

Kees Lambers

Planologische Kernbeslissing (PKB)

Als Nederlanders hun toekomst in eigen hand willen nemen, gaan ze plannen maken. Zo ook onze overheid. We kennen het bestemmingsplan, het zuiveringsplan, het verkeersplan etc. Eén van de nieuwste plannen is de Planologische Kernbeslissing (PKB). Hoewel de rijksoverheid vele nota's en plannen maakt is er slechts sprake van een PKB als er bij de totstandkoming van het plan een speciale procedure wordt gevolgd. De PKB en de erbij behorende procedure zijn ingevoerd in de Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid, die een paar jaar geleden door de regering is vastgesteld. Die procedure is als volgt: (Eén of meerdere ministers maken een ontwerp-plan waarover zij de Rijksplanologische Commissie en eventueel andere adviesorganen een advies moeten vragen. Daarna wordt het ontwerp gepubliceerd. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening brengt aan de regering ook een advies uit, nadat zij hoorzittingen heeft gehouden en de mogelijkheid tot het inbrengen van schriftelijke bezwaren heeft gegeven. Die inbreng van de bevolking moet zijn verwerkt in het advies aan de regering. Uiteindelijk wordt het ontwerp-plan aan de Tweede Kamer aangeboden, die er opmerkingen over kan maken. Tot slot van de procedure wordt het definitieve plan door de regering vastgesteld.

Men komt bij de PKB's de woorden strukturschema en strukturschets tegen. Een strukturschets is een PKB die op de algemene ruimtelijke ontwikkeling betrekking heeft, waarbij een dwarsdoorsnede door alle beleidsterreinen wordt gemaakt. Een strukturschema heeft daarentegen betrekking op één onderdeel van het werk van de overheid. Het gaat om een reeks van zeer belangrijke plannen, zoals de Nota landelijke gebieden, de Nota Waddenzee, het Strukturschema Elektriciteitsvoorziening. Hoewel het op zich een goede zaak is dat de regering plannen maakt en ook probeert het beleid op langere

termijn vast te leggen zijn er toch problemen, nl.:

De PKB heeft geen juridische status

De planologische kernbeslissingen werken door op alle terreinen van overheidsbemoedigen. Hoewel zij onder de verantwoordelijkheid van een vakminister en de Minister van Ruimtelijke Ordening tot stand komen reiken zij tot in alle ministeries en hebben zij invloed op de vrijheid van handelen van provincies en gemeenten. Bovendien hebben zij directe invloed op het dagelijks leven van ons allen. Als de Nota Waddenzee bijvoorbeeld zegt dat er geen verdere uitbreiding van de recreatie in het waddengebied mag komen, dan kunnen de betrokken gemeenten en provincies niet uitbreiden en heeft het gevolg voor de eilandbewoners en voor alle Nederlanders die er met vakantie naar toe willen.

Het vreemde is echter dat de PKB niet berust op een wettelijke basis. Ook in de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening die op stapel staat wordt de juridische status van de PKB niet duidelijk. Een PKB heeft geen bindende werking zoals een wet. Een lagere overheid hoeft zich er niet aan te houden, een burger kan er geen rechtstreeks beroep op doen. De enige methode om thans enigszins een bindende werking aan een PKB te geven is om een beroep te doen op het rechtszekerheidsbeginsel. Immers door het publiceren van het plan zijn gerechtvaardigde verwachtingen gewekt. De juridische kracht van een dergelijk beginsel van behoorlijk bestuur is echter niet groot.

Er is een tweede probleem. Het is niet geheel denkbeeldig dat er tegenstrijdige uitspraken staan in de reeks van PKB's. Welke heeft dan voorrang? De laatste? De meest gespecialiseerde? Die kans op tegenstrijdigheden neemt toe als de PKB's aangepast zullen gaan worden. Immers eenmaal in ongeveer 5 jaar moeten ze vernieuwd worden. Een nog niet bijgewerkte strukturschets loopt al gauw de kans in strijd te zijn

met een latere of wel bijgewerkte op een ander beleidsterrein. Zo zijn er meer voorbeelden, die aantonen dat er geen juridische basis is, die er wel behoort te zijn.

De PKB's zijn te gedetailleerd

De PKB's die tot nu toe zijn gemaakt dalen vaak af tot in detail. De regering daalt zover af dat zij op het nivo van gemeenten en provincies komt en voor die instanties beslissingen neemt. Of de regering probeert zelf vast te leggen welke straathoek in 1985 rond of vierkant zal zijn, óf zij ziet in dat niemand dat nu kan voorspellen en dat dat zeker niet in Den Haag kan gebeuren voor Tietjerksteradeel. Deze centralistische neiging is wel begrijpelijk als poging om een landelijk zo uniform mogelijk beleid te krijgen, maar ze ontkent twee zeer belangrijke zaken: 1 het eigen werk, de eigen verantwoordelijkheid van de lagere overheden; 2 de mogelijkheid voor de plaatselijke bevolking om invloed te hebben op de uitvoering en uitwerking van alternatieven. Tenslotte ontkent deze benadering de toekomst. Immers door voortdurende veranderingen zal het nodig zijn om details pas op het laatste moment in te vullen. De taak van de rijksoverheid is om algemene beleidslijnen vast te stellen, die dan door de lagere overheid uitgewerkt kunnen worden.

De inspraak is een flasko

Voor beslissingen die zo vergaande gevolgen kunnen hebben, is het een absolute noodzaak dat belanghebbenden – en dat zijn we allemaal – invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van een PKB. Een belangrijk onderdeel van de procedure van tot standkoming is dan ook de inspraak en de verwerking daarvan door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening. Wel, we hebben nu een paar maal het inspraakcircus rond een PKB meegemaakt en de waarde van het gebodene is de moeite van het er naar toe gaan niet waard. Dat klinkt zeer negatief en is zo ook bedoeld

en wel om de volgende redenen:

- 1 omdat iedereen te maken kan krijgen met een PKB, zal een zo groot mogelijke groep erbij betrokken moeten worden. In de praktijk wordt slechts ingesproken door een kleine groep van belanghebbenden, die in staat zijn de afschuwelijke technische taal van de stukken te lezen. Die mensen hebben genoeg tijd en kennis om binnen de korte inspraaktermijnen een reactie te geven. Bovendien zijn de verhalen zo geschreven dat slechts weinigen in de gaten hebben wat de gevolgen van een PKB voor hen persoonlijk zullen zijn en dus geen interesse tonen.
- 2 de hoorzittingen zijn óf overbodig óf belachelijk. De aanwezige ambtenaren vermijden elke discussie, geven nietszeggende antwoorden, weten vaak niet genoeg. Een PKB is een politiek stuk, waarover men van mening kan verschillen. Op de hoorzittingen zullen dan ook politici aanwezig moeten zijn in plaats van ambtenaren. Het zou voor de betrokkenen ook aardig zijn, als vragen duidelijk beantwoord worden.
- 3 met name van de kant van gemeenten en provincies komen zeer veel klachten over het gebrek aan inspraak dat aan de lagere overheid wordt gegeven.
- 4 De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening bundelt de ontvangen reacties en vat ze samen. Het is tot nu toe niet duidelijk geworden wat voor methode bij de verwerking van de inspraak wordt gevolgd. Die saenvatting is het belangrijkste stuk, omdat de kilo's zware complete bundeling door geen politikus in Den Haag gelezen wordt. Maar die samenvattingen geven volstrekt niet weer wat er door allerlei belanghebbenden en groepen naar voren is gebracht. De Positie van de Raad is een vreemde. Niet alleen moet zij de inspraak verwerken, maar ook moet ze als belanghebbend deskundige op het gebied van de ruimtelijke ordening de regering adviseren over een ontwerp PKB. In de praktijk gebeurt dit alles door het dagelijks bestuur van de Raad met hulp van het sekretariaat. Hierdoor heeft een

zeer kleine groep mensen zeer grote invloed op de selectie en uiteindelijke verwerking van de inspraak in de regeringsbeslissing. Naar mijn mening wordt het tijd dat de inspraak door een onafhankelijk 'op dat gebied deskundig orgaan begeleid gaat worden.

5 Tenslotte is er de zwakke positie van het Parlement bij de totstandkoming van een PKB. Deze beleidsnota's zijn vaak belangrijker dat wetgeving, omdat ze inhoudelijke doelstellingen voor het beleid geven, terwijl de tegenwoordige wetgeving in de meeste gevallen slechts procedures bevat. Toch kan de Tweede Kamer nauwelijks en de Eerste Kamer helemaal geen invloed uitoefenen op de inhoud van een PKB. Dat betekent dat de door ons gekozen volksvertegenwoordigers hun werk niet kunnen doen. Ook dit hangt weer samen met de onduidelijke juridische status van de PKB. Er zal een procedure moeten komen waarbij in ieder geval de Tweede Kamer net als bij de wetgeving het laatste woord krijgt over de inhoud van een PKB in plaats van de regering. ■

Oproep

De Stichting Werkgroep Eemsmond is een (sinds maart '77 tot stichting geworden) werkgroep waarin vrijwillige partikulieren en vertegenwoordigers van verschillende landelijke en regionale milieu-organisaties (zoals de Waddenvereeniging en de Milieufederatie Groningen) samenwerken ter bescherming en verbetering van het natuurlijk milieu en het leefmilieu in het bijzonder in het Eemsmondgebied. De Werkgroep heeft een professioneel sekretariaat in Groningen-stad.

De Werkgroep Eemsmond heeft dringend behoefte aan:

VRIJWILLIG(ST)ERS

die met inzicht, kennis en/of enthousiasme willen meewerken aan projecten of het terrein van natuur, milieu, energie, techniek en werkgelegenheid voor zover van belang voor het Eems-Dollardgebied.

Thema's waaraan gewerkt wordt zijn: invulling Eemshaven, smeerpip, Delfzijlse industrie (vergunningen), Dollard(kanaal)plannen, Dollarthafenplannen, industrie Emden/Rysumer Nacken, Leybucht en (gebrek aan) Nederlands-Duitse coördinatie ten aanzien van ruimtelijke ordening, milieuhygiëne en natuurbescherming.

Iedereen die bereid is zijn/haar ideeën in de werkgroep in te brengen en te helpen bij de uitwerking daarvan, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met het sekretariaat: Sint Walburgstraat 4 te Groningen, telefoon 050-124900 bgg 349782.

Streekplan Friesland nota Recreëren

Thom Dieles

Ter voorbereiding van een streekplan voor de gehele provincie Friesland heeft de Provinciale Planologische Dienst een drietal lijvige discussienota's gepubliceerd: de nota's Wonen, Werken en Recreëren, die achtereenvolgens in 1975, 1976 en 1977 ter bekommertariëring aan de inwoners van Friesland zijn voorgelegd.

Een voor de natuur- en landschapsbescherming belangrijke uitspraak in dit jaar in brede kring bediscussieerde nota Recreëren is '... dat natuur als zodanig overal aanwezig is en ook overal een zekere aandacht heeft, en dat het niet voldoende is de zorg voor de natuur te beperken tot een aantal meestal geïsoleerd liggende terreinen'. Overname van deze gedachte van de planologische dienst door het provinciaal bestuur zal het tegenwoordig sterk opgeld doende streven naar scherpe ruimtelijke scheiding van functies tegenwicht kunnen bieden. De in de natuur bestaande onderlinge ruimtelijke afhankelijkheid van de verspreid voorkomende natuurwaarden dient gehandhaafd te blijven. Een op den duur niet meer levensvatbare natuur, geïsoleerd in enkele 'bloempotten', kan hiermee voorkomen worden.

In overeenstemming met deze gedachte is als centraal beleidsuitgangspunt gesteld: '... dat de recreatie zich in harmonie moet ontwikkelen met de belangen van de bevolking van Friesland, met de voorwaarden gesteld vanuit het aspekt omgeving en in mindere mate met de belangen van de verblijfsrecreanten'. De belangen van de Friese bevolking en de voorwaarden gesteld door de 'omgeving' zijn hierin nevensgeschikt aan elkaar verklaard en de belangen van de verblijfsrecreanten duidelijk ondergeschikt gemaakt aan de beide andere belangen. Wat er moet gebeuren indien de twee nevensgeschikte belangen in een bepaalde situatie strijdig met elkaar blijken te zijn komt niet

duidelijk uit de nota naar voren. Wel wordt opgemerkt dat van de omgeving 'met name de componenten natuur en landschap niet onbeperkt aangepast en dienstbaar gemaakt kunnen worden aan de wensen en de behoeften van de mens'. De huidige boven-provinciale functie van de verblijfsrecreatie zal gestabiliseerd worden, onder meer ten behoeve van het ontwikkelen van recreatiemogelijkheden voor de eigen bevolking.

Het voorgestelde beleid ten aanzien van de waterrecreatie bevat een viertal kernpunten:

- 1 instandhouding van het specifieke karakter van het Friese watersportgebied;
- 2 het waarborgen van de mogelijkheden voor de waterrecreatie van de eigen bevolking;
- 3 het tegengaan en saneren van door de waterrecreatie veroorzaakte ongewenste situaties, met name de aantasting van natuur en landschap;
- 4 het tot stand brengen en uitbouwen van een differentiatie in het gebruik van de verschillende meren en vaarten en kanalen.

Hierbij wordt er naar gestreefd de recreatieve druk af te stemmen op de ecologische draagkracht van de verschillende meren en kanalen.

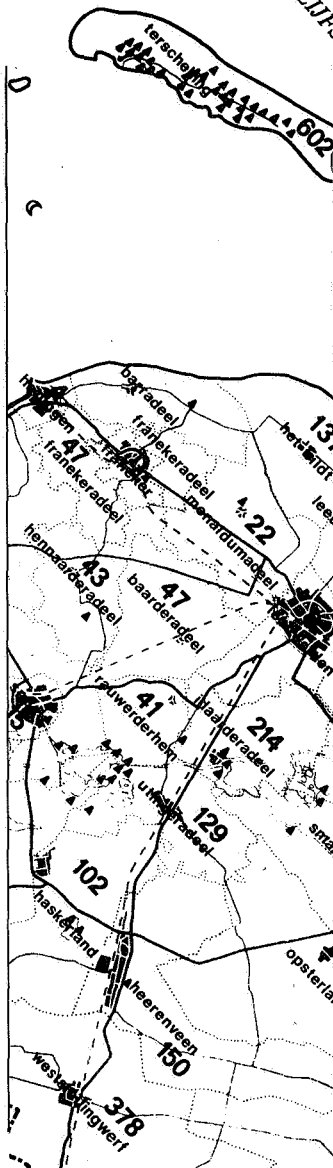
Op grond van deze beleidspunten is een funktiedifferentiatie van vaargebieden in Friesland opgesteld. Onderscheiden worden: 'koncentratiegebieden': Grouw - Eerne-woude, Sneekermeer, Slotermeer; 'rustige gebieden': Lauwersmeer, NO-Friesland, ZW-Friesland, Tjeukemeer, Bergumermeer en IJsselmeer; 'stille gebieden': NW-Friesland, Klei-weidestreek, Heerenveen-west, ZO-Friesland en de Waddenzee.

De gebieden onderscheiden zich door een verschillend gemiddeld aantal boten per ha, het aantal en de capaciteit van recreatieve voorzieningen, de bereikbaarheid, de interne ontsluiting en andere verschillen in eigenschappen. Als beleid ten aanzien van de verschillende soorten gebieden wordt gesteld, dat in de

concentratiegebieden geen ruimte is voor nieuwe voorzieningen, mede gelet op de nu reeds bestaande voorzieningen, en dat de verspreid in het buitengebied aanwezige ligplaatsen – zogenaamde wilde ligplaatsen – gesaneerd moeten worden. In de andere twee vaargebieden zal de aanleg van de watersportvoorzieningen primair gericht moeten zijn op sanering van de wilde ligplaatsen, maar tevens moeten voorzien in de behoefte aan liggelegenheid voor de eigen bevolking. Ook binnen de onderscheiden vaargebieden zal differentiatie in het gebruik moeten worden nagestreefd middels zonering, onder meer om kwetsbare gebieden te beschermen.

Ten aanzien van de landrecreatie staat de verbetering van de dagrecreatieve mogelijkheden van de lokale bevolking voorop. Uitgangspunt van het beleid ten aanzien van de oeverrecreatie is dat er voor de eigen bevolking binnen redelijke afstand van de woonplaats (ca. 10 km) voldoende mogelijkheden dienen te zijn om te zwemmen, te zonnebaden en aan andere vormen van oeverrecreatie te doen. Bijzondere aandacht wordt ook geschonken aan het recreatiemilieu in de woonkernen: 'het woonmilieu dient in zijn totaliteit als recreatieve voorziening te fungeren'. Woonerven kunnen hiertoe een bijdrage leveren, straten en pleinen kunnen verkeersvrij gemaakt worden en geluidshinder dient beperkt te worden.

In het algemeen doet de nota vele voor de natuur- en landschapsbescherming aantrekkelijke beleidsvoorstellen. Voor belangen die met de belangen van de natuur en het landschap kunnen conflicteren worden eveneens, vaak gunstige, beleidslijnen uitgestippeld. Een diepgaande belangenafweging heeft echter nog niet plaatsgevonden. Dit dient terecht in laatste instantie voorbehouden te worden aan het provinciaal bestuur. Ook 't komend jaar mei te verschijnen 'Voorontwerp Streekplan' zal nog de nodige alternatieven met varianten bevatten, waaruit door Provinciale Staten een keus gedaan zal moeten worden in 1979.



In december 1979 zal dan, volgens planning, een ontwerp-streekplan verschijnen, waarna ongeveer in mei 1980 de vaststelling van het uiteindelijke streekplan voor Friesland door de Provinciale Staten kan plaatsvinden.

Resultaat van een Kroonberoep!

Jan van Dalen

Er is de afgelopen 2 jaar al het nodige geschreven over het afschaffen van het Kroonberoep in het kader van de bestemmingsplan procedure. Waar gaat het om? De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), heeft op verzoek van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening advies uitgebracht over de bestemmingsplan procedure. Het is de Minister al geruime tijd een doorn in het oog dat actiegroepen het uitvoeren van plannen om andere dan puur zakelijke redenen jarenlang kunnen ophouden door de procedure voor de Kroon door te zetten.

Het advies van de raad besluit met een zesentwintigtal aanbevelingen. De voor onze organisaties meeste kwalijke is, dat alleen zakelijk gerechtigden, huurders of pachters van gronden of opstallen die in het bestemmingsplan liggen of eraan grenzen, mogen als prive-persoon tegen een beslissing van Gedeputeerde Staten in beroep gaan bij de Kroon. En dan nog uitsluitend als ze rechtstreeks in hun belang zijn getroffen.

Milieuorganisaties zouden dan niet meer aan bod komen. Zou uit een onderzoek blijken dat appellanten slechts in een gering aantal gevallen hun klacht zien gehonoreerd, dan zou de procedure met recht slechts kunnen worden beschouwd, waarvan de nadelen ruimschoots de voordelen overtreffen. Sinds de inwerking treding van de wet is voldoende jurisprudentie ontstaan om een voorlopig oordeel mogelijk te maken. Mr. A.V. van de Berg (R.U. Leiden) en Mr. L. Pronk hebben een en ander onderzocht (zie Bouwrecht okt. 1975). Uit hun onderzoek is oa. gebleken, dat er

een stijging valt waar te nemen onder de categorie enkelen die zich in een beroepschrift tot de Kroon wenden. In 1973 en 1974 werden er in totaal 74 beroepschriften door belangstellende enkelingen ingediend terwijl 39 in de jaren daarvoor. De stijging doet zich evenwel niet voor bij beroepen ingesteld door verenigingen, actiecomité's, belangenorganisaties en dergelijke. In 1973 en 1974 werd er 44 keer beroep bij de Kroon aangetekend, terwijl 37 in de jaren daarvoor. Uit het onderzoek blijkt evenwel duidelijk dat het voor de duur van de procedure geen enkel soulaas zou bieden als ter gelegenheid van een komende wetswijziging werd besloten om het beroepsrecht te beperken tot belanghebbenden.

Het Kroonberoep vindt zijn beslag in een koninklijk besluit (KB). Onlangs werd zo'n besluit genomen, waarbij de Milieuraad Drenthe en andere natuur-beschermingsorganisaties betrokken waren, en met succes.

Tegen het besluit van GS van Drente van 3 december 1974, waarbij het partiele bestemmingsplan buitengebied gemeente Norg werd goedgekeurd, is de Milieuraad Drenthe in beroep gegaan bij de Kroon. Op een viertal punten werd in beroep gegaan:

- Het ten onrechte opvoeren van de tracé's van Rijksweg 6 en Provinciale weg S1 op de plankaart;
- Ten onrechte was niet, althans volstrekt onvoldoende, ingegaan op de door de Milieuraad aangevoerde bezwaren tegen de bestemming 'kultuurschoongebied' van het gebied, globaal aangeduid met omgeving 'Fochteloërveen-Esmeer'. Gezien de waarden die in het geding zijn gepleit voor de bestemming 'natuurschoongebied' (agrarische gronden die grenzen aan het Fochteloërveen).
- Tegen de doortrekking van de verbetering van de wegverbinding Norg-Westervelde door de Tempelstukken.
- En voorts tegen de bestemming 'bos' van een aantal gebieden. Deze bestemming zou een ontwikkeling in de weg kunnen staan dergelijke gebieden te