

Het ruimtelijk beleid in Nederland*

Waar moet dat heen?
Hoe zal dat gaan?

L.E.M. Klinkers**

1. Inleiding

In dit artikel zal worden onderzocht of het ruimtelijk beleid in Nederland uit beleidstechnisch oogpunt kans van slagen heeft. Dat onderzoek geschiedt aan de hand van een beschouwing van achtereenvolgens:

- de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening;
- “deel 1 c”, de regeringsbeslissing over die Oriënteringsnota;
- het verslag van de vaste commissie voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening over de twee voorgaande produkten;
- de discussie in de Tweede Kamer over de drie voorgaande produkten.

De analyse van deze stukken zal slechts globaal kunnen plaatsvinden, omdat voor een gedetailleerde analyse hier geen ruimte is.¹⁾ Daarom zal dan ook slechts getoetst worden of het beleid — zoals gepresenteerd in de genoemde stukken — tenminste aan de primaire voorwaarden van beleidvoeren voldoet.

2. Primaire voorwaarden waaraan een beleid moet voldoen om kans van slagen te hebben

Beleidvoeren betekent: proberen een ongewenste situatie van vandaag om te zetten in een gewenste situatie in de toekomst. Ministers plegen tegenwoordig hun ideeën daaromtrent in beleids-

nota's neer te leggen, een verheugende ontwikkeling.

Als eerste voorwaarde waaraan een — in een beleidsnota gepresenteerd — beleid dient te voldoen geldt: de gepresenteerde tekst dient systematisch in elkaar te zitten. De tweede voorwaarde is: de redeneringen dienen te voldoen aan de eisen van een logische redenering. De derde voorwaarde is: de redeneringen moeten duidelijk te volgen zijn.

Tussen deze drie voorwaarden bestaat ook een causale relatie: gebreken in de systematiek van een beleidsnota leiden onherroepelijk tot niet logische redeneringen en uiteindelijk tot een onduidelijke, niet te begrijpen opeenstapeling van duizenden woorden.

De argumentatie bij het stellen van deze primaire voorwaarden luidt als volgt. Door een beleidsnota te publiceren fungeert een minister als zender van een boodschap naar de ontvanger van die boodschap. Die communicatie is alleen dan zinnig als de ontvanger de boodschap kan verstaan, begrijpen en verwerken. Zo niet, dan spreekt men van zinloze communicatie.

De ruimtelijke beleidsvoornemens zijn gericht tot vele soorten ontvangers. De belangrijkste zijn zij, die het hier gepresenteerde beleid nader moeten uitwerken en uitvoeren, te weten het betrokken departement, de provincies en gemeenten.

Om het beleid te kunnen uitwerken en uitvoeren zoals de beleidsvoerder zich dat voorstelde, moet de gepresenteerde beleidsnota begrepen kunnen worden. Een boodschap die niet begrepen

kan worden kan ook niet naar de bedoeling van de zender van die boodschap uitgevoerd worden: zo'n boodschap (beleid) heeft geen kans van slagen.

3. De Oriënteringsnota²⁾

De Oriënteringsnota bestaat uit twee te onderscheiden delen. Eerst komt er een tekst van 98 bl. in de vorm van een verhaal. Daarna een tekst van 4 bl. in de vorm van een *samenvatting* van dat verhaal. Dat is geen gewone *samenvatting*, maar een “vertaling” van de voorgaande tekst in termen van een *programmastructuur*. Dat is een hiërarchisch geformuleerd overzicht der na te streven doelen en de daaraan te koppelen middelen: *het plan van actie*, dat naar de mening van de beleidsvoerder uitgevoerd moet worden.

In de bewuste *samenvatting* omvat de hiërarchie slechts het basisdoel, de hoofddoelen en de subdoelen.

Na zijn verschijnen in 1974 is de Oriënteringsnota door velen van kritisch commentaar voorzien. De kritiek vervat in twee rapporten wordt hieronder kort samengevat. In een derde onderdeel worden daaraan nog enkele kanttekeningen toegevoegd.

3.1 Het rapport van de projectgroep bestuurskunde R.U. Utrecht³⁾

In dat rapport zijn de drie nota's ruimtelijke ordening afzonderlijk, en in vergelijking met elkaar, getoetst op hun kans van slagen: *hun beleidstechnische waarde*.

Daarin wordt aangetoond dat men er in de Oriënteringsnota — hoewel systematischer geschreven dan de twee vo-

rige nota's — niet in is geslaagd de beleidssystematiek van het zogenaamde “COBA-model” vol te houden, hoewel dat de bedoeling was⁴⁾.

Dat heeft ertoe geleid⁵⁾:

- dat doelstellingen van allerlei soort en gewicht zonder enig verband met elkaar door de tekst van de nota heen-dwarrelen;
- dat sommige hoofddoelen en subdoelen niet in die tekst voorkomen, maar pas voor het eerst in de *samenvatting* opduiken en dus niet gebaseerd zijn op een daaraan voorafgaand met redenen omkleed betoog;
- dat er “geografisch” in de tekst grote afstanden liggen tussen doelen van hetzelfde hiërarchische niveau per deelgebied, bijvoorbeeld, één hoofddoel van het deelgebied Algemeen staat op bl. 4, een ander hoofddoel op bl. 21, weer een ander op bl. 33 en nog een ander op bl. 99 (dus voor het eerst in de *samenvatting*);
- dat er “geografisch” in de tekst ook grote afstanden bestaan tussen doelen die hiërarchisch gerangschikt zijn; bijvoorbeeld, één hoofddoel van het deelgebied Algemeen wordt genoemd op de bl. 21 en 32, maar de daarbij behorende subdoelen vindt men op de bl. 9, 32, 103 en 104;
- dat het aantal doelen, opgesomd in de *samenvatting*, voor bijna elk van de 7 deelgebieden⁶⁾ niet in overeenstemming is met de daaraan voorafgaande tekst; bijvoorbeeld, bij het deelgebied Bevolking en Arbeidsplaatsen noemt de *samenvatting* slechts 2 subdoelen, de projectgroep haalt er niet minder dan 11 uit de tekst; omgekeerd blijken er van de 23 in de *samenvatting* genoemde subdoelen bij het deelgebied Verstedelijking slechts 14 in de tekst terug te vinden te zijn;
- dat de subdoelen niet logisch gekoppeld worden aan de hoofddoelen, maar in de *samenvatting* slechts worden opgesomd;
- dat in de *samenvatting* de — uit de

tekst af te leiden — enkelvoudige doelen en middelen geheel ontbreken.

3.2 Het advies van de RARO over de Oriënteringsnota⁷⁾

Dat advies valt in twee delen uiteen. Eerst een tekst van 26 bl. waarin de Raad naar aanleiding van anderen, dan wel uit eigen hoofde, mededeelt hoe hij over de Oriënteringsnota denkt. Dat is het eigenlijke advies. Daarna een tekst van 135 bl. als analytisch overzicht van de 147 schriftelijke reacties van individuen en groepen op de nota.

De kritiek van de RARO loopt door het hele advies heen, verzand niet in bijkomstigheden, maar gaat tot op het fundament van het wezen van beleidvoeren.

Na te hebben opgesomd wat er aan de Oriënteringsnota ontbreekt, concludeert de Raad⁸⁾: “Dit tekort aan concrete uitgangspunten heeft tot gevolg, dat de Oriënteringsnota in haar huidige vorm⁹⁾ niet overtuigt en — wat nog erger is — dat ze bij gebrek aan vastomlijndheid de lagere overheden en particuliere belanghebbenden de nodige steun onthoudt bij het afstemmen van hun handelen op de uitspraken van de nota.” Het in dit verband essentiële belang van deze zin zal in het onderdeel 7, *Samenvattende conclusies*, nader worden toegelicht.

3.3 Nog enkele kanttekeningen bij de Oriënteringsnota

Het betreft hier kanttekeningen bij het basisdoel, in de nota als volgt geformuleerd¹⁰⁾:

“Het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat:

- a. de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen;
 - b. de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd.”
- Men kan hierbij het volgende aantekenen:

— dit basisdoel is niet afgeleid uit een daaraan voorafgaande tekst;

— het mist derhalve een argumentatie waarom voor deze omschrijving is gekozen en niet voor een andere;

— het verschaft aldus geen inzicht in begrippen als “de wezenlijke strevingen”, “zoveel mogelijk”, “diversiteit”, “samenhang”, “duurzaamheid”;

— deze begrippen kunnen derhalve door een ieder naar eigen inzichten geïnterpreteerd worden;

— het zijn op de keper beschouwd niet één, maar twee basisdoelen, namelijk:

1) het zoveel mogelijk tot hun recht laten komen van de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving;

2) het zo goed mogelijk waarborgen van de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysische milieu.

— de aanhef is namelijk geen basisdoel, maar slechts de manier waarop realisatie van de basisdoelen moet worden bewerkstelligd¹¹⁾.

Uit deze kanttekeningen mag men afleiden dat de auteurs van de Oriënteringsnota onvoldoende inzicht hebben in de manier waarop het beleidsmodel dat ze voorstaan, gehanteerd moet worden: ze formuleren een basisdoel, zonder eerst een tekst te leveren, bevattende:

— een systematische beschrijving van de waargenomen werkelijkheid;

— feiten ter ondersteuning van die waarneming;

— een waardering van die waarneming in termen van ongewenst/gewenst;

— een argumentatie waarom men die beschreven waargenomen werkelijkheid als ongewenst ervaart;

— een gedetailleerde beschrijving van de oorzaken van de waargenomen — en als ongewenst ervaren — werkelijkheid;

— een formulering van die oorzaken in termen van een probleemstelling.

* Met dank aan prof. mr. R. Crinice Le Roy en mr. dr. A.Q.C. Tak voor hun bezielend commentaar.

** Inst. voor Staats- en Adm. Recht, R.U. Utrecht.

Bovendien kan men zich moeilijk aan de indruk onttrekken, dat de auteurs zich hier onvoldoende bewust zijn geweest van hetgeen ze onder woorden brengen. Ze formuleren één basisdoel en vervolgens één programmastructuur, zonder te beseffen dat ze eigenlijk twee basisdoelen formuleren, en dus eigenlijk twee programmastructuren hadden moeten maken.

Het verschil tussen één en twee is een verschil van niet minder dan 100%. Of men één basisdoel moet uitwerken in een programmastructuur en daarna uitvoeren, of twee basisdoelen uitwerken en uitvoeren, leidt op punten als afgewogenheid van beleid, ruimte tot vrije interpretatie, tijd, geld en mankracht, tot verschillen die zelfs niet met een grove schatting berekend kunnen worden.

4. Deel 1 c: de regeringsbeslissing, nota met wijzingen, toelichting¹²⁾

Deel 1 c is het sluitstuk van de procedure van de zogenaamde planologische kernbeslissing, waaraan de Oriënteringsnota onderworpen is geweest. Het bestaat uit twee delen: een stuk van 10 bl., bevattende wijzigingen in de tekst van de Oriënteringsnota, en een stuk van 51 bl., waarin de regering de gewijzigde tekst toelicht en tevens ingaat op de inspraakresultaten.

Hieronder zal worden stilgestaan bij de nieuwe programmastructuur.

4.1 De nieuwe programmastructuur

De 10 bl. tellende nota van wijzigingen voorziet in vervanging of aanvulling van 5 onderdelen in de tekst van de Oriënteringsnota. De vijfde betreft een volledige vervanging¹³⁾ van de samenvattende programmastructuur uit de Oriënteringsnota. In de toelichting hierop staat¹⁴⁾: "Dit houdt niet in, dat de doelstellingen nu ook gewijzigd zijn."

Uit een vergelijking van beide programmastructuren blijkt echter dat de

nieuwe programmastructuur:

- 41 doelstellingen van de oude programmastructuur wel nog noemt;
- 15 doelstellingen van de oude programmastructuur min of meer noemt;
- 19 doelstellingen van de oude programmastructuur niet meer noemt;
- 6 doelstellingen van de oude programmastructuur tweemaal noemt;
- en niet minder dan 29 nieuwe doelstellingen bevat.

Daar komt nog bij:

- dat deze wel degelijk plaats gehad hebbende wijziging niet met redenen omkleed is, d.w.z. geen grondslag vindt in de vier nieuwe deeltjes tekst;
- dat voormalige hoofddoelen nu in eens subdoelen blijken te zijn;
- dat voormalige subdoelen nu ineens over meer deelgebieden verspreid liggen;
- dat de redactionele VORMGEVING van de nieuwe programmastructuur volstrekt onbegrijpelijk is; het is net zo iets als de namen van enkele plaatsen, enkele rivieren, enkele gemeentegrenzen en enkele andere topografische bijzonderheden van Nederland in een zak gooien en deze dan aanbieden als een landkaart van Nederland; een programmastructuur moet een kaart zijn waarop men met één oogopslag kan zien hoe het plan van uitvoeringsakte eruit ziet.

5. Het verslag van de vaste commissie voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening¹⁵⁾

De vaste kamercommissie, belast met het voorbereidende onderzoek van de Oriënteringsnota, heeft haar verslag vastgesteld op 18 juli 1975, d.w.z. drie maanden en drie dagen nadat bij de Tweede Kamer Deel 1 c was ontvangen.

Zij stelt de minister 78 feitelijke vragen en acht daarmee deze behandeling voldoende voorbereid "onder het voorbehoud dat tijdig voor de openbare behandeling antwoord van de re-

gering op de vragen zal zijn ontvangen."¹⁶⁾

Daarmee heeft de commissie, zoals mij — zoals dat heet — uit gezaghebbende bron is medegedeeld, in feite gekozen voor een achterwege laten van die voorbereiding.

Het resultaat bestaat uit 78 vragen, die alle op zichzelf van belang zijn, en waarvoor de betrokken vragenstellers alle lof verdienen, maar waartussen geen enkel verband bestaat, tenzij men als een verband wil aanmerken het feit dat de griffier van de commissie de vragen in de bladzijdevolgorde van de Oriënteringsnota heeft gerangschikt. Dit reduceert het belang van elk der vragen uit beleidstechnisch oogpunt tot nul, omdat er kop noch staart aan te ontdekken valt. Het is slechts een reeks van de meest uiteenlopende soorten vragen.

Op 8 augustus 1975, dus 20 dagen later, ontvangt men reeds de antwoorden van de minister op die 78 vragen¹⁷⁾. Daargelaten of alle vragen bevredigend beantwoord zijn, is dit ontegenzeggelijk een goede prestatie. Maar wat kan men, beleidstechnisch gezien, met 16 bl. losse antwoorden op losse vragen? Vragen en antwoorden, die, door hun gebrek aan verband met elkaar, op zichzelf staan, een eigen leven leiden, alleen maar aandacht krijgen van het kamerlid dat meende die vraag te moeten stellen.

6. De discussie in de Tweede Kamer¹⁸⁾

Met het debat over de Oriënteringsnota c.a. zijn 137 bl. gevuld met gemiddeld 1000 woorden per bladzijde. Het zou te ver voeren mede te delen over welke punten de sprekers het woord voerden. Abstraherend kan men vaststellen, dat er over van alles en nog wat werd gesproken, van commentaar op het kleinste detail tot voorstellen tot wijziging van het basisdoel.

In de loop van de discussie werden

21 moties ingediend, waarvan 8 ter vervanging van 4 eerder ingediende moties. Drie werden er aangenomen, de rest werd ingetrokken of verworpen.

Het indienen van moties aangaande een beleidsnota was tot voor kort niet gebruikelijk. Zij werden, voorzover ter discussie gesteld in de Tweede Kamer, na beraadslaging voor kennisgeving aangenomen. Dat is recentelijk anders geworden. Beleidsnota's plegen nu middels moties onder schot te worden genomen. Twee zaken verdienen hierbij bijzondere aandacht, namelijk het ontstaan van een nieuw type motie, en het onderwerp waarop in dit geval die moties gericht zijn.

6.1 Een nieuw type motie

Al spoedig na aanvang van het debat laten de kamerleden Scholten (ARP) en Groensmit-Van der Kallen (KVP) er geen misverstand over bestaan dat zij — en zoals later blijkt ook anderen — moties in petto hebben om de bewindsman er toe te bewegen een *tweede* nota van wijzigingen te maken. In plaats van uitsluitend het woord "motie" te gebruiken, spreekt men van "moties en/of amendementen", "amenderen", "motie ... die men kan beschouwen als een aantal amendementen op een nota", "deze nota ... bijstellen via amendementen", "amenderende moties"¹⁹⁾.

Men zou haast denken hier te maken te hebben met een staatsrechtelijk novum: het aanwenden van het recht van amendement (artikel 122 grondwet) ter wijziging van een beleidsnota i.p.v. een wetsontwerp.

Dat is het uiteraard niet, kan het formeel niet zijn.

Dat hier echter toch wel iets nieuws aan de hand is, blijkt uit een debat over een geheel ander onderwerp, namelijk over het "Voorstel van de commissie inzake de werkwijze der Kamer tot tijdelijke invoeging in het Reglement van Orde van nieuwe bepalingen

nopens de behandeling van nota's".

Als eerste spreker in dat debat merkt Van der Sanden (KVP) op²⁰⁾: "Deze week²¹⁾ hebben wij enige ervaring opgedaan met een nieuw type motie, de zogenaamde amenderingsmotie. (—) Nota's worden in dit huis immers voor kennisgeving aangenomen. Het karakter van de amenderingsmoties en de mogelijke consequenties hiervan, ook in staatsrechtelijke zin, behoeven naar de mening van onze fracties, nader en diepgaander beraad dan tot nu toe mogelijk is gebleken. Wij hebben ernstige twijfels over het karakter van dit soort nieuwe moties."

Daargelaten of twijfels omtrent de consequenties van dit nieuwe type moties staatsrechtelijk relevant mogen worden geacht — de bewindsman behandelt ze namelijk als gewone moties — ontmoeten we hier uit bestuurlijk oogpunt een interessant verschijnsel, wellicht een bestuurlijk novum.

Er blijkt zich een praktijk te ontwikkelen waarin kamerleden doelbewust invloed wensen uit te oefenen op het beleid, alvorens zich te buigen over de wetsontwerpen die eventueel van dat beleid de vrucht zullen zijn. Men zou hierin kunnen zien dat de Tweede Kamer — sinds jaar en dag teruggedrongen in de controleursfunctie — gaat deelnemen aan het proces van beleidsvoorbereiding en -vormgeving in een zo vroeg mogelijk stadium. De daartoe in te dienen moties kunnen weliswaar vooralsnog door de bewindsman worden genegeerd — in afwachting van de politieke gevolgen van dat negeren — maar toch lijkt zich hier een proces af te spelen dat kan leiden tot een verschuiving van de rol van de Tweede Kamer.

Dit proces wordt hier zo uitvoerig beschreven omdat de bedoelde moties — hoe nuttig ook uit een oogpunt van meer democratische en doelmatige beleidsvoering — in deze situatie er mede toe hebben geleid dat de aandacht van de kamerleden afgeleid werd van de

tekst van de beleidsstukken en gericht werd op de samenvatting van de tekst, de programmastructuur.

6.2 Amenderingsmoties gericht op programmastructuur

In plaats van een integraal beraad voeren over de grondslagen van het beleid als zodanig, wordt de enerzijds hoofdzakelijk aangewend om, middels de zogenaamde amenderingsmoties, veranderingen aan te brengen in de samenvatting van het voorgestelde beleid. Hiervóór is gepoogd aannemelijk te maken dat men op zijn minst kan betwijfelen of de oorspronkelijke, de nieuwe programmastructuur een correcte neerslag vormen van het daartoe vóór gepresenteerde beleidsbetouwen. Dat impliceert dat nieuwe wijzigingen in die programmastructuur, zonder eerst een fundamenteel debat te hebben over de beleidstekst als zodanig, zonder een fundamentele wijziging van die tekst, de onoverzichtelijkheid, de onduidelijkheid en de onbruikbaarheid van de samengevatte doelstellingen alleen maar kunnen vergroten. Uit dit alles rolt tenslotte een Tweede Nota van Wijzigingen²²⁾. Deze bevat 7 veranderingen in de programmastructuur. Van die 7 veranderingen zijn er:

- 6 nieuw, vergeleken met de oorspronkelijke programmastructuur;
 - 4 nieuw, vergeleken met de nieuwe programmastructuur uit Deel 1 c;
 - 2 inhoudelijk gelijk aan de nieuwe programmastructuur;
 - 1 inhoudelijk gelijk aan beide programmastructuren.
- De Staatscourant van 5 november 1975 bevat de volledige, herziene tekst van de definitieve programmastructuur.

7. Samenvattende conclusies

In punt 3.2 citeerde ik de volgende zinnen uit het advies van de RARO: "Dit is kort aan concrete uitgangspunten heeft tot gevolg, dat de Oriëntering

nota in haar huidige vorm niet overtuigt en — wat nog erger is — dat ze bij gebrek aan vastomlijndheid de lagere overheden en particuliere belanghebbenden de nodige steun onthoudt bij het afstemmen van hun handelen op de uitspraken van de nota."

Het essentiële belang van die zin zal duidelijker worden wanneer deze wordt herformuleerd zonder aan de betekenis ervan af te doen: "Minister, de vorm waarin de Oriënteringsnota is gegoten is niet goed. Daarom kunnen we de inhoud niet begrijpen, en is het ons, en anderen, onmogelijk om over die inhoud zinnige gedachten te ontvouwen. Heb bovendien vooral niet de illusie dat lagere overheden dat beleid zouden kunnen uitvoeren of dat particulariseren nu weten waar ze aan toe zijn, want een nota waarin alles schots en scheef door elkaar staat kan niet begrepen en dus ook niet uitgevoerd worden."

Wat na het advies van de RARO met de Oriënteringsnota is gebeurd bevestigt de juistheid van die opmerking van de RARO: *de niet te begrijpen Oriënteringsnota zette door zijn enkele behandeling een zichzelf versterkend proces van onbegrijpelijkheid in beweging*. Want:

— de auteurs van de Oriënteringsnota maken — hopeloos verstrikt in hun eigen woorden en geconfronteerd met een door hen zelf gemaakte maar niet sluitende programmastructuur — een nieuwe programmastructuur, die nog minder gebaseerd is op een met redenen omkleed systematisch beleidsbetoog dan de oude;

— de vaste kamercommissie, niet in staat enige lijn in de beleidsvoornemens te ontdekken, wijkt uit naar het stellen van feitelijke vragen, die — naast het feit dat ze geen verband met elkaar hebben — bovendien nog door hun feitelijk bestaan het alsnog aanbrengen van een lijn door de Tweede Kamer belemmeren;

— de Tweede Kamer laat dan de beleidstekst(en) voor wat ze is (zijn) en zwicht voor de verleiding alle energie te richten op iets waar ogenschijnlijk — mede door zijn beperkte omvang — wel enige lijn in zit, de programmastructuur, en maakt daarmee, *ondanks alle goede bedoelingen*, de chaos compleet.

8. Vooruitzichten

Op het hiervóór beschreven fundament rust het ruimtelijk beleid in Nederland. Werkzaamheden, gebaseerd op dat fundament, zullen tot mislukken gedoemd zijn. De ondergrond is een drijfzand van duizenden woorden waartussen de uitvoerder hulpeloos wegzinkt, om zich heen graaiende naar vastigheid — systematiek, logica, begripelijkheid — die er niet is. Nederland heeft de staatsvorm van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat betekent dat de lagere rechtsgemeenschappen, zoals provincies en gemeenten, in de pas dienen te lopen met het beleid dat vanuit het staatscentrum wordt ontwikkeld.

Dit uitgangspunt van onze staatsorde gaat echter pas op als iemand de maat aangeeft. Bij afwezigheid van die maat worden gemeenten en provincies gedwongen een eigen tempo aan te houden, nooit wetende of dat in de juiste maat geschiedt. Zij zullen gewoon hun gang (moeten) gaan en pas merken dat ze de verkeerde kant oplopen, als hun weg geblokkeerd wordt door het ont houden van goedkeuring van gemeentelijke plannen door de provincies en het vernietigen in beroep door de Kroon van de besluiten van de provincies, nog daargelaten de vraag hoe de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister zich in de praktijk zal gaan ontwikkelen.

Middels onthouding van goedkeuring en toepassing van het vernietigingsrecht zal men achteraf trachten aan te brengen wat vantevoren heeft ontbroken, namelijk een systematisch, on-

dubbelzinnig, niet multi-interpretabel, logisch en duidelijk te begrijpen beleid.

Terzijde kan daarbij nog worden voorzien dat de lagere rechtsgemeenschappen nog ernstiger "in de fout" zullen gaan, omdat zij de *casuïstische* kroonjurisprudentie in arren moede zullen moeten gaan extrapoleren tot input van eigen *integraal* beleid.

9. Verantwoording

Een artikel als dit wordt geschreven vanuit de idee dat mensen die aan een universiteit bezig zijn met de studie van verschijnselen van openbaar bestuur, mede verantwoordelijk mogen worden geacht voor het leveren van een bijdrage aan een betere inrichting van onze samenleving. Daarbij komen ze, op grond van hun beroepsmatige bezigheden, tegen wil en dank tot bevindingen die niet plezierig zijn, zeker niet om ze te publiceren.

Zo'n situatie doet zich hier voor. Het moet niet prettig zijn voor degenen die dit aangaat, om te lezen dat hun werk, naar de inzichten van iemand die alles eens op een rijtje zet, geen bijdrage is aan een betere inrichting van onze samenleving. Het enige wat de kommentator kan doen om gevoelens van onlust bij anderen tot een minimum te beperken is: aangeven hoe het dan wel zou moeten.

Dat is hiervóór reeds summier doch expliciet gedaan in onderdeel 3.3 in de mededeling welke tekst aan het formuleren van het basisdoel had moeten voorafgaan. Binnen het bestek van dit artikel moet het daarbij blijven, wachtend op een gelegenheid om een en ander in meer uitgebreide zin aan de orde te stellen.

aantekeningen:

1 Zie voor zo'n gedetailleerde analyse mijn "Analyse van beleidstechnische waarde van de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling", in "Voorschriften m.b.t. de

gewesten", losbl. ed. Vermande Zn., band II, hfst. IV-C.

2 Staatsuitgeverij 1974.

3 J. Baars e.a., "Het ruimtelijk beleid in Nederland, een analyse van de drie nota's ruimtelijke ordening", Bestuurskundige Beschouwingen Deel 3, Vermande Zn. 1974.

4 Oriënteringsnota, t.a.p., bl. 24.

5 De hier vermelde punten zijn een samenvatting van de bevindingen van de projectgroep op de bl. 73 t/m 77 en 119 t/m 145.

6 De deelgebieden heten: algemeen, bevolking en arbeidsplaatsen, verstedelijking, landelijk gebied, natuurlijk milieu, landschapsbeeld en stadsbeeld, kommunikatieselsels en openbare nutsvoorzieningen.

7 "Advies over de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening", Staatsuitgeverij 1975.

8 T.a.p., bl. 7, linker- en rechterkolom.

9 Curs. van de schrijver.

10 T.a.p., bl. 98.

11 Projectgroep, t.a.p., bl. 120/121.

12 Bijl. Hand. II, zitting 1974-1975, 12757, nrs. 6 en 7.

13 T.a.p., bl. 9.

14 T.a.p., bl. 23.

15 Bijl. Hand. II, zitting 1974-1975, 12757, nr. 8.

16 T.a.p., bl. 1.

17 Bijl. Hand. II, zitting 1974-1975, 12757, nr. 9.

18 Hand. II, zitting 1974-1975, bl. 5678-5725, 5733-5794, 5803-5816, 5865-5883.

19 T.a.p., bl. 5699/5700.

20 Hand. II, zitting 1974-1975, bl. 5922.

21 Hij doelt hier op het debat over de Oriënteringsnota.

22 Bijl. Hand. II, zitting 1974-1975, 12757, nr. 28.

Distributie-planologisch onderzoek als onderdeel van een streekplan

prof. dr. A. Bosman* en drs A.R. van Goor*

1. Inleiding

In samenwerking met de Structuurcommissie Midden- en Kleinbedrijf Noorden des Lands hebben de auteurs van dit artikel recent een tweetal distributie-planologische onderzoeken afgerond, nl. voor de streekplangebieden Zuidwest Drenthe en Oost-Zuidoost Drenthe. In overleg met de redactie van dit tijdschrift besteden wij in dit artikel aandacht aan de opzet en de conclusies van genoemde onderzoeken. Bij de opzet van ons onderzoek valt op, dat met name voor het bedrijfseconomische aspect van een distributie-planologisch onderzoek in

* Afdeling bedrijfseconomie economische faculteit R.U. Groningen.

onze aanpak een bepaalde plaats is ingeruimd. Aan de conclusies en aanbevelingen, die voortvloeien uit ons onderzoek besteden we aandacht, vanwege het feit dat de eventuele maatregelen, die genomen kunnen worden, bepaald niet regionaal gebonden zijn, doch landelijke geldigheid bezitten. We volgen in dit artikel de procedure dat we na de omschrijving van de probleemstelling deze opsplitsen in een aantal deelproblemen, welke we vervolgens nader toelichten. Per deelprobleem geven we de belangrijkste conclusies weer. Tot slot van dit artikel geven we een samenvatting van de aanbevelingen, zoals die door ons aan de opdrachtgever zijn gedaan mede naar aanleiding van de resultaten van ons onderzoek.

2. Probleemstelling

In een brief van 25 februari 1974 werd door Gedeputeerde Staten van Drenthe aan de auteurs de opdracht verstrekt: "een onderzoek in te stellen naar de huidige situatie en de toekomstige wenselijkheden en mogelijkheden met betrekking tot het Midden- en Kleinbedrijf in de streekplangebieden Zuidwest-Drenthe en Oost- en Zuidoost-Drenthe". De uitvoering van het onderzoek werd begeleid door de Stuurgroep Distributie Planologisch Onderzoek Drenthe (S.D.O.D.) optrappend namens Gedeputeerde Staten van Drenthe.

Bij het opstellen van een ontwerp streekplan is een distributie-planologisch onderzoek gewenst. Immers, d