnen voorkomen. Zie voor deze type sturingen de getallen in figuur 2.1. Deze vormen van sturing verschillen van elkaar in mate van complexiteit. Woltjer vindt, samen met de Roo, dat rechtlijnige, simpele problemen door middel van het coördinatiemodel kunnen worden opgelost (1). Voor complexe problemen wordt er onderhandeld met de betrokkenen waardoor overeenstemming wordt bereikt over de voordelen en de compensatie van het probleem (2). Dit type sturing bevindt zich links centraal in het model, dus tussen het coördinatie- en competitie-model. Voor complexere problemen, die gaan over conflicten over doelstellingen en waarden, leidt een wilsvorming proces tussen de dominante actoren tot een acceptabele vorm van bestuur (3). Deze vorm van sturing bevindt zich in het middel rechts van het model, dus tussen het coördinatie- en argumentatiemodel. Naast deze problemen, zijn er problemen die zo complex zijn dat ze vragen om een sturing zoals in het argumentatiemodel (4). Het gaat hier volgens Woltjer over een leerproces waarin er wederzijds begrip tussen de betrokken actoren gekweekt (Woltjer, 2000; De Roo, 2006).

In deze paragraaf zijn drie verschillende vormen van sturing besproken. Het coördinatiemodel waarbij de overheid centraal stuurt en bepaald. Het competitie-model waarbij degene met de meeste macht bepaald. En als laatste het argumentatiemodel waarbij er door middel van overleg en communicatie overeenstemming wordt bereikt. In de laatste twee modellen is het niet meer de overheid die het voor het zeggen heeft, het is één van de vele actoren. Door de veranderde maatschappij is de overheid niet altijd meer instaat om volgens het coördinatiemodel te handelen. De volgende paragraaf gaat over deze verandering van de maatschappij en de gevolgen voor de manier van sturen van de overheid.

§2.2. Maatschappelijk proces

“De koers van maatschappelijke processen is niet altijd even makkelijk te voorspellen. Welhaast de enige zekerheid is het feit dat maatschappelijke ontwikkelingen voortdurend aan verandering onderhevig zijn.” (De Roo, 2004)

Eerder in dit hoofdstuk is er al gesproken over de verandering van de maatschappij, in deze paragraaf zal de verandering verder onder de loep worden genomen.

De maatschappij van enkele decennia geleden had een sterk geloof in de overheid, oftewel de maakbaarheid van de samenleving. Dit geloof in de overheid kwam onder andere voort uit de afhankelijkheid van de maatschappij aan de overheid. De maatschappij was voor het merendeel financieel afhankelijk van de overheid om een goed bestaan te garanderen.

De samenleving van de jaren '50-'70 werd centraal georganiseerd door de overheid (Healey, 1997). De planning in die jaren werd gekenmerkt door de eenvoud en de daaruit vloeiende zekerheid. Het gaat hier om de zogenaamde blauwdrukplanning waarbij de planning veelal werd vereenzelvigd met het plan (De Roo, 2004).

Zoals de Roo al in het bovenstaande kader zei is een maatschappij aan voortdurende verandering onderhevig. De maatschappij heeft de laatste jaren te maken gekregen met mondigere partijen, zoals de burgers en het bedrijfsleven. Deze mondigheid heeft onder

In deze paragraaf is gesproken van de veranderde maatschappij, er is gekeken naar de maatschappij van toen en die van nu. De maatschappij van vroeger had een zekere en eenvoudige basis. Door de fragmentatie, groeiende mobiliteit en de ontwikkeling van de samenleving is de maatschappij complexer geworden waardoor de zekerheid verloren is gegaan. De overheid kan door middel van twee strategieën de veranderingen in de maatschappij te lijf gaan. De eerste strategie bevat het maken van meer regels. De volgende paragraaf zal gaan over de gevolgen van meer regels in het beleid. De tweede strategie wil de manier van sturen vernieuwen, deze bestuurlijke vernieuwing komt in paragraaf 2.4. aan bod.

§2.3. Bestuurlijke drukte

In deze paragraaf wordt de bestuurlijke drukte besproken. Om duidelijk te maken wat bestuurlijke drukte inhoudt wordt eerst een praktijk voorbeeld gegeven waarna de theorie zal worden behandeld.

Voorbeeld

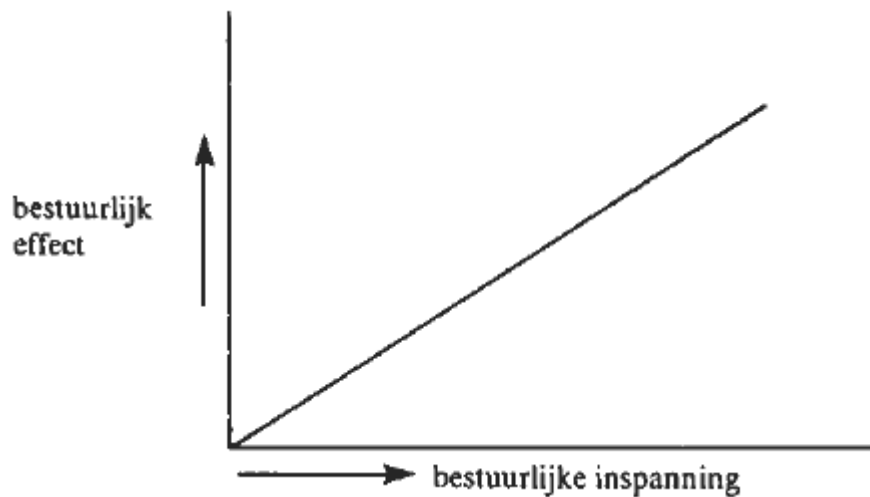
Als voorbeeld van bestuurlijke drukte zal hier het voetbal worden gebruikt. Aan voetbal zijn een aantal basisregels verbonden, hier valt te denken aan de afmetingen van het veld en het doel, aantal spelers en regels met betrekking tot een ingooi, hoekschop en doelpunt. Op de basis van deze regels werd de eerste wedstrijd voetbal gespeeld, maar hierbij werd zo hard gespeeld dat enkele spelers geblesseerd het veld verlieten zonder consequenties voor de overtreder, want regels met betrekking tot overtredingen bestonden immers nog niet. Er moesten regels worden opgesteld om overtredingen te voorkomen, de scheidsrechter moest hierin de beslissing nemen en kaarten uitdelen. De tweede wedstrijd werd gespeeld, overtredingen werden bestraft, maar er ontstond weer een discussie. Dit maal ging de discussie over het in of uit zijn van een bal. De scheidsrechter kon het hele veld niet overlopen en had hulp nodig. Deze hulp kwam door het inzetten van de grensrechters. De derde wedstrijd verliep al beter, alleen het spel was niet spannend doordat er geen buitenspel was. Buitenspel werd in de regels vastgelegd en de grens- en scheidsrechter handhaven deze regels. De vierde wedstrijd verliep zoals een wedstrijd tegenwoordig verloopt, er blijven discussies ontstaan: “Was het wel buitenspel?”, “Is dit wel een overtreding?” en “Was die bal nou over de lijn?” De discussies kunnen worden opgelost door het invoeren van weer nieuwe regels, zoals het gebruik van camera's en lijnrechters op de doellijn.

De leidsmannen blijken ook maar mensen te zijn die niet alles kunnen zien. Daarnaast zijn er zoveel regels dat het bijna onmogelijk wordt om die allemaal te handhaven. Als dat wel zou gebeuren zou het spel constant stil liggen wat het spel ook niet ten goede komt.

Al met al wordt door het steeds toevoegen van nieuwe regels het niet altijd eenvoudiger om het spel spelen. Elke nieuwe regel roept weer nieuwe discussies op, waardoor er door bomen het bos niet meer kan worden gezien.

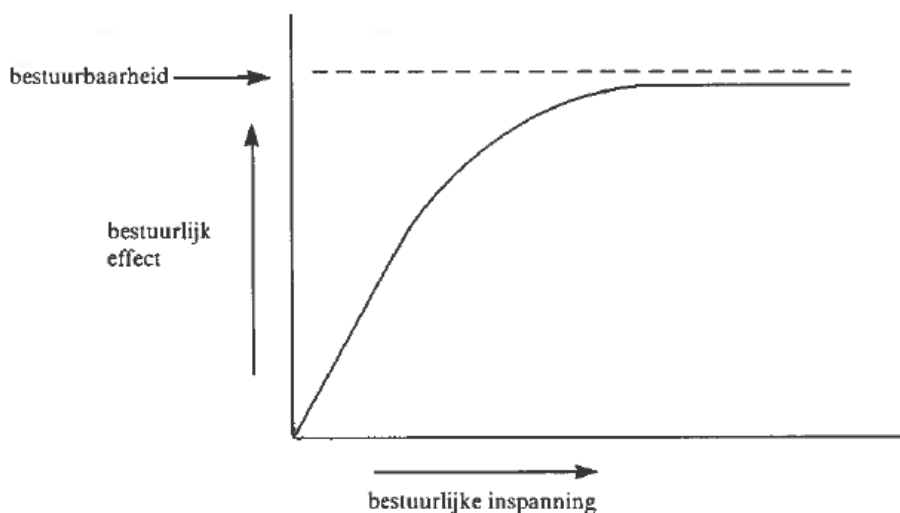
Theorie

Bestuurlijke drukte wordt veroorzaakt door het bestuurlijk effect en inspanning. Met het bestuurlijk effect wordt de mate waarin beoogde resultaten worden bereikt bedoeld. Met andere woorden de mate van impact. Om de bestuurlijke drukte weer te geven is het noodzakelijk om de samenhang tussen bestuurlijk effect en bestuurlijke inspanning aan te geven. Bij bestuurlijke inspanning moet gedacht worden aan de hoeveelheid energie wat iemand in zijn werk steekt. Ideaaltypisch zou het verband tussen inspanning en effect als in het volgende figuur (2.2.) moeten zijn.



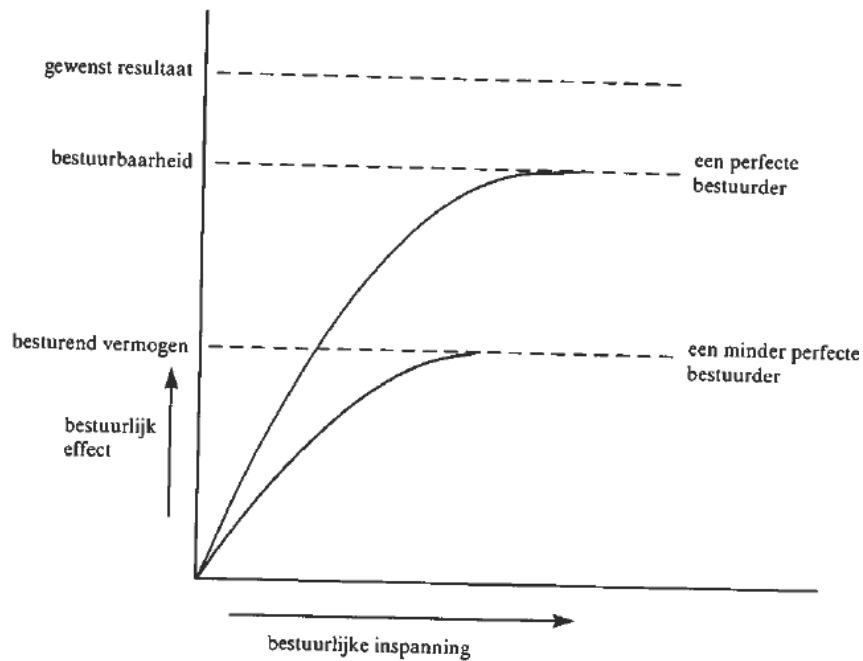
Figuur 2.3. (Bron: De Leeuw, 1984)

Bovenstaand figuur kent in de werkelijkheid zijn beperking waardoor de lijn niet recht is, maar een curve kent. Met andere woorden het effect en de inspanning beïnvloeden elkaar niet evenredig. De eerste beperking is de *bestuurbaarheid*. Hiermee wordt de maximale haalbaarheid van een systeem bedoeld. Op een gegeven moment leidt meer bestuurlijke inspanning niet meer tot een vergroting van het bestuurlijk effect. Dit is het gevolg van de bestuurbaarheid. Je zou dit kunnen vergelijken met autorijden, op een gegeven moment zijn er geen pk's (inspanning) beschikbaar om harder vooruit te komen (effect). Er zal op een dergelijk moment genoeg moeten worden genomen met het resultaat of er moet worden geprobeerd de bestuurbaarheid te veranderen. Door deze eerste beperking is de lijn niet meer recht, maar buigt hij af bij het punt waar de maximale bestuurbaarheid bereikt is, zoals in de volgende figuur is weergegeven.



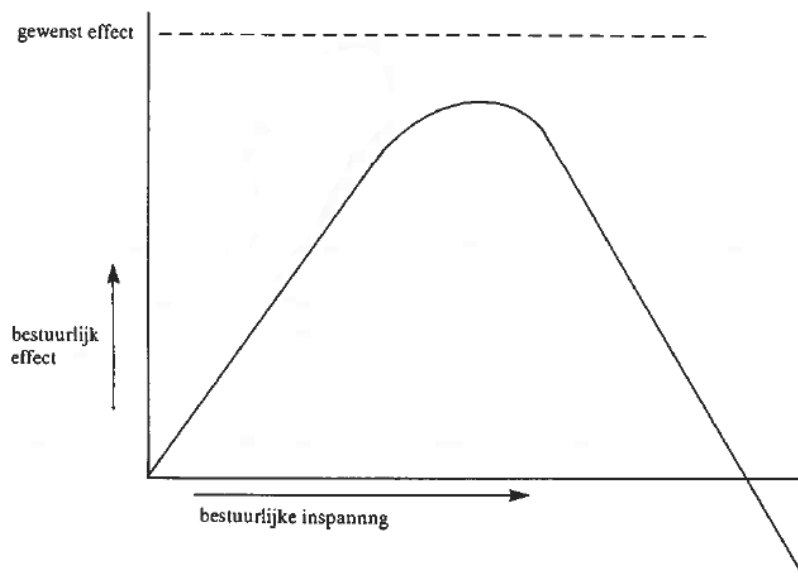
Figuur 2.4. (Bron: De Leeuw, 1984)

Als tweede beperking wordt het *bestuurlijk vermogen* genoemd. De ene persoon, een formule 1 coureur, kan beter autorijden dan een ander persoon. Waardoor de bestuurbaarheid bij de coureur hoger zal liggen dan bij de bestuurder die minder goed kan autorijden, zoals in onderstaand figuur duidelijk wordt.



Figuur 2.5. (Bron: De Leeuw, 1984)

Naast deze beperking is er ook de *wet van de bestuurlijke drukte* ontstaan, die in het volgende figuur zal worden weergegeven. De wet houdt in dat het bestuurlijk vermogen groter is dan bestuurbaarheid, waardoor men zich te veel inspant en het doel niet zal bereiken. Het volgende figuur laat zien dat er door de bestuurlijke drukte een negatief effect ontstaat tussen bestuurlijk effect en bestuurlijke inspanning.



Figuur 2.6. (Bron: De Leeuw, 1984)

Bestuurlijke drukte kent een cyclus waarin duidelijk is te zien hoe de drukte ontstaat. Onderstaand figuur geeft deze cyclus weer en laat hiermee zien waar het feitelijke ‘mis’ gaat. (De Leeuw, 1984)



Figuur 2.7. (Bron: De Leeuw, 1984)

In het vorige figuur (2.6.) is te zien dat het resultaat slechter wordt, terwijl de bestuurlijke inspanning wordt vergroot. Dat het resultaat wordt verslechterd door meer bestuurlijke inspanning is misschien wat overdreven gesteld. De vergroting van de bestuurlijke inspanning zorgt voor ruis en onduidelijkheid. Er zal afstemming nodig moeten zijn om gewenst resultaat nog te verkrijgen. De vergroting van de inspanning zorgt ook voor fragmentatie wat niet bijdraagt aan de verbetering van het resultaat. Er ontstaat, zoals in figuur 2.5. beschreven is, een negatief effect tussen het bestuurlijk effect en de bestuurlijke inspanning.

Nederland kent ook bestuurlijke drukte. Het zou, volgens Wolthuis, met Nederland veel beter gaan als er geen bestuurlijke drukte was. Bestuurlijke drukte is volgens hem het gevolg van de hoge organisatiegraad in Nederland. Hiernaast is de Nederlandse overheid niet ingericht om het land zo strak mogelijk te coördineren. De overheid heeft andere belangen zoals het belang van de lokale autonomie, democratische borging en het gevaar van machtsconcentratie. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat regionale ontwikkelingen worden geblokkeerd door kleine autonome gemeenten binnen deze regio (Wolthuis, 2007).

In het adviesrapport ‘je gaat erover of niet’, onderleiding van Frank de Grave, worden er enkele aanbevelingen gedaan met betrekking tot de bestuurlijke drukte in Nederland. Met als doel daarmee de vicieuze cirkel te doorbreken.

- Stel de oplossing van het maatschappelijk probleem centraal.
- Creëer duidelijkheid voor burgers door één bestuurder of bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor het oplossen van het probleem
- Geef de bestuurder of bestuurslaag voldoende doorzettings- en uitvoeringsmacht om adequaat te handelen.
- Bevorder het vermogen tot samenwerken
- Grijp in als het niet werkt

- Voer een verplichte toets op bestuurlijke drukte in (IOS-toets) Een toets op basis van Inhoud, Organisatie en Sturing.
- Als het kabinet serieus en consequent werk wil maken van de bestuurlijke drukte, dan moet het ook omvang, werkwijze en zittingsduur van politiek-bestuurlijke organen aanpakken.

(De Grave, 2005)

Als de overheid kiest voor meer regels en controle kiest (§2.2. strategie 1) is er een risico op toename van de bestuurlijke drukte. Hierdoor worden de processen vertraagd, maar de bestuurlijke drukte draagt ook bij aan de zorgvuldigheid en het creëren van draagvlak (Wolthuis, 2007). Door de invoering van de Wro wordt geprobeerd de bestuurlijke drukte in Nederland steeds verder te verminderen. De Nederlandse overheid kiest dus niet voor de eerste strategie, het probeert zich aan te passen aan de veranderingen in de maatschappij. Dit probeert de overheid door de tweede strategie te volgen (decentraliseren, dereguleren en privatiseren). Deze verandering leidt tot bestuurlijke vernieuwing, wat in de volgende paragraaf wordt besproken.

§2.4. Bestuurlijke vernieuwing

“De route van bestuurlijke vernieuwing loopt via een proces van deregulering, decentralisatie, naar een grotere betrokkenheid van actoren, naar een heroverweging van de rol van de overheid, en daarmee naar een heroverweging van planning en beleid” (De Roo, 2004).

De laatste jaren is er veel te doen over de rol van de overheid binnen de planning en de besluitvorming. De overheid heeft niet langer de touwtjes zelfstandig in handen. Dit komt doordat “het besturen van de samenleving veel complexer en moeilijker is dan gedacht werd.” (Nelissen, 1996) Samenwerking met andere actoren wordt steeds belangrijker gezien. Met andere woorden het gaat hier over verandering van overheidssturing van het coördinatie-model richting het argumentatie- en/of competitie-model. Waar de rijksoverheid vroeger, voor de Wro, door middel van centralistisch en generiek beleid harde kaders stelde waarbinnen de overheden moesten bewegen, is er nu sprake van bestuurlijke vernieuwing waarbinnen decentralisatie en deregulering de boventoon voeren (WRR, 1998). Via de Wro is de bestuurlijke vernieuwing nu ook vastgelegd in de ruimtelijke ordening.

Hierdoor liggen de verantwoordelijkheden steeds meer bij de provinciale en gemeentelijke overheden (de Roo, 2004). Deregulering wordt ingezet, omdat er een grens zit aan de bestuurbaarheid van het te besturen systeem. Dit wordt de bestuurlijke drukte genoemd, zoals in §2.3. is beschreven. In het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) wordt voor het eerst gesproken over deregulering. Dit was een reactie op de toenemende twijfels over de maakbaarheid van de samenleving samen met haar omvattende beleid (De Roo, 2004).

Ontwikkelingsplanologie en omgevingsplanning zijn twee begrippen die staan voor de bestuurlijke vernieuwing in de planologie en kunnen hierom niet ontbreken. De begrippen staan voor bestuurlijke vernieuwing met de gebiedsgerichte aanpak als consequentie (Nelissen, 1996). Provincies gebruiken de gebiedsgerichte aanpak voor planintegratie, in de vorm van het provinciaal omgevingsplan (POP) (De Roo, 2004).

Met ontwikkelingsplanologie wordt bedoeld: “*een decentrale planologische aanpak die situatiespecifiek en gebiedsgericht is, waarbij sprake is van saldo doelstellingen, een gedeelde verantwoordelijkheid die borg moet staan voor vergroting van een lokaal of regionaal draagvlak.*” (de Roo, 2008)

Omgevingsplanning wordt vooral gebruikt om de interne interactie en de externe communicatie van de provincie te verbeteren. Dus waar beleidsintegratie wordt opgepakt, zoals in het POP, bestaat de behoefte van beleidsvernieuwing (De Roo, 2004). Hierdoor wordt de provincie opener, toegankelijker & communicatiever, is er sprake van interactie en is de provincie dus beter in staat om goed bestuur te voeren.

De overheid streeft natuurlijk altijd naar goed bestuur. Goed bestuur is op verschillende manieren mogelijk, de overheid kan haar eigen draai hieraan geven. Dit wil zeggen dat de centraal, hiërarchische, top down gerichte overheid uit het coördinatiemodel op dat moment werd gezien als goed bestuur. De laatste jaren, sinds de jaren negentig, is het idee wat goed bestuur is veranderd. Anders gezegd het te voeren beleid is veranderd. Vandaag de dag is de macht verdeeld tussen marktpartijen en de overheid en is draagvlak voor overheidsbeleid belangrijker geworden. De overheid heeft hierop geanticipeerd. De veranderingen vinden plaats door privatisering en de marktwerking. Ook wordt er gezocht naar consensus en worden de burgers en marktpartijen betrokken bij de beleidsbepaling (participatie). Decentralisatie, deregulering en uitvoeringsgerichtheid zijn hierbij een hulpmiddel. In de praktijk komt deze ‘nieuwe’ vorm van goed bestuur terug in integraal gebiedsgericht beleid.

Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is de consequentie van ontwikkelingsplanologie en omgevingsplanning en daarmee van de bestuurlijke vernieuwing (Nelissen, 1996). Gebiedsgerichte ontwikkeling vraagt om participatie van meerdere overheden, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers (Koeman e.a., 2008). Door te decentraliseren maakt de overheid de gebiedsgerichte aanpak mogelijk, hiermee komt het lokale algemene belang beter naar voren, “*decentraal wat kan, centraal wat moet*”. Gebiedsgericht beleid is onderdeel van de ontwikkelingsplanologie en is daarom decentraal en gericht op het behalen van draagvlak (De Roo, 2008).

De volgende kenmerken typeren gebiedsgericht beleid en ondersteunen daarmee de Roo.

- Integrale ontwikkeling
- Het koppelen van diverse ontwikkelingen aan elkaar
- Het zoeken naar kansen en mogelijkheden
- Het samenwerken met partners

(Arcadis, 2005)

Gebiedsgericht beleid vereist dat overheden samenwerken met vele partijen, initiatieven daarvan stimuleren en daaraan beleidsruimte geven, ontwikkelingsplanologie (De Roo, 2008). Dit wil zeggen dat de overheid meer afstand neemt van het coördinatiemodel. In Nederland kiezen we meer in de richting van het argumentatiemodel, maar een verschuiving richting het competitie-model kan zeker niet worden uitgesloten.

§2.5. Conclusie

In deze studie worden drie modellen van overheidssturing gebruikt te weten coördinatie-, argumentatie- en het competitie-model. Het coördinatie-model is gericht op een centraal coördinerende overheid dit haar beleid top down en hiërarchisch laat doorwerken. In dit model heeft de overheid de centrale macht, in tegenstelling tot de andere twee modellen (gedeelde macht, bottom up, draagvlakverwerving). In het argumentatiemodel staat communicatie tussen de actoren centraal. Deze actoren accepteren elkaar en hanteren dezelfde regels, maar hebben niet noodzakelijk dezelfde kansen binnen het debat. Op basis van de argumentatie met andere actoren probeert de overheid tot beleid te komen en draagvlak te creëren. In theorie wordt er volgens het level playing field geconcurrerd, maar in de praktijk proberen de betrokken actoren hun zin door te drijven door middel van hun macht. Degene met de meeste macht heeft het in de praktijk voor het zeggen.

Binnen de drie uiterste modellen zijn er diverse andere modellen mogelijk, zoals Woltjer al aangeeft. Deze modellen variëren in complexiteit, waarbij het coördinatie-model simpel is en het argumentatiemodel meer complex is. De veranderde samenleving heeft er voor gezorgd dat de overheid de laatste jaren minder coördinatief is geworden. De sturing van de overheid is in het model verschoven van een gesloten, centrale overheid naar een open, decentrale overheid. Deze verandering van sturing draagt bij aan de decentralisatie van het beleid van de overheid en daarmee aan het uitgangspunt: “*decentraal wat kan, centraal wat moet.*”

Als tweede factor is in paragraaf 2.2. de bestuurlijke drukte genoemd. Hiermee wordt meestal een te veel aan regels bedoeld. Bestuurlijke drukte ontstaat door de beperkte bestuurbaarheid en het beperkt bestuurlijk vermogen. Hiernaast is de “wet bestuurlijke drukte” ontstaan die aangeeft dat een vergroting van de bestuurlijke inspanning op een gegeven moment leidt tot een afname van het bestuurlijk effect, terwijl een toename werd verwacht.

Aan het eind van de paragraaf over bestuurlijke drukte geeft voormalig minister Frank de Grave enkele aanbevelingen om de vicieuze cirkel van bestuurlijke drukte te doorbreken. Enkele aanbevelingen die hij geeft zijn het bevorderen van samenwerken en creëren van duidelijkheid bij de burgers door één bestuurder de verantwoordelijkheid te geven voor het oplossen van een probleem.

Doordat de overheid niet alle regels meer centraal bepaalt, omdat er is gedecentraliseerd, verminderd de bestuurlijke drukte. Er kan worden gezegd dat de overheid zich hierdoor aanpast aan de huidige maatschappelijke dynamiek. De bestuurlijke drukte wordt dus verminderd door deregulering, daarmee draagt het bij aan het tweede-uitgangspunt: “*minder regels.*”

Door de vermindering van regels en decentralisering van het beleid wordt er geprobeerd de *uitvoeringsgerichtheid* te bevorderen, wat het derde uitgangspunt van de Wro is. Doordat er minder regels zijn waar rekening mee moet worden gehouden is er meer tijd voor de uitvoering.

In het hoofdstuk is er gesproken over twee strategieën die de overheid kan volgen. Er wordt gekozen voor de tweede strategie, namelijk die van de gebiedsgerichte ontwikkeling. Deze strategie houdt in dat er wordt gedecentraliseerd, gedereguleerd en geprivatiseerd. Het betreft hier dus een vernieuwing van het bestuur. Dit betekent dat de overheid meer afstand neemt van het coördinatie-model en een stap zet in de richting van het argumentatie- en/of competitie-model. In Nederland is het zo dat we eerder neigen naar het argumentatiemodel, zoals ook in het rapport van de Grave wordt aangegeven. Het is echter niet zo dat er in Nederland niet aan competitie gedaan wordt. De Wro heeft als doel de gebiedsgerichte ontwikkeling te verbeteren en te faciliteren. Hoe de Wro dit doet wordt in hoofdstuk 3 beantwoord.

Hoofdstuk 3. Beleidskader: “De wereld van de ruimtelijke ordening.”

Sinds 1 juli 2008 is de Wro in werking getreden. De Wro vindt haar uitgangspunten in de Nota Ruimte. Door de invoering van de Wro is het provinciale streekplan komen te vervallen en vervangen door de structuurvisie. Door deze verandering zijn de provincies gedwongen om op een andere manier te gaan besturen. De structuurvisie is namelijk een zelfbindend document, terwijl het streekplan doorwerkte naar de gemeenten. De provincie heeft enkele instrumenten om de gemeenten te sturen. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen de soms harde en dwingende juridische instrumenten (de verordening, de aanwijzing, het inpassingsplan, het projectbesluit en de coördinatie regeling) en de sturende, zachte instrumenten. Hierbij valt te denken aan overleg, convenanten, faciliteren en subsidies.

In het vorige hoofdstuk hebben we gesproken over een verandering van denken binnen de sturing van de overheid, de bestuurlijke vernieuwing. Dit hoofdstuk geeft aan hoe de overheid op deze verandering inspeelt. Dit gebeurt door de te kijken naar de inhoud van de Nota Ruimte, de Wro en de structuurvisie. De Wro vormt het proces binnen dit geheel. Met het proces wordt de deregulering, decentralisatie en privatisering zoals in het vorige hoofdstuk beschreven is bedoeld. De structuurvisie vormt de inhoud, het zegt hoe iets geregeld moet worden. Dit doet de structuurvisie door middel van gebiedsgericht beleid. De structuurvisie wordt op alle overheidsniveaus toegepast. De nadruk in dit onderzoek ligt op het provinciale niveau. Hiervoor is gekozen, omdat op dit niveau de grootste verandering heeft plaatsgevonden. De provincie had vroeger een controlerende functie, nu is het haar functie om via argumentatie beleid voeren. Daarnaast is de provincie de spil tussen het rijk en de gemeenten in, waardoor het interessant is om te kijken wat voor rol de provincie hiertussen heeft. De provincie heeft een instrumentarium om haar belangen vast te stellen, in dit onderzoek zal de nadruk liggen op de juridische instrumenten en de uitvoering, de inzetbaarheid hiervan in de bestemmingsplanprocedure. De nadruk ligt hier op de juridische instrumenten, omdat dit coördinatieve instrumenten zijn. In dit onderzoek zal worden gekeken of de coördinatieve instrumenten de bestuurlijke vernieuwing frustreren. Daarnaast zullen de volgende deelvragen worden beantwoord: “Wat zijn de motieven achter de overgang van het streekplan naar de structuurvisie?”, “Wat is de inhoud van het ruimtelijke beleid?”, “Wat is de inhoud van de instrumenten van de structuurvisie?”

§3.1. De Nota Ruimte

De Nota Ruimte bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Het schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. De nota ondersteunt gebiedsgerichte ontwikkeling (VROM, 2009).

De Nota Ruimte volgt op een lange rij eerdere nota's (van de eerste Nota tot de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening). De Nota Ruimte bevat, net zoals de eerdere nota's, de uitgangspunten van het kabinet betreffende de ruimtelijke ordening voor de komende decennia. Het kabinet

streeft naar een dynamisch, ontwikkelingsgericht beleid, waarbij een duidelijke verdeling is tussen de verschillende overheden. De Nota Ruimte is de opvolger van de vierde nota ruimtelijke ordening. De vijfde nota was voor die tijd al in de maak, maar heeft het niet gehaald. De Nota Ruimte verschilt voornamelijk met de Vijfde Nota in de manier van sturing. In de Nota Ruimte zijn alleen uitspraken opgenomen die een specifiek nationaal ruimtelijk belang dienen of die zorgen voor een gegarandeerde basiskwaliteit voor alle bewoners van Nederland. Het is duidelijker, door het vastleggen ervan, welke gebieden en netwerken vanuit een ruimtelijke optiek van nationaal belang zijn. Hierbij valt te denken aan een goede waarborging en ontwikkeling van de kwaliteit van specifieke natuurgebieden en landschappen (VROM, 2009).

De Nota Ruimte geeft zes concentratie gebieden rondom bestaande verstedelijkte gebieden aan. Het gaat hier om de gebieden 'Randstad Holland', 'Brabantstad', 'Zuid-Limburg', 'Twente', 'Arnhem- Nijmegen' en 'Groningen- Assen'. Binnen deze verstedelijkingsgebieden worden de nieuwe huizen gebouwd voor de toekomst. Dit wil echter niet zeggen dat woningbouw op andere plaatsen niet mogelijk is. Het laat de provincies en de gemeenten vrij om de (rijks-) plannen in meer detail uit te werken over waar de nieuwe huizen precies moeten komen. Het geeft als het ware een kader. Wel dient rekening te worden gehouden met de natuurlijke groei van gemeenten, hiervoor moeten gemeenten zelf huizen blijven bouwen ook buiten de concentratie gebieden. (Needham, 2007)

De Nota Ruimte houdt zich niet alleen bezig met de verstedelijking, maar ook met natuurbescherming door middel van de vogel- en habitatrictlijnen, EHS en natuurbeschermingswetgebieden waar de betreffende overheid (rijk, provincie of gemeente) zelf verantwoordelijk voor is. Het beleid is dus zelfbindend. Voor de nationale natuurgebieden is de rijksoverheid verantwoordelijk en provincie voor de provinciale natuurgebieden etc. De provincie is hiermee door haar eigen beleid gebonden. Hiernaast zijn bereikbaarheid, de kwaliteit van het landschap, water en ontwikkelingsperspectieven belangrijke thema's in de Nota Ruimte.

Strategie

Met de Nota Ruimte verandert de strategie van de overheid. De overheid dicteert niet meer per sectoren, zoals milieu, verkeer en vervoer. Het voert nu een beleid dat veel meer gericht is op hoofdlijnen. Het geeft meer een kader dan dat het echt zegt wat moet gaan gebeuren. Tevens vindt in de Nota integratie van de strategische visie plaats waarin de verantwoordelijkheden per overheid worden weergegeven. Omdat de Nota Ruimte beleid op hoofdlijnen voert, verandert de rol van de overheid in 'zorgen dat' (faciliteren) in plaats van 'zorgen voor' (regels) (VROM, 2009).

De Nota legt de nadruk op ontwikkelingsplanologie en niet meer op toelatingsplanologie. De ontwikkelingsplanologie werkt vanuit een gebiedsgerichte aanpak en heeft als doel de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Hierbij worden de verschillende actoren gevraagd naar hun visie zodat men daar rekening mee kan houden. Hierbij is ook duidelijk te zien dat de overheid slecht één van de spelers is in dit ontwikkelingsproces en niet meer alleen volgens het coördinatiemodel werkt, maar ook elementen van het argumentatie- en competitie model gebruikt (VROM, 2009).

Het onderstaand kader geeft de doelstelling van de Nota Ruimte weer, zoals deze is beschreven in de Nota.

“Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is om (1) op een duurzame en efficiënte wijze ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevrage functies, (2) de leefbaarheid van Nederland te waarborgen en te vergroten, en (3) de ruimtelijke kwaliteit van stad en platteland te verbeteren, waarbij speciaal aandacht wordt geschonken aan het scheppen van de juiste condities voor het toepassen van ontwikkelingsplanologie. Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat, maakt het nodig dit op een efficiënte en duurzame wijze te doen en niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin vorm te geven. Daarbij is het belangrijk dat iedere overheidslaag in staat wordt gesteld de eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Meer specifiek richt het kabinet zich in het nationaal ruimtelijk beleid op: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid. Deze vier doelen worden in onderlinge samenhang nagestreefd en zijn een uitdrukking van de voornaamste ruimtelijke beleidsopgaven die het kabinet ziet voor de kortere en langere termijn.” (Uit Nota Ruimte)

De Nota Ruimte maakt net als de voorgaande nota's gebruik van ruimtelijke planconcepten. Een ruimtelijk planconcept geeft in kernachtige vorm, via woord en beeld, uitdrukking aan de wijze waarop een planactor aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting, evenals de aard van de interventies die noodzakelijk worden (Spit, 2002).

Planconcepten zijn onder te verdelen in twee delen namelijk strategisch (kaderstellende functie voor in de toekomst te maken keuzes) en een instrumenteel deel (via specifiek plannings- en beleidsinstrumentarium sturen). De Nota Ruimte gaat, meer dan in het verleden, om deze instrumentele planconcepten. Dit betekent dat er concrete locaties worden aangewezen waarvoor een specifiek instrumentarium geldt.

§3.2. De Wro

De oude Wet op de Ruimtelijke Ordening dateerde uit 1965, deze WRO is in de afgelopen veertig jaar meerdere malen aangepast. Maar omdat de tijden zijn veranderd werd het tijd om de WRO grondig te veranderen. De toezegging hierover werd in 1999 gedaan. Het wetsvoorstel voor de Wro ging in mei 2003 naar de Tweede Kamer. Op 17 oktober 2006 werd het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen en op 17 oktober van hetzelfde jaar door de Eerste Kamer. Uiteindelijk is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 in werking getreden.

De aanleiding van de Wro moet, naast de noodzaak tot vernieuwen, worden gezocht in de onoverzichtelijkheid van de wet door de vele veranderingen. Hiernaast was de rechtsbescherming onnodig ingewikkeld en duurde de besluitvormingsprocessen rondom grote projecten te lang. De bestuurlijke drukte was in de WRO dus eigenlijk te groot (VROM, 2008).

Ovink, directeur Nationale Ruimtelijke Ordening VROM, geeft aan dat er best veel goed is aan de Wro. De Wro zet in op vertrouwen en er wordt pas meegedaan in de besluitvorming

als er een verhaal is. De WRO echter was gericht op afwachten en corrigeren, gericht op wat niet goed was. De Wro is dus volgens Ovink meer gericht op het argumentatiemodel en de WRO op het coördinatiemodel (Ovink, 2009).

De Wro zorgt er volgens VROM voor dat het duidelijker wordt wie verantwoordelijk is. Ruimtelijke beslissingen worden op alle mogelijke niveaus genomen. De Wro verheldert de verhouding tot elkaar. Ten tweede wordt het, volgens VROM, dankzij de Wro eenvoudiger de gemeenten beter te handhaven. Er wordt beter toegezien op de ruimtelijke ontwikkelingen en de bestemmingsplannen zijn actueler. Als derde wordt de Wro overzichtelijker, leesbaarder en dus eenvoudiger, waardoor de procedures sneller worden (VROM, 2008).

De besluitvorming wordt in de Wro verbeterd door de volgende punten:

- gelijktijdige voorbereiding en bekendmaking van besluiten
- bundeling van rechtsbescherming
- beroep in één instantie

De handhaving wordt in de Wro verbeterd door de volgende punten:

- betere toezichts- en handhavingmogelijkheden
- meer instrumenten voor handhaving
- koppeling van handhaving aan het strafrecht
- mogelijkheid tot ingrijpen als gemeenten hun taak onvoldoende uitoefenen

(VROM, 2008)

De uitgangspunten van de wet liggen ten grondslag aan de Nota Ruimte en de daaraan gekoppelde uitvoeringsagenda. De belangrijkste thema's zijn "*decentraal wat kan, centraal wat moet*", "*minder regels*", "*uitvoeringsgerichtheid*".

Uitvoeringsagenda

Met het uitgangspunt "*decentraal wat kan, centraal wat moet*" wordt bedoeld dat de juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau moet plaatsvinden. Het rijk concentreert zich op die dingen die van nationaal belang zijn en lagere, decentrale overheden concentreren zich op de voor hun relevante belangen. Hierdoor kunnen de lokale en provinciale overheden ruimte creëren voor het leveren van maatwerk (Nota Ruimte, 2008). De mainports, een nationaal belang, Amsterdam en Rotterdam worden beschermd en verder ontwikkeld zodat de internationale concurrentieslag niet wordt verloren. Bij deze ontwikkeling wordt wel rekening gehouden met natuur, milieu, veiligheid en geluid, dit zijn andere nationale belangen. Dit werkt door naar de lagere overheden, waardoor bijvoorbeeld de omgeving Schiphol terughoudend moet zijn m.b.t. de verstedelijking. Dit betekent dat er binnen een bepaalde norm geen woningbouwlocaties mogen komen. (nieuwsbericht www.regering.nl, 2004)

Door middel van *minder regels* wordt geprobeerd kortere procedures te creëren wat weer zorgt voor de vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten. Met het verminderen van de regels wordt dus eigenlijk de vermindering van de eerder genoemde bestuurlijke drukte bedoeld. Er wordt geprobeerd, zoals bij woonruimteverdeling, om meer te bereiken met minder regels (Pans, 2004).

Via *uitvoeringsgerichtheid* wordt geprobeerd meer aandacht te geven aan de uitvoering van bestaand beleid dan aan de ontwikkeling van nieuw beleid. Hierdoor wordt eveneens de bestuurlijke drukte verminderd, omdat nieuw beleid weer tot meer regels zou kunnen leiden.

De Wet ruimtelijke ordening heeft als doel om te zorgen voor een proactieve, efficiëntere besluitvorming, verbeterde handhaving en vereenvoudigde rechtsbescherming in de ruimtelijke ordening. Anders gezegd de Wro is opgesteld ten behoeve van een daadkrachtig, besluitvaardig en doelmatig ruimtelijke ordeningsstelsel.

In vergelijking met de WRO verandert de relatie tussen ruimtelijk beleid en de (juridische) normstelling. Deze relatie was in de WRO nauw met elkaar verbonden door middel van PKB's (planologische kernbeslissing) en streekplannen die doorwerkten naar de lagere overheden. In de Wro worden het ruimtelijk beleid, de normstelling en de uitvoering van elkaar gescheiden. Met beleid wordt hier de structuurvisie bedoeld. De normstelling aan instrumenten bevat de Algemene maatregel van Bestuur, verordening, inpassingsplan en het bestemmingsplan. De uitvoering heeft betrekking op bestemmingsplan, projectbesluit, coördinatie-regeling en de grondexploitatie (VROM, 2007). In de Wro is het zo, in tegenstelling tot in het streekplan, dat de structuurvisies alleen nog maar bindend zijn voor de des betreffende overheid zelf. Dus als een provincie een structuurvisie maakt is alleen die provincie gebonden aan de afspraken en de andere overheden niet, tenzij een verordening is gemaakt.

Het Rijk, de provincies en de gemeenten beschikken in beginsel over dezelfde wettelijke instrumenten.

- Beleid wordt vastgesteld in structuurvisies.
- Normstelling ten aanzien van het grondgebruik wordt vastgelegd in bestemmingsplannen.
- Realisatie wordt ondersteund door projectbesluiten en coördinatiebevoegdheden. Dit zijn twee juridische instrumenten die in §3.4. zullen worden besproken.

(Hidding, 2006)

Voorbeeld

Een provincie wil graag dat de bereikbaarheid van een weg wordt verbeterd. Dit wordt gezien als provinciaal belang en wordt daarom vastgelegd in het beleid, in de structuurvisie. De verbetering van de weg moet in de bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten worden vastgelegd. De gemeenten zijn dit echter niet verplicht, omdat de structuurvisie alleen zelfbindend is. Mocht het zo zijn dat één of meerdere gemeenten de verbetering van de weg niet in het bestemmingsplan opnemen dan kan de provincie kiezen voor het inzetten van instrumenten. Hierdoor worden de 'opstandige' gemeenten gedwongen om de verandering alsnog in het bestemmingsplan op te nemen en mee te werken aan de uitvoering van de verbetering van de weg.

In de volgende paragraaf wordt het oude streekplan besproken, zodat een vergelijking kan worden gemaakt met het oude beleid, het streekplan, en het nieuwe, de structuurvisie.

§3.3. Het Streekplan

Tot juli 2008 was het streekplan het belangrijkste instrument voor het ruimtelijk beleid op provinciaal niveau. Een streekplan was strategisch van aard en gaf de toekomstige ontwikkeling in de provincie (of een gedeelte daarvan) aan. Het opstellen van een streekplan was voor de provincie niet verplicht. Het streekplan vervulde verschillende functies namelijk:

- Een ruimtelijk ontwikkelingsplan voor een regio
- Een toetsingskader voor het gemeentelijke beleid
- Een integratiekader voor het sectorbeleid

(Voogd, 2004)

Een streekplan moest aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Een beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen.
- Eén of meer kaarten waarin deze hoofdlijnen in beeld worden gebracht
- Een toelichting waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van onderzoek en overleg zijn neergelegd en waarin ingegaan wordt op de afstemming met het provinciale milieu- en waterhuishoudingbeleid.

(Hidding, 2006)

In het streekplan werd dus beschreven en geschetst welke ideeën de provincie had voor (een deel) haar grondgebied. De gemeenten konden aan de hand hiervan het bestemmingsplan vaststellen. De provincie kon het bestemmingsplan vervolgens achteraf goed- of afkeuren. Het streekplan paste bij het coördinatiemodel, omdat het bindend was voor alle overheden. Ook het goed- en afkeuren van de bestemming van een gemeente paste goed binnen het coördinatiemodel, omdat er van bovenaf, centraal, gezegd werd wat goed is en wat fout.

§3.4. De Structuurvisie

Door de invoering van de Wro dienen de verschillende overheden hun beleid en belangen vast te leggen in één of meerdere structuurvisies. Dit betekent dat de PKB (van het Rijk), het streekplan (van de provincie) en het structuurplan (van de gemeente) werd vervangen door de structuurvisie. De structuurvisie kan gezien worden als een strategisch document. De structuurvisie bevat het ruimtelijk beleid. Tevens wordt aangegeven hoe het beleid dient te worden uitgevoerd. De visie werkt juridisch niet door naar andere overheden, wel bindt het de provincie zelf, tenzij een verordening is opgesteld (VROM, 2007)

Het onderstaande kader geeft de wettelijke definitie van de provinciale structuurvisie weer.

“De provincie stelt verplicht voor het gehele grondgebied van de provincie één of meerdere structuurvisies vast. Dit doet de provincie ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de Provinciale Staten zich voorstelt die voorgenomen ontwikkelingen te doen verwezenlijken.

Tevens kan de provincie in samenwerking met aangrenzende provincies voor een gebied behorende tot het grondgebied van de betrokken provincies een structuurvisie vaststellen.”

(Hidding, 2006)

Eén van de functies van een structuurvisie is het stimuleren van ontwikkelingskracht. Met als gedachte dat het rijk, de maatschappelijke partijen en de andere overheden hun belangen bij elkaar kunnen brengen, voor een gemeenschappelijk doel. Dit doel kan worden samengebracht in een structuurvisie. Anders gezegd zorgen de structuurvisies voor een verbreding van een kader voor de ontwikkelingsplanologie, waarbij steeds de verschillende belangengroepen bijeen worden gebracht. Bij een structuurvisie moet worden gedacht in termen van ‘ontwikkelingslijnen’ en niet in die van ‘plannen’. Ook moet worden gedacht aan het voortdurende proces van informatie-uitwisseling, afstemming, prioritering en bijstelling. Het gaat hier dus om de ontwikkelingsplanning (Koeman e.a., 2008).

Het creëren van draagvlak is van belang voor een goede structuurvisie en een snelle totstandkoming en uitvoering daarvan. Hiermee komt de uitvoeringsgerichtheid naar voren. Door burgers en andere betrokken partijen in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid te betrekken en te laten meedenken over de formulering van het beleid kan er in een vroeg stadium draagvlak ontstaan. Hiermee vermindert de kans dat er later in het planproces vertragende discussies ontstaan. Het is dus van belang om burgers te betrekken bij de totstandkoming van de structuurvisie (Koeman e.a., 2008).

De structuurvisie kent geen officiële looptijd, omdat de Wro de structuurvisie zoveel mogelijk vorm- en procedure vrij wil houden. De Wro geeft geen voorschriften over de termijn waarbinnen een structuurvisie dient te worden geactualiseerd. Het is aan de provincie om te bepalen wanneer het nodig wordt geacht om een structuurvisie aan te passen of te vernieuwen. De Wro staat de provincie echter niets in de weg als zij wel een termijn willen bepalen (Koeman e.a., 2008).

Praktisch gezien kunnen in de structuurvisie alle maatschappelijke activiteiten en natuurlijke en culturele waarden die ruimtelijke consequenties hebben in één afwegingskader worden gebracht, zoals milieu- & waterkwaliteitseisen, waterbeheersingdoelstellingen, behoud van cultureel erfgoed, voorzieningen voor verkeer en vervoer. Daarnaast kan een structuurvisie ook een bepaald aspect belichten, zoals de verdeling van asielzoekerscentra over een bepaald gebied. Maar het is ook mogelijk om een thematische structuurvisie op te stellen.

De structuurvisie is een voorbeeld van de verschuiving naar een meer argumentatief model van bestuur. Er worden afspraken gemaakt en er wordt overleg gepleegd met de betrokken actoren waardoor er draagvlak wordt gecreëerd. De structuurvisie kan dus zorgen voor draagvlak.

In de volgende paragraaf zullen de instrumenten worden besproken die de uitvoering verzorgen van de structuurvisie.

Normstelling

De structuurvisie biedt de inhoud en de achtergrond voor de instrumenten waarmee het beleid wordt uitgevoerd. Het gaat hier om zowel juridische als niet-juridische. Het gaat hier om de volgende instrumenten:

Niet juridische instrumenten	Juridische instrumenten
Bestuurlijk overleg, Convenanten, bestuursakkoorden (stimuleren)	Algemene regels (verordeningen)
Subsidies, provinciaal grondbeleid (faciliteren)	Aanwijzing
Stimuleringsprogramma's, communicatie, monitoren, faciliteren (adviseren)	Project besluit
	Inpassingsplan
	Coördinatieregeling

Figuur 3.1.

Sturing aan de zijde van de provincie vindt in de Wro plaats door middel van normstelling in regelgeving (verordening, aanwijzing en inpassingsplan). Deze bevoegdheden van de provincie vereenvoudigen de doorwerking van de Wro. Maar voordat de provincie de bevoegdheden kan inzetten moet zij wel aantonen waarom de verantwoordelijkheid bij de provincie thuis hoort. Tevens bestaat een overlegplicht met de betrokken gemeenten.

Provincies mogen alleen instrumenten inzetten als er een provinciaal belang in het geding is. Deze provinciale belangen worden weergegeven in de structuurvisie. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een aanleg van een weg of een natuurgebied, maar ook het aantal woningen dat in de provincie gebouwd moeten worden.

De juridische instrumenten kunnen worden gezien als instrumenten die in het coördinatie-model passen. Deze instrumenten worden door provincies gebruikt om dingen gedaan te krijgen bij gemeenten. De niet-juridische instrumenten zijn argumentatie instrumenten. Dat kan je zien aan instrumenten als overleg, conventanten, faciliteren en communicatie. Dit zijn meer instrumenten uit het argumentatiemodel.

In de volgende paragraaf zullen de coördinatieve, juridische instrumenten verder worden besproken

§3.5. Juridisch instrumentarium

Dit onderzoek zal de nadruk leggen op juridische instrumenten van de structuurvisie. Hiervoor is gekozen, zoals ook in de inleiding is gezegd, omdat het hier gaat om coördinatieve instrumenten. Deze juridische instrumenten zullen in deze paragraaf worden besproken. Het gaat hier om de instrumenten verordening, aanwijzing, inpassingsplan, projectbesluit en de coördinatieregeling.

Verordening (Koeman en andere, 2008)

Een verordening geeft de provincie de mogelijkheid om vooraf algemene of specifieke eisen te stellen aan ruimtelijke besluiten van de gemeenten of aan de kwaliteit van die beslissingen. In de meeste gevallen zullen deze regels betrekking hebben op de inhoud van de bestemmingsplannen. Meestal betreffen de eisen een ruimtelijk kwaliteitsniveau waaraan bestemmingsplannen in het algemeen of bestemmingsplannen in een nader te duiden gebied moeten voldoen. Het kan bijvoorbeeld gaan over een gemeente die in een nader

omgeschreven gebied het bestemmingsplan moeten wijzigen omdat bepaalde bestemming niet meer mogelijk zijn, zoals bij stroomgebieden van rivieren. Ook kan men denken aan een eis ten aanzien van afstanden tussen concurrerende bestemmingen. De betrokken gemeenten moeten een verordening binnen een jaar in het bestemmingsplan hebben ingepast (tenzij anders vermeld). De verordening is in deze tijd wel al rechtsgeldig, dit wil zeggen dat vergunningen die in strijd zijn met de verordening niet meer worden verleend.

De provincie moet, voordat zij een verordening toepast, zorgvuldig afwegen of er een provinciaal belang in het geding is. Er moet ook worden bedacht dat de verordening (juridisch bindende norm) alleen goed kan doorwerken als de verordening ondubbelzinnig is. De verordening is niet altijd de meest aangewezen manier is om lagere overheden te 'dwingen' tot de realisering van goede ruimtelijke ordening, hier moet rekening mee worden gehouden. Wanneer de doelstellingen specifiek betrekking hebben op één gebied, kunnen onderlinge afspraken ook tot het gewenste resultaat leiden.

De Wro maakt het mogelijk dat een verordening gebiedsgericht kan worden ingezet. Dan geldt deze verordening voor één of meer daarbij aan te wijzen gebieden of gebieden die aan dezelfde criteria voldoen. Een voorbeeld hiervan kan het Waddengebied (één gebied) of zandgronden (gebieden met dezelfde criteria) zijn.

Voor regio's hebben de provincies ter bevordering van de gebiedsgerichtheid algemene voorschriften opgesteld voor zover de betrokken gemeenten in de regio niet de mogelijkheid zien om een gezamenlijk beleid te voeren.

De verordening zal binnen de structuurvisie een beleidsmatige basis vinden, deze koppeling is echter niet verplicht. De bevoegdheid tot algemene normstelling kan zelfstandig worden ingezet. De noodzaak en de inhoud van een dergelijke maatregel wordt vastgesteld in het politieke totstandkomingproces. Er kunnen zich echter onverwachte of ongewenste ontwikkelingen voordoen die om centrale sturing en snelle actie vragen. Zoals bij overstromingen of de uitbraak van de varkenspest.

De provincie kan een beheersverordening uitvaardigen, als er gedacht wordt dat in een gebied geen veranderingen plaats zullen vinden in de komende jaren. De beheersverordening is er dus voor het behoud van de huidige kwaliteit van een gebied.

Aan de verordening zijn ook nadelen verbonden die betrekking hebben op "Regels voor Ruimte." De hier bedoelde nadelen zullen hieronder worden opgesomd.

- het is een zwaar en ingewikkeld instrument;
- het is een weinig flexibel instrument; het vereist het concreet vastleggen wat wel en niet is toegestaan;
- het kan zelfs dienen als toetsingsgrond voor bouwvergunningen, indien gemeenten de verordening niet overnemen in haar bestemmingsplannen;
- het verhoogt de bestuurslasten, doordat gemeenten verplicht zijn binnen 1 jaar het bestemmingsplan aan te passen aan de verordening;
- het biedt weinig ruimte voor beïnvloeding door burgers; er is geen beroep mogelijk, terwijl het wel verstrekkende gevolgen heeft;
- het kan tot planschade leiden.

(provincie Zuid-Holland)

Aanwijzing (Koeman en andere, 2008)

Het instrument de aanwijzing is onder te verdelen in een proactieve en reactieve aanwijzing. Bij de proactieve aanwijzing gaat het om ingrijpen voordat het bestemmingsplan van de gemeente tot stand is gekomen, de reactieve aanwijzing doet dit pas achteraf.

De proactieve aanwijzing geeft de provincie de bevoegdheid om in een *specifiek gebied & in een concreet geval* de ontwikkeling van één of meerdere bestemmingsplannen te verhinderen. Ook het tegengestelde is mogelijk, bestemmingsplannen maken ontwikkelingen mogelijk die op gespannen voet staan met het provinciale belang. Een voorbeeld is dat een gewenste ontwikkeling mogelijk moet worden gemaakt, maar aan de gemeente een zeker beleidsvrijheid kan worden gelaten voor een lokale inpassing.

De reactieve aanwijzing wordt toegepast als de provincie niet proactief heeft gehandeld. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om projecten waarbij de provincie ervan uit ging dat de gemeenten de bestemmingsplannen uit zichzelf zouden aanpassen. Het gaat om gevallen waarin de provincie uit het oogpunt van het provinciaal belang bezwaar heeft tegen het nieuwe vastgestelde bestemmingplan. Bij een reactieve aanwijzing moet worden voorkomen dat het standaard wordt gebruikt als een onthouding van goedkeuring, wat betekent dat het bestemmingsplan geen doorgang vindt. Tevens geldt voor de reactieve aanwijzing de eis dat de motivering het genomen besluit kan dragen. Voordat de reactieve aanwijzing kan worden ingezet moet er eerst een zienswijze ingediend zijn door de provincie (VROM, 2008).

Inpassingsplan (Koeman en andere, 2008)

Als een provincie voorafgaand aan de wijziging van een bestemmingsplan wil voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de in dat plan daaraan te geven bestemming, kan een provincie een voorbereidingsbesluit nemen. Wat wil zeggen dat de provincie door middel van een voorbereidingsbesluit kan zorgen dat een deel van een bestemmingsplan van een gemeente kan worden tegengehouden. Het voornemen voor het vastleggen van een ruimtelijke activiteit in een bestemmingsplan door een inpassingsplan kan in een structuurvisie worden aangekondigd. Een voorbereidingsbesluit wordt in een inpassingsplan aangekondigd. De bevoegdheid van de provincie voor het vaststellen of wijzigen van het bestemmingsplan heeft niet het karakter van een sanctiemiddel.

Het inpassingsplan biedt de provincie, naast de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels (de verordening) een extra mogelijkheid tot kaderstelling van onderdelen van de ruimtelijke ordening die van provinciaal belang zijn.

De inpassingsplanbevoegdheid is van belang voor situaties waarin provincie zelf direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied en tevens het gebruik daarvan wil vastleggen in verband met het provinciale belang. Hier kan het gaan om het vastleggen van een locatie voor een bepaalde ruimtelijke activiteit, het vastleggen van eisen die aan het gebruik van gronden en bouwwerken in een specifiek gebied worden gesteld, of aan het weren van ongewenste functies of gebruik van gronden of bouwwerken in die gebieden. Provincies maken gebruik van deze bevoegdheid als een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling onwenselijk wordt geacht of in het algemeen wil beschermen. Tevens kan de provincie deze bevoegdheid gebruiken als zij een project of een activiteit van een zodanig belang achten, dat de provincie vanaf het begin van de besluitvorming het 'hoe, waarom en waar' in eigen hand wil houden. Ook kan het inpassingsplan worden toegepast wanneer de besluitvorming is vastgelopen, terwijl er bij het project wel een provinciaal belang in het geding is dat in eerste instantie aan het gemeentelijk niveau is overgelaten, gedecentraliseerd.

De provincie heeft de mogelijkheid om tot een inpassingsplan te besluiten (verantwoordelijkheid te nemen) als een gemeente na een aanwijzing niet in staat of bereid is om deze uit te voeren.

Het inpassingsplan is dus eigenlijk een instrument waarmee de provincie de gemeente kan overrulen. De provincie is het niet eens met een deel van het door de gemeente vastgestelde bestemmingsplan. Het inpassingsplan zorgt ervoor dat bestemming van het betreffende gebied juridische kan worden vastgelegd volgens de normen van de provincie.

Projectbesluit (Koeman en andere, 2008)

Het projectbesluit biedt uitkomst als er nog geen bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening is. Het projectbesluit is een vervanging hiervan. Vergunningen ed. worden dan ook aan het projectbesluit getoetst. Een lang leven is het projectbesluit echter niet beschoren, het dient namelijk binnen één jaar te worden opgenomen in het bestemmingsplan, inpassingsplan of in een beheersverordening. De termijn kan echter wel met vier jaar worden verlengd.

Vanuit de Wro worden enkele eisen gesteld aan het projectbesluit. Zo moet er worden aangegeven welke onderdelen van het bestemmingsplan, inpassingsplan of de beheersverordening buiten het projectbesluit blijven staan, zodat het project zijn doorgang nog kan vinden. Tevens dient het projectbesluit te worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, net als bij een bestemmingsplan.

Het projectbesluit verschilt qua procedure niet veel van het inpassingsplan of een bestemmingsplan. Het enige verschil is dat er een beroepsprocedure meer is, namelijk de rechtbank. Terwijl er bij een vastgesteld inpassingsplan of bestemmingsplan direct beroep kan worden ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit alles maakt het projectbesluit in de praktijk niet altijd een aantrekkelijke optie. Vaker wordt er gekozen voor een postzegelbestemmingsplan, in kleinschalig bestemmingsplan. (Van Doorn, 2008)

Het projectbesluit is eigenlijk een vervanging van de artikel 19 procedure uit de WRO. Hiermee konden overheden, zoals gemeenteraden, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan. Hiervoor moesten gemeenten de vrijstelling voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van de Gedeputeerde Staten een verklaring hebben ontvangen dat zij (GS) tegen de vrijstelling geen bezwaar hebben (Voogd, 2004). De artikel 19 procedure was dus eigenlijk voor de gemeenten mogelijkheid om een bepaalde ontwikkeling mogelijk te maken zonder een tijdrovende bestemmingsplanwijziging of –herziening.

Coördinatieregeling

Voor projecten van enige omvang zijn vele, soms tientallen vergunningen of toestemmingen nodig van de gemeente, bijvoorbeeld de bouwvergunning, kapvergunning, sloopvergunning, tijdelijke ontheffing en uitritvergunning. Soms moet de vergunning of toestemming van andere instanties komen, zoals bij de lozingsvergunning of monumentenvergunning. Door middel van de coördinatieregeling kan een gemeente en de provincie de vergunningen gelijktijdig afgeven om het ontwikkelingstraject te realiseren (VROM, 2006).

Door de coördinatieregeling kunnen inspraak en beroep ook zo veel mogelijk in samenhang worden behandeld. Kortweg komt het er op neer dat het accent bij de coördinatieregeling ligt op het gelijktijdig voorbereiden van de betrokken besluiten in eenzelfde procedure (VROM, 2008).

De coördinatieregeling beoogt:

- een betere voorbereiding van een ruimtelijk project
- een inhoudelijke en procedurele afstemming tussen betrokken bestuursorganen
- het vermijden van een stapeling van procedures, en dus van het risico van fouten en repeterende bezwaar- en beroepsprocedures.

(VROM, 2006)

Het volgende figuur geeft een overzicht van het gebruik van de juridische instrumenten van de structuurvisie.

Instrument	Gebruik
Verordening	Het stellen van algemene specifieke eisen, vooraf, aan de bestemmingsplannen van gemeenten.
Aanwijzing (proactief & reactief)	Het verhinderen van één of meerdere bestemmingsplannen in een specifiek gebied in een concreet geval (proactief).
	De provincie maakt bezwaar, uit het oogpunt van het provinciaal belang, tegen het vastgestelde bestemmingsplan (reactief).
Inpassingsplan	De provincie kan zelf direct en juridisch bindend de bestemming en het gebruik van een concreet gebied vastleggen. Dit in verband met een provinciaal belang.
Projectbesluit	Wordt gebruikt als er nog geen bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening is. Het verleent een project vrijstelling van het geldende bestemmingsplan. Het is een vervanging van de oude artikel 19 procedure.
Coördinatieregeling	De provincie kan verschillende, noodzakelijke vergunningen gelijktijdig afgeven om een ontwikkeling te realiseren.

Figuur 3.2. Wanneer worden de juridische instrumenten toegepast

§3.6. Inzet van de instrumenten

In deze paragraaf zal worden gekeken wanneer een instrument wordt ingezet. Dit zal gebeuren aan de hand van de bestemmingsplanprocedure. Maar eerst zal het provinciaal belang worden besproken, want pas al een provinciaal belang in het geding is kan een instrument worden ingezet.

Provinciaal belang

De structuurvisie van de provincie mag alleen gaan over beleid waarbij een provinciaal belang in het geding is. Alleen als dit het geval is mag de provincie instrumenten inzetten. Het provinciaal belang vormt de basis voor de doorwerking van het beleid en tegelijkertijd kadert het de speelruimte in. De provincie heeft als taak ‘een goede provinciale ruimtelijke ordening’ te voeren, hiermee wordt de bevoegdheid begrensd doordat het gaat om de provincie en niet om bijvoorbeeld de gemeente. Binnen de bevoegdheid valt te denken aan projecten en activiteiten die onder de bevoegdheid van de provincie vallen. Hierbij valt te denken aan (1) complexe projecten of activiteiten die feitelijk of wat betreft hun gevolgen grensoverschrijdend zijn (bijvoorbeeld projecten die veel provincie geld vergen). (2)

Projecten en activiteiten die een hoog maatschappelijk belang dienen die het lokale of regionale belangen overstijgen (vuilverwerking). De provincie moet bij elk potentieel provinciaal belang nagaan of de uitvoering van een overheidstaak of de verantwoordelijkheid beter op een lager overheidsniveau kan plaatsvinden. Anders gezegd de provincie moet per project of activiteit bepalen of er een provinciaal belang in het geding is en of zij de verantwoordelijkheid hiervoor neemt.

Bestemmingsplanprocedure

De totale structuurvisie geeft een kader aan de bestemmingsplannen van de gemeenten. De inzet van de eerder genoemde juridische instrumenten heeft te maken met de ontwerpbestemmingsplannen van gemeenten. Immers als er een provinciaal belang, die in een bestemmingsplan niet wordt behartigd, in het geding is zal de provincie maatregelen moeten nemen (vooraf of achteraf). De bestemmingsplanprocedure geeft aan op welk moment een instrument kan worden toegepast door de provincie. De provincie dient door de invoering van de structuurvisie een proactieve houding aan te nemen. Was er voorheen nog een 'meldingsplicht' voor gemeenten om bestemmingsplanwijzigingen te melden, nu moet de provincie zelf kijken of er bij gemeenten een bestemmingsplanwijziging ter inzage ligt. In de periode van inzage dient de provincie te reageren als zij het niet eens zijn met de wijziging, als er dus een provinciaal belang in het geding is.

Hieronder zal een korte omschrijving van de bestemmingsplanprocedure worden gegeven.

1. Openbare kennisgeving van het ontwerp
2. Ter inzagenligging van het ontwerp en bijbehorende stukken gedurende 6 weken en toezending aan Gedeputeerde Staten en de betrokken rijksdiensten, waterschappen en gemeenten.
3. Gedurende de termijn van ter inzagenligging kunnen door eenieder schriftelijk of mondelinge zienswijzen worden ingebracht.
4. Vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad binnen 8 weken na de ter inzagenlegging indien geen zienswijzen zijn ingediend, of binnen 12 weken als er wel zienswijzen zijn ingediend.
5. algemene bekendmaking van de zakelijke inhoud van het bestemmingsplan door ter inzagenlegging van het plan met voorafgaande kennisgeving en toezending aan Gedeputeerde Staten en de betrokken rijksdiensten, waterschappen en gemeenten. Binnen 2 weken dan wel, indien Gedeputeerde Staten of de inspecteur zienswijzen hebben ingebracht, binnen 6 weken na de vaststelling.
6. Mogelijkheid tot beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen 6 weken na de bekendmaking voor belanghebbenden.
7. Inwerkingtreding op de dag na afloop van de beroepstermijn, zijnde 6 weken na de bekendmaking.

(Bron: Koeman en andere, 2008)

Tijdens de bovenstaande procedure kunnen zich de volgende situaties voordoen.

- A. De provincie (of het Rijk) legt zich bij de besluitvorming van de gemeente neer. En gaat dus akkoord en zet dus geen instrumenten in.
- B. De provincie (of het Rijk) besluit zelf een wijziging van het bestemmingsplan te starten. Binnen de hiervoor bedoelde 6 weken verklaart de provincie dat zij gebruik gaan maken van haar inpassingsplanbevoegdheid daarvoor neemt de provincie een voorbereidingsbesluit. Het gedeelte van het bestemmingsplan waarop de provincie een

zienswijze heeft treedt niet in werking. Het voorstel van de provincie wordt 6 weken ter inzage gelegd. Hier gebruikt de provincie dus inpassingsplan als instrument.

- C. De provincie (of het Rijk) besluit te interveniëren in het bestemmingsplan door middel van het stellen van algemene regels. Binnen de hiervoor bedoelde 6 weken verklaart de provincie dat zij een verordening voorbereid. De verordening moet binnen 9 maanden worden vastgesteld. Als dit niet gebeurt treedt het betreffende deel van het bestemmingsplan alsnog in werking. Als de verordening er wel komt moet deze binnen een jaar door de gemeente zijn aangepast. Blijft de gemeente daarmee in gebreken dan kan de provincie (of het Rijk) alsnog zelf een bestemmingsplanwijziging tot stand brengen en een voorbereidingsbesluit nemen om het gebied te beschermen. In dit geval gebruikt de provincie de verordening als instrument. Als de gemeente de verordening niet aanneemt, dus verwerkt in haar bestemmingsplan, past de provincie het inpassingsplan toe.
- D. De provincie (of het Rijk) besluiten te interveniëren door middel van een aanwijzing aan de gemeente tot aanpassing van het bestemmingsplan. Dit besluit wordt binnen de hiervoor bedoelde 6 weken genomen. Ook wordt er in deze periode een voorbereidingsbesluit genomen. Het desbetreffende gedeelte van het bestemmingsplan treedt niet in werking. De gemeente moet de aanwijzing binnen een jaar in het bestemmingsplan hebben verwerkt. Doet de gemeente dat niet dan kan de provincie een bestemmingsplanwijziging vaststellen. Hier gebruikt de provincie de (proactieve) aanwijzing.

(Bron: Koeman en andere, 2008)

- E. Naast deze reacties is er nog de mogelijkheid tot de reactieve aanwijzing. Deze vindt plaats bij de algemene bekendmaking van de zakelijke inhoud van het bestemmingsplan. Mocht de provincie een aanwijzing willen doen dan heeft zij hiervoor 6 weken. Vooraf gaande aan een reactieve aanwijzing moet de provincie eerst een zienswijze geven aan de gemeenten, anders kan het instrument niet worden toegepast. De provincie gebruikt de reactieve aanwijzing als het bestemmingsplan van de gemeente al klaar is en de provincie het niet eens is met, delen van, het bestemmingsplan. De verdere procedure staat hierboven al genoemd.

§3.7. Conclusie

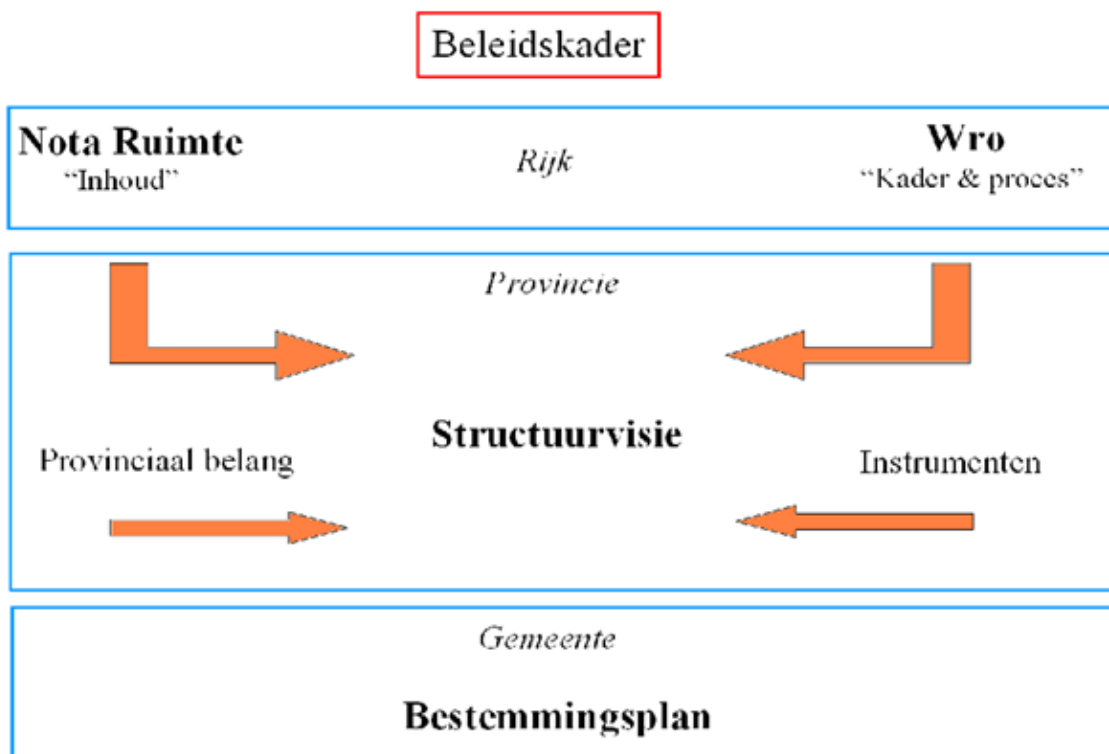
De Wro is in theorie een voorbeeld van bestuurlijke vernieuwing, de Wro pleit voor deregulering, decentraliseren en uitvoeringsgerichtheid. De vraag is echter of de Wro in de praktijk bijdraagt aan de bestuurlijke vernieuwing.

De Wro decentraliseert door verantwoordelijkheden te verschuiven naar het juiste overheidsniveau. In het oude beleid, het streekplan, had de provincie klein aandeel in het ruimtelijke beleid. Terwijl in het nieuwe beleid, de structuurvisie, de provincie meer verantwoordelijkheid moet nemen en ook echt wat doet binnen het ruimtelijke beleid. Het stelt de provinciale belangen op, die het kader vormen voor de bestemmingsplannen van gemeenten. De provincie heeft de mogelijkheid om in te grijpen, als het niet eens is met een bestemmingsplan, door middel van de instrumenten. Binnen het instrumentarium, wat zorgt voor de uitvoering van het beleid, heeft de provincie de keuze tussen coördinatieve en argumentatieve instrumenten. De mogelijkheid tot argumentatieve instrumenten geeft aan dat de verschuiving naar een model van sturing ook in het instrumentarium zichtbaar is. Het gaat hier niet om een algemene verschuiving richting het argumentatiemodel, de coördinatie

instrumenten zijn er immers ook nog. Daarnaast gebruikt de provincie ook elementen uit het competitie­model, door bijvoorbeeld het grond­beleid van de provincie. De actoren worden meer betrokken bij het besluit­vormings­proces van het nieuwe beleid door middel van de argumentatieve instrumenten. De vergro­te betrokkenheid is één van de manieren om het bestuur te vernieuwen.

De Wro streeft ook naar de vermindering van de bestuurlijke drukte door middel van het uitgangspunt minder regels. Ook de deregulering is een onderdeel van de bestuurlijke vernieuwing. In theorie probeert de structuurvisie ook de regels te verminderen. Maar bij de invoering van nieuw beleid is een periode nodig van aanpassing en invoering, waardoor de bestuurlijke drukte nog niet gelijk zal afnemen en dus niet gelijk zal leiden tot deregulering. Het is dus nog te vroeg om te zeggen of de Wro bijdraagt aan de vermindering van de bestuurlijke drukte, maar er wordt wel naar gestreefd.

De bestuurlijke vernieuwing heeft haar effect op de Wro en op de structuurvisie. Er is een verschuiving naar een decentrale, open overheid zichtbaar, waarbij de centraal sturende overheid zeker blijft bestaan. De rol van de overheid verandert dus. De bijdrage aan de deregulering is nu nog niet zichtbaar, maar zou zeker in de toekomst gerealiseerd kunnen worden. Wel kan gezegd worden dat door de bestuurlijke vernieuwing de ruimtelijke planning en beleid van Nederland zijn aangepast.



Figuur 3.4.

Bovenstaand figuur geeft een overzicht van het ruimtelijk beleid van Nederland. De Nota Ruimte en de Wro geven de provinciale structuurvisie structuur. De inhoud van de structuurvisie wordt gevormd door de provinciale belangen die de provincie heeft opgesteld. De proceskant van de structuurvisie wordt gevormd door de instrumenten. Gezamenlijk vormen zij de provinciale input in het bestemmingsplan van gemeenten. Hiermee wordt bedoeld dat de structuurvisie, een kader geeft voor de bestemmingplannen. Als de gemeenten

zich niet aan dit kader houden, heeft de provincie de mogelijkheid om de instrumenten te gebruiken.

In het volgende hoofdstuk wordt er door middel van een case studie gekeken of de bestuurlijke drukte in de praktijk daadwerkelijk verminderd is en of de Wro binnen de gekozen strategie past. Tevens zal er antwoord worden gegeven op de deelvraag: “Hoe wordt de structuurvisie opgesteld? “

Hoofdstuk 4. Casestudie: De structuurvisie van Noord-Holland

In dit hoofdstuk zal er een casestudie worden gedaan naar de provinciale structuurvisie in de Provincie Noord-Holland. Er is voor de Provincie Noord-Holland gekozen, omdat deze provincie bezig is met het maken van een nieuwe structuurvisie. Tevens is bij de provincie stage gelopen waardoor informatie van binnenuit kon worden verkregen. Aan de hand van dit hoofdstuk zal duidelijk worden hoe een structuurvisie tot stand kan komen en wat er allemaal komt kijken voordat een structuurvisie actief beleid is. Er wordt duidelijk hoe de provincie haar belangen vaststelt en op welke manieren de provincie probeert alle betrokken partijen bij het besluitvormingsproces te betrekken en dus probeert argumentatief bezig te zijn. Met andere woorden er wordt antwoord gegeven op de deelvraag: "Hoe wordt een structuurvisie opgesteld?" Ook zal worden gekeken of de structuurvisie van de Provincie Noord-Holland voldoet aan de eerdere bevindingen.

Het ruimtelijke beleid van de provincie Noord-Holland wordt door de structuurvisie voor een langere tijd vastgelegd. Hierdoor ontstaat voor de gemeenten, burgers en het bedrijfsleven in Noord-Holland een meerjarige zekerheid over de ruimtelijke ontwikkelingen die de provincie nastreeft. Dit betreft de inhoud van het beleid, zoals de ruimtelijke kwaliteit, en de uitvoering van het beleid (sturing door en de rol van de provincie inclusief het bijbehorend instrumentarium, uitvoerings- en investeringsprogramma).

De provincie streeft naar overleg met gemeenten over hun ruimtelijk beleid, waardoor de provincie haar ontwikkelde rol zowel inhoudelijk als procesmatig uitvoert. (werkplan 2008 structuurvisie, 2008)

De Provincie Noord-Holland is in 2007 begonnen met de voorbereiding van de structuurvisie. In 2008 heeft de Provinciale Staten de provinciale belangen en de sturingsfilosofie vastgesteld. Met de sturingsfilosofie wordt aangegeven welke rol de Provincie Noord-Holland inneemt met betrekking tot de bescherming, borging, uitvoering of ontwikkeling van de provinciale belangen. Het vaststellen van de provinciale belangen is de eerste stap naar de structuurvisie.

§4.1. Provinciale belangen

De Provincie Noord-Holland heeft het begrip provinciaal belang afgebakend door het opstellen van 'ingrediënten' die criteria vormen. Een provinciaal belang moet minstens aan één van deze criteria voldoen om als provinciaal belang te kunnen worden benoemd.

Deze ingrediënten worden hieronder uiteengezet.

1. Wettelijke taak (*voorbeeld: luchtkwaliteit/ geluidhinder*)
2. Juridische doorwerking van Europees- Rijksbeleid (*bijvoorbeeld: Algemene maatregel van bestuur van het Rijk*)
3. Financiële betrokkenheid (*bijvoorbeeld bij de gebiedsontwikkeling of een aanbesteding*)
4. Er is sprake van een provinciale hoofdstructuur/ gemeentegrens overschrijdende effecten (*bijvoorbeeld: landschappelijke structuren*)
5. Gekoppelde ruimtelijke belangen (*bijvoorbeeld binnen de gebiedsontwikkeling*)
6. Regionaal/ bovenlokaal karakter (*bijvoorbeeld: klimaatverandering*)

(Provincie Noord-Holland, 2008)

De provinciale belangen die de Provincie Noord-Holland heeft samengesteld kunnen worden samengebracht in drie overkoepelende belangen. In het onderstaande figuur worden de drie overkoepelende belangen verder uitgewerkt.

- Ruimtelijke kwaliteit
- Duurzaam ruimtegebruik
- Klimaatbestendigheid



Figuur 4.2. (Bron: Provincie Noord-Holland, 2008)

De Provincie Noord-Holland wil niet al haar geformuleerde provinciale belangen zelf uitvoeren. Onder het uitgangspunt: “*decentraal wat kan en centraal wat moet*”, worden sommige provinciale belangen door gemeenten uitgevoerd. Tevens maakt integrale gebiedsontwikkeling de gemeenten en maatschappelijke organisaties betrokken en daarmee zijn anderen medeverantwoordelijk voor de uitvoering.

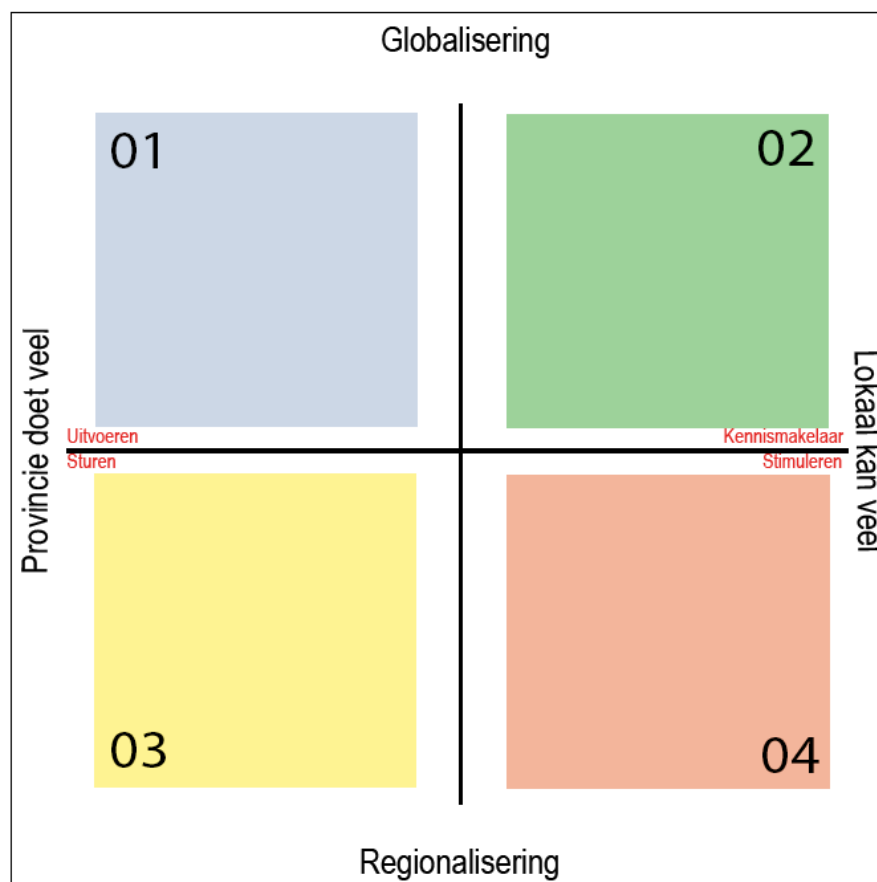
§4.2. Proces

De eerste stap, gevormd door de provinciale belangen, is in augustus 2008 afgerond met het document provinciale belangen en het werkboek bouwstenen met daarin beleidskaarten, basiskaarten, ruimtelijke analyses en de resultaten van het communicatie traject.

In het communicatie traject hebben alle partijen (burgers, gemeenten, marktpartijen) in de Provincie Noord-Holland de mogelijkheid gehad om hun mening te geven ten aanzien van de structuurvisie. Zo hebben de regio's hun 'verlanglijstjes' kunnen indienen in de regiotafels, die plaatsvonden van juni tot oktober 2008.

De burgers werden door middel van de zogenaamde 'touch table' gevraagd naar hun mening. Op deze manier werd er gekeken naar de regionale en provinciale meningen en verlangens van de burgers, maar ook naar de meningen van het bedrijfsleven. Het communicatietraject voor de burgers, de regiotafels en het werkboekbouwstenen vormen de input van de structuurvisie. Van hieruit is de tweede stap naar de structuurvisie gemaakt.

Deze tweede stap bestaat uit het maken van vier ruimtelijke perspectieven voor de Provincie Noord-Holland. Deze perspectieven zijn interpretaties van de toekomst weergegeven in beelden. De perspectieven geven de mogelijke wegen aan die de provincie in kan slaan. Het is echter niet zo dat de provincie kiest voor één van de vier perspectieven, uiteindelijk zal een combinatie van de perspectieven worden omgezet in de structuurvisie. Ter afsluiting van deze tweede stap is er de 'structuurvisie film' gemaakt die op regionale tv en op internet is verschenen. De vier perspectieven worden weergegeven in de vorm van een assenstelsel, deze staat hier onder afgebeeld.



Figuur 4.1. (Bron: Provincie Noord-Holland, 2009)

Op het assenstelsel wordt er een onderverdeling gemaakt van de vier perspectieven. Deze hebben de namen ‘Werelds’(1), ‘Sterk Merk’(2), ‘Duurzaam DNA’(3), en ‘Totaal Lokaal’(4) gekregen.

Bij het eerste perspectief, ‘Werelds’, heeft de provincie een strenge regie op het te voeren beleid en is de focus gelegd op de internationale concurrentie kracht van de provincie. Hierbinnen wil de provincie de metropool, Amsterdam, verder versterken en dient het achterland als ondersteuning voor de metropool. Dit achterland, het noorden, wordt gezien als een plek waar men rust en ruimte vindt.

Plannen binnen dit perspectief zijn bijvoorbeeld Schiphol in zee, het ontwikkelen van topsportlocatie wat moet bijdragen aan het binnenhalen van de Olympische Spelen van 2028. Ook wordt een agrarische hoofdstructuur gecreëerd hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld de Agriport bij de A7, Zaadveredeling “Seed Valley” in West-Friesland en een greenport in Aalsmeer.

Binnen het tweede perspectief, ‘Sterk merk’, is de rol van de provincie beperkt. De provincie geeft subsidie, en soms kennis aan de snel handelende regio’s, gemeenten en samenwerkende marktpartijen. Ook binnen dit perspectief is de internationale concurrentie van de provincie belangrijk. Er wordt geïnvesteerd in de ‘toppers’ binnen de provincie zoals het Agriport en de zaadveredeling. Kleine sectoren zoals de fruitteelt zullen binnen dit perspectief verdwijnen. De metropool is belangrijk binnen het sterk merk perspectief. De metropool onderscheidt zich van ander metropools door een combinatie van historische initiatieven en de huidige inventiviteit.

Schiphol wordt binnen dit perspectief geoptimaliseerd en krijgt een nieuwe terminal. Hierbinnen is luchthaven Lelystad ook betrokken, deze luchthaven biedt Schiphol de capaciteit om niet knooppuntgebonden luchtverkeer af te handelen. De provincie richt zich binnen “Sterk merk” ook op het toerisme door internationale evenementen als Sail mee te organiseren en te subsidiëren.

Het derde perspectief, ‘Duurzaam DNA’, heeft betrekking op de regionale kracht van de provincie. De provincie wordt dankzij dit perspectief de mooiste en de meest diverse regio van Nederland. Dit gebeurt aan de hand van cultuurhistorie en diversiteit, optimaliseren en benutten als basisbegrippen. Van de metropool Amsterdam wordt door de hele provincie geprofiteerd. Centraal in dit perspectief staat de identiteit, het DNA, van de regio hierop worden alle keuzes gebaseerd, samenwerking vindt ook plaats op regionaal niveau.

Schiphol wordt binnen dit perspectief geoptimaliseerd op de huidige locatie. Omdat Schiphol zich concentreert op haar hub-functie kan het groeien binnen de milieu- en capaciteitsgrenzen. De Zuiderzeesteden worden beschermd binnen duurzaam DNA door het waterpeil van het IJsselmeer niet omhoog te laten gaan. Ook toeristisch manifesteert de provincie zich. De kustregio krijgt dankzij een door de provincie georganiseerd en gefinancierd cultureel project een nieuwe identiteit en ook de kracht van binnenwater van Noord-Holland wordt optimaal gebruikt voor toerisme.

Het laatste, vierde perspectief heeft als naam ‘Totaal lokaal’. Zoals de naam al doet vermoeden staat de lokaliteit centraal binnen dit perspectief. De provincie heeft hierbinnen een ondersteunende functie, het verstrekt subsidies en kennis. Samenwerking vindt binnen dit perspectief alleen plaats tussen gelijkdenkende. De metropool wordt een mozaïek, door de vele losse initiatieven en kleine projecten. Lokale kwaliteiten van zelfbewuste gemeenten en regio’s bepalen het beeld van Noord-Holland.

Schiphol wordt in totaal lokaal ontwikkeld als subhub, dit betekent dat Schiphol haar positie als centraal knooppunt verliest. Gemeenten creëren samen met de lokale ondernemers basisvoorzieningen gericht op de lokale, regionale markt. Hierbij valt te denken aan aanlegplaatsen voor bootjes en fiets- en wandelroutes.

De vier perspectieven zijn de voedingsbodem voor een discussie over belangen, de rol en de sturing van de provincie en de te maken keuzes. De uitkomsten van deze discussie, worden

gebruikt voor stap 3, het ontwerp van de structuurvisie. De ontwerp-structuurvisie bevat zoals eerder gezegd elementen uit de vier perspectieven en zeker geen keuze voor 1 van de vier perspectieven. De ontwerp structuurvisie zal medio 2009 ter visie worden gelegd, aan het eind van hetzelfde jaar wordt de definitieve structuurvisie verwacht (Provincie Noord-Holland, 2009).

§4.3. Vergelijking van de theorie met de praktijk

De Provincie Noord-Holland heeft haar structuurvisie traject verdeeld in drie stappen. In elk van deze drie stappen vindt er communicatie plaats richting de betrokken partijen. In de eerste stap gebeurde dit door middel van een communicatie traject waarbij alle partijen de mogelijkheid hebben gehad om hun verlangens aan te geven. Deze eerste stap vormde de input van de tweede stap. In de tweede stap zijn vier ruimtelijke perspectieven ontstaan, die gecommuniceerd zijn naar de burgers door middel van de structuurvisie film. Naast de film, vormen de perspectieven een basis voor een discussie over de provinciale belangen, de rol en de sturing van de provincie. De uiteindelijke structuurvisie bevat een combinatie van de vier perspectieven.

Tussen de vier perspectieven is een onderscheid te maken in de mate van sturing van de provincie. In de strategie ‘werelds’ heeft de provincie een strenge controle op het te voeren beleid en ligt de focus op de internationale concurrentiekracht. In het tweede perspectief, ‘Sterk merk’, heeft de provincie een faciliterende rol, het verstrekt subsidie en kennis aan snel handelende regio’s, gemeenten en samenwerkende marktpartijen. De internationale concurrentie is binnen dit perspectief wel van belang. Binnen het derde perspectief, ‘Duurzaam DNA’, staat de identiteit van de regio centraal. De samenwerking vindt zich binnen dit perspectief af op het regionale niveau. De provincie organiseert en financiert projecten om de identiteit van de regio te verbeteren. Het vierde perspectief, ‘Totaal lokaal’, zet de lokaliteit centraal waarbinnen de provincie faciliteert. De gemeenten creëren samen met lokale ondernemers basisvoorzieningen gericht op de lokale en regionale markt.

In de vier perspectieven van de Provincie Noord-Holland komen de drie genoemde sturingsmethodes naar voren. De perspectieven ‘Werelds’ en ‘Duurzaam DNA’ hebben een coördinatief element, doordat de provincie een centrale rol heeft. Het coördinatiemodel komt het sterkst naar voren in het eerste perspectief waarin de provincie een strenge controle voert op het beleid. De perspectieven ‘Werelds’ en ‘Sterk merk’ hebben beide ook een competitief element gevormd door de internationale concurrentiekracht die de provincie wil uitstralen naar de rest van de wereld. De perspectieven ‘Sterk merk’, ‘Duurzaam DNA’ en ‘Totaal lokaal’ bevatten allemaal elementen van het argumentatiemodel. In deze perspectieven heeft de provincie een faciliterende rol en/of stimuleert zij de samenwerking tussen de betrokken partijen. In het perspectief ‘Totaal lokaal’ komt het argumentatieve model het sterkst naar voren. De provincie decentraliseert haar rol volledig door naar de gemeenten waar door middel van samenwerking basisvoorzieningen tot stand komen.

De structuurvisie wordt uiteindelijk gevormd door het vijfde perspectief. Dit vijfde perspectief wordt geen gemiddelde perspectief, maar er wordt ook niet per provinciaal belang gekeken welke van de vier perspectieven het meest van toepassing is. Dit omdat er dan voorbij wordt geschoten aan de effecten die de belangen op elkaar hebben. Het vijfde perspectief zal tussen deze twee manieren van vaststellen liggen (Santen, 2009).

De bestuurlijke vernieuwing komt in de structuurvisie van de Provincie Noord-Holland naar voren. Zo worden de actoren bij de diverse stappen betrokken waardoor er draagvlak wordt gecreëerd. Binnen de vier perspectieven is decentralisatie mogelijk, waarin de gemeente een grote verantwoordelijkheid toebedeelt krijgen. Omdat een combinatie van de 4 perspectieven

uiteindelijk de structuurvisie gaat vormen, is het niet ondenkbaar dat de decentralisatie ook uiteindelijk in de structuurvisie zichtbaar zal zijn. Met andere woorden de provincie zal niet altijd coördinatief handelen, maar ook competitief en argumentatief handelen. De vermindering van de bestuurlijke drukte is op dit moment nog niet zichtbaar, omdat het proces van de structuurvisie nog niet is afgerond.

In de Provincie Noord-Holland heeft de verschuiving zoals die in hoofdstuk 2 is beschreven plaatsgevonden. Maar is de Wro de oorzaak van deze verschuiving? Met betrekking tot gebiedsontwikkeling kan er gezegd worden dat de verschuiving al gaande was voordat de Wro in werking trad. Het is door de invoering van de Wro voor de provincie makkelijker geworden om een serieuze partner te zijn in het gebiedsontwikkelingsproject, dankzij instrumenten als de aanwijzing en het inpassingsplan. Het is echter voorbarig om te zeggen dat er nu al te zien is dat er door de Wro een verschuiving heeft plaatsgevonden (Santen, 2009).

Door de Wro is de provincie verplicht vooraf haar belangen vast te stellen en daarbij duidelijk te maken hoe ze de belangen wil uitvoeren, waar de verantwoordelijkheid ligt, welke rol er wordt gespeeld en welke instrumenten er worden ingezet. Zonder de Wro had de Provincie Noord-Holland niet voor een andere opstelling gekozen (Santen, 2009).

De verschuiving richting het argumentatiemodel was dus al zichtbaar in het ruimtelijke beleid, maar de Wro heeft ervoor gezorgd dat de verschuiving nadrukkelijker boven komt drijven. De Wro is dus niet de oorzaak van de verschuiving het is een middel die de verschuiving versterkt. De toekomst moet echter nog uitwijzen of de Wro haar verwachtingen helemaal waar maakt.

Hoofdstuk 5. Van theorie naar praktijk

In dit hoofdstuk wordt gezocht naar het inpassen van beleidsinstrumenten die zijn gestoeld op het argumentatie- of competentiemodel. Ook wordt gekeken naar de uitgangspunten van de Wro. Draagt de structuurvisie bij aan de rijksambities decentralisatie en deregulering? Er wordt dus gekeken of de overheid haar beleid echt decentraliseert, tevens is het de vraag of de bestuurlijke drukte vermindert door de invoering van de structuurvisie. Met andere woorden wordt geprobeerd een antwoord op de hoofdvraag: *“Past de structuurvisie, ondersteunt door haar instrumentarium, in de wens om het Ruimtelijk Ordeningsbeleid te vereenvoudigen?”* te vinden.

De basis van dit hoofdstuk wordt gelegd in de theorie die in de eerdere hoofdstukken is aangedragen. Door middel van een enquête⁴ en een stage bij de Provincie Noord-Holland wordt er ruggengraat gegeven aan de praktijk. Bij de Provincie Noord-Holland is het proces van de structuurvisie van dichtbij meegemaakt, hierdoor is inzicht verkregen hoe deze verloopt en welke problemen zich aandienen. De enquête is verstuurd naar alle provincies. Bij de meeste van hen is de enquête telefonisch afgenomen, de overige provincies hebben dit per e-mail gedaan. Door middel van de enquête is onder andere inzicht verkregen in de motieven van de invoering van de structuurvisie, tevens is gevraagd om een vergelijking te maken tussen de structuurvisie en het streekplan, vooral gericht op de vraag of het beleid makkelijker is geworden en er sprake is van een verminderde regeldruk.

Vanuit de enquête is ook de vraag naar voren gekomen wat de geografische reikwijdte is van de juridische instrumenten van de structuurvisie. Met andere woorden op welke geografische schaal zijn de instrumenten inzetbaar. Uit deze vraag komt er een gemiddelde minimale en maximale schaal waarop de juridische instrumenten zullen worden ingezet. De geografische reikwijdte wordt besproken, omdat het één van de voornaamste kwestie die voor twijfel zorgt. Aan de hand van de reikwijdte kan worden afgeleid of het gestelde beleid duidelijk is voor de provinciale overheden.

In de eerste paragraaf worden de motieven achter de structuurvisie blootgelegd. In de daarop volgende paragraaf wordt de structuurvisie in de verschillende provincies vergeleken en wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *“Draagt de structuurvisie bij aan de uitgangspunten van de Wro?”* In de derde paragraaf wordt gekeken hoe de provincies haar belangen beschermen. Hiermee wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *“Hoe worden de juridische instrumenten gebruikt?”* In de vierde en vijfde paragraaf gaat het over de geografische reikwijdte van de juridische instrumenten. Met de geografische reikwijdte wordt de laatste deelvraag van dit onderzoek beantwoord.

De vragen van de enquête zullen in het volgende tabel weergegeven worden.

	Vraag:
1	Streekplan of Provinciaal omgevingsplan?
2	Vershil streekplan en structuurvisie
3	Is de structuurvisie een verbetering?
4	Positieve/ negatieve gevolgen structuurvisie
5	Aanpak veranderingen m.b.t. de structuurvisie
6	Draagt de structuurvisie bij aan het verminderen van regels?

⁴ Zie voor de hele enquête de bijlage

	Vraag:
7	Hoe wordt een provinciaal belang bepaald?
8	Hoe wordt in uw provincie bepaald welk juridisch instrument er wordt ingezet?
9	De reikwijdte van de juridische instrumenten
10	De mate van gebruik van de juridische instrumenten
11	Toevoegen of verwijderen van instrumenten
12	Is de structuurvisie een stap in de goede richting?

Figuur 5.1. De vragen van de enquête

§5.1. De motieven achter de structuurvisie

De structuurvisie is een gevolg van de invoering van de Wro. De Nota Ruimte ligt weer ten grondslag aan de Wro. Er is dus sprake van doorwerking van beleid, zoals ook in het schema van hoofdstuk 3 wordt aangegeven. De Nota Ruimte is de opvolger van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en bevat de uitgangspunten van het kabinet met betrekking tot de ruimtelijke ordening van Nederland.

In de enquête aan alle provincies zijn vragen gesteld gericht op wat volgens hen de belangrijkste verschillen zijn tussen het streekplan en de structuurvisie, of ze de structuurvisie een verbetering vinden en wat volgens hen de positieve en/of negatieve gevolgen van de verandering naar de structuurvisie. Hieronder zullen de resultaten van de enquête worden besproken.

Het verschil tussen het streekplan en de structuurvisie.

Het verschil tussen het streekplan en de structuurvisie moet volgens de provincies vooral worden gezocht in de eerder genoemde scheiding tussen beleid en normstelling. Waar in het streekplan nog sprake was van een nauwe relatie tussen beide, is de band in de structuurvisie gescheiden. Ook wordt door de provincies aangegeven dat de provincies door de structuurvisie worden gedwongen tot een actievere rol dan ze in het streekplan gewend waren. De provincies moeten actiever worden, omdat ze verplicht zijn om de eigen acties vast te leggen in een uitvoeringsagenda, waarin ook de provinciale belangen worden behartigd. Hierdoor wordt het helder en duidelijk wat de ambities zijn van de provincie. De structuurvisie is zelfbindend voor de provincie, waarbij het de belangen van de provincie vastgelegd.

De structuurvisie is meer een ambitiesdocument geworden volgens de provincie Noord-Brabant. De structuurvisie is een visie op hoofdlijnen waar het streekplan een oplegging was van de provincie aan de gemeenten, zoals gezegd de structuurvisie bindt alleen de provincie, tenzij een verordening opgesteld is. Het streekplan was een toetsingskader voor provincies. De structuurvisie is beleidsdocument, waar het streekplan concrete beleidsbeslissingen bevatte. De Provincie Noord-Holland geeft hiernaast nog aan dat het politiek-strategisch karakter groter is geworden in de structuurvisie. In Noord-Holland is daarom besloten om alle ruimtelijk relevante gevolgen van water, milieubeleid en verkeer & vervoer vast te leggen in de structuurvisie.

Is de structuurvisie een verbetering?

De provincies zijn ook gevraagd of de structuurvisie volgens hen een verbetering is ten opzichte van het streekplan. Het algemene antwoord op deze vraag is ja. Deze verbetering moet worden gezocht in de toename van de actieve rol van de provincies, maar ook de

scheiding tussen beleid en normstelling wordt als verbetering genoemd. Door beide te scheiden vindt er geen onderlinge beïnvloeding plaats. Het beleid staat los van juridische maatregelen. De provincie Noord-Brabant noemt de structuurvisie een verbetering. De provincie Zuid-Holland noemt nog als verbetering dat door de structuurvisie meer ruimte is voor discussie, overleg en samenwerking. De provincies die de vraag niet met ja beantwoorden gaven aan dat de toekomst de eventuele verbeteringen moeten uitwijzen of dat er geen verschil wordt gezien tussen de structuurvisie en het streekplan.

Vraag	Ja	Nee	Geen mening	Neutraal
Verbetering?	11	0	0	1

Figuur 5.2. Is de structuurvisie een verbetering? (Bron: Enquête)

Positieven en/of negatieve gevolgen van de invoering van de structuurvisie.

Als positief wordt door bijna alle provincies ervaren dat de structuurvisie de provincie dwingt tot een actievere houding ten aanzien van het te voeren beleid. De provincie moet vooraf haar provinciale belangen vastleggen, wat doorwerkt als kader naar gemeenten. De provincies worden als het ware gedwongen tot nadenken. Doordat de provincie alerter moet zijn worden zij bovendien gedwongen tot proactief handelen. Hierdoor wordt ook de samenwerking met gemeenten en andere partijen bevorderd. Als ander positief instrument noemt de provincie Flevoland dat het dankzij de structuurvisie eenvoudiger wordt om af te wijken van het te voeren beleid, omdat er onderscheid wordt gemaakt tussen de juridische instrumenten en het beleid.

Naast de positieve gevolgen, zien de provincies ook negatieve elementen aan de structuurvisie. Zo vindt de provincie Gelderland dat de structuurvisie te weinig bescherming biedt voor de groene kwaliteiten, het wordt, volgens Gelderland, niet meer op voorhand geregeld. De groene kwaliteiten worden achteraf door de juridische instrumenten vastgelegd. De provincie Groningen noemt als negatief gevolg dat bestuurlijke lasten ontstaan door een discussie over de wijze van doorwerken van het beleid naar de gemeenten. Een ander negatief gevolg, volgens de provincie Zeeland, is dat de structuurvisie minder maatwerk levert en minder flexibel is. Dit leverde het streekplan wel dankzij de sturing die er toen aanwezig was. De provincie Noord-Brabant geeft aan dat de cultuuromslag kan zorgen voor een botsing tussen de diverse verantwoordelijken, waardoor het zakelijker wordt.

Tussen de provincies is een tegenstelling in hun mening over het gevolg dat de structuurvisie het beleid van de normstelling scheidt. De provincie Utrecht vindt het een positief gevolg, omdat het zorgt voor een overzichtelijke situatie. De provincie Overijssel vindt echter de scheiding juist een negatief gevolg van de structuurvisie. Overijssel vindt dat de voorgeschreven scheiding niet eenvoudig is aan te brengen. Overijssel vindt het lastig om aan te geven wat beleid is en waar het om ingrepen gaat door middel van juridische instrumenten. Overijssel vond het oude systeem waarbij beleid en normstelling niet gescheiden waren eenvoudiger.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de Wro zorgt voor een scheiding tussen beleid en normstelling. Ook is de doorwerking van het beleid veranderd. Waar vroeger de gemeenten door het streekplan werden gebonden, bindt de structuurvisie alleen de provincie zelf. De provincie geeft slechts een kader. De structuurvisie is een integraal beleidsdocument geworden en bevat geen concrete beleidsbeslissingen meer.

Doordat de structuurvisie zelfbindend is, wordt een actievere rol van de provincie vereist. De provincie moet van te voren haar belangen duidelijk beschrijven, zodat het kader voor de gemeenten duidelijk is. De provincies geven ook aan dat door de invoering van de structuurvisie meer ruimte is voor discussie en samenwerking. Hierin is te zien dat de overheid in de praktijk ook verschuift van het coördinatiemodel naar het argumentatiemodel en waar er met bijvoorbeeld publiek private samenwerking wordt gewerkt het competitie­model.

§5.2. De structuurvisie vergeleken

In de vergelijking wordt gekeken hoe de diverse provincies de Wro hebben verwerkt. Met andere woorden hoe vertalen de verschillende provincies de Wro in hun beleid en dan specifiek m.b.t. de structuurvisie? Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst gekeken naar welk beleid de provincies voerde voordat de Wro werd ingevoerd. Dus hoe werd het ruimtelijk beleid gevoerd, door middel van een streekplan of een provinciaal omgevingsplan en uit welk jaar dateerde deze?. Het onderstaand figuur geeft hier een overzicht van.

Provincie	Ruimtelijk beleid	Daterend uit
Drenthe	Provinciaal Omgevingsplan	2004
Flevoland	Provinciaal Omgevingsplan	2006
Friesland	Streekplan	2007
Gelderland	Streekplan	2005
Groningen	Provinciaal Omgevingsplan	2001
Limburg	Provinciaal Omgevingsplan	2006
Noord-Brabant	Streekplan	2002
Noord-Holland	Streekplan ⁵	2003, 2004
Overijssel	Streekplan	2000 +
Utrecht	Streekplan	2005
Zeeland	Provinciaal Omgevingsplan	2006
Zuid-Holland	Streekplan ⁶	2005, 2006, 2007

Figuur 5.3. (Bron enquête)

In het figuur is te zien dat de meeste ruimtelijke beleidsplannen nog niet zo oud zijn. De volgende vraag zal de gevolgen hiervan aangeven.

Hoe pakken de provincies de verandering aan?

Deze vraag geeft aan of de provincies bijvoorbeeld nieuw beleid maken of dat zij het bestaande ruimtelijke beleid beleidsneutraal hebben omgezet in de structuurvisie. De meeste provincies hebben een actueel streekplan of provinciaal omgevingsplan en hebben het ruimtelijk beleid dan ook beleidsneutraal omgezet in de structuurvisie. Wel geven deze provincies aan dat met het maken van het ruimtelijk beleid al rekening is gehouden met de Wro waardoor nu weinig veranderd diende te worden, zoals bij de provincie Flevoland het

⁵ Het streekplan van de Provincie Noord-Holland is onderverdeeld in 2 regio's, namelijk regio Noord-Holland Noord en regio Noord-Holland Zuid

⁶ Het streekplan van de provincie Zuid-Holland is onderverdeeld in 4 regio's

geval is. Ook wordt gebruik gemaakt van documenten naast het ruimtelijk beleid die samen tot de structuurvisie leiden. Zo heeft de provincie Drenthe de notitie invoering van de Wro en de provincie Gelderland de Wro-agenda. Tevens wordt door verschillende provincies aangegeven dat het neutraal omgezette beleid wel wordt geactualiseerd. De provincie Utrecht geeft bijvoorbeeld aan dat in 2011 nieuw beleid, dus een structuurvisie, aan zit te komen. Utrecht geeft aan dat, doordat op een later tijdstip wordt gewerkt aan een structuurvisie, rustig gekeken kan worden naar de werking van de Wro-instrumenten zonder dat beleid ter discussie staat. De provincie Zeeland begint in 2009 met het maken van een structuurvisie die ze in 2012 hopen af te ronden. De provincie Friesland actualiseert haar ruimtelijk beleid door gebruik te maken van thema's, hierbij kan gedacht worden aan het thema windmolens. De provincies Noord-Holland, Noord-Brabant, Overijssel en Zuid-Holland zijn bezig met het maken van een nieuwe structuurvisie. De structuurvisie van Groningen wordt ondergebracht in een nieuw provinciaal omgevingsplan waarin ook milieu, verkeer & vervoer en water zijn verwerkt. De structuurvisie is hier een onderdeel van een groter geheel. Dit provinciaal omgevingsplan lag februari 2009 ter visie. De provincie Overijssel geeft in de enquête aan dat door de opstelling van de omgevingsvisie en de bijbehorende omgevingsverordening de provincie 'Wro-proof' is. Hierdoor hoeft de provincie haar streekplan niet beleidsneutraal om te zetten, zoals bij andere provincies het geval is. Daarnaast wordt er een integrale visie gemaakt voor de gehele fysieke omgeving van de provincie. De Provincie Noord-Holland wil haar structuurvisie eind 2009 hebben afgerond. Het proces is al in hoofdstuk 4 behandeld. In maart 2009 is de provincie begonnen met het echte schrijven van de structuurvisie. Hierin worden de 4 perspectieven verwerkt tot één structuurvisie. Het structuurvisie proces van de provincie Zuid-Holland loopt ongeveer parallel aan die van de Provincie Noord-Holland. De provinciale belangen zijn vastgesteld en er zijn discussierondes geweest. De conceptversie van de structuurvisie is in februari 2009 vastgesteld. De provincie Noord-Brabant werkt met een interim structuurvisie, dit is een overgangsdokument, ondertussen werkt de provincie aan een nieuwe structuurvisie waarvan wordt verwacht dat deze in september 2010 is afgerond.

De meeste provincies hebben hun beleid van voor de Wro beleidsneutraal omgezet. Dit wil echter niet zeggen dat hun beleid niets is veranderd. De meeste provincies geven aan dat het beleid wel wordt geactualiseerd als dit nodig blijkt. Ook is er rekening gehouden met de invoering van de Wro toen het streekplan of provinciaal omgevingsplan werd gemaakt. Op deze manier waren de plannen die beleidsneutraal zijn omgezet al 'Wro-proof'.

De provincies Noord-Holland, Noord-Brabant, Overijssel en Zuid-Holland zijn bezig met het maken van een nieuwe structuurvisie. De processen van deze provincies bevinden zich veelal in vergevorderd stadium. De provincie Groningen heeft ervoor gekozen om de structuurvisie te integreren in een groter geheel. Ook het proces hiervan bevindt zich een vergevorderd stadium.

Uitgangspunten

Het uitvoeringsprogramma van de Wro bestaat uit "*decentraal wat kan, centraal wat moet*", "*minder regels*" en "*uitvoeringsgerichtheid*" zoals in eerdere hoofdstukken al is besproken. De provincies zijn door middel van de enquête gevraagd of de structuurvisie bijdraagt aan het uitvoeringsprogramma van de Wro. Zo is de vraag gesteld of de structuurvisie minder regels brengt. Met andere woorden of de structuurvisie de bestuurlijke drukte vermindert.

De provincies hebben verschillende meningen over de vermindering van de regels door de structuurvisie. Het gaat hier dus over de regels ten aanzien van de structuurvisie. De provincie Friesland geeft aan dat de structuurvisie het aantal regels vermindert doordat de mogelijkheid op beroep in de structuurvisie is verdwenen. De provincie Gelderland vindt ook dat de regels verminderen doordat er in de structuurvisie thema's worden losgelaten door de provincie. Andere provincies hebben een afwachtend antwoord op de vraag. De provincies

Groningen en Zuid-Holland geven aan dat de toekomst nog moet uitwijzen of de structuurvisie bijdraagt aan het verminderen van regels. De provincie Zuid-Holland denkt wel dat het uiteindelijk zo zou kunnen zijn, maar eerst is er een periode van meer regels voordat het aantal regels vermindert. Groningen, maar ook Overijssel en Utrecht, geven aan dat het afhangt van de hoeveelheid regels de rijksoverheid zal doorgeven. Als het rijk juist zou centraliseren komen er meer regels. Als het rijk van bovenaf veel regels oplegt aan de lagere overheden dan zal het aantal regels niet gaan verminderen. De provincies Overijssel en Zeeland geven aan dat de structuurvisie het aantal regels niet vermindert doordat het geen regels bevat, het bevat alleen beleid. Dit als gevolg van de scheiding van beleid en normstelling. De provincie Utrecht geeft aan dat een vermeerdering van de regels wel kan leiden tot de versoepeling van het beleid. De regels zorgen voor meer duidelijkheid over hoe er gehandeld zal moeten worden waardoor het beleid versoepeld wordt. De provincie Flevoland is eveneens van mening dat de structuurvisie de vermindering van de regels niet bevordert. Dit komt omdat er meer regels zijn verspreid over meerdere documenten. De provincie Limburg heeft een verdeelde mening over de deregulering. Enerzijds vindt de provincie dat de structuurvisie hieraan bijdraagt, omdat iedere overheid haar eigen belangen waarborgt. Anderzijds vindt de provincie dat de structuurvisie niet bijdraagt aan de deregulering, omdat door algemene maatregelen van bestuur en de provinciale ruimte verordening er meer regels komen. Per saldo vindt de provincie Limburg dat structuurvisie voor meer regels zorgt onder andere door de verordening.

De provincies hebben met betrekking tot de decentralisatie een gelijke mening. De provincies zijn het er over het algemeen over eens dat de structuurvisie niet bijdraagt aan de decentralisatie. Zo geeft de provincie Flevoland net als de provincie Zuid-Holland aan dat het rijk nog te vaak dingen oplegt aan de provincies door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur, een verordening op nationaal niveau. De provincie Gelderland is van mening dat de structuurvisie wel bijdraagt aan de decentralisatie. Al geeft de provincie ook aan dat de provincie moeite heeft met het loslaten van bepaalde zaken.

Door de invoering van de structuurvisie zijn de provincies verplicht een uitvoeringsagenda op te stellen waarin wordt aangegeven wat de provincie gaat doen. Met andere woorden hoe de provinciale belangen worden uitgevoerd. De provincie Gelderland verwacht dan ook dat de structuurvisie bijdraagt aan de uitvoeringsgerichtheid. De provincie Zeeland echter is er niet van overtuigd dat de structuurvisie bijdraagt aan de verbetering van de uitvoeringsgerichtheid. De provincie Zuid-Holland geeft aan dat ter verbetering van de uitvoeringsgerichtheid wel wordt gedecentraliseerd. Uitvoering kost namelijk geld, iets wat het rijk niet wil betalen en het daarom doorschuift naar de provincie, aldus de provincie Zuid-Holland.

Vraag	Ja	Nee	Geen mening	Neutraal
Minder regels	4	5	0	3
Decentralisatie	1	5	6	0
Uitvoering	2	1	9	0

Figuur 5.4. Draagt de structuurvisie bij aan de uitgangspunten van de Wro? (Bron: Enquête)

Conclusie

De provincies zijn verdeeld met het antwoord op de vraag of de structuurvisie bijdraagt aan de deregulering. Omdat het beleid nog relatief nieuw is kan er op de vraag geen algemeen antwoord gegeven worden. Maar omdat er toch wel veel provincies zijn die een negatief geluid laten horen over deregulering door de structuurvisie, ligt het niet in de lijn der verwachtingen dat de structuurvisie in de toekomst zal leiden tot een sterke deregulering.

Betreffende de bijdrage van de structuurvisie aan de decentralisatie van beleid zijn de provincies minder verdeeld. De structuurvisie draagt volgens de provincies over het algemeen niet bij aan de decentralisatie van het beleid.

Door het invoeren van een uitvoeringsagenda draagt de structuurvisie bij aan de uitvoeringsgerichtheid. De provincies geven echter niet een eenduidig antwoord op de vraag, waardoor niet gezegd kan worden dat de structuurvisie bijdraagt aan de uitvoeringsgerichtheid.

§5.3. Bescherming van de provinciale belangen

In deze derde paragraaf zal worden ingegaan op het gebruik van de juridische instrumenten van de structuurvisie. Omdat de provinciale belangen bepalen of juridische instrumenten worden ingezet, zal eerst gekeken worden naar wat onder het provinciaal belang wordt verstaan. Daarna zal worden gekeken naar de daarbij in te zetten instrumenten. Hoewel het daarbij zowel om juridische als niet-juridische instrumenten gaat, wordt vooral naar de juridische instrumenten gekeken. Immers, het zijn juist deze instrumenten die samenhangen met de regeldruk. Voor de beantwoording van deze vragen is voornamelijk gebruik gemaakt van de enquêtes die alle provincies hebben beantwoord.

Hoe wordt een provinciaal belang bepaald?

In de structuurvisie legt de provincie haar provinciale belangen vast. De Provincie Noord-Holland geeft aan dat een provinciaal belang dat is, wat de provincie in de structuurvisie aangeeft als belangrijk. Een provinciaal belang is, een bestuurlijke keuze. De provincies die nog geen structuurvisie hebben, maar een streekplan of POP hebben omgezet, hebben de provinciale belangen al in deze documenten benoemd. De provincie Zeeland geeft aan dat de provincie wel haar grens moet kennen. Zo moet de provincie zich niet bemoeien met rijksbelangen, maar ook niet met dingen die gemeenten eenvoudig kunnen regelen zoals dakkapellen.

De provincie Gelderland heeft haar grondgebied onderverdeeld in drie gebieden waarin ze hebben bepaald of een provinciaal belang in het geding is. Het gaat hier om het groen- blauwe raamwerk, het rode raamwerk en het multifunctionele gebied. In de eerste twee gebieden stuurt de provincie intensief, omdat de provincie vindt dat daar provinciale belangen in het geding zijn. In de derde regio laat de provincie de gemeenten vrij. In de praktijk blijkt echter dat de provincie ook hier zal ingrijpen, omdat er toch provinciale belangen in het geding kunnen zijn.

De provincie Noord-Brabant heeft haar provinciale belangen vastgelegd in de ‘interim-visie.’ Deze is gebaseerd op drie pijlers, namelijk people, profit en planet oftewel sociaal-cultureel, economie en ecologie. De provincie is van mening dat de Ruimtelijke Ordening en de structuurvisie deze pijlers met elkaar verbind. Op deze wijze worden alle sectorale belangen behartigd en kan iedere sector zich vinden in de provinciale belangen. Er wordt op deze manier dus draagvlak gecreëerd voor de structuurvisie.

De provincie Utrecht heeft door middel van een zeefmethode door de streekplantekst bepaald wat de provinciale belangen van Utrecht zijn. Zo zijn de wet- & regelgeving eruit gezeefd, want de structuurvisie bevat geen regels maar beleid. Ook zijn er belangen die gedeeld worden met gemeenten niet aangemerkt als provinciaal belang, want deze belangen kunnen ook op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd. Uiteindelijk kwam de provincie Utrecht tot de volgende definitie van het provinciaal belang: *“Wanneer een bestemmingsplan strijdig is (op onderdelen) met een uitspraak en als dat onder de WRO tot onthouding van goedkeuring leidde, dan is er sprake van een provinciaal belang.”*

De Provincie Noord-Holland heeft door middel van drie overkoepelde belangen, ruimtelijk kwaliteit, duurzaam ruimtegebruik en klimaatbestendigheid aangegeven wat haar belangen zijn. Een voorbeeld binnen deze overkoepelende belangen is de aanleg van de West Frisia weg. Dit is de weg die Noord-Holland met Zwolle moet verbinden. De West Frisia weg valt onder het belang duurzaam ruimte gebruik (Behoud en ontwikkeling van verkeers- en vervoersnetwerken) (Zie figuur 4.2.). Hier is gekozen voor een provinciaal belang, omdat de provincie denkt dat de zeven betrokken gemeenten het niet ieder voor zich kunnen uitvoeren, wel is er overleg met deze gemeenten. Hier vindt dus een combinatie van het coördinatie- en argumentatiemodel plaats, centrale sturing in combinatie met overleg. De provincie bepaalt hierin dus het traject en alle randvoorwaarden. Als de provincie hier de gemeenten haar gang had laten gaan had de provincie tegen bestuurlijke risico's kunnen aanlopen. Met een grote hoeveelheid gemeenten loopt de provincie het risico dat de gemeentebesturen het proces vertragen en daarmee de bestuurlijke drukte vergroten. Ook kan er een verschil tussen de gemeenten ontstaan in bijvoorbeeld de aanleg. Door de aanleg provinciaal te regelen is de uniformiteit gewaarborgd.

Provincie	Manier van vaststellen van het provinciaal belang
Drenthe	Belangen benoemd in een apart document
Flevoland	Belangen reeds benoemd in het POP
Friesland	Per project bekeken
Gelderland	Belangen benoemd in een document en de provincie verdeeld in drie regio's
Groningen	Per project bekeken, het is een politieke keuze
Limburg	Belangen benoemd in een apart document naast het POP
Noord-Brabant	Belangen benoemd in een document waarin onderscheid is gemaakt tussen drie pijlers
Noord-Holland	Belangen benoemd in een document waarin de belangen zijn onderverdeeld in drie hoofdgroepen
Overijssel	Belangen benoemd in een document
Utrecht	Belangen reeds benoemd in het streekplan
Zeeland	Per project wordt er gekeken of er een belang in het geding is
Zuid-Holland	Belangen benoemd in een document

Fig. 5.5. Vaststellen van een provinciaal belang (Bron: Enquête)

Hoe wordt de inzet van een juridisch instrument bepaald?

Op het moment dat er een provinciaal belang in het geding wordt er een juridisch instrument ingezet. De instrumenten waarborgen als het ware de provinciale belangen. Welk instrument er moet worden ingezet wordt per project, dus per geval bekeken. In het volgend kader zal een voorbeeld worden gegeven van de inzet van twee verschillende instrumenten op één provinciaal belang.

De “West-Friese Omringdijk” valt in de Provincie Noord-Holland onder het provinciaal belang behoud en ontwikkeling aardkundig en cultuurhistorisch erfgoed. De provincie wil de culturele historische waarden van deze dijk waarborgen, daarom is het een provinciaal belang geworden. Wel is het zo dat het provinciaal belang wel iets moet toevoegen aan de al bestaande status van de dijk als provinciaal monument.

Stel de provincie wil alleen zorgen dat er binnen 100 meter rond de dijk geen bebouwing wordt geplaatst. In dit geval zou een aanwijzing kunnen volstaan. De aanwijzing zal dan gelden voor alle gemeenten met de dijk in haar grondgebied.

De provincie kan er ook voor kiezen dat zij de dijk uniform wil beschermen. Dit wil zeggen dat de provincie de dijk overal hetzelfde wil beheren. Dit bevat dus meer elementen dan in buffer van 100 meter niet bouwen. In dit geval zou een inpassingsplan over het gehele grondgebied van de West-Friese omringdijk voor de hand liggen. Op deze manier legt de provincie voor het gehele gebied vast wat er wel en niet kan zonder dat er per gemeente een discussie plaats moet vinden. Want zoals eerder gezegd loopt de provincie met een grote hoeveelheid gemeenten een bestuurlijk risico.

De provincie Noord-Brabant heeft haar instrumentarium onderverdeeld in vier categorieën. Namelijk ontwikkelingsgericht sturen (inpassingsplan, subsidiëren etc.), sturing vooraf (bestuurlijke afspraken, convenant), sturing achteraf (verordening, reactieve aanwijzing, raad van staten behandeling) en inspireren. Per provinciaal belang wordt de manier van sturing bepaald. Noord-Brabant geeft tevens aan dat zij vindt dat de combinatie van instrumenten de kracht is van de structuurvisie.

Hieronder volgt een voorbeeld van een provinciaal belang waarbij een combinatie van instrumenten wordt gebruikt

De Provincie Noord-Brabant heeft de gehele glastuinbouw als provinciaal belang aangemerkt. Ten aanzien van dit provinciaal belang gebruikt Noord-Brabant twee juridische instrumenten, namelijk de verordening en het inpassingsplan. De verordening wordt gebruikt om te voorkomen dat de provincie vol wordt gebouwd met kassen. Het inpassingsplan gebruikt de provincie om te zorgen dat de kassen geclusterd worden in het landschap. Op deze manier gebruikt de provincie twee instrumenten op hetzelfde provinciaal belang.

	<i>Verordening</i>	<i>Proactieve aanwijzing</i>	<i>Reactieve aanwijzing</i>	<i>Inpassingsplan</i>	<i>Project besluit</i>	<i>Coördinatie- Regeling</i>
Drenthe ⁷	Voorlopig eenmalig	Zelden	Zelden	Zelden	Zelden	Zelden
Flevoland	Zelden	Zelden	Vaak	Regelmatig	Niet	Niet
Friesland	Regelmatig	Niet	Regelmatig	Vaak	Zelden	Vaak ⁸
Gelderland	Vaak	Zelden	Zelden	Regelmatig	Niet	Zelden
Groningen	Vaak	Zelden	Zelden	Zelden	Zelden	Zelden
Limburg	Nu niet	Zelden	Regelmatig	Vaak	Zelden	Niet
Noord-Brabant	Vaak	Zelden ⁹	Indien nodig	Regelmatig	Niet	Niet
Noord-Holland	Vaak	Zelden	Zelden	Vaak	Zelden	Zelden
Overijssel	Regelmatig	Zelden	Indien nodig	Zelden	Zelden	Zelden
Utrecht	Regelmatig	Zelden	Zelden	Regelmatig	Niet	Regelmatig ⁶
Zeeland	Vaak	Niet	Regelmatig	Regelmatig	Zelden	Zelden
Zuid-Holland	Vaak	Zelden	Zelden	Zelden	Regelmatig	Zelden

Figuur 5.6. Gebruik van de juridische instrumenten (Bron: Enquête)

⁷ De provincie Drenthe geeft aan dat de instrumenten nog niet lang in gebruik zijn, daardoor is het moeilijk de reikwijdte aan te geven.

⁸ In combinatie met het inpassingsplan

⁹ De provincie Noord-Brabant gebruikt de proactieve aanwijzing nu zelden, maar vindt het een goed instrument waardoor het vaker gebruikt zou moeten worden.

Gebruik van juridische instrumenten

In het gebruik van de juridische instrumenten van de structuurvisie wordt gekeken naar de mate waarin instrumenten naar verwachting worden ingezet. Ook wordt gekeken naar de relevantie van de verschillende juridische instrumenten. Hierbij is wederom om de mening gevraagd van alle provincies. In het schema op de vorige pagina wordt een overzicht gegeven van de mate van gebruik van de instrumenten.

In het figuur op de vorige pagina (Fig. 5.6.) is te zien welke juridische instrumenten de verschillende provincies verwachten te gebruiken. Te zien is dat de verordening door alle provincies gebruikt gaat worden alleen de frequentie van het gebruik is verschillend. Zo geeft de provincie Drenthe aan het instrument voorlopig maar één keer in te zetten terwijl de provincie Gelderland zegt dat het de verordening voor 25% van de thema's binnen de structuurvisie gaat gebruiken. Dit wil zeggen dat 25% van de belangen van de structuurvisie, door de verordening worden vastgelegd. De verordening wordt door Gelderland ingezet voor concrete provinciale belangen.

De aanwijzing is in het figuur onderverdeeld in de proactieve en de reactieve aanwijzing. Dit is gedaan omdat er een verschil in de mate van gebruik was. De provincies geven aan dat de proactieve aanwijzing zelden gebruikt zal worden. Zo geeft de provincie Overijssel aan dat het gebruik van de proactieve aanwijzing zo laag is, omdat de provincie er vanuit gaat dat alle relevante onderwerpen al in de verordening worden geregeld. De provincie Noord-Brabant geeft echter aan dat ze de proactieve aanwijzing een goed instrument vindt die ze nu nog niet echt gebruiken.

De reactieve aanwijzing wordt vaker gebruikt. De provincie Overijssel geeft aan de reactieve aanwijzing te gebruiken als een gemeente niet gehoor geeft aan een zienswijze, opvatting, van de provincie. De reactieve aanwijzing zorgt ervoor dat de overheden niet voor de rechter hun meningsverschil hoeven uit te vechten. Door middel van de reactieve aanwijzing kan direct worden ingegrepen op het bestemmingsplan van een gemeente.

Het inpassingsplan is een instrument dat door de meeste provincies met enige regelmaat worden toegepast. De provincie Friesland geeft aan dat het inpassingsplan gebruikt wordt bij de aanleg van wegen en bij reconstructies van infrastructurele werken, zodat de uniformiteit gewaarborgd blijft.

Van het projectbesluit wordt nauwelijks gebruik gemaakt. De provincie Zuid-Holland echter geeft het projectbesluit een goede kans om af en toe gebruikt te worden. De provincie Flevoland, net als de provincie Utrecht, vindt het projectbesluit dubbelwerk. Als een projectbesluit zou worden ingezet moet dat binnen een jaar worden opgevolgd door een inpassingsplan. Het geeft dus alleen maar dubbel werk aldus de provincies.

De coördinatieregeling is een combinatie instrument. Vaak wordt de coördinatieregeling in combinatie met het inpassingsplan gebruikt.

Gebruik van niet-juridische instrumenten

De provincies gebruiken niet alleen juridische instrumenten als zij de gemeenten wil sturen. De provincies gaven in de enquête aan ook andere instrumenten te gebruiken, hierbij valt te denken aan convenanten, overleg en zelfs aan een verdrag.

De Provincie Noord-Holland heeft door middel van regiotafels en touch table geprobeerd alle betrokken actoren te bereiken, zodat er de mogelijkheid was tot meedenken en doen. De uitkomst hiervan werd gebruikt als input voor de structuurvisie. Net als de Provincie Noord-Holland hechten de provincies Friesland, Noord-Brabant, Limburg Drenthe, Flevoland en Gelderland ook een grote waarde aan het instrument van het overleg. De provincie Gelderland probeert de zaken vooraf geregeld te hebben door in overleg te treden met de betrokken partijen, zodat een reactieve aanwijzing niet nodig zal zijn.

De provincie Overijssel heeft als uitgangspunt dat alle instrumenten moeten worden gebruikt. Dit betekent dat deze provincie instrumenten als convenanten, subsidiestromen, zienswijze en

deelnemingen ook gebruikt. De provincie Drenthe vindt ook dat alle instrumenten naast elkaar moeten worden gebruikt.

De provincie Flevoland en Limburg geven aan dat zij zo min mogelijk juridische instrumenten willen gebruiken. De provincie Flevoland legt haar regelingen nu vast door middel van convenanten. De provincie wil alleen door de reactieve aanwijzing de gemeenten 'controleren'. Het rijk vindt echter dat de provincie haar regelingen vast moet leggen in verordeningen. Volgens het rijk is het dan slecht mogelijk om het instrument van de reactieve aanwijzing te gebruiken, dus als verordening niet voldoende richtinggevend is. Ook de provincie Limburg dacht op deze wijze te kunnen handelen, maar heeft ingezien dat het misschien toch tot problemen kan leiden met het rijk. De discussie over het instrument van de reactieve aanwijzing zal in de volgende subparagraaf worden besproken.

De provincie Limburg gebruikt zoals gezegd liever de niet-juridische instrumenten. De provincie probeert door middel van afspraken, overleg en kaders doorwerking naar de gemeenten te creëren. Het woord 'samenwerking' werd tijdens de enquête dan ook vele malen genoemd. De samenwerking in de provincie gaat zo ver dat samen met alle gemeenten een verdrag is gesloten. Samen met de gemeentelijke afdelingen RO is de provincie vertrokken naar Lille om daar een verdrag te sluiten, ook wel het 'Verdrag van Lille' genoemd. In dit verdrag is door alle partijen afgesproken dat er op een eerlijke basis met elkaar zal worden samengewerkt. Hierdoor ontstaat er een positieve insteek waarin wordt aangegeven wat wel mag en niet wat niet mag.

Door het gebruik van de niet-juridische instrumenten slaan de diverse provincies de weg in richting het argumentatie model. Voordat de coördinatieve, juridische, instrumenten worden gebruikt wordt eerst geprobeerd op basis van de argumentatie, niet-juridische, instrumenten tot overeenstemming te komen met de betrokken partijen.

Gewenste veranderingen in het instrumentarium

De provincies is de vraag gesteld *“Welke juridische instrumenten zouden wat u betreft moeten worden toegevoegd om een adequate uitvoering van de structuurvisie te garanderen of verbeteren? En welke instrumenten zijn wat u betreft minder relevant of zelfs overbodig?”*

Daarnaast is er gekeken naar het rapport van de commissie Oosting (2007). Hierin doet de commissie het voorstel om de reactieve aanwijzing te laten verdwijnen.

De commissie Oosting (2007) geeft in het rapport aan dat de reactieve aanwijzingsbevoegdheid overbodig is. De commissie stelt dat de provincies haar belangen vooraf voldoende kan waarborgen in een verordening en eventueel in een inpassingsplan. Indien de gemeenteraad geen gehoor geeft aan de beleidskaders kan de provincie het betreffende bestemmingsplan (gedeeltelijk) worden vernietigd. In de toelichting op de vernietiging kan de provincie aangeven wat er alsnog wel zou moeten gebeuren. De provincies hebben dit voorstel van de commissie Oosting afgewezen, zolang er geen vergelijkbaar instrument voor terugkomt.

Binnen de provincies zijn er verschillende meningen over de reactieve aanwijzing. De provincie Zeeland geeft aan dat de reactieve aanwijzing ruimer zou moeten worden toegepast. Op deze manier is het, volgens Zeeland, mogelijk om te sturen en kunnen gemeenten worden tegengehouden. Door de verruiming van de reactieve aanwijzing zou de verordening overbodig kunnen worden, aldus Zeeland.

De provincie Flevoland is fel ten aanzien van de reactieve aanwijzing en deelt de mening van Zeeland. Flevoland probeert zo weinig mogelijk juridische instrumenten toe te passen en probeert voornamelijk via de reactieve aanwijzing te sturen. De provincie probeert haar ruimtelijke beleid nu door middel van onder andere convenanten vast te leggen. Het rijk echter vindt dat dit moet worden vastgelegd in een verordening, anders kan de reactieve aanwijzing ook niet worden gebruikt. Volgens het rijk kan je niet achteraf zeggen dat iets verkeerd is, als vooraf niet is aangegeven wat er moet gebeuren. Dit moet, volgens het rijk,

gebeuren door middel van een verordening. Als beide partijen voet bij stuk houden, binnen deze discussie, is het niet onwaarschijnlijk dat uiteindelijk een rechter uitspraak zou moeten doen over wie hier gelijk heeft. De rechter moet dus gaan vertellen welke overheid gelijk heeft!

De provincies Limburg en Noord-Brabant zijn het met Flevoland eens, maar kiezen eieren voor hen geld. De provincies willen niet in discussie treden met het rijk. Limburg geeft aan om toch de verordening te gaan gebruiken ten behoeve van het rijk. Noord-Brabant geeft aan het een gepasseerd station is, maar het proces wel op de voet te volgen.

De provincie Flevoland en Limburg geven, net als Zeeland, aan dat de verordening zou kunnen verdwijnen als instrument. Flevoland vindt dat de verordening niet nodig is als het beleid al goed geborgd is. De provincie Gelderland geeft, in tegenstelling tot Flevoland, Limburg en Zeeland, aan dat de verordening uitgebreid zou moeten worden en dat er kwaliteiten aan toegevoegd moet worden.

Het projectbesluit kan volgens de provincie Noord-Holland en Utrecht verdwijnen uit het instrumentarium van de structuurvisie. Dit omdat het projectbesluit alleen maar extra werk, bestuurlijke drukte, brengt. De Provincie Noord-Holland geeft echter wel aan dat in de praktijk nog geen ervaring is opgedaan met het projectbesluit.

Er zijn ook provincies die over het algemeen heel tevreden zijn over het aangeboden instrumentarium. Zo geeft de provincie Friesland aan dat het instrumentarium een compleet sluitend palet biedt. De provincie Zuid-Holland sluit zich aan bij deze mening. Overijssel sluit op voorhand geen instrumenten uit en is blij met de uitgebreide instrumentenkoffer van de Wro.

De structuurvisie een stap in de goede richting?

Als laatste zijn de provincies ook gevraagd in hoeverre de structuurvisie een stap in de goede richting is. Over het algemeen beantwoorden de provincies met het antwoord ja. Zo zegt de provincie Flevoland dat dit komt door het onderscheid tussen beleidsdocumenten en doorwerking. De provincie Gelderland vindt de structuurvisie een stap in de goede richting omdat door de verandering van systeem (van streekplan naar structuurvisie) mensen in andere sectoren worden gedwongen om integraal naar de ruimte te kijken. De provincie Overijssel heeft haar twijfels. De structuurvisie is een beleidsdocument en vormt voor de provincie een afwegingskader voor de inzet van instrumenten. De Wro maakt zoals eerder gezegd een scheiding tussen beleid en normstelling. Dit betekent dat voor het laten doorwerken van het beleid een aparte vervolgstap nodig is. Overijssel vraagt zich of dit een stap in de goede richting is, het vergroot door de extra stap de bestuurlijke drukte.

	Ja	Nee	Geen mening	Neutraal	Twijfel
Stap in de goede richting?	7	1	2	1	1

Figuur 5.7. Is de structuurvisie een stap in de goede richting? (Bron: Enquête)

Conclusie

In deze paragraaf is ondermeer duidelijk geworden dat de provincies verschillende interpretaties kennen ten aanzien van het gebruik van de structuurvisie. De provincies stellen hun provinciale belangen op verschillende manieren op en ook over de inzet en de mate van gebruik van de juridische instrumenten denken de provincies verschillend. De provincies zijn vooral nog bezig met een zoektocht naar wat de 'juiste' manier is.

De onduidelijkheid ten aanzien van de juridische instrumenten wordt nog versterkt door de geografische reikwijdte van deze instrumenten. Hoe bepaal je op welke schaal je een instrument inzet. De geografische reikwijdte van de juridische instrumenten van de structuurvisie zal in de volgende paragrafen worden besproken.

§5.4. De geografische reikwijdte per provincie

De laatste vraag die aan de provincies is gesteld ging over de geografische reikwijdte van de structuurvisie. "Op welke geografische schaal zijn naar uw inschatting de juridische instrumenten van de structuurvisie maximaal en minimaal inzetbaar?" De geografische schalen die gekozen konden worden waren:

- Provinciaal
- Regionaal
- Gemeente
- Dorp/ kern
- Wijk
- Straat
- Gebouw

Aan de hand van deze schalen zijn de provincies gevraagd om de geografische reikwijdte aan te geven. Er wordt gekeken naar de geografische reikwijdte van de juridische instrumenten, omdat deze gedeeltelijk nieuw zijn is de reikwijdte nog niet bekend. Het is daarom interessant om te kijken wat de geografische reikwijdte is. De geografische reikwijdte per provincie wordt hieronder weergegeven. De provincies geven hierin aan op welke geografische schaal een instrument inzetbaar is. Dit wil echter niet zeggen dat, als zij een ruimtelijke schaal niet gebruiken, het instrument in het geheel niet op die schaal inzetbaar is. Het gaat hier om de meningen van de provincies.

Drenthe

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-Regeling
Provinciaal	X	X	X	X	X
Regionaal	X	X	X	X	X
Gemeente	X	X	X	X	X
Dorp/ kern		X	X	X	X
Wijk		X	X	X	X
Straat		X	X	X	X
Gebouw		X	X	X	X

Figuur 5.8. Geografische reikwijdte provincie Drenthe (Bron: Enquête)

De instrumenten die op alle schalen toepasbaar zijn, volgens de provincie Drenthe, zijn wel afhankelijk van de activiteit.

Flevoland

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-Regeling
Provinciaal	X	X	X	X	
Regionaal	X	X	X	X	X
Gemeente	X	X	X	X	
Dorp/ kern	X	X			
Wijk					
Straat					
Gebouw					

Figuur 5.9. Geografische reikwijdte provincie Flevoland (Bron: Enquête)

Volgens de provincie Flevoland worden er nooit instrumenten ingezet op de schalen straat en gebouw. Vaak worden de instrumenten op projectbasis ingezet, maar ook dan niet op de schalen straat en gebouw. Een voorbeeld van een dergelijk project is de aanleg van een natuurgebied, die drie kleine delen van gemeenten beslaat.

Friesland

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal	X				
Regionaal	X		X	X	X
Gemeente		X	X	X	X
Dorp/ kern		X		X	X
Wijk		X			
Straat		X			
Gebouw		X			

Figuur 5.10. Geografische reikwijdte provincie Friesland (Bron: Enquête)

De provincie Friesland maakt ook een onderscheidt tussen de proactieve en reactieve aanwijzing. De proactieve aanwijzing heeft een schaal van gemeente tot en met gebouw. De reactieve aanwijzing heeft een schaal van dorp tot en met gebouw. Verder geeft Friesland aan dat de aanwijzing veelal projectgericht zal worden ingezet, dus in concrete gevallen. De coördinatieregeling wordt in combinatie gebruikt met het inpassingsplan of het projectbesluit.

Gelderland

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal	X				
Regionaal	X	X	X		X
Gemeente		X			
Dorp/ kern		X			
Wijk		X			
Straat		X			
Gebouw		X			

Figuur 5.11. Geografische reikwijdte provincie Gelderland (Bron: Enquête)

De provincie Gelderland maakt, net als bij de provincie Flevoland, het onderscheid tussen de proactieve en reactieve aanwijzing. De proactieve aanwijzing heeft een reikwijdte van regionaal tot gebouw. De reactieve aanwijzing heeft een schaal van gemeente tot gebouw. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de inzet op het schaalniveau gebouw zeer uitzonderlijk is. Het inpassingsplan wordt vooral gebiedsgericht en daarmee projectgericht gebruikt. Het projectbesluit wordt door de Gelderland niet gebruikt. De coördinatie-regeling wordt in combinatie met het inpassingsplan gebruikt.

Groningen

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal	X	X	X		
Regionaal	X	X	X		
Gemeente	X	X			
Dorp/ kern	X				
Wijk	X				
Straat	X				
Gebouw	X				

Figuur 5.12. Geografische reikwijdte provincie Groningen (Bron: Enquête)

De provincie Groningen geeft aan dat de geografische reikwijdte van het projectbesluit niet is aan te geven en de reikwijdte van de coördinatie-regeling niet bekend is.

Limburg

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal	X				
Regionaal	X		X	X	X
Gemeente		X	X	X	X
Dorp/ kern		X	X	X	
Wijk		X			
Straat		X			
Gebouw					

Figuur 5.13. Geografische reikwijdte provincie Limburg (Bron: Enquête)

Limburg maakt onderscheid tussen inzet en doorwerking van instrumenten. Instrumenten worden ingezet op een bepaalde schaal die daarna haar uitwerking vindt in de andere schalen. De provincie geeft aan dat de verordening doorwerkt naar lagere schalen tot gebouw niveau. Het inpassingsplan, is een vervanging van het bestemmingsplan (of een deel daarvan) van de provincie, het werkt dan ook door naar het straat niveau.

Noord-Brabant

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal	X	X	X		
Regionaal		X	X		
Gemeente		X	X	X	X
Dorp/ kern				X	
Wijk				X	
Straat				X	
Gebouw				X	

Figuur 5.14. Geografische reikwijdte provincie Noord-Brabant (Bron: Enquête)

Noord-Holland

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal	X				
Regionaal	X				
Gemeente		X			
Dorp/ kern		X	X	X	X
Wijk		X	X	X	X
Straat			X	X	X
Gebouw			X	X	X

Figuur 5.15. Geografische reikwijdte Provincie Noord-Holland (Bron: Enquête)

De Provincie Noord-Holland geeft aan dat verordening betrekking kan hebben op de hele provincie of delen ervan. De aanwijzing wordt toegepast op gemeentelijke schaal, of delen daarvan. De aanwijzing kan ook betrekking hebben op een project binnen een gemeente. Voor het inpassingsplan, projectbesluit en de coördinatie-regeling hebben een schaal van gemeenten of een deel hiervan of op projectbasis.

Overijssel

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal	X	X			
Regionaal	X	X	X	X	X
Gemeente	X	X	X	X	X
Dorp/ kern		X	X	X	
Wijk		X	X	X	
Straat		X		X	
Gebouw		X		X	

Figuur 5.16. Geografische reikwijdte provincie Overijssel (Bron: Enquête)

Utrecht

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal	X	X	X	X	X
Regionaal		X	X	X	X
Gemeente		X	X	X	X
Dorp/ kern		X	X	X	X
Wijk		X	X	X	X
Straat		X	X	X	X
Gebouw		X	X	X	X

Figuur 5.17. Geografische reikwijdte provincie Utrecht (Bron: Enquête)

De provincie Utrecht geeft aan dat de instrumenten op alle geografische schalen zijn in te zetten. Zo is het volgens Utrecht mogelijk om een inpassingsplan op de schaal van het gebouw vast te stellen. Recentelijk heeft een ontwerp structuurvisie baggerberging ter inzage gelegen. Dit ontwerp gaat letterlijk over één gebouw, namelijk de afvalstortplaats. De betreffende gemeente heeft de kwestie aangepast in het bestemmingsplan. Had de gemeente dit niet had gedaan, dan had de provincie kunnen besluiten om zelf een inpassingsplan te maken.

Zeeland

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal	X				
Regionaal	X				
Gemeente	X	X	X		X
Dorp/ kern		X	X	X	X
Wijk		X	X	X	X
Straat		X			
Gebouw					

Figuur 5.18. Geografische reikwijdte provincie Zeeland (Bron: Enquête)

De provincie Zeeland geeft aan dat het onwaarschijnlijk is dat de verordening op gemeentelijke schaal gebruikt wordt. Dit geldt ook voor het straatniveau bij het instrument de aanwijzing.

Zuid-Holland

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal	X	X	X	X	X
Regionaal	X	X	X	X	X
Gemeente	X	X		X	X
Dorp/ kern	X	X			
Wijk	X	X			
Straat	X	X			
Gebouw	X	X			

Figuur 5.19. Geografische reikwijdte provincie Zuid-Holland (Bron: Enquête)

Provincie Zuid-Holland geeft aan dat de schalen van wijk t/m gebouw niet tot nauwelijks gebruikt zal worden, al is het wel mogelijk. Zo is het mogelijk dat de provincie vindt dat er een provinciaal belang in het geding is bij de verplaatsing van bedrijfsgebouwen bij de gemeentegrens door een bepaalde gemeente. De provincie kan dit voorkomen door een instrument, als de aanwijzing, te gebruiken. De coördinatieregeling wordt in combinatie met het inpassingsplan en het projectbesluit gebruikt.

Conclusie

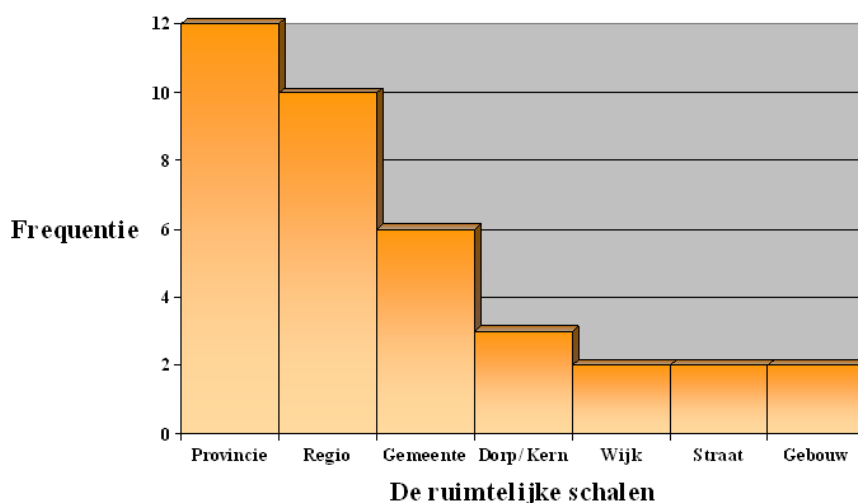
In deze paragraaf is er gekeken naar de geografische reikwijdte van de provincies afzonderlijk. In de figuren is te zien dat de provincies behoorlijk verschillend denken over de geografische reikwijdte van de juridische instrumenten. In de volgende paragraaf zal een algemene, gemiddelde geografische reikwijdte per juridisch instrument worden gegeven.

§5.5. De algemene geografische reikwijdte

Als alle reikwijdtes van de provincies zouden worden samengevoegd zijn alle instrumenten op alle schalen inzetbaar. Dit zou betekenen dat de geografische reikwijdte van alle juridische instrumenten van de structuurvisie maximaal provinciale schaal heeft en de minimale schaal het gebouw betreft. Dit zou een ongemakkelijk antwoord geven op de vraag, daarom wordt er gekeken naar de overeenkomsten tussen de provincies. Toch zeggen de antwoorden wel iets het zijn immers de gegeven antwoorden. De provincies zijn vaak erg verdeeld waardoor er kan worden gezegd dat het voor de provincies ook nog erg onduidelijk is. Het is aan de provincies om te bepalen hoe de instrumenten gebruikt gaan worden.

De overeenkomsten per juridisch instrument worden in de komende figuren weergegeven. De figuren zijn tot stand gekomen door de enquêtes die bij alle provincies zijn afgenomen. Vervolgens wordt gekeken of het instrument gemiddeld op een hoge, middel of lage schaal wordt ingezet. De hoge schalen zijn de provincie en de regio, de middelste schalen zijn de gemeente, dorp en wijk, de lage schalen worden gevormd door de straat en het gebouw. Hierbij zijn er natuurlijk altijd uitzonderingen mogelijk, maar het gaat hier om een gemiddelde.

Geografische reikwijdte van de verordening



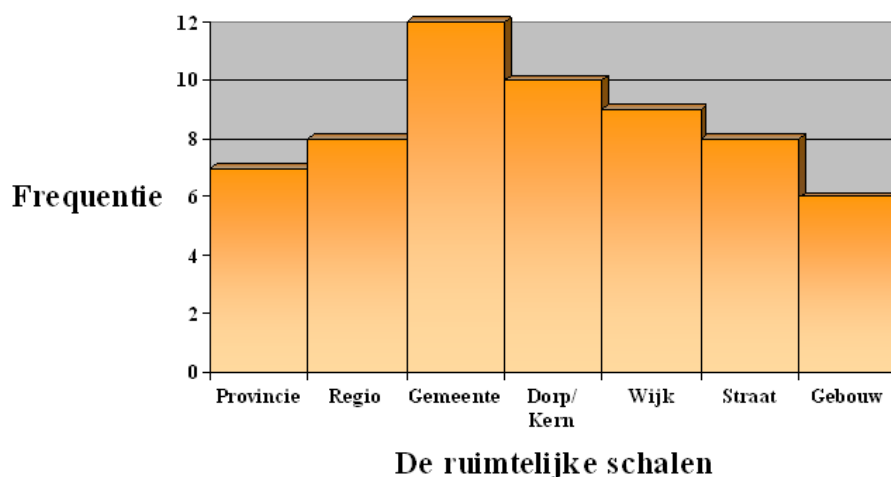
Figuur 5.20. Gemiddelde reikwijdte van de verordening (Bron: Enquête)

Het bovenstaande figuur geeft een de gemiddelde reikwijdte de verordening. In de enquête geven alle provincies aan de verordening te gebruiken op de provinciale schaal. De provincie vormt dan ook de maximale schaal binnen het instrument van de verordening. De verordening wordt door 84 procent van de provincies ingezet op regionaal schaalniveau en 50 procent van de provincies zet de verordening in op gemeentelijk schaalniveau. Van de andere schalen kan gezegd worden dat de verordening er niet tot nauwelijks wordt toegepast. Het dorp wordt door 25% van de provincies gebruikt als schaal en de wijk, straat en het gebouw niveau maar bij 17% van de provincies.

De provincies Groningen en Zuid-Holland geven aan dat de verordening op alle ruimtelijke schalen inzetbaar zou zijn. Hierdoor zouden de laatste drie schalen niet van toepassing zijn geweest.

De geografische reikwijdte van het instrument verordening wordt gemiddeld toegepast op de hogere schalen, provincie, regio en gemeente.

Geografische reikwijdte van de aanwijzing



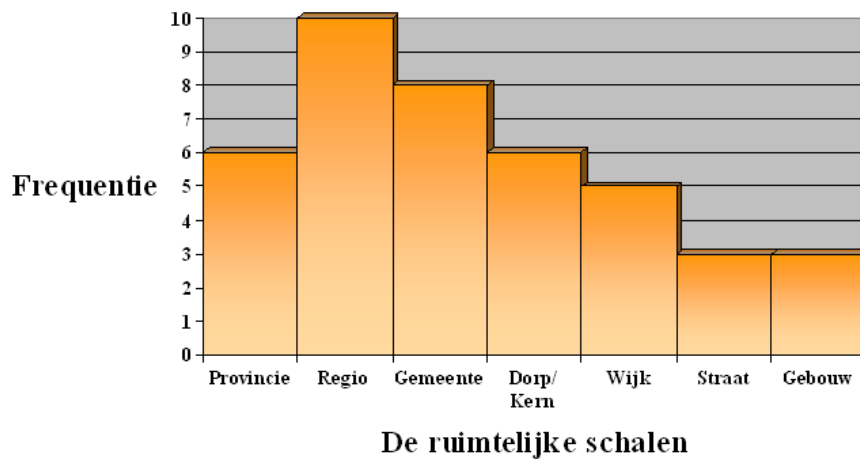
Figuur 5.21. Gemiddelde reikwijdte van de aanwijzing (Bron: Enquête)

Hierboven is de gemiddelde reikwijdte van de aanwijzing weergegeven, hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen de proactieve en reactieve aanwijzing. Het is natuurlijk wel zo dat er een groot verschil tussen beide instrumenten is, maar in de praktijk bleek de reikwijdte overeen te komen. In het figuur is te zien dat de spreiding veel groter is, dan bij de verordening het geval is. Duidelijk is wel dat de gemeentelijke schaal bij de aanwijzing van toepassing is, 100% van de provincies geven aan dat de aanwijzing op deze schaal wordt gebruikt. Op de tweede en derde plaats volgen de schaal van het dorp (83%) en de wijk (75%). De schalen die minder dan 75% scoren zijn de regio en straat (beide 67%), provincie (58%), en het gebouw (50%).

De provincies Drenthe, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland, 25%, geven aan dat de aanwijzing op alle geografische schalen inzetbaar is.

In het figuur zijn alle instrumenten met 50% of meer inzetbaar, wat wil zeggen de reikwijdte alle instrumenten zou beslaan. De gemiddelde reikwijdte moet echter worden gezocht in het midden van de schalen. Dus in de schalen gemeente, dorp en wijk, al blijft dit dus een gemiddelde schaal.

Geografische reikwijdte van het inpassingsplan

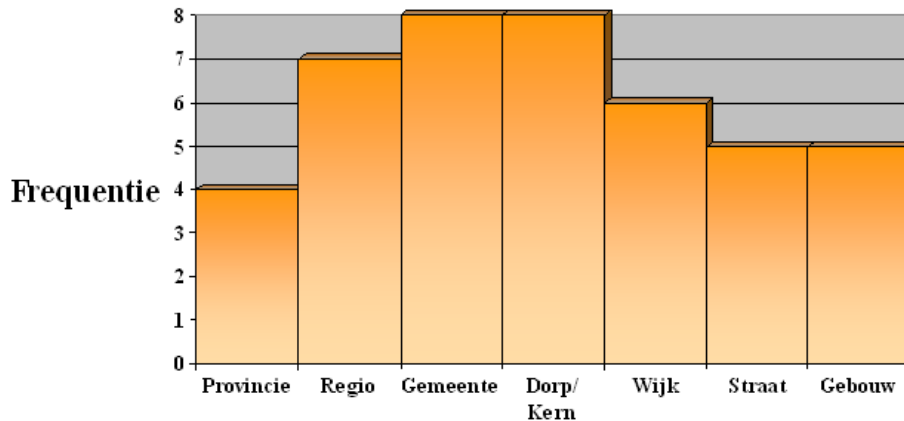


Figuur 5.22. Gemiddelde reikwijdte van het inpassingsplan (Bron: Enquête)

In het figuur van de geografische reikwijdte van het inpassingsplan is te zien dat de ruimtelijke schaal van de regio boven de andere schalen uitstijgt. 83 procent van de provincies geeft aan deze schaal te gebruiken voor de inzet van het inpassingsplan. De gemeentelijke schaal werd door 67% van de provincie gezien als een schaal voor het inpassingsplan. Op een gedeelte plaats staan de ruimtelijke schalen van de provincie en het dorp met beide 50%. De andere drie ruimtelijke schalen zijn de wijk (42%), straat en gebouw (beide 25%). Twee provincie, Utrecht en Drenthe, hebben in de enquête aangegeven dat het inpassingsplan op alle mogelijke schalen inzetbaar zijn. Als deze twee provincies buiten beschouwing worden gehouden is de verdeling als volgt: 40%, 80%, 60%, 40%, 30%, 10% en 10%.

De geografische reikwijdte van het inpassingsplan moet worden gezocht in de regionale en gemeentelijke schaal. Voor deze schaalverdeling is gekozen om de provincie Utrecht en Drenthe buiten beschouwing te laten. De regionale en gemeentelijke schaal springen hier dan uit.

Geografische reikwijdte van het projectbesluit



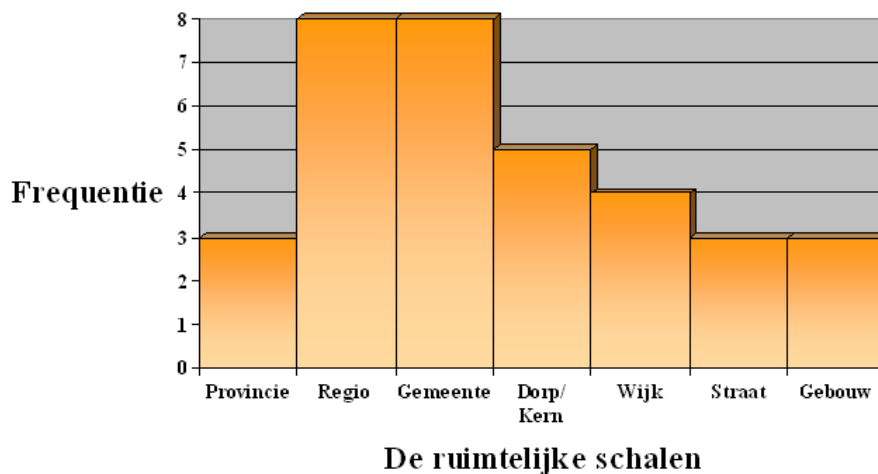
De ruimtelijke schalen

Figuur 5.23. Gemiddelde reikwijdte van het projectbesluit (Bron: Enquête)

Het projectbesluit kent een gedeeld eerste plaats, met 80% staan de ruimtelijke schalen van de gemeente en het dorp bovenaan. Met 70% volgt de regionale schaal. De andere schalen scoren lager, de wijk (60%), straat en gebouw (beide 50%), en de provincie (40%). Er zijn twee provincies die geen geografische reikwijdte aangeven bij het projectbesluit. De provincies Groningen en Gelderland zijn daarom niet meegenomen in de reikwijdte. Er zijn dus 10 provincies verwerkt in de bovenstaande figuur en niet 12. Daarnaast geven de provincies Drenthe en Utrecht aan dat het projectbesluit op alle mogelijke schalen kan worden ingezet. Als beide provincies buiten beschouwing worden gehouden ontstaat de volgende verdeling: 25%, 63%, 75%, 75%, 50%, 38% en 38%.

Ook hier zijn de provincies verdeeld over de schaalverdeling van het instrument. De geografische reikwijdte bevat eigenlijk alle schalen. Ook hier is er gekozen om de provincies Drenthe en Utrecht niet te betrekken in de geografische reikwijdte. Hierdoor ontstaat een reikwijdte die binnen de hoge en middelste schalen, van regio tot wijk.

Geografische reikwijdte van de coördinatieregeling



Figuur 5.24. Gemiddelde reikwijdte van de coördinatieregeling (Bron: Enquête)

In het figuur van de gemiddelde reikwijdte van de coördinatieregeling is duidelijk te zien dat de ruimtelijke schalen van de regio en de gemeente er bovenuit steken met 73%. De andere vijf schalen worden niet vaak genoemd als te gebruiken schaal. Het dorp zegt 45% van de provincies te gebruiken als schaal. De wijk wordt door 36% genoemd gevolgd door de provincie, staat en gebouw schaal met 27%. De provincie Groningen benoemd ook deze ruimtelijke schaal niet, omdat de ruimtelijke schaal volgens hen niet bekend is. De provincies Utrecht en Drenthe benoemen juist alle schalen bij de coördinatieregeling.

De geografische reikwijdte kent in tegenstelling tot bijna alle andere instrumenten wel een duidelijk te benoemen reikwijdte. Het betreft een reikwijdte in het hoge en middensegment. En dan vooral de regionale en gemeenteschaal.

§5.6. Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar het verschil tussen het streekplan en de structuurvisie. De belangrijkste verschillen moeten worden gezocht in de zelfbindendheid van de structuurvisie en de scheiding van normstelling, beleid en uitvoering. Doordat de provincie nu gebonden is aan haar eigen provinciale belangen, is de rol van de provincie alerter en actiever. De structuurvisie geeft een kader waarbinnen de gemeenten moeten werken. Als de gemeenten buiten dit kader komen kunnen door de provincie instrumenten ingezet voordat de plannen definitief in het bestemmingsplan staan. Het streekplan was een centraal gestuurd document en dus een document dat valt onder het coördinatiemodel. De structuurvisie is een ambitiedocument door de weergave van de provinciale belangen in de uitvoeringsagenda. Daarnaast is de structuurvisie een integraal beleidsdocument. Met de structuurvisie verschuift het beleid meer naar het argumentatiemodel.

Door de invoering van de Wro in juli 2008 zijn de provincies verplicht om een structuurvisie te hebben. Het stond de provincies echter vrij welke manier ze voor deze omzetting gingen gebruiken. Vijf provincies hebben gekozen voor het maken van een geheel nieuwe structuurvisie. Dit deden ze omdat hun streekplan dan wel provinciaal omgevingsplan gedateerd was en vernieuwd diende te worden. De andere zeven provincies hadden een

actueel streekplan of POP waardoor zij hun beleid beleidsneutraal hebben omgezet. Dit wil zeggen dat ze hebben gezorgd dat hun oude beleid ‘Wro-proof’ is, dus de provinciale belangen zijn of waren al vastgesteld in de oude documenten.

De Wro streeft er naar om te dereguleren, decentraliseren en uitvoeringsgericht te zijn. De provincies geven echter aan dat dit niet echt lukt door het gebruik van de structuurvisie. De provincies zijn verdeeld wat betreft de vermindering van de regels. Sommige provincies geven zelfs aan dat er juist meer regels komen door invoering van de structuurvisie. De provincies zijn over het algemeen van mening dat de structuurvisie niet altijd bijdraagt aan de decentralisatie van het beleid. De rijksoverheid heeft nog te vaak een te grote vinger in de pap, omdat zij sommige delen van het beleid niet los kan laten. De Wro verplicht de provincies tot het maken van een uitvoeringsagenda in de structuurvisie, dit draagt bij aan de uitvoeringsgerichtheid van het beleid. De meningen van de provincies zijn echter verdeeld over de vraag of de uitvoeringsagenda bijdraagt aan de uitvoeringsgerichtheid.

Provinciale belangen worden gemaakt aan de hand van bestuurlijke keuzes. Elke provincie bepaalt op haar manier wat volgens hen de provinciale belangen zijn. Hierdoor zijn per provincie verschillende definities over wat een provinciaal belang nou eigenlijk is. Het is eigenlijk zo dat per geval wordt bekeken of een provinciaal belang in het geding is.

Als de provincie heeft bepaald dat een provinciaal belang in het geding is kunnen instrumenten worden ingezet. De provincies geven aan dat ze, voordat juridische instrumenten worden ingezet, vaak eerst proberen in overleg en samenwerking te treden met de betrokken gemeenten. Zo heeft de provincie Noord-Brabant zelfs een verdrag gesloten met al haar gemeenten. Overleg wordt over het algemeen als heel belangrijk gezien. Er zijn natuurlijk ook momenten waarbij de provincie iets wil bereiken waardoor de juridische instrumenten direct worden ingezet.

De inzet van de verschillende juridische instrumenten verschilt. Er zijn instrumenten die de provincies eigenlijk helemaal niet willen inzetten, maar er zijn ook instrumenten die vaak zullen worden ingezet. Hieronder is een overzicht van de frequentie per juridisch instrument.

Juridisch instrument	Frequentie
Verordening	Regelmatig tot vaak
Proactieve aanwijzing	Zelden
Reactieve aanwijzing	Zelden tot regelmatig
Inpassingsplan	Regelmatig
Projectbesluit	Zelden
Coördinatieregeling	Zelden

Figuur 5.25. Het gemiddelde gebruik van de instrumenten

Over de reactieve aanwijzing is een zekere mate van onduidelijkheid. Het rijk vindt dat dit instrument alleen zou moeten worden gebruikt als het beleid eerder is vastgelegd in de verordening. De provincie Flevoland is echter van mening dat dit niet nodig is en wil alleen de reactieve aanwijzing inzetten als instrument. Andere provincies hadden in eerste instantie deze gedachte ook, maar hebben ingezien dat er toch eerst een verordening moet komen.

De geografische reikwijdte van de juridische instrumenten is ook onderzocht en heeft onderstaand figuur als uitkomst.

	<i>Maximale schaal</i>	<i>Minimale schaal</i>
Verordening	Provincie	Gemeente
Aanwijzing	Gemeente	Wijk
Inpassingsplan	Regio	Gemeente
Projectbesluit	Regio	Wijk
Coördinatie­regeling	Regio	Gemeente

Figuur 5.26. Geografische reikwijdte van de juridische instrumenten.

Aan de bovenstaande figuur zijn ook enkele uitzonderingen verbonden die de reikwijdte zouden kunnen vergroten.

Over het algemeen zijn de provincies tevreden over de invoering van de structuurvisie en het bijbehorende instrumentarium. De provincies vinden de verandering vooral een verbetering, omdat er een actievere alertere rol van de provincie wordt verwacht. Ook de scheiding van normstelling en beleid wordt gezien als verbetering. Daarnaast wordt de mogelijkheid tot overleg als een belangrijke verbetering gezien. Al met al vinden de provincies de structuurvisie een stap in de goede richting is. Hierbij moet wel aangetekend worden dat er over de structuurvisie nog veel twijfel en onduidelijkheid is waardoor tussen de provincies verschil van meningen zijn over de toepassing en gebruik van de structuurvisie. Deze twijfel komt ook naar voren in de geografische reikwijdte van de juridische instrumenten. Ondanks het positieve gevoel van de provincies ten opzichte van de verandering kan er vooralsnog niet worden aan getoond dat de doelen minder regels, decentralisatie en uitvoering worden bereikt.

Hoofdstuk 6. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk wordt de conclusie gegeven over het gehele onderzoek. Het hoofdstuk is verdeeld in drie paragrafen. In de eerste paragraaf wordt er gesproken over de verandering van de maatschappij en de daarbij behorende bestuurlijke vernieuwing. De tweede paragraaf gaat over het gebruik van de structuurvisie. De laatste paragraaf geeft blijk aan de onduidelijkheid die er heerst over de Wro en de structuurvisie. In deze laatste paragraaf zal uiteindelijk het antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *“Past de structuurvisie, ondersteunt door haar instrumentarium, in de wens om het Ruimtelijk Ordeningsbeleid te vereenvoudigen?”*

§6.1. De verandering

Sinds 1 juli 2008 is de Wro in werking getreden. De Wro moet de verandering in de maatschappij opvangen. De maatschappij is veranderd door de groeiende mobiliteit, individualisering, betere scholing en de groeiende mondigheid van de samenleving. Hierdoor is de maatschappij complex en onzeker geworden.

Door de veranderde maatschappij is de druk op de manier van overheidssturing toegenomen. In het verleden stuurde de overheid volgens het, in dit onderzoek genoemde, coördinatiemodel. De overheid was hierin de bepalende macht die de regels en wetten bepaalde. Door de verandering in de maatschappij moest het bestuur worden vernieuwd. Dit wordt gedaan door te decentraliseren, dereguleren en uitvoeringsgericht te werk te gaan. Deze drie uitgangspunten vormen de grondslag van Wro.

Door te decentraliseren stuurt de overheid nu op afstand. In plaats van de enige actor is de overheid nu één van de actoren. De decentralisatie komt terug in het competitie- en argumentatiemodel. Beide zijn gedecentraliseerde sturingsmodellen waarbij in het competitie- en argumentatiemodel macht centraal staan. De partij met de meeste aanhangers heeft het voor het zeggen. In het argumentatie model staat het bereiken van consensus centraal. Deze consensus wordt bereikt door middel van overleg en communicatie met andere actoren.

Het dereguleren, het verminderen van de regels, gebeurt door de zogenaamde bestuurlijke drukte te verkleinen. Door de bestuurlijke drukte heeft een extra inspanning geen evenredig effect, het effect wordt dus niet groter. De extra inspanning zorgt er juist voor dat het bestuurlijk effect wordt verminderd. Dit proces wordt de wet op de bestuurlijke drukte genoemd, meer inspanning met een minder resultaat. Door het verminderen van regels wordt geprobeerd de bestuurlijke drukte ook te verminderen.

De uitvoering wordt gevormd door de juridische en niet-juridische instrumenten waarmee de verschillende overheden de lagere overheden kunnen sturen. De niet-juridische instrumenten kennen een argumentatieve achtergrond. Voorbeelden van deze instrumenten zijn het overleg, subsidies, convenanten en bestuursakkoorden. De juridische instrumenten hebben een coördinatieve basis. Het gaat hier om de verordening, de proactieve en reactieve aanwijzing, het inpassingsplan, het projectbesluit en de coördinatieregeling.

De volgende paragraaf gaat verder in op het gebruik van de structuurvisie.

§6.2. Het gebruik van de structuurvisie

Door de invoering van de Wro is het streekplan vervangen door de structuurvisie. De belangrijkste verschillen tussen het streekplan en de structuurvisie moeten worden gezocht in de zelfbindendheid van de structuurvisie en de scheiding van normstelling, beleid en uitvoering. Doordat de provincie nu gebonden is aan haar eigen provinciale belangen, is de rol van de provincie alerter en actiever. De structuurvisie geeft een kader waarbinnen de gemeenten moeten werken. Als de gemeenten buiten dit kader komen kunnen door de provincies instrumenten ingezet worden voordat de plannen definitief in het bestemmingsplan staan. Het streekplan was een centraal gestuurd document en dus een document dat valt onder het coördinatiemodel. De structuurvisie is een ambitiedocument door de weergave van de provinciale belangen in de uitvoeringsagenda. Daarnaast is de structuurvisie een integraal beleidsdocument. Met de structuurvisie verschuift het beleid meer naar het argumentatiemodel.

De provincie stelt in de structuurvisie haar provinciale belangen op. De bepaling van een provinciaal belang is een bestuurlijke keuze. Elke provincie bepaald op haar eigen manier wat een provinciaal belang is. De Provincie Noord-Holland heeft dit bijvoorbeeld gedaan door haar belangen weer te geven in drie overkoepelende belangen (ruimtelijke kwaliteit, duurzaam ruimtegebruik en klimaatbestendigheid). De provinciale belangen vormen een kader voor de gemeenten. De gemeenten hebben zich echter niet aan dit kader te houden. Als de provincie vindt dat een provinciaal belang in het geding is, en de gemeente niet bereid is om mee te werken aan de uitvoering van de belangen, kan de provincie instrumenten inzetten. Hierin valt een onderscheid te maken tussen niet- juridische instrumenten en juridische instrumenten.

De juridische instrumenten kennen een coördinatieve achtergrond daarom lag in dit onderzoek de nadruk op deze instrumenten, ze vielen immers niet onder de bestuurlijke vernieuwing. Het ging hier over de instrumenten verordening, proactieve en reactieve aanwijzing, inpassingsplan, projectbesluit en de coördinatieregeling.

De verordening is een algemene of specifieke eis aan ruimtelijke besluiten van gemeenten of aan de kwaliteit van die beslissingen. De aanwijzing kent een tweedeling tussen proactief en reactief. De proactieve aanwijzing geeft de provincie de bevoegdheid om in een specifiek gebied en in een concreet geval de ontwikkeling van één of meerdere bestemmingsplannen te verhinderen. De reactieve aanwijzing wordt ingezet als een gemeente een provinciaal belang niet uitvoert, terwijl de provincie wel dacht dat de gemeente deze ging uitvoeren. Het betreft hier dus een reactie achteraf. Door middel van het inpassingsplan wordt een bestemming van een concreet gebied direct en juridisch gebonden. Daarnaast wordt het gebruik van het gebied door de provincie vastgelegd. Het projectbesluit is de vervanger van de artikel 19 procedure uit de WRO. Het projectbesluit wordt gebruikt als er nog geen bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening is. Het projectbesluit is een vervanger van deze drie. Als laatste instrument wordt de coördinatieregeling genoemd. De coördinatieregeling zorgt ervoor dat de provincie de benodigde verschillende vergunningen gelijktijdig kan afgeven, zodat het ontwikkelingstraject wordt gerealiseerd.

Over het gebruik en de inzetbaarheid bestaat grote onduidelijk tussen de provincies. Deze onduidelijkheid en het antwoord op de hoofdvraag worden in de volgende paragraaf aan bod.

§6.3. De onduidelijkheid

Door de invoering van de Wro moet het bestuur vernieuwd worden. Het bestuur wordt vernieuwd door te dereguleren, decentraliseren en uitvoeringsgericht te werk te gaan. De twaalf provincies zijn echter over het algemeen van mening dat het bestuur niet wordt vernieuwd door de Wro. Met betrekking tot deregulatie zeggen slechts 4 provincies dat Wro zorgt voor minder regels. Eén provincie vindt dat er decentralisatie plaatsvindt door de invoering van de Wro. Met betrekking tot de uitvoeringsgerichtheid vinden maar twee provincies dat de Wro hierin heeft geholpen (Fig. 5.4.). Geconcludeerd kan worden dat de provincies verdeeld zijn ten aanzien van de invloed van de Wro op de bestuurlijke vernieuwing.

Met betrekking tot de juridische instrumenten heerst er binnen de provincies grote onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid komt ondermeer naar voren bij de reactieve aanwijzing. Maar ook over de mate van inzetbaarheid van de juridische instrumenten verschillen de provincies van mening. Een voorbeeld hiervan is het inpassingsplan, enkele provincies geven aan dit instrument regelmatig te gebruiken, terwijl anderen aangeven het instrument zelden te gebruiken (Fig. 5.6).

De onduidelijkheid komt ook terug als er wordt gekeken naar de geografische reikwijdte van de juridische instrumenten. De meningen van de provincies over de ruimtelijke schaal de juridische instrumenten inzetbaar zijn liepen behoorlijk uiteen. Hieruit blijkt dat er ook op dit gebied onduidelijkheid bestaat over de juridische instrumenten en daarmee ook de Wro.

Als laatste wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag: *“Past de structuurvisie, ondersteunt door haar instrumentarium, in de wens om het Ruimtelijk Ordeningsbeleid te vereenvoudigen?”*

De Wro, en daarmee de structuurvisie, streeft er via haar uitgangspunten naar om het beleid vereenvoudigen. Dit is ook een van de redenen waarom de WRO is vervangen door de Wro. Door op het juiste niveau verantwoordelijkheid te nemen wordt er gedecentraliseerd en door de snellere procedures, de eenvoud en de overzichtelijkheid zou er deregulering tot stand moeten worden gebracht. De decentralisatie is ook terug te vinden in de verschuiving van het coördinatiemodel richting het argumentatiemodel door middel van overleg en samenwerking tussen de provincie en de gemeenten. Ook doordat de overheid op hun eigen niveau moeten aangeven wat de belangen zijn, die vervolgens zelfbindend zijn, wordt de decentraliteit maar ook de uitvoeringsgerichtheid bevorderd.

In theorie zou de structuurvisie dankzij de bestuurlijke vernieuwing moeten bijdragen aan een makkelijker beleid. In de praktijk blijkt echter dat er nog veel twijfel is onder de provincies. Deze twijfel ontstaat door:

1. Het gebruik van de structuurvisie is niet altijd even duidelijk.
2. De bestuurlijke drukte, die vooralsnog in de structuurvisie nog niet is afgenomen.
3. De verschuiving van het coördinatiemodel naar het argumentatiemodel. De decentrale overheden hebben ‘ineens’ verantwoordelijkheid gekregen wat voor onzekerheid zorgt. Daarnaast hebben de provincies de beschikking gekregen over de argumentatieve, niet-juridische instrumenten. De provincies willen deze instrumenten graag gebruiken, maar weten soms nog niet helemaal hoe ze deze toe moet passen.

Wel is gebleken dat de provincies een goed gevoel hebben bij de structuurvisie. Dit komt onder andere doordat ze een grotere keuzevrijheid hebben. Deze is ontstaan door de toename van het aantal instrumenten.

In de toekomst moet blijken of de structuurvisie het ruimtelijke ordeningsbeleid heeft vereenvoudigd. De eerste stap hiervoor is gemaakt, maar de structuurvisie bestaat te kort om daar nu al een eenduidig antwoord op te geven. In verder onderzoek in de toekomst zal moeten blijken of de Wro, en daarmee ook de structuurvisie, het ruimtelijke beleid heeft vereenvoudigd.

Literatuur

- Arcadis (2005) *Gebiedsgerichte ontwikkeling: Eiland van Schalkwijk*, Houten, Arcadis
- Berveling J. (1994) *Het stempel op de besluitvorming: macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*, Thela Thesis, Amsterdam
- Bos J.P. (1995) *Streekplan: strategische- en operationele planning: een onderzoek naar de werking van het ruimtelijk planningsstelsel op provinciaal niveau*, Den Haag, VROM
- Van Doorn F.A., M.E. Pietermaat-Kros (2008) *RO bij de hand; De nieuwe Wet ruimtelijke ordening: instrumentarium en proces*, Den Haag, SDU
- Dryzek J.S. (1989) Policy sciences of democracy, *Policy*, Vol. 22(1), pp. 97-118
- Dryzek J.S. (1990) *Discursive democracy: politics, policy and political science*, Cambridge University Press, Cambridge
- Fischer F. (1995) *Evaluating public policy*, Nelson Hall Publishers, Chicago
- Friedman J. (1987) *Planning in the public domain; From knowledge to action*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- De Grave F. e.a. (2005) *Je gaat erover of niet*, Den Haag
- Van Gunsteren H.R. (1976) *The quest for control*, John Wiley, London
- Healey P. (1995) *Managing cities: the next urban context*, John Wiley and Sons, Chichester, pp. 251-272
- Hidding M.C. (2006) *Planning voor stad en land*, Bussum, Coutinho
- Innes J.E., J. Grubber, M. Neuman, R. Thompson (1994) *Coordinating growth and environmental management through consensus building*, University of California, Berkeley
- Innes J.E., J. Grubber (1999) *Planning strategies in conflict: the case of regional transportation planning in the bay area*, Paper for the XIII AESOP Conference, Bergen, Noorwegen
- Koeman N.S.J., A. ten Veen, J.R. van Angeren, C.N.J Kortmann, D.S.P. Fransen, M.M. Kaajan (2008) *Parlementaire geschiedenis Wet ruimtelijke ordening*, Alphen aan de Rijn, Kluwer
- De Leeuw A.C.J. (1984) *De wet van de bestuurlijke drukte*, Assen, Van Gorcum
- Mastop J.M. (1987) *Besluitvorming, handelen en normeren, een methodologische studie naar streekplan werk; Planologische studies 4*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
- Ministerie van VROM (2006) *Handreiking gemeentelijke coördinatie-regeling; Procedurele vereenvoudiging en versnelling van ruimtelijke project*, Den Haag, VROM
- Ministerie van VROM (2008) *De Wet ruimtelijke ordening; beantwoording van gestelde vragen over nieuwe Wro*, Den Haag, VROM

- Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ (2006) *Nota Ruimte: Ruimte voor Ontwikkeling*, Den Haag
- Van Montfort C. (2004) *Ruimte voor goed bestuur; Tussen prestatie, proces en principe*, Den Haag, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid
- Needham B. (2007) *Dutch Land Use Planning: Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*, Den Haag, SDU
- Oosting M. (2007) *Van specifiek naar generiek: Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Den Haag, ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijk relaties.
- Pans R.J.J.M. (2004) *Gemeenten krijgen meer ruimte: Samenvatting VNG-reactie op de Nota Ruimte*, Den Haag, VNG
- Pierre J. en B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press
- Provincie Noord-Holland (2008) *Bouwstenen 2. Wensen en verlangens*, Haarlem, Provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2008) *Kaderstellende notitie 'provinciale sturingsfilosofie en provinciaal belang voor de ruimtelijke ordening*, Haarlem, Provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2008) *Provinciaal belang en motivering, aangepast n.a.v. opmerking GS-vergadering 7 oktober 2008*, Haarlem, Provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2008) *Werkplan 2008 Structuurvisie*, Haarlem, Provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2009) *4 perspectieven: Noord-Holland 2040*, Haarlem, Provincie Noord-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2008) *Gedragslijn; inzet Wro instrumentarium*, Den Haag, Provincie Zuid-Holland
- De Roo G. (2004) *De toekomst van het milieubeleid; over de regels en het spel van decentralisatie*, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen
- De Roo G., H Voogd (2004) *Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Bussum, Coutinho
- De Roo G. en G. Porter (2006) *Fuzzy Planning: The Role of Actor in a Fuzzy Governance Environment*, Hampshire (UK), Ashgate
- Snellen I.Th.M. (1987) *Boeiend en geboeid: ambities en ambivalenties in de bestuurskunde*, Samsom, Alphen aan den Rijn
- Spit T. en P. Zoete (2002) *Gepland Nederland: Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, Den Haag, SDU Verschuren P., H. Doorewaard (2004) *Het ontwerp van een onderzoek*, Utrecht, Lemma BV
- Teisman G.R. (1995) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Vuga, Den Haag

Verschuren P. en H. Doorewaard (2004) *Het ontwerpen van een onderzoek*, Utrecht, Lemma

Visser J. en C. Zuidema (2005) *Naar een atlas voor het locale milieu; informatie als structurerend element in planprocessen*, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen

Voogd H. (2004) *Facetten van de planologie*, Alphen aan de Rijn, Kluwer

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag, SDU Uitgevers

Wolthuis J.A. () *Van Mercedessen en Spaghetti: Het verhaal over bestuurlijke drukte*, Den Haag

Woltjer J. (2000) *Consensus planning: the relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Ashgate, Aldershot

Overig

Structuurvisie congres 10 april 2009, Groningen

www.noordholland.nl

www.regering.nl (2004) *Nieuwsbericht: Nota Ruimte: decentraal wat kan, centraal wat moet*

www.vrom.nl

Enquêtes/ interviews

Provincie Drenthe, Marjan Janssens, Beleidsmedewerker ruimtelijke plannen en gebiedsontwikkeling

Provincie Flevoland, Sander van den Broek, Juridisch medewerker afdeling RO

Provincie Friesland, Pieter Postma, Juridisch medewerker afdeling ruimte

Provincie Gelderland, Michiel Koetsier, Structuurvisie coördinator

Provincie Groningen, Carolien Bouwense & Frans Spakman, Beleidsmedewerker ruimtelijke plannen

Provincie Limburg, René Cimmermans, Senior beleidsmedewerker

Provincie Noord-Brabant, Gert Jan Koolen, Projectleider structuurvisie

Provincie Noord-Holland, Koos Bakker, Juridisch adviseur ruimtelijk bestuursrecht

Provincie Noord-Holland, Joline Santen

Provincie Overijssel, Trijnie Drint, Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening

Provincie Utrecht, Dorien van Cooten, Senior bestuurlijk en juridisch adviseur

Provincie Zeeland, Blaas Ventevogel, Senior juridisch medewerker afdeling ruimte

Provincie Zuid-Holland, Alex Peters, Programma manager structuurvisie

Bijlagen

Enquete

Enquête voor provincies

Sinds 1 juli 2008 is de nieuwe Wro inwerking getreden. De uitgangspunten van de Wro liggen ten grondslag aan de Nota Ruimte en het daaraan gekoppelde uitvoeringprogramma. De Wro kent 3 thema's te weten: "minder regels", "uitvoeringsgerichtheid" en "decentraal wat kan, centraal wat moet."

Als gevolg van de nieuwe Wro is de structuurvisie ingevoerd. Dit heeft enkele veranderingen tot gevolg gehad. Zo is, op provinciaal niveau, het streekplan vervangen door de structuurvisie. De structuurvisie biedt de provincies nieuwe mogelijkheden, mede door daaraan gekoppelde nieuwe juridische instrumenten waar de provincie beschikking over heeft bij het uitvoeren van haar structuurvisie en enkele al bestaande instrumenten. De *juridische* instrumenten waarover de provincie beschikking heeft zijn de verordening, aanwijzing, projectbesluit, inpassingsplan en de coördinatie regeling.

Het doel van deze enquête is om inzicht te verwerven in hoe de structuurvisie kan worden gebruikt en op welke wijze de daarbij behorende juridische instrumenten zijn te gebruiken.

Let wel: het gaat hier slechts om de juridische instrumenten en dus niet om andere instrumenten als convenanten, contracten, beleidsadviezen etc. Twee vragen staan centraal, namelijk: "In hoeverre is het door de structuurvisie makkelijker om beleid uit te voeren? (ten opzichte van de situatie zonder structuurvisie)" en "Wat is de geografische reikwijdte van de vijf juridische instrumenten die zijn gekoppeld aan de structuurvisie?"

De vragen zullen worden gebruikt voor mijn onderzoek naar de structuurvisie voor de Provincie Noord-Holland en voor mijn scriptie van mijn Master planologie aan de Ruimtelijke Wetenschappen Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

De enquête zal telefonisch worden afgenomen, maar wordt eerst per post opgestuurd zodat de geënquêteerde zich kan voorbereiden.

Provincie

Functie

Vragen

Motieven van de structuurvisie

- 1) Werkte u in uw provincie met het streekplan of met het provinciaal omgevingsplan?
- 2) Wat zijn in uw ogen de belangrijkste verschillen tussen structuurvisie en het streekplan? (o.a. in termen van de status van het document, het doel van het document, de inhoud van het document en de verhouding tot een POP en/of provinciale milieubeleidsplannen en waterhuishoudingplan.)

- 3) Is de invoering van de structuurvisie volgens u een verbetering ten opzichte van het streekplan?
0 JA
0 NEE
- 4) Wat zijn volgens u de positieve en/of negatieve gevolgen van de verandering van het streekplan naar de structuurvisie?
- 5) Op welke wijze pakt uw provincie de veranderingen met betrekking tot de structuurvisie aan?
vb: Nieuw beleid maken door het ontwerpen van een structuurvisie.
Het streekplan vervangen door de structuurvisie zonder feitelijke wijzigingen.
(NB: Er kunnen nog andere mogelijkheden zijn!)
- 6) Draagt de invoering van de structuurvisie bij aan het Rijksdoel ‘minder regels’ (m.a.w. wordt het beleid er makkelijker van)?
0 JA
0 NEE

Toelichting: ..

Juridische instrumenten

- 7) Op welke wijze bepaalt u in uw provincie wat een provinciaal belang is en hoe stelt u vast wanneer dit belang in het geding is en de inzet van juridische instrumenten geoorloofd zijn?
- 8) Hoe wordt in uw provincie bepaald welk juridisch instrument er wordt ingezet?

- 9) Op welke geografische schaal zijn naar uw inschatting de juridische instrumenten van de structuurvisie maximaal en minimaal inzetbaar? Met andere woorden wat is de geografische reikwijdte van de juridische instrumenten van de structuurvisie? (Invullen op welke schalen de instrumenten toepasbaar zijn)

	Verordening	Aanwijzing	Inpassingsplan	Projectbesluit	Coördinatie-regeling
Provinciaal					
Regionaal					
Gemeente					
Dorp/ kern					
Wijk					
Straat					
Gebouw					

- 10) Welke juridische instrumenten verwacht u vaker / minder vaak te gebruiken en waarom?

- 11) Welke juridische instrumenten zouden wat u betreft moeten worden toegevoegd om een adequate uitvoering van de structuurvisie te garanderen of verbeteren en welke instrumenten zijn wat u betreft minder relevant of zelfs overbodig?

- 12) Ziet u de structuurvisie als een stap in de goede richting of niet en had u misschien andere suggesties willen zien? (dus niet richten interventiekracht van Provincie via structuurvisie, maar meer nadruk op andere instrumenten als Public Private Partnerships, convenanten, financiële instrumenten etc.)

Eventuele opmerkingen: