

Vergaderjaar 1998–1999

**26 585**

## Inspectie van de Ruimtelijke Ordening

**Nr. 2**

**NOTA**

### Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>Doorwerking van nationaal ruimtelijk beleid</b>	<b>18</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>	3.1	Beleid	18
			3.1.1	Vorbereiding en coördinatie	18
			3.1.2	Capaciteit	19
<b>2</b>	<b>Toezicht</b>	<b>9</b>	3.2	Informatieverzameling en monitoring	19
2.1	Beleid	9	3.3	Toetsing en interventie	20
2.1.1	Vorbereiding en coördinatie	9	3.3.1	Voorleggen van ontwerp-plannen	21
2.1.2	Capaciteit	10	3.3.2	Toetsingskader	21
2.1.3	Toezichtswerkzaamheden	10	3.3.3	Interventiebeleid	22
2.2	Informatieverzameling en monitoring	12	3.3.4	Voortgangsbewaking en vastlegging	24
2.2.1	Algemene informatieverzameling	12	3.4	Stimuleren en samenwerken	25
2.2.2	Gerichte informatieverzameling	13	3.4.1	Stimulerende activiteiten	25
2.3	Toetsing en interventie	14	3.4.2	Samenwerking met andere inspecties	26
2.4	Stimulering en samenwerking	15	3.5	Conclusie	26
2.4.1	Stimulerende activiteiten	16			
2.4.2	Samenwerking met andere inspecties, gemeenten, provincies en OM	16	<b>4</b>	<b>Slotbeschouwing en aanbevelingen</b>	<b>28</b>
2.4.3	De rol van de provincies	16	<b>5</b>	<b>Reactie minister en nawoord Rekenkamer</b>	<b>29</b>
2.5	Conclusie	17	5.1	Reactie minister	29
			5.2	Nawoord Rekenkamer	30
			Bijlage	Evaluaties binnen het programma Vino/Vinex	32



## SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in 1998 onderzoek verricht naar twee hoofdtaken van de vier regionale Inspecties van de Ruimtelijke Ordening (IRO's), die ressorteren onder de Rijksplanologische Dienst (RPD) van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De betreffende taken zijn: het controleren of gemeenten de voorschriften uit de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) correct uitvoeren en hun bestemmingsplannen op een adequate manier handhaven (toezicht), en ervoor zorgdragen dat in regionale en lokale ruimtelijke plannen het nationale ruimtelijk beleid goed wordt doorvertaald (doorwerking).

Volgens de Rekenkamer functioneren de IRO's niet op het niveau dat van hen verwacht mag worden. Door het ontbreken van centraal geformuleerde kaders voor zowel toezicht als doorwerking van rijksbeleid is er onvoldoende samenhang en professionaliteit in de werkzaamheden van de inspecties.

Het grootste deel van de maatregelen die de minister van VROM in 1993 en 1997 aan de Tweede Kamer toezegde om het toezicht op de uitvoering van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) en de handhaving van bestemmingsplannen op een hoger plan te brengen, is onvoldoende van de grond gekomen. Zo is pas begin 1999 een in 1993 en 1997 beoogde uitbreiding van de bezetting voor toezicht met acht formatieplaatsen gerealiseerd. Er wordt te weinig samengewerkt met andere inspecties (binnen en buiten het ministerie) en met het Openbaar Ministerie. Voor de beoogde versterking van de rol van provincies door aanpassing van wetgeving zijn nog geen voorbereidingen getroffen. Doorlichtingsonderzoeken bij gemeenten vinden te weinig plaats. Een toereikend monitoringsysteem is nog niet gerealiseerd, waardoor de inspecties geen zicht hebben op de resultaten van hun werkzaamheden. Verschillende evaluaties en studies in de afgelopen jaren zijn niet structureel omgezet in verbetering van de inzet van de inspecties.

De Rekenkamer heeft voorts vastgesteld dat de minister van VROM maar heel weinig gebruikmaakt van instrumenten om maatregelen te nemen tegen lagere overheden die handelen in strijd met het nationale ruimtelijk beleid. Dat is zowel het geval bij bestemmingsplannen als bij plannen die worden gerealiseerd op basis van de vrijstelling van het geldende bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 19 van de WRO. De geloofwaardigheid van de minister als bewaker van ruimtelijke belangen komt hierdoor in het geding. Het is de vraag of het in december 1998 aan de Tweede Kamer aangekondigde voorstel van de minister voor de verbetering van de rijksinstrumenten en de effectievere inzet ervan, effect zal sorteren als er geen grotere bereidheid komt om dergelijke instrumenten ook echt te gebruiken.

Op grond van haar onderzoek beveelt de Rekenkamer een grondige heroverweging aan van de planning en werkwijze over de volle breedte van het werk van de IRO's. In de huidige situatie bevinden de IRO's zich in het spanningsveld tussen enerzijds de wens van de wetgever om kleine inspecties te hebben, die zich moeten bezighouden met de grote lijnen van de ruimtelijke ordening en ruimte moeten laten voor lokale afwegingen en belangen, en anderzijds de plicht tot uitvoering van wettelijk vastgelegde taken, waarbij het ruimtelijke ordeningsbeleid van lagere overheden tot in detail moet worden beoordeeld. Vooralsnog leiden de bevindingen van de Rekenkamer niet zonder meer tot de aanbeveling om de personele capaciteit van de inspecties uit te breiden, al vraagt de Rekenkamer zich af of acht mensen een reële

formatie is voor het toezicht op de ruimtelijke ordening voor heel Nederland.

In de heroverweging zou aandacht geschonken moeten worden aan de ontwikkeling van beleidskaders, het opzetten en gebruiken van een monitoringsysteem, samenwerking met andere inspecties en de toepassing van interventie-instrumenten.

De minister van VROM heeft in zijn reactie aangegeven een groot deel van de kritiek in het rapport te onderschrijven. Ter nuancering wijst hij op het feit dat de inspectieorganisatie in relatie tot haar takenpakket een (historisch bepaalde) geringe omvang heeft.

De minister geeft aan een groot aantal verbeterpunten op het terrein van toezicht en doorwerking reeds in gang gezet te hebben of nog te zullen gaan zetten in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en in een voorziene fundamentele wijziging van de WRO. Hij noemt versterking van het procedurele kader door prioriteitsstelling, sancties, monitoring, het schriftelijk vastleggen van oordelen, meer onderlinge afstemming en meer aansturing door de centrale beleidsdirectie. De minister overweegt voorts of een steviger rol van het rijk in de toekomst nodig of wenselijk is: minder marges in het beleid, meer gedetailleerde rijksbemoediging bij provinciale en gemeentelijke planvorming en strakker toezicht op de handhaving. Dat bepaalt ook de noodzakelijke omvang van de IRO's. Het aantal doorlichtingsonderzoeken zal worden geïntensiveerd. Beleidsuitspraken in de Vijfde Nota zullen op een toetsbare en handhaafbare wijze in de nieuwe planologische kernbeslissing worden opgenomen. Bezien zal worden hoe effectieve en efficiënte doorwerking kan worden bevorderd, en er zal bezinning plaatsvinden op de interventiemiddelen en op verbetering van het handhavingsinstrumentarium. De VROM-inspecties zullen worden samengevoegd.

De Rekenkamer is blij dat de minister op een zo groot aantal punten haar aanbevelingen wil overnemen. Wel tekent zij daarbij aan dat de toezeggingen van de minister nog weinig concreet zijn: hoe de verbeterpunten precies vorm gaan krijgen wordt niet altijd even duidelijk. Ook is de Rekenkamer benieuwd naar de termijn waarbinnen een en ander gerealiseerd zal gaan worden. De Rekenkamer hoopt dat de aangekondigde verbeteracties zullen leiden tot de door haar aanbevolen fundamentele heroverweging over de volle breedte van het werk van de inspecties, en zich niet zullen beperken tot halve maatregelen.

## 1 INLEIDING

In de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en het daarbij behorende Besluit op de Ruimtelijke Ordening (Bro) zijn de taken, bevoegdheden en procedures geregeld die rijk, provincies en gemeenten in acht moeten nemen bij het opstellen en uitvoeren van ruimtelijke plannen. De verhouding tussen de verschillende bestuursniveaus wordt gekenmerkt door een gedecentraliseerde opzet. Elk niveau heeft in beginsel de vrijheid eigen beleid te voeren en eigen regelingen te treffen, mits het daardoor niet in strijd komt met beleid of regeling van hoger niveau.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft tot taak het nationale ruimtelijk beleid voor te bereiden en uit te voeren. De minister is tevens verantwoordelijk voor de vertaling van dit beleid naar provinciaal en gemeentelijk niveau. Voorts heeft de minister tot taak toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de WRO en de krachtens deze wet uitgevaardigde voorschriften.

De Rijksplanologische Dienst (RPD) ondersteunt de minister bij de uitvoering van deze taken. Tot de RPD behoren vier regionale Inspecties van de Ruimtelijke Ordening (IRO's), die elk onder leiding staan van een inspecteur.

De IRO's hadden begin 1998 in totaal een formatie van 48 fte's.<sup>1</sup> Mede vanwege de gedecentraliseerde opzet van het ruimtelijke ordeningsstelsel is gekozen voor een beperkt aantal kleine organisatorische eenheden. De IRO Noord is de kleinste inspectie met negen fte's, de IRO West is het grootst met vijftien fte's.

De IRO's zijn op grond van artikel 52 van de WRO belast met het toezicht op de uitvoering van de WRO en de krachtens deze wet uitgevaardigde voorschriften. Dat wil zeggen dat zij tot taak hebben om na te gaan (a) of provincies en gemeenten de (procedurele) regels van de WRO correct uitvoeren, en (b) of gemeenten hun bestemmingsplannen op een toereikende manier handhaven.

Een andere belangrijke taak van de IRO's is te bevorderen dat het nationale ruimtelijk beleid terechtkomt in de ruimtelijke plannen van de provincies en gemeenten; deze operationalisering van het rijksbeleid wordt ook wel aangeduid als «doorwerking». De hoofdlijnen van het door te werken rijksbeleid zijn vastgelegd in de planologische kernbeslissing «Vierde nota Ruimtelijke Ordening Extra» (Vinex), het tweede «Structuurschema Verkeer en Vervoer» (SVV II), het «Natuurbeleidsplan», het «Structuurschema Groene Ruimte» en «Ruimte voor de rivier».

Ten slotte hebben de IRO's een rol bij de voorbereiding van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening en de evaluatie van het beleid (ook wel de «oog- en oorfunctie» genoemd). Deze taak is vanwege haar geringe omvang niet in het onderzoek betrokken.

Eén onderdeel van de taken van de IRO's, het toezicht op de handhaving van bestemmingsplannen, is de afgelopen jaren een aantal malen aan de orde geweest in de Tweede Kamer. De eerste keer was in oktober 1993, naar aanleiding van een onderzoek dat verricht was in opdracht van de RPD, waaruit bleek dat het met de handhaving van bestemmingsplannen niet goed gesteld was.<sup>2</sup> De minister van VROM heeft toen in een brief aan de Tweede Kamer het toezichtsbeleid uiteengezet, en enkele maatregelen aangekondigd die zouden worden ondernomen om de gemeentelijke handhaving van bestemmingsplannen te verbeteren.<sup>3</sup> Deze maatregelen behelsden onder meer het bevorderen van een minder terughoudende opstelling van de IRO's bij de daadwerkelijke uitvoering en handhaving van bestemmingsplannen, het bevorderen van de actualiteit van bestemmingsplannen, het verstrekken van meer gerichte voorlichting door de IRO's aan gemeenten, en het bevorderen van een betere samenwerking van de IRO's met andere VROM-inspecties, met de

<sup>1</sup> fte: fulltime equivalent. 1 fte staat gelijk aan 255 mensdagen per jaar.

<sup>2</sup> Handhaven met beleid; Hoitink en Michiels, Utrecht 1993.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 20 633, nr. 5.

inspecties van andere departementen, met provincies, met regionale diensten van samenwerkende gemeenten en met het Openbaar Ministerie.

In januari en maart 1997 is de Tweede Kamer door middel van twee rapportages<sup>4</sup> van de minister van VROM opnieuw geïnformeerd over de handhaving van ruimtelijke plannen en het toezicht daarop. De inzet van de IRO's was naar het oordeel van de minister in principe succesvol geweest. Wel achtte de minister aanvullende maatregelen nodig en deze betroffen onder meer:

- aandacht voor een juiste bevoegdhedenverdeling, mede gelet op de tendens in de rechtspraak om provincies geen taak bij het toezicht te geven;
- het opzetten van een systeem van monitoring;
- een hernieuwde inzet voor stimulering van diverse vormen van intergemeentelijke/regionale samenwerking op het gebied van handhaving;
- verdere vergroting van de capaciteit voor het uitvoeren van toezicht van de IRO's.

Naar de stand van zaken rondom de tweede belangrijke verantwoordelijkheid van de IRO's, de doorwerking van het nationale ruimtelijk beleid in de plannen van de provincies en gemeenten, heeft de RPD in de periode 1992-1996 een serie evaluatieonderzoeken<sup>5</sup> laten uitvoeren.

Uit de evaluatierapporten bleek dat de doorwerking van de onderzochte onderdelen van het nationale ruimtelijk beleid nogal eens belemmerd werd door het ontbreken van een evenwichtige samenhang tussen het beleidsconcept, het ambitieniveau van het beleid en de implementatiestrategie. Dit werd versterkt door onvoldoende communicatie tussen de betrokkenen.

Ofschoon het primair de IRO's zijn die tot taak hebben de doorwerking van het rijksbeleid te bevorderen, kwam hun rol in de uitgevoerde evaluaties nauwelijks aan bod.

Tegen de hier geschetste achtergrond heeft de Rekenkamer in 1998 onderzoek verricht naar de wijze waarop de IRO's hun taken vervullen op het gebied van toezicht op de uitvoering van de WRO en het zorgdragen voor de doorwerking van het nationale ruimtelijk beleid. Centrale vraag is in beide gevallen, of de IRO's de betreffende taak op een toereikende wijze uitvoeren.

Hoofdstuk 2 (over het toezicht) en hoofdstuk 3 (over de doorwerking) hebben dezelfde opbouw. Eerst wordt ingegaan op het beleid dat richtinggevend zou moeten zijn voor de taakuitvoering, vervolgens op de wijze waarop de IRO's de hun opgedragen taken daadwerkelijk uitvoeren. Deze taakuitvoering (de wijze waarop de IRO's toezicht houden op de WRO respectievelijk de doorwerking van het nationale ruimtelijke beleid bevorderen) heeft de Rekenkamer op drie aspecten beoordeeld: «informatieverzameling en monitoring», «toetsing en interventie» en «stimulering en samenwerking».

Hoofdstuk 4 bevat een slotbeschouwing, en de aanbevelingen die de Rekenkamer doet naar aanleiding van haar bevindingen.

De reactie van de minister van VROM is opgenomen in hoofdstuk 5 van het rapport.

---

<sup>4</sup> Activiteiten Handhaving Ruimtelijk Beleid, januari 1997; Handhaving Ruimtelijke Ordening, maart 1997.

<sup>5</sup> De geraadpleegde onderzoeken staan vermeld in de bijlage van dit rapport.

## 2 TOEZICHT

### 2.1 Beleid

Nadat in 1993 duidelijk was geworden dat het met de handhaving van gemeentelijke bestemmingsplannen niet goed gesteld was, zijn de vier IRO's daadwerkelijk begonnen met het uitoefenen van de hun opgedragen toezichtstaak. Van de totale formatie werden vier fte's bestemd voor toezicht (één fte per IRO).

In het toezichtsbeleid dat de minister in 1993 vaststelde werd bepaald dat de IRO's hun capaciteit selectief inzetten. De aandacht van de IRO's dient zich te concentreren op bepaalde thema's uit het nationale ruimtelijk beleid: het restrictief beleid in daartoe aangewezen delen van het land voor woningen, bedrijven en glastuinbouw, het locatiebeleid voor woningen, bedrijven en voorzieningen en de bescherming van ecologische waarden in het buitengebied.

Daarnaast dienen de IRO's actie te ondernemen ingeval er sprake is van algemeen categorisch misbruik van een bepaald artikel uit de WRO, of wanneer een gemeente categorisch in strijd handelt met de WRO.

De centrale beleidsdirectie is verantwoordelijk voor de voorbereiding en coördinatie van dit beleid. Jaarlijks formuleert de beleidsdirectie een aantal specifieke aandachtspunten voor het toezicht door de vier IRO's. De voorbereiding van het beleid en de afstemming van beleid en uitvoering tussen de vier IRO's vinden plaats in de Inspectiestaf. Hierin hebben behalve de vier inspecteurs van de IRO's ook zitting: de plaatsvervangend Directeur-Generaal van de Ruimtelijke Ordening (DGRO), de plaatsvervangend directeur Uitvoering en Coördinatie ruimtelijk beleid (UCB) en het hoofd van de afdeling Landelijke Gebieden. De plaatsvervangend DGRO treedt op als hoofdinspecteur en is als zodanig verantwoordelijk voor de aansturing van de IRO's.

De Rekenkamer heeft beoordeeld in hoeverre het hiervoor geschetste beleid voor de toezichtstaak van de IRO's in de praktijk ook functioneert. Nagegaan is onder meer of het toezichtsbeleid daadwerkelijk centraal wordt voorbereid en gecoördineerd, of de voor het toezicht gereserveerde capaciteit bij de IRO's inderdaad voor toezichtswerkzaamheden wordt ingezet, en of de toezichtswerkzaamheden van de IRO's in overeenstemming zijn met de gemaakte beleidskeuzes.

#### *2.1.1 Voorbereiding en coördinatie*

Aan het in 1993 vastgestelde beleidskader blijken niet alle IRO's in gelijke mate gehoor te geven. Eén IRO wil bijvoorbeeld bij het toezicht op gemeenten in principe het gehele nationale ruimtelijk beleid betrekken. Er zijn ook IRO's die te kennen hebben gegeven dat zij tijd nodig hebben om zich aan te passen aan de specifieke aandachtspunten voor het toezicht zoals die door de centrale beleidsdirectie jaarlijks worden vastgesteld. Ook zijn er IRO's die bij het toezicht aan bepaalde thema's minder aandacht schenken wanneer zij geen problemen zien voor de ruimtelijke kwaliteit.

Wel geven de IRO's in jaarlijkse werkplannen aan welke werkzaamheden met de beschikbare capaciteit zullen worden uitgevoerd voor de onderscheiden toezichtstaken. Deze werkplannen bevatten echter niet meer dan een lijst van producten die kunnen worden opgeleverd, zoals preventieve toezichtsacties, steekproefsgewijs licht onderzoek bij gemeenten, gericht onderzoek bij gemeenten, bezwaar- en beroepschriften, schriftelijke klachtenafhandeling. De IRO's hebben ruimte voor het aanbrengen van eigen inhoudelijke en capacitaire prioriteiten zonder dat daarover afstemming plaatsvindt met andere IRO's en de centrale beleidsdirectie.

De IRO's hebben een werkgroep «Handhaving» ingesteld voor de voorbereiding en coördinatie van het toezichtsbeleid, waarvan zowel medewerkers van de IRO's als een medewerker van de centrale beleidsdirectie deel uitmaken. Voorstellen van de werkgroep worden via de Inspectiestaf aan de beleidsdirectie voorgelegd. De werkgroep heeft echter nog weinig resultaat gehad op het terrein van de voorbereiding en coördinatie van de beleidsuitvoering door de IRO's.

In mei 1997 hebben de IRO's in een notitie de knelpunten in het toezicht weergegeven.<sup>6</sup> Gesteld werd dat de inzet van de IRO's nog te incidenteel is, en daardoor te weinig impact heeft. De toezichtsacties zouden structureler en intensiever moeten plaatsvinden, zodat een werkelijke perceptie van toezicht door andere overheden ontstaat. Er moet meer dan incidenteel inzicht komen in wat er werkelijk in het veld aan de hand is, door middel van steekproefsgewijze, maar adequate monitoring. De Rekenkamer constateert dat niet zozeer de centrale beleidsdirectie, maar veeleer de afzonderlijke IRO's bezig zijn met de ontwikkeling van het toezichtsbeleid. Een gemeenschappelijke visie op de wijze waarop en de situaties waarin de verschillende toezichtsactiviteiten dienen te worden toegepast, ontbreekt. In de Inspectiestaf vindt wel overleg plaats over de wijze waarop het toezichtsbeleid dient te worden uitgevoerd, maar er is nog geen voldragen en volwaardige uitwerking van het in 1993 vastgestelde beleidskader opgesteld door de centrale beleidsdirectie. De inhoud van het RPD-werkplan biedt daarvoor geen handreiking of aanknopingspunten. De afzonderlijke werkplannen van de IRO's hebben elk eigen inhoudelijke en capacitaire prioriteiten.

### *2.1.2 Capaciteit*

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het een aantal jaren heeft geduurd voordat de in 1993 gecreëerde vier formatieplaatsen volledig waren bezet.<sup>7</sup> Oorzaak hiervan was het ontbreken van personeel respectievelijk het niet-beschikbaar zijn van reeds aangestelde medewerkers (doordat deze waren ingezet voor andere werkzaamheden dan toezicht).

De IRO's gaven aan dat de inzet van één fte per regio de IRO te kwetsbaar maakte voor een goede invulling van de toezichthoudende functie. De minister van VROM besloot in 1997 op de begroting opnieuw middelen vrij te maken om extra menskracht aan te trekken voor toezicht. De formatie werd uitgebreid met vier fte's tot 48 fte's. Daarmee hebben de IRO's sinds oktober 1997 in totaal acht fte's ter beschikking voor het toezicht (twee fte's per regionale inspectie).

Ook de invulling van deze vier extra formatieplaatsen verliep traag. Pas begin 1999 is de volledige bezetting gerealiseerd.

Voor de IRO's is het nog niet duidelijk of twee fte's per IRO voldoende zal zijn voor de uitvoering van het toezicht zoals hiervoor geschetst.

Sommige IRO's hebben behoefte aan extra formatie vanwege de achterstand in de toezichtsacties. Hoeveel formatie uiteindelijk in de komende jaren nodig is voor het realiseren van een adequaat niveau van toezicht, zal vooral afhangen van het niveau van handhaving van bestemmingsplannen door gemeenten. De noodzakelijke personele omvang op termijn is ook afhankelijk van de rol die de provincies in de toekomst gaan spelen bij het toezicht (zie ook paragraaf 2.4.3).

De Rekenkamer concludeert dat de capaciteitsuitbreiding die nodig is voor een goede invulling van de toezichthoudende functies van de IRO's door de centrale beleidsdirectie te traag is gerealiseerd.

### *2.1.3 Toezichtswerkzaamheden*

De toezichtstaak van de IRO's staat in de WRO (artikel 52, lid 1c) omschreven als «het toezicht op de uitvoering van de WRO en de krachtens deze wet uitgevaardigde voorschriften.» In de praktijk valt deze

<sup>6</sup> Uitwerking knelpunten toezicht bij de IRO's.

<sup>7</sup> Bij één IRO is die formatieplaats zelfs pas per juni 1998 opgevuld.



toezichtstaak in twee onderdelen uiteen: (1) de IRO's zien erop toe dat provincies en gemeenten zich bij de totstandkoming van streek- en bestemmingsplannen en bouwplannen houden aan de daarvoor geldende procedures en regels (het «eerstelijns-toezicht»), en (2) de IRO's zien erop toe dat gemeenten hun bestemmingsplannen op correcte wijze handhaven (het «tweedelijns-toezicht»).

#### *Eerstelijns-toezicht*

De IRO's zijn verantwoordelijk voor de handhaving van alle (procedurele) voorschriften in de WRO. Dit houdt in dat de IRO's onder meer tot taak hebben na te gaan of zowel provincies als gemeenten zich houden aan de (procedurele) regels van de WRO bij het opstellen en concretiseren van ruimtelijk beleid, zoals bij de totstandkoming van streek- en bestemmingsplannen. Zij zijn het bevoegd gezag om in te grijpen wanneer de WRO niet goed wordt uitgevoerd.

#### *Tweedelijns-toezicht*

De IRO's hebben als tweedelijns-toezichthouder tot taak om na te gaan of gemeenten hun bestemmingsplannen handhaven.<sup>8</sup> Zij moeten in actie komen tegen gemeenten die niet ingrijpen wanneer activiteiten worden ontplooid die in strijd zijn met het bestemmingsplan. De IRO's beschikken hiertoe over informatierecht bij gemeenten. Dit betekent dat gemeenten desgevraagd verplicht zijn om het rijk alle verlangde inlichtingen over de uitvoering van de WRO en de handhaving van de bestemmingsplannen te verstrekken (artikel 52 WRO). Gemeenten zijn echter niet verplicht om ongevraagd verantwoording af te leggen over de handhaving van bestemmingsplannen.

De IRO's zelf beschikken niet over wettelijke sanctiemogelijkheden om bij gemeenten corrigerende maatregelen af te dwingen. Wel kan een IRO een gemeente verzoeken gebruik te maken van bestuursdwang of dwangsom om een situatie in de oude toestand terug te brengen. Zo nodig kunnen de IRO's trachten langs politieke en bestuurlijke weg druk uit te (laten) oefenen door bijvoorbeeld een beroep op de provincie te doen om haar invloed aan te wenden. Mocht de betrokken gemeente medewerking weigeren, dan kunnen de IRO's in het uiterste geval via juridische procedures trachten correctie af te dwingen, waarbij de rechter uiteindelijk beslist.

De Rekenkamer stelt vast dat er een duidelijk verschil bestaat in de prioriteit die de IRO's geven aan de twee hierboven beschreven toezichtstaken. Het tweedelijns-toezicht op de wijze waarop gemeenten hun ruimtelijke ordeningsplannen handhaven krijgt bij alle IRO's de nadruk, terwijl het eerstelijns-toezicht op de uitvoering van de voorschriften in de WRO weinig aandacht krijgt.

Dit verschil in prioriteit is het gevolg van een gegroeide situatie, en niet van een bewuste beleidskeuze van de IRO's of de centrale beleidsdirectie. IRO's bleken zich er in onvoldoende mate van bewust te zijn dat het eerstelijns-toezicht op de uitvoering van de WRO deel uitmaakt van het wettelijke takenpakket.

Er is naar het oordeel van de Rekenkamer alle reden om meer aandacht te schenken aan het eerstelijns-toezicht. Wanneer het eerstelijns-toezicht op de uitvoering van de WRO niet of niet goed wordt uitgevoerd, betekent dit dat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de burgers niet is gewaarborgd. Bovendien komt daarmee de geloofwaardigheid van het overheidsbeleid in het geding.

<sup>8</sup> Het bestemmingsplan is het enige plan in de ruimtelijke ordening dat voor de overheid, het bedrijf en de burger bindend is. Het bestemmingsplan regelt tevens de rechtsbescherming van de burgers onderling.

### **Gevolgen van niet gesignaleerde overtredingen van WRO-procedures**

Onderzoek door één van de IRO's bij een aantal gemeenten wees uit dat artikel 17 van de WRO inzake tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan niet werd nageleefd, dan wel niet correct werd toegepast. Daardoor kwamen bouwwerken die in eerste instantie een tijdelijke bestemming hadden, in blijvend gebruik.

## **2.2 Informatieverzameling en monitoring**

De IRO's hebben tot taak om zich op grond van verkregen informatie een oordeel te vormen over de vraag of gemeenten de WRO-voorschriften correct uitvoeren en bestemmingsplannen naar behoren handhaven. IRO's dienen daartoe in de eerste plaats systematisch algemene informatie te verzamelen. Op die manier kan men een globaal beeld krijgen van de uitvoeringspraktijk bij gemeenten en provincies. In de tweede plaats dienen IRO's, wanneer er tekortkomingen worden gesignaleerd, gericht informatie in te winnen bij de betreffende gemeente, en wel met een dusdanige frequentie dat hiervan tegelijkertijd een preventieve werking uitgaat.

De Rekenkamer heeft beoordeeld in hoeverre de IRO's de voor hun toezichtswerkzaamheden benodigde informatie daadwerkelijk verzamelen met de vereiste systematiek en frequentie.

### *2.2.1 Algemene informatieverzameling*

In het algemeen overleg met de vaste commissie voor VROM in 1997 heeft de minister van VROM aangekondigd een systeem van monitoring voor het toezicht door de IRO's op te zullen zetten. Een jaar later heeft de RPD een enquête gehouden onder 127 aselekt gekozen gemeenten naar hun handhavingsbeleid. Dit onderzoek wordt door het ministerie beschouwd als nulmeting voor het nog op te zetten monitoringsysteem.<sup>9</sup> Binnen de IRO's is begin 1999 met een eerste opzet begonnen. Gedacht wordt aan steekproefsgewijs licht onderzoek bij gemeenten, waarbij met een vragenlijst en een aantal meetpunten wordt nagegaan in hoeverre de kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving op peil is. Op basis van de verkregen informatie kan vervolgens worden bepaald welke toezichtsacties nodig zijn.

Algemene informatie over de gemeentelijke handhaving van bestemmingsplannen en de uitvoering van de WRO wordt verder verkregen door berichtgeving daarover in de media. Ook komen de IRO's in toenemende mate zaken op het spoor door te «netwerken» met verschillende partijen in het veld. Een beleidskader moet daarvoor volgens het ministerie nog wel ontwikkeld worden. Voorts kunnen de IRO's via klachten van burgers tekortkomingen in de uitvoering van de WRO of in de handhaving van bestemmingsplannen op het spoor komen. Geen van de inspecties echter beschikt over een overzicht van klachten over een langere periode. De brieven worden doorgaans na behandeling per gemeente gearhiveerd. Een voorstel van één van de IRO's om tot een systematisch overzicht van klachten te komen, is door de andere IRO's niet overgenomen. Een dergelijk overzicht zou inzichtelijk kunnen maken op welke punten de handhaving of het ruimtelijk beleid kwetsbaar is en daarmee richting geven aan de toezichtsactiviteiten van de IRO.

<sup>9</sup> De rapportage daarover is op 28 december 1998 aan de Tweede Kamer gezonden.

### **Gevolgen van niet stelselmatige informatieverzameling**

Een van de artikelen in de WRO waarop de IRO dient toe te zien of het wordt uitgevoerd is artikel 33. Volgens dit artikel zijn gemeenten verplicht om bestemmingsplannen na tien jaar te herzien. De minister van VROM zegde enkele keren aan de Tweede Kamer toe dat de IRO de actualiteit van bestemmingsplannen waar nodig zou bevorderen. De Rekenkamer heeft evenwel geconstateerd dat de IRO's de stand van zaken rond de actualiteit van alle bestemmingsplannen niet stelselmatig nagaan.

In de periode 1991–1996 heeft de RPD de actie Actualisering Bestemmingsplannen Buitengebied (ABB) gevoerd met het doel om zoveel mogelijk bestemmingsplannen buitengebied te laten actualiseren vóór 1 januari 1996. Het Ministerie van VROM stelde f 10 miljoen beschikbaar voor medefinanciering van gemeentelijke bestemmingsplannen. Uit een evaluatie<sup>10</sup> kwam naar voren dat twee IRO's direct aan de slag zijn gegaan met de provincies in hun regio, maar dat twee andere IRO's pas later in het traject activiteiten hebben ontplooid, wat ongunstig heeft uitgepakt voor de betrokken provincies. In de beginfase stelde ook de centrale beleidsdirectie zich afstandelijk en weinig aansturend op. De Rekenkamer constateerde dat in 1998 het overgrote deel van de gemeenten weliswaar begonnen is met de actualisering van hun bestemmingsplannen, maar dat daarbij flinke vertragingen zijn opgetreden ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling. Slechts een enkele gemeente had per 1 januari 1996 een vastgesteld herzien bestemmingsplan. Op 1 januari 1998 waren nog steeds niet alle herziene bestemmingsplannen vastgesteld. Overigens bleken de IRO's niet allemaal even goed op de hoogte te zijn van de stand van zaken in hun provincies. Alleen de IRO Noord kon de Rekenkamer enige informatie verstrekken over de provincies Drenthe en Friesland. Hieruit bleek onder meer dat in de provincie Friesland alle zeventien deelnemende gemeenten twee jaar uitstel hadden gekregen (dus tot 1 januari 1998), en dat vier daarvan daadwerkelijk op die datum het bestemmingsplan hadden geactualiseerd. Twee gemeenten hadden op dat tijdstip, dat wil zeggen twee jaar na afloop van de actie, zelfs nog geen ontwerpplan voor overleg ingediend.

Gemeenten die zich onvoldoende hebben ingespannen dienen een reeds ontvangen bijdrage van het Rijk terug te betalen. Omdat de IRO's echter geen compleet beeld hebben van de stand van zaken, is niet duidelijk in hoeverre middelen zouden moeten worden teruggevorderd bij gemeenten.

De Rekenkamer stelt vast dat de ontwikkeling van het aangekondigde monitoringsysteem nauwelijks vordert. Wanneer een monitoringsysteem bij de IRO's daadwerkelijk zal worden ingevoerd is onzeker. Daardoor vindt de algemene informatieverzameling door de IRO's ad hoc plaats en naar aanleiding van toevallige signalen uit de media of klachten van burgers in plaats van systematisch door middel van monitoring van de situatie in de regio. Gevolg is dat IRO's in hun werkzaamheden vooral bezig zijn met het oplossen van incidenten, en bovendien geen zicht hebben op de effectiviteit van hun eigen werk.

#### *2.2.2 Gerichte informatieverzameling*

Wanneer een IRO bij een bepaalde gemeente tekortkomingen signaleert in de uitvoering van de WRO of in de handhaving van bestemmingsplannen, kan worden besloten tot het uitvoeren van een zogenoemd «gericht onderzoek» (ook wel doorlichtingsonderzoek genoemd) ter plaatse. Een dergelijk onderzoek, dat veelal in samenwerking met andere VROM-inspecties en de Dienst Recherche Zaken (DRZ) van het Ministerie van VROM wordt uitgevoerd,<sup>11</sup> is gericht op feiten die de tekortkomingen aantonen. Aan de hand van de verkregen informatie kan worden besloten tot correctieve acties. De informatie die de IRO's hebben over de feitelijke uitvoering van de WRO en de feitelijke handhaving van bestemmingsplannen door gemeenten, is gebaseerd op deze gerichte onderzoeken. In de periode 1993–1997 zijn door de IRO's in totaal ruim twintig

<sup>10</sup> Zandvoort Ordening en Advies, ABB tegen het licht, Utrecht, november 1996.

<sup>11</sup> Deze dienst stelt daarvoor jaarlijks drie tot vier fte's beschikbaar.

doorlichtingsonderzoeken uitgevoerd, meestal naar aanleiding van klachten.

In een overleg met de vaste commissie voor VROM in de Tweede Kamer in 1997 heeft de minister van VROM aangekondigd dat het aantal doorlichtingsonderzoeken door de IRO's bij gemeenten zal worden opgevoerd. Door de commissie werd voorgesteld de gemeenten eens in de tien jaar te controleren. De minister oordeelde dat dit niet haalbaar was, omdat voor een dergelijke controlefrequentie vijftig tot zestig onderzoeken per jaar nodig zijn. De IRO's beschikken niet over de daarvoor benodigde capaciteit.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat in de werkplannen van de IRO's voor 1998 in totaal zestien doorlichtingsonderzoeken waren gepland (vier per IRO). Bij deze frequentie zal een gemeente gemiddeld ongeveer eens in de veertig jaar worden gecontroleerd. Van een dergelijke controlefrequentie gaat geen preventieve werking uit. Bovendien kunnen tekortkomingen in de uitvoering van de WRO vanwege ontbrekende controle blijven bestaan.

In de praktijk is de situatie nog ernstiger, aangezien de geplande doorlichtingsonderzoeken niet allemaal werden uitgevoerd. Vanwege capaciteitsproblemen vonden in totaal in 1998 bij de gezamenlijke IRO's slechts acht van de zestien geplande doorlichtingsonderzoeken plaats. De Rekenkamer concludeert dat doorlichtingsonderzoeken veel te weinig plaatsvinden. Het inzicht van de IRO's in het niveau van daadwerkelijke handhaving van bestemmingsplannen door gemeenten is daardoor nog zeer beperkt.

### **2.3 Toetsing en interventie**

Bij het beoordelen van de verzamelde informatie over de uitvoering van de WRO en de gemeentelijke handhaving van bestemmingsplannen, toetsen de IRO's deze informatie aan de WRO en aan het nationale ruimtelijk beleid. Het rijksbeleid is evenwel ruim geformuleerd, zodat het van belang is dat IRO's beschikken over een operationalisering hiervan in de vorm van een toetsingskader met beoordelingscriteria.

Wanneer na toetsing van informatie blijkt dat een gemeente bepaalde WRO-bepalingen niet correct toepast of in strijd met een bestemmingsplan een bepaalde vergunning verleent, staan de IRO's verschillende mogelijkheden open om te interveniëren. Het is van belang dat er bij de IRO's een algemene beleidslijn geformuleerd is waarin is vastgelegd welke juridische interventies toegepast worden in welke soort situaties om te waarborgen dat in gelijke gevallen hetzelfde instrument wordt toegepast.

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de IRO's beschikken over uniforme toetsingskaders en een algemeen interventiebeleid.

#### *Toetsingskader*

De IRO's beschikken niet over een eenduidige normstelling in de vorm van een op schrift gesteld toetsingskader met beoordelingscriteria.

Er bestaat binnen de afzonderlijke IRO's ook nauwelijks enige vorm van registratie en codificatie van de oordelen die in het kader van gericht toezicht zijn gegeven. Ook «ernstige» overtredingen worden niet geregistreerd of gecodificeerd. Men werkt – in het gunstigste geval – met mapjes met krantenberichten en burgerbrieven. Hierdoor is het ook niet goed mogelijk om voor nieuwe gevallen na te gaan hoe in het verleden over soortgelijke gevallen is geoordeeld.

Uitwisseling tussen de IRO's onderling en met de centrale beleidsdirectie van informatie over oordeelsvorming vindt ad hoc plaats, via de maandelijkse Nieuwsbrief en in de werkgroep Handhaving. Er is weinig sturing op dit punt van de kant van de centrale beleidsdirectie.

### *Interventiebeleid*

Als een gemeente in strijd met een bestemmingsplan een bouwvergunning, aanlegvergunning of vrijstelling van het bestemmingsplan verleent, kan een IRO bezwaar en vervolgens beroep aantekenen en zo nodig tevens een voorlopige voorziening (schorsing van de vergunning of vrijstelling) vragen bij de president van de rechtbank. Ook kunnen de IRO's een verzoek om schorsing en vernietiging indienen bij de Kroon. In 1995 is wat het toezicht betreft binnen de IRO's afgesproken dat de IRO's de rechter slechts inschakelen als er kennelijk sprake is van een situatie die zeer duidelijk «in strijd met het nationale ruimtelijk beleid» is. De IRO's trachten met name door overleg en overreding ernstige overtredingen van de WRO teniet te doen.

Als de IRO's de rechter inschakelen is er overleg met de centrale beleidsdirectie. Er is geen beleid geformuleerd voor het instellen van een beroeps- of bezwaarprocedure. Ook de in 1995 gemaakte afspraak over de terughoudendheid inzake juridische acties is nergens vastgelegd. De professionaliteit van de IRO's bepaalt in welke gevallen bezwaar of beroep wordt ingesteld.

In de praktijk blijken de IRO's de rechter zelden in te schakelen, onder meer vanwege de kostbare en langdurige juridische procedures en de onzekerheid over het succes ervan. Het risico is namelijk groot dat de IRO's in het ongelijk worden gesteld wanneer zij niet exact aan kunnen geven waarom een bouwplan in strijd is met het geformuleerde rijksbeleid. Dit is lastiger naarmate het rijksbeleid ruimer is geformuleerd en niet doorvertaald is in toetsingskaders. Het instellen van beroep of bezwaar legt bovendien een groot capaciteitsbeslag op de IRO's.

De Rekenkamer constateert dat de oordeelsvorming van de IRO's niet gebeurt aan de hand van toetsingskaders die voor alle IRO's gelijksoortig zijn, maar op grond van de eigen deskundigheid van individuele medewerkers en op basis van «gevoel». Daardoor kan het gebeuren dat wat in de ene provincie wordt toegelaten door een inspectie, in een andere provincie door een andere inspectie wordt afgekeurd. Ook kan het gebeuren dat oordelen afwijken van oordelen over soortgelijke gevallen uit het verleden, doordat er geen registratie en codificatie plaatsvindt. De Rekenkamer stelt verder vast dat door het ontbreken van algemeen beleid voor het toepassen van juridische interventies door de IRO's, niet gewaarborgd is dat in gelijke gevallen eenzelfde instrument wordt toegepast.

## **2.4 Stimulering en samenwerking**

In 1993<sup>12</sup> heeft de minister van VROM aangegeven het van belang te vinden dat IRO's gemeenten stimuleren om hun bestemmingsplannen te handhaven. Deze activiteiten worden aangeduid als «preventief toezicht». Bij diezelfde gelegenheid, en ook in het algemeen overleg met de vaste kamercommissie voor VROM in oktober 1997, heeft de minister gesteld dat bij de handhaving van de ruimtelijke ordening meer samenwerking nodig is van de IRO's met andere VROM-inspecties, met de inspecties van andere departementen, met provincies, met gemeenten en met het Openbaar Ministerie (OM).

De minister gaf in 1997 bovendien aan het een slechte zaak te vinden dat het uitoefenen van toezicht op de handhaving van bestemmingsplannen exclusief een taak van het rijk is, en niet van de provincie. De minister deelde mee dat het departement zich zou gaan bezinnen op de mogelijkheid de rol van de provincies bij het toezicht te versterken.

De Rekenkamer is nagegaan op welke wijze de IRO's invulling geven aan het stimuleren van gemeenten, wat er op het terrein van de handhaving terecht is gekomen van de samenwerking van de IRO's met andere

---

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 20 633, nr. 5.

instanties, en welke activiteiten zijn ondernomen om de rol van de provincies bij het toezicht te versterken.

#### *2.4.1 Stimulerende activiteiten*

IRO's kunnen bij gemeenten preventief toezicht uitoefenen door te letten op de handhaafbaarheid van de bestemmingsplannen, en door gemeenten te adviseren over de opzet van het handhavingsbeleid en de inrichting van de organisatie. Ook kan in het kader van preventief toezicht kennisoverdracht plaatsvinden bijvoorbeeld door voorlichtingsbijeenkomsten en cursussen.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de IRO's ieder op geheel eigen wijze invulling geven aan de uitvoering van preventief toezicht. De hoeveelheid tijd die de IRO's daadwerkelijk besteden aan preventief toezicht, verschilt sterk van IRO tot IRO. Ook zijn er opvallende verschillen in de soort gevoerde acties.

Zo is één IRO een samenwerkingsverband aangegaan met een provincie voor het bevorderen van de handhaving van bestemmingsplannen en een goede uitvoering van de WRO. Hierbij is ook de vereniging van gemeenten uit de betreffende provincie betrokken. Maar de andere IRO's hebben nog geen initiatieven genomen voor het opzetten van dergelijke op preventie gerichte samenwerkingsverbanden.

#### *2.4.2 Samenwerking met andere inspecties, gemeenten, provincies en OM*

Bij verschillende doorlichtingsonderzoeken hebben de IRO's samengewerkt met twee andere VROM-inspecties: de Inspectie van de Volkshuisvesting (IVH) en de Inspectie van de Milieuhygiëne (IMH). Deze gezamenlijke projecten verlopen niet probleemloos. De VROM-inspecties blijken elk eigen opvattingen te hebben over nut en noodzaak van gerichte onderzoeken, over de selectie van gemeenten en over de vorm, opzet en inrichting van dergelijke onderzoeken. Voorts bestaan er over het capaciteitsbeslag en de planning afstemmingsproblemen tussen de VROM-inspecties. Het aantal samenwerkingsprojecten tussen IRO's en VROM-inspecties is daardoor minder dan gepland.

Aan afspraken met de inspecties van andere departementen, bijvoorbeeld de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)<sup>13</sup>, zijn de IRO's eenvoudig nog niet toegekomen. Het OM, de provincies en de (regionale diensten van samenwerkende) gemeenten worden ook nog weinig in het gerichte onderzoek bij gemeenten betrokken. In de periode 1993–1997 heeft er geen regulier overleg plaatsgevonden tussen de IRO's en het OM. In 1998 zijn de contacten frequenter geworden, maar van regulier overleg is nog geen sprake. De Rekenkamer constateert dat de samenwerking met andere inspecties, gemeenten en provincies en het OM niet als beoogd van de grond is gekomen.

#### *2.4.3 De rol van de provincies*

De provincies missen de bevoegdheid om gemeenten te controleren op de handhaving van de bestemmingsplannen. De WRO bevat daartoe geen bepalingen. De rechter heeft in verband hiermee een aantal malen uitgesproken dat het uitoefenen van (tweedelijns) toezicht op de handhaving van bestemmingsplannen exclusief een taak van het rijk is, en niet van de provincie. De minister van VROM betreurt dit, omdat de provincie dichterbij de gemeente staat dan het rijk.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat desondanks bij het departement nog geen activiteiten zijn ondernomen om de wetgeving aan te passen teneinde de rol van de provincies bij het toezicht te versterken. De

---

<sup>13</sup> Zie in dit verband het Rekenkameronderzoek *Naleving internationale afspraken over wetlands*, paragraaf 4.3.1, april 1999.



provincies kunnen dan wel toezicht uitoefenen op de handhaving van bestemmingsplannen, ook wat het provinciale ruimtelijke beleid betreft. Bovendien zijn de provincies al indirect betrokken bij de handhaving van bestemmingsplannen door gemeenten. Provincies overleggen immers met gemeenten bij de totstandkoming van bestemmingsplannen en letten daarbij op de handhaafbaarheid van de daarin opgenomen bepalingen. Inmiddels heeft de Raad van State begin 1999 het oordeel van de rechter bevestigd in een zaak tegen de gemeente Weerselo. Zonder nadere wetgeving stagneert derhalve het beleid van de minister op dit punt.

## **2.5 Conclusie**

Het grootste deel van de maatregelen die de minister van VROM in 1993 en 1997 aan de Tweede Kamer toezegde om het toezicht op de uitvoering van de WRO en de handhaving van bestemmingsplannen op een hoger plan te brengen, is niet of onvoldoende van de grond gekomen. Het betreft de beoogde uitbreiding van de capaciteit voor handhaving, samenwerking met inspecties van andere departementen, provincies, gemeenten en het openbaar ministerie, het ontwikkelen van een monitoringsysteem, het versterken van de rol van de provincie bij het toezicht, en het uitvoeren van doorlichtingsonderzoeken.

Een richtinggevend kader voor de wijze waarop het toezicht door de IRO's zou moeten worden uitgeoefend, ontbreekt. Als gevolg daarvan geven de IRO's elk verschillend invulling aan de beleidsprioriteiten van de centrale beleidsdirectie. Sturing of coördinatie door de centrale beleidsdirectie gebeurt niet intensief. Een ander gevolg is dat het eerstelijnstoezicht op de uitvoering van de WRO op de achtergrond is geraakt, zonder dat dit een bewuste beleidskeuze is geweest. De IRO's zijn vooral bezig met het tweedelijnstoezicht op de handhaving van bestemmingsplannen door gemeenten.

Door de personele onderbezetting zijn ook die toezichtsactiviteiten de afgelopen jaren echter ver achtergebleven bij hetgeen was beoogd. Aan doorlichtingsonderzoeken komen de IRO's bijvoorbeeld veel minder toe dan nodig is. Ook is de toezichtmethodiek onvoldoende ontwikkeld. Zo is een monitoringsysteem voor het toezicht nog niet tot stand gekomen. Informatieverzameling vindt daardoor niet gestructureerd plaats. Het toezicht wordt als gevolg daarvan meer uitgeoefend op basis van incidenten dan vanuit een structureel en systematisch inzicht in de handhavingspraktijk.

Aan de beoordeling van de informatie die in het kader van toezicht is verzameld, ligt geen gemeenschappelijk toetsingskader ten grondslag. Registratie en codificatie van oordelen, opdat in gelijke gevallen door de verschillende IRO's gelijk kan worden geoordeeld, vindt niet plaats. Preventief toezicht in de vorm van stimulering van gemeenten om hun bestemmingsplannen te handhaven vindt wel plaats, maar de invulling daarvan verschilt sterk van IRO tot IRO.

De samenwerking met de andere VROM-inspecties en met die van andere departementen en het openbaar ministerie is slechts mondjesmaat van de grond gekomen. Afspraken over samenwerking met laatstgenoemde diensten zijn nog weinig gemaakt. Er zijn afstemmingsproblemen tussen de VROM-inspecties onderling over de planning, het capaciteitsbeslag, en over het doel en de vormgeving van gerichte onderzoeken bij gemeenten. Er zijn nog geen voorbereidingen getroffen om de wetgeving aan te passen teneinde de rol van de provincie bij het toezicht te versterken.

## 3 DOORWERKING VAN NATIONAAL RUIMTELIJK BELEID

### 3.1 Beleid

Behalve het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de WRO en de krachtens deze wet uitgevaardigde voorschriften, hebben de IRO's ook tot taak te bevorderen dat het nationale ruimtelijk beleid terechtkomt in de ruimtelijke plannen en besluiten van provincies en gemeenten. Deze operationalisering van het rijksbeleid wordt veelal aangeduid als «doorwerking».<sup>14</sup> Primair dient het nationale ruimtelijk beleid door te werken in de streekplannen. Een streekplan bevat het provinciaal ruimtelijk beleid voor een deel van de provincie voor de lange termijn en vormt het toetsingskader voor het gemeentelijk bestemmingsplan van gemeenten binnen die «streek».

Gemeenten worden gestimuleerd om bestaande bestemmingsplannen aan te passen aan wijzigingen in het streekplan en daarbij rekening te houden met het nationale ruimtelijk beleid.

Ook dient het nationale ruimtelijk beleid door te werken in (bouw)plannen die worden gerealiseerd op basis van de vrijstelling van het geldende bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 19 van de WRO.<sup>15</sup>

De taken die de IRO's hebben op het terrein van de doorwerking van het beleid zijn nader geformaliseerd in (onder meer) artikel 19 van de WRO en artikel 10 van het Bro.

Uitgangspunt van het in 1993 geformuleerde beleid is dat de IRO's hun taak op het gebied van de doorwerking selectief uitvoeren. Net als bij het toezicht dient de aandacht van de IRO's zich te concentreren op een drietal speerpunten: het restrictief beleid, het locatiebeleid en de bescherming van ecologische waarden in het buitengebied.

De centrale beleidsdirectie van de RPD formuleert jaarlijks binnen deze speerpunten een aantal specifieke aandachtspunten. Daarnaast worden nieuwe beleidsonderwerpen toegevoegd, zoals het Project Stad en Milieu, de Hoge Snelheidslijn en de Betuweroute.

De beleidsdirectie is verantwoordelijk voor de voorbereiding en coördinatie van dit beleid.

De Rekenkamer heeft beoordeeld of het hiervoor geschetste beleidskader voor de taak van de IRO's op het terrein van de doorwerking in de praktijk ook functioneert. Nagegaan is of de voor de doorwerking ingezette capaciteit in overeenstemming is met de taakstelling, of de werkzaamheden van de IRO's op het gebied van de doorwerking in overeenstemming zijn met de gemaakte beleidskeuzes, of het beleid daadwerkelijk centraal wordt voorbereid en gecoördineerd, en of de beleidsprioriteiten van de IRO's onderling goed zijn afgestemd.

#### 3.1.1 Voorbereiding en coördinatie

Aanvullend op de in 1993 vastgelegde speerpunten leggen de IRO's eigen accenten. Er vindt daarover echter geen afstemming plaats tussen de IRO's onderling of met de centrale beleidsdirectie in de Inspectiestaf; het uitgangspunt is de specifieke situatie in de regio van de betreffende IRO.

De centrale beleidsdirectie heeft – behoudens de algemene aanduiding dat 40% van de capaciteit voor doorwerking wordt gereserveerd – geen beleid geformuleerd voor de capaciteit die de IRO's dienen in te zetten voor de onderscheiden werkzaamheden op het terrein van doorwerking, de wijze waarop zij daaraan invulling dienen te geven en welk resultaat daarvan wordt verwacht.

Wel vermelden de IRO's in hun jaarlijkse werkplan ieder op hun eigen wijze voor welke onderwerpen capaciteit wordt ingezet en wat de redenen

<sup>14</sup> Ruimtelijke verkenningen 1998.

<sup>15</sup> Op grond van artikel 19 in de WRO mag voor bouwprojecten die in strijd zijn met het bestaande bestemmingsplan, vooruitlopend op een wijziging van het bestemmingsplan, toch een vergunning worden verleend.



daarvan is. De beschrijving van de voorgenomen activiteiten is echter globaal. Er is geen aanduiding van de nagestreefde effecten of van concreet te bereiken doelen. Evenmin is er een onderbouwing van de capaciteitsinzet met het oog op de beoogde resultaten. De Rekenkamer concludeert dat het werkplan nog onvoldoende houvast biedt om de uitvoering van de activiteiten op hun doelmatigheid te kunnen beoordelen en daarop bij te sturen.

### *3.1.2 Capaciteit*

De IRO's dienen 40% van hun capaciteit in te zetten ten behoeve van de doorwerking.

In 1998 werden door de vier IRO's in totaal ongeveer twintig fte's (van de 48 fte's) ingezet ten behoeve van de doorwerking van het rijksbeleid. Het merendeel van deze capaciteit is benut voor de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van de doorwerking: het toetsen van streekplannen, (ontwerp-)bestemmingsplannen en artikel 19 WRO-plannen.

Voor het overige slagen de IRO's er niet in om aan alle prioriteiten van de centrale beleidsdirectie van de RPD de nodige aandacht te geven. Van de IRO's wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij tevens een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van streek- en bestemmingsplannen door in een vroeg stadium aandacht te vragen voor het rijksbeleid, maar daaraan komen zij onvoldoende toe.

Bij de meeste IRO's heerst de opvatting dat de werkdruk thans hoog is en dat de beschikbare personele capaciteit voor de doorwerking niet voldoende is om de opgedragen taken uit te voeren. Bij één IRO heerst zelfs de opvatting dat de totale capaciteit 50% meer zou moeten zijn om alle taken op het gebied van doorwerking adequaat uit te kunnen voeren. Andere IRO's huldigen daarentegen de opvatting dat zij zo klein mogelijk moeten blijven om niet het gevaar te lopen dat medewerkers zich te veel met details gaan bezighouden.

## **3.2 Informatieverzameling en monitoring**

De IRO's hebben tot taak een bijdrage te leveren aan het totstandbrengen van een actueel overzicht van de stand van zaken inzake de doorvoering van het nationale ruimtelijk beleid in de ruimtelijke plannen van de lagere overheden.

Voor het verkrijgen van een dergelijk overzicht is het nodig dat de IRO's door middel van monitoring systematisch informatie inwinnen om te bepalen in hoeverre provincies en gemeenten bij hun plannen rekening houden met het nationaal ruimtelijk beleid.

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de IRO's erin slagen de benodigde informatie te verzamelen met de vereiste systematiek en frequentie.

De IRO's stellen zogenoemde «doorwerkingsrapportages» op die thematisch gericht zijn (bijvoorbeeld betrekking hebbend op restrictief beleid), dan wel gebiedsgericht. De IRO's verzamelen echter niet van alle prioritaire beleidsterreinen systematisch informatie over de mate van doorwerking in provinciale of gemeentelijke plannen.

De centrale beleidsdirectie heeft behoefte om eerder en nauwkeuriger op de hoogte te worden gebracht van wat er in de regio gaande is. Daartoe dienen de IRO's knelpunten te signaleren en deze kenbaar te maken aan de centrale beleidsdirectie, zodat het beleid aangepast en verbeterd kan worden.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de IRO's vrijwel alle de noodzaak inzien van een systematische bijdrage aan het monitoren van de

uitvoering, maar dat daar vaak de tijd voor ontbreekt. Ze gaan weinig het veld in om systematisch te volgen wat daadwerkelijk gebouwd wordt of om beter zicht te krijgen op nieuwe ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening. Er is geen sprake van regulier overleg met provincies en gemeenten om te achterhalen wat er speelt. De inspecties varen in de huidige situatie nogal eens op hun intuïtie, professionaliteit en deskundigheid.

Door het ontbreken van een monitoringsysteem hebben de IRO's bovendien geen zicht op de effectiviteit van hun werk op het terrein van de doorwerking. Zo gaan de IRO's niet na of en hoe hun adviezen in de praktijk worden gebracht.

Tussen de IRO's vindt bovendien geen gestructureerde uitwisseling van informatie plaats die de effectiviteit van het eigen werk kan bevorderen.

### 3.3 Toetsing en interventie

Artikel 10 van het Bro schrijft voor dat gemeenten bij de voorbereiding van een bestemmingsplan waar nodig overleg dienen te voeren met de IRO's.<sup>16</sup> Het ontwerp-bestemmingsplan wordt daartoe naar de IRO's gestuurd. De IRO's toetsen dan het plan aan het nationale ruimtelijk beleid, en dienen vervolgens de gemeente een reactie te geven.

Voor artikel 19 WRO-plannen geldt een vergelijkbare procedure. Provincies hebben de plicht de IRO's daarover te horen. De IRO's hebben tot taak te beoordelen of de beoogde vrijstelling voor het betreffende plan in strijd is met het nationale ruimtelijk beleid. De IRO's stellen de provincies in kennis van hun oordeel.<sup>17</sup>

Van belang voor een adequate toetsing van ruimtelijke plannen is dat IRO's alle relevante plannen ter beoordeling voorgelegd krijgen. Er moet dus een systeem zijn, dat waarborgt dat gemeenten de IRO's betrekken bij plannen waarbij mogelijk het nationale ruimtelijk beleid in het geding is.

Het nationale ruimtelijk beleid is op onderdelen globaal geformuleerd. Het ruimtelijk beleid in de bestemmingsplannen is daardoor doorgaans niet precies hetzelfde verwoord als het desbetreffende beleid in rijksnota's. Bovendien wordt bij de vertaling van het rijksbeleid rekening gehouden met de specifieke lokale en regionale belangen. Gelet op de beleidsmarges en de interpretatieruimte acht de Rekenkamer het net als bij het toezicht wel van belang dat de IRO's over een toetsingskader beschikken. De beschikbaarheid van een toetsingskader bevordert de consistentie in de beleidsafweging en een gelijke behandeling van alle plannen. Zo'n vastgelegd toetsingskader vormt ook een waarborg voor de continuïteit van het gevoerde beleid indien de beoordeling van ruimtelijke plannen aan anderen moet worden overgedragen.

Wanneer na toetsing blijkt dat een plan in strijd is met het nationale ruimtelijk beleid, staan de IRO's verschillende mogelijkheden open om te interveniëren. Bij de IRO's zou vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid een algemene beleidslijn geformuleerd moeten zijn die vastlegt welke juridische interventies toegepast moeten worden in welk soort situaties. Tevens is van belang dat IRO's van alle plannen die zij voorgelegd krijgen, nauwgezet bijhouden wat de voortgang in de planvaststelling is. Dit met het oog op voorgeschreven wettelijke tijdslimieten die bijvoorbeeld gemoeid zijn met het indienen van een bezwaar. Ook vastlegging en dossiervorming van beoordeelde plannen is belangrijk, met name bij artikel 19 WRO-plannen, bijvoorbeeld om te kunnen achterhalen of na uitgebracht negatief advies een gemeente ook daadwerkelijk de vergunning heeft geweigerd.

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de IRO's beschikken over een systeem waarmee gewaarborgd is dat de IRO's alle relevante plannen ter beoordeling voorgelegd krijgen, over uniforme toetsingskaders, over een

<sup>16</sup> Indien dit overleg achterwege blijft zal dit onder meer kunnen leiden tot onthouding van goedkeuring (Nota van toelichting bij het Bro, Schuurmans en Jordens no. 64, 1994, p. 288).

<sup>17</sup> In het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (17 april 1997) is artikel 19 uitgebouwd tot een project-procedure die zelfstandig naast de bestemmingsplanprocedure zal functioneren. Hierbij wordt een eigen besluitvormingsproces gevolgd waarbij ook het oordeel van de IRO's nodig is.

algemeen interventiebeleid en over een systeem om de voortgang in planvaststellingen te bewaken en uitgebrachte adviezen vast te leggen.

### 3.3.1 Voorleggen van ontwerp-plannen

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het voorleggen van ontwerp-bestemmingsplannen door gemeenten niet altijd plaatsvindt. Er is geen systeem dat waarborgt dat de IRO's conform artikel 10 Bro in een zo vroeg mogelijk stadium bij alle ontwerp-plannen worden betrokken. Via de deelname van de inspecteur in de Provinciale Planologische Commissie ziet de IRO uiteindelijk wel alle vastgestelde plannen, maar dat is reeds in de volgende fase van de planbehandeling, als de gemeenteraad al met het plan heeft ingestemd.

#### **Aantal voorgelegde ontwerp-bestemmingsplannen**

In de periode 1995–1996 werden in totaal circa 4000 ontwerp-bestemmingsplannen ter visie gelegd. De verschillen tussen de IRO's zijn groot: de IRO Noord kreeg 427 plannen te verwerken, tegen 1826 bij de IRO Oost.

De ontwerp-bestemmingsplannen die gemeenten wél voorleggen aan de IRO's, zijn doorgaans gedetailleerd uitgewerkt. Gemeenten die een dergelijk plan voorleggen aan de IRO's zijn minder genegen om wijzigingen in het plan aan te brengen en staan derhalve minder open voor advies door de IRO. De IRO komt dan eigenlijk «te laat» met haar advies, zo constateert de Rekenkamer.

Ook de verplichting om artikel 19 WRO-plannen via de provincie voor te leggen aan de IRO's wordt niet altijd nagekomen. Gemeenten volgen vaak de zogenaamde «verkorte» artikel 19 WRO-procedure. Dit houdt in dat na publicatie van de aanvraag van de bouwvergunning de wettelijk voorgescreven procedure door de gemeente wordt stopgezet indien er geen bezwaren binnenkomen. Deze gang van zaken is in strijd met de voorschriften in de WRO.

Ook blijken gemeenten soms een bouwvergunning al te hebben afgegeven, terwijl de provincie nog bezig is met de beoordeling van de aanvraag. Eveneens komt het voor dat aanvragers alvast met een project beginnen voordat zij uitsluitel hebben over de vergunning.

#### **Aantal beoordeelde plannen in 1997**

In 1997 hebben gemeenten ongeveer 13 000 plannen ter beoordeling voorgelegd. Bij de IRO West ging het om 5756 plannen, bij de IRO Oost om 1498 plannen.

De IRO's hebben met vrijwel alle provincies mandateringsafspraken gemaakt. In het algemeen is afgesproken dat de provincies alleen die artikel 19 WRO-plannen aan de IRO voorleggen waartegen door derden bezwaar is gemaakt, of waarbij volgens de provincie het rijks- of provinciaal beleid in het geding is. Het betreft ongeveer 20% van de plannen. Plannen die niet worden voorgelegd (de overige 80%) krijgen op voorhand een positief advies van de IRO, zonder dat zij is gehoord. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat slechts één IRO steekproefsgewijs nagaat of de provincies een juiste invulling geven aan de mandateringsregeling voor de artikel 19 WRO-plannen. Hierdoor bestaat het risico dat bouwplannen door de provincie goedgekeurd worden die strijdig zijn met het rijksbeleid.

### 3.3.2 Toetsingskader

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de IRO's noch de centrale beleids-

directie een toetsingskader hebben opgesteld waarin de doelen van het nationale ruimtelijk beleid zijn geconcretiseerd en waarin standpunten van betrokken partijen, resultaten van overleg en in de praktijk gebrachte oplossingen doorklinken.

Eén IRO heeft wel het rijksbeleid samenvattend beschreven in een handleiding, welke dient als hulpmiddel bij de beoordeling van ruimtelijke plannen. Een andere IRO werkt met een trefwoordenlijst waarin al het beleid waarop bij de beoordeling gelet moet worden, is aangeduid. Beide producten hebben echter meer het karakter van een aandachtspuntenlijst, dan van een strak en richtinggevend toetsingskader.

Eén IRO gaf aan dat het opstellen van een toetsingskader vanwege het niet helder uitgewerkte rijksbeleid wordt bemoeilijkt. De beleidsmarges zijn ruim.

Voor het toetsen van ontwerp-bestemmingsplannen is het van belang dat het nationale ruimtelijk beleid scherp en eenduidig geformuleerd is. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat dit beleid voor een deel nog niet helder en scherp omljnd is uitgewerkt waardoor voor de toetsing van ruimtelijke plannen van de lagere overheid geen eenduidige normen bestaan.

#### **Niet helder uitgewerkt rijksbeleid**

Een voorbeeld van niet helder uitgewerkt rijksbeleid is het contourenbeleid. In de rijksrestrictieve gebieden, waar geen uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag voor wonen en werken is toegestaan, zijn gemeenten verplicht uiterste bebouwingscontouren te hanteren. De begrenzing van de restrictieve gebieden is echter globaal. Daardoor bestaat over de interpretatie van dit zogenaamde contourenbeleid onduidelijkheid.

De IRO's werken bij de beoordeling van zowel ontwerp-bestemmingsplannen als artikel 19 WRO-plannen voor het overgrote deel op basis van professionaliteit, hun kennis van zaken en hun «gevoel». De IRO's zijn er daarbij op gericht de inhoud van de plannen binnen de marges van het nationale ruimtelijk beleid te houden en bij de oplossingen wordt gestreefd naar maatwerk.

Door het ontbreken van een algemeen toetsingskader is niet na te gaan of alle IRO's op gelijke wijze in hun beleidsafweging bij de beoordeling van ruimtelijke plannen te werk gaan. De uitwisseling van informatie tussen de IRO's over het gevoerde beleid, de gegeven oordelen en de daarbij gehanteerde maatstaven, vindt niet systematisch en gestructureerd plaats.

Gelijkwaardige beoordeling van ontwerp-bestemmingsplannen en artikel 19 WRO-plannen door de afzonderlijke IRO's is daardoor niet verzekerd.

#### *3.3.3 Interventiebeleid*

Bij kennelijke strijd van een bestemmingsplan met het nationale ruimtelijk beleid kunnen de IRO's tegen het vastgestelde bestemmingsplan bedenkingen indienen bij Gedeputeerde Staten. Indien Gedeputeerde Staten het bestemmingsplan vervolgens toch goedkeuren, kan de minister van VROM op basis van artikel 29 van de WRO het besluit van Gedeputeerde Staten vervangen door een eigen besluit (vervangingsbesluit). De gemeenteraad wordt dan verplicht om een herzien bestemmingsplan vast te stellen (artikel 30 WRO).

Op grond van artikel 37 van de WRO kan de minister van VROM, na overleg met Gedeputeerde Staten en de gemeenteraad, de gemeenteraad verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien indien dat in het belang is van het rijksbeleid. De minister kan daarbij aanwijzingen geven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan (aanwijzingsbevoegdheid). Gebeurt dat niet tijdig of weigert de gemeenteraad hieraan te voldoen, dan kan de minister op kosten van de gemeente, zelf overgaan tot het vaststellen of herzien van het betreffende bestemmingsplan.

Er is door de IRO's en door de centrale beleidsdirectie geen beleid geformuleerd over het gebruik van deze interventie-instrumenten. In de praktijk komt het erop neer dat heel terughoudend wordt omgegaan met het geven van een aanwijzing of het nemen van een vervangingsbesluit. In de periode 1995–1996 is dat maar éénmaal voorgekomen. Het inzetten van interventie-instrumenten legt namelijk een groot capaciteitsbeslag op de IRO's.

De IRO's willen van de interventie-instrumenten ook weinig gebruikmaken omdat zij rekening zullen moeten houden met de regionale en lokale belangen en de belangen van de private sector. Dit doen de IRO's omdat volgens hen de rechter in een vervolgproucedure óók de regionale en lokale belangen afweegt tegen het rijksbelang.

Over 1% van de voorgelegde artikel 19 WRO-plannen oordeelden de IRO's negatief. Indien de provincie ondanks een negatief advies van de IRO toch een «verklaring van geen bezwaar» verleent, en de gemeente vervolgens vergunning verleent voor het realiseren van het plan, kan de IRO tegen deze beslissing bij de gemeente bezwaar aantekenen en bij een negatief besluit van de gemeente vervolgens beroep instellen bij de rechter. Tevens kan de IRO aan de president van de rechtbank vragen om de vergunning te schorsen. Van deze mogelijkheden maken de IRO's echter vrijwel nooit gebruik.

#### **Negatieve adviezen van de IRO's**

De Rekenkamer heeft onderzocht wat er is gebeurd met de 61 bouwplannen waarover de IRO's in de eerste helft van 1997 negatief adviseerden aan de provincies. Voor 28 van de 61 plannen hebben de provincies ondanks het negatieve advies van de IRO toch een verklaring van geen bezwaar afgegeven. De plannen varieerden van de uitbreiding van een recreatiewoning in het buitengebied (kosten f 9500), tot het bouwen van achttien woningen in een geluidgehinderde zone rondom Schiphol (kosten f 3 miljoen).

In de gevallen dat de provincie afweek van het negatieve IRO-advies legden de IRO's zich er vrijwel altijd bij neer. Belangrijkste reden daarvoor was dat in veel van die gevallen primair het provinciaal beleid in het geding was, en niet zozeer het nationale ruimtelijk beleid. Andere overwegingen waren de dreiging met schadeclaims omdat gemeenten (voorbarig) verwachtingen hadden gewekt bij aanvragers, en de inschatting dat bezwaar maken tevergeefs zou zijn. Ook konden de IRO's zich vinden in voorwaarden die soms gesteld werden door de provincie bij het afgeven van de verklaring. De IRO's noch de provincies hebben echter inzicht in de mate waarin deze voorwaarden daadwerkelijk worden nageleefd door de aanvrager.

Slechts bij twee van de 61 onderzochte plannen zijn de betrokken IRO's wel in het geweer gekomen. In één geval betrof het een plan dat in eerste instantie was afgekeurd, waarna een licht gewijzigde aanvraag door de gemeente opnieuw aan de provincie werd voorgelegd. De provincie heeft dit plan bewust niet opnieuw aan de desbetreffende IRO voorgelegd hoewel zij daartoe krachtens de wet wel verplicht was, omdat zij ervan uitging dat de IRO bij haar negatieve advies zou blijven. De IRO heeft daartegen beroep ingesteld bij de rechter.

In een ander geval betrof het een plan in een gemeente die tevens nauw betrokken was bij de planvorming rond de Betuweroute en de Hoge Snelheidslijn. De minister van VROM achtte het niet opportuun om de samenwerking met deze gemeente rondom de grote infrastructurele projecten in gevaar te brengen en besloot dat de desbetreffende IRO geen verdere stappen diende te zetten in de richting van een bezwaarprocedure.

<sup>18</sup> Overigens zal deze situatie gaan veranderen op het moment dat het voorstel tot wijziging van de WRO, dat nu voorligt bij de Eerste Kamer, kracht van wet heeft gekregen. Wanneer de provincie ondanks een negatief advies van de IRO toch overgaat tot de afgifte van een verklaring van geen bezwaar, zal dit tot gevolg hebben dat het besluit van de provincie niet in werking treedt. Vervolgens kan de minister van VROM het besluit van de provincie vervangen door zijn eigen besluit, waarbij hij de gevraagde verklaring van geen bezwaar weigert.

De Rekenkamer vraagt zich tegen deze achtergrond af wat de toegevoegde waarde is van de IRO's bij de behandeling van artikel 19 WRO-plannen. Bij het overgrote deel van de plannen stemt de IRO in met het positieve advies van de provincie. In de schaarse gevallen dat de IRO een plan in strijd met het ruimtelijk beleid acht, heeft dat vaak geen gevolgen: ongeveer de helft van de negatieve adviezen van de IRO wordt door de provincie niet gevolgd. Doorgaans laat de IRO het daar dan bij.<sup>18</sup>

#### *BPRS*

De IRO's beschikken over het Bestemmingsplan Registratiesysteem (BPRS), dat tot doel heeft een juiste en tijdige behandeling van de (ontwerp-)bestemmingsplannen te waarborgen en te vergemakkelijken. Met het systeem kan de voortgang in de planvaststelling worden vastgelegd en bewaakt, hetgeen nodig is vanwege voorgeschreven wettelijke tijdslimieten die bijvoorbeeld gemoeid zijn met het indienen van een bezwaar. De IRO's volgen de voortgang van het plan in de Staatscourant; deze wordt door de gemeenten niet afzonderlijk gemeld aan de IRO's of provincies.

Het systeem biedt voorts de mogelijkheid een aantal vitale gegevens over het bestemmingsplan vast te leggen. Dit betreft bijvoorbeeld een stipcode die aangeeft of het bestemmingsplan belangrijk, interessant of onbelangrijk is, gelet op de doorwerking van het nationale ruimtelijk beleid. De belangrijke en interessante plannen worden in principe actief gevolgd door de IRO's. De onbelangrijke plannen worden alleen geregistreerd in het systeem. Deze plannen worden niet inhoudelijk gevolgd. De IRO's controleren niet of de onbelangrijke plannen, waaraan verder geen aandacht wordt geschonken, terecht de code «onbelangrijk» hebben gekregen. Zo wordt niet nagegaan of er tijdens het proces van vaststelling van het plan elementen worden gewijzigd waardoor een «onbelangrijk» plan alsnog in strijd met het rijksbeleid zou kunnen zijn.

#### **Geen uniforme classificaties**

De IRO's gaan verschillend om met de stipcodes. De IRO Oost classificeerde 12% van de ontwerp-bestemmingsplannen als «belangrijk», tegen 2% van de plannen bij de IRO Noord. Dit kan betekenen dat in de provincies Gelderland en Overijssel relatief vaker bestemmingsplannen worden ingediend die strijdig zijn met het rijksbeleid. Maar het kan ook betekenen dat de IRO Oost iets sneller genegen is om strijdigheid met het rijksbeleid te veronderstellen.

De IRO Noord kent alleen de stipcode «belangrijk» toe. Plannen die in de ogen van de IRO Noord niet belangrijk zijn omdat ze niet strijdig zijn met het rijksbeleid, krijgen geen stipcode en worden verder niet inhoudelijk gevolgd. Bij de overige IRO's worden zowel de belangrijke als de interessante plannen inhoudelijk gevolgd.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de meeste IRO's de mogelijkheden van het BPRS onvoldoende gebruiken, hoewel afspraken zijn gemaakt om het systeem op gelijke wijze te benutten. Zo wordt door de IRO's verschillend omgegaan met de stipcodes. De hoeveelheid informatie die over een plan wordt opgenomen is eveneens verschillend per IRO, evenals de aard van de informatie. De mate waarin het BPRS wordt geraadpleegd, varieert van IRO tot IRO van «vrijwel niet» tot «zeer intensief».

#### *Dossiervorming van artikel 19 WRO-plannen*

Dossiervorming is belangrijk omdat een IRO op elk moment inzicht moeten hebben in de redenen die zij heeft aangevoerd voor het negatieve advies. Deze informatie heeft een IRO nodig indien een provincie tóch een verklaring van geen bezwaar afgeeft en men hiertegen stappen wil ondernemen. Indien het bouwproject er al staat op het moment dat provincie of IRO ontdekken dat de vergunning ten onrechte is afgegeven, is het vrijwel onmogelijk om het object weer weg te krijgen. Bovendien kunnen op een later tijdstip soortgelijke plannen worden voorgelegd; men moet dan een dossier kunnen raadplegen om tot eenzelfde oordeel te kunnen komen.



De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de IRO's nauwelijks aan vastlegging en dossiervorming doen van beoordeelde artikel 19 WRO-plannen. De IRO's houden ook niet systematisch bij voor welke plannen, waarover de IRO negatief adviseerde, de provincies toch een verklaring van geen bezwaar af hebben gegeven. De gang van zaken nadat de IRO een negatief advies heeft gegeven wordt alleen gecontroleerd wanneer er overduidelijk sprake is van strijd met het rijksbeleid. De IRO vraagt in dergelijke gevallen op de hoogte te worden gehouden van de afgifte van de bouwvergunningen.

### **3.4 Stimuleren en samenwerken**

Provincies en gemeenten dienen gestimuleerd te worden om het nationale ruimtelijk beleid in hun ruimtelijke beleidsvoering te betrekken. Het is een taak van de IRO's om de provincies en gemeenten vroegtijdig (dat wil zeggen voorafgaand aan de planfase) en zo goed mogelijk duidelijk te maken wat de doelen zijn van het vigerende rijksbeleid, wat met de gebezigde formuleringen in het rijksbeleid is bedoeld en hoe daarmee moet worden omgegaan. Voor veel nationaal ruimtelijk beleid is uitleg en verklaring nodig, omdat het beleid niet erg normerend is geformuleerd en nogal wat ruimte laat voor interpretatie. Daarbij komt dat voor sommige delen van het nationale ruimtelijk beleid geen groot bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak bestaat. Zo kunnen het restrictief beleid en het locatiebeleid botsen met de economische en financiële belangen in de regio. Gemeenten willen in het algemeen meer bouwen dan volgens het restrictief beleid is toegestaan.

IRO's dienen derhalve zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau geregeld overleg te hebben met provincies en gemeenten. Dit reguliere overleg is ook nodig om zicht te houden op de provinciale en gemeentelijke beleids- en planvorming. Voor het bereiken van resultaten bij gemeenten en provincies die moeite hebben met onderdelen van het rijksbeleid, is een communicatiestrategie voor de IRO's van wezenlijk belang.

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de IRO's werken volgens een actieve communicatiestrategie voor het stimuleren van de doorwerking van het rijksbeleid, en in hoeverre zij daarbij samenwerken met andere VROM-inspecties.

#### *3.4.1 Stimulerende activiteiten*

De IRO's geven provincies wel eens voorlichting over bepaalde beleids-thema's of over nieuw beleid. Ook wordt informatie overgedragen bij de behandeling van ontwerp-bestemmingsplannen of ontwerp-streekplannen in de Provinciale Planologische Commissies. Alle vormen van overleg en communicatie vinden echter meer op ad hoc-basis plaats dan met een vaste regelmaat. Verscheidene IRO's hebben met de grote gemeenten met een zekere regelmaat overleg. De contacten met de overige gemeenten zijn incidenteel of vinden in het geheel niet plaats. Eén IRO had met enkele gemeenten in haar regio al meer dan vijf jaar geen contact gehad.

Naast de reguliere contacten vergt overleg in verband met nieuw beleid en grote infrastructurele werken zoals de Hoge Snelheidslijn en de Betuweroute extra tijd. De meeste IRO's komen hier onvoldoende aan toe. Voor de (toekomstige) Reconstructiewet intensieve veehouderijen bijvoorbeeld zijn nu bestuurlijke en ambtelijke gremia bezig, maar de IRO in Oost-Nederland is daar niet bij betrokken. Het betreft wel een gebied met een oppervlakte van ruim een zesde deel van Nederland. Activiteiten in het kader van tracé-procedures zijn veelomvattend. De betrokken IRO's hebben nauwelijks tijd om een bijdrage te leveren aan de

oplossing van de ruimtelijke ordeningsvraagstukken bij de aanleg van de grote infrastructurele werken.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de IRO's noch de centrale beleidsdirectie taakstellende prioriteiten hebben geformuleerd voor de communicatie met provincies en gemeenten, waarbij is aangeduid met welke partijen en op welk niveau overleg nodig is, met welke frequentie het overleg moet plaatsvinden, en welke doelen worden beoogd. De Rekenkamer concludeert dat een actieve communicatiestrategie voor het bevorderen van de doorwerking nog onvoldoende vorm heeft gekregen.

### *3.4.2 Samenwerking met andere inspecties*

Het is een taak van de IRO's om sturend en beïnvloedend op te treden bij de afstemming van rijksstandpunten in de regio op het terrein van de ruimtelijke ordening en op het bredere terrein van het hele ruimtelijke «omgevingsbeleid».<sup>19</sup> De IRO's zijn bovendien coördinator van de rijksvertegenwoordigers in de regio, bijvoorbeeld van de departementen Verkeer en Waterstaat (V&W), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Economische Zaken (EZ), die eveneens bemoeienis hebben met de ruimtelijke omgevingsplannen.

In dit verband heeft een aantal IRO's met de Inspectie Milieuhygiëne en de Inspectie van de Volkshuisvesting afgesproken dat zij als coördinator optreden bij het adviseren over ontwerp-bestemmingsplannen. Dit betekent onder meer dat het advies van de IRO aan gemeenten over het ontwerp-bestemmingsplan ook de opvattingen van de andere inspecties bevat.

De samenwerking met deze VROM-inspecties is nog niet geformaliseerd.

## **3.5 Conclusie**

De Rekenkamer concludeert dat geen beleid is ontwikkeld voor de capaciteit die de IRO's dienen in te zetten voor de onderscheiden taken op het terrein van de doorwerking van het nationale ruimtelijk beleid, de wijze waarop zij aan die taken invulling dienen te geven en het beoogde resultaat van hun werkzaamheden. De verdeling van beschikbare capaciteit over de wettelijke taken (het toetsen van streekplannen, ontwerp-bestemmingsplannen en artikel 19 WRO-plannen) en het bevorderen van doorwerking via overleg en actief optreden richting gemeenten, is dan ook per IRO verschillend. Grote infrastructurele projecten vragen bovendien extra aandacht bovenop de gewone werkzaamheden. Een communicatiestrategie heeft nog onvoldoende vorm gekregen.

Door het ontbreken van een monitoringsysteem hebben de IRO's geen goed zicht op de effectiviteit van hun werk op het terrein van de doorwerking. Ook kunnen zij nieuwe ontwikkelingen in hun regio, die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het ruimtelijk beleid door het ministerie, onvoldoende signaleren.

De Rekenkamer concludeert voorts dat niet is gewaarborgd dat (ontwerp-) bestemmingsplannen en artikel 19 WRO-plannen die mogelijk strijdig zijn met het nationale ruimtelijk beleid, tijdig aan de IRO's worden voorgelegd. Omdat het nationale ruimtelijk beleid niet op alle onderdelen even scherp en eenduidig is geformuleerd, is een toetsingskader met heldere normen onontbeerlijk bij de beoordeling van ruimtelijke plannen; zo'n toetsingskader ontbreekt evenwel. Gelijkwaardige beoordeling van ruimtelijke plannen door de afzonderlijke IRO's is daardoor niet verzekerd, temeer daar er ook geen systematische uitwisseling en codificatie plaatsvindt tussen de IRO's over de gegeven oordelen en de daarbij gehanteerde maatstaven.

---

<sup>19</sup> Ruimtelijke Verkenningen 1998.



Met name waar het de artikel 19 WRO-plannen betreft, concludeert de Rekenkamer dat de IRO's vrijwel geen zicht hebben op wat er met hun advies wordt gedaan door provincie en gemeente. De IRO's doen nauwelijks aan dossiervorming van beoordeelde artikel 19 WRO-plannen, noch registreren zij de plannen waar de provincies een verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven hoewel een negatief advies van de IRO voorlag. Ook houden zij geen toezicht op de verdere gang van zaken bij de gemeente.

Daardoor bestaat het risico dat op grond van artikel 19 WRO-vrijstellingen plannen worden gerealiseerd die strijdig zijn met het nationale ruimtelijk beleid.

Indien een IRO van mening is dat ruimtelijke plannen in strijd zijn met het nationale ruimtelijk beleid, kan zij als «ultimum remedium» het initiatief nemen tot het inzetten van interventie-instrumenten zoals beroep bij de rechter, een aanwijzing of een vervangingsbesluit. Van deze instrumenten wordt in de praktijk echter vrijwel nooit gebruik gemaakt. De geloofwaardigheid van de minister als bewaker van ruimtelijke belangen komt hierdoor in het geding. Het is de vraag of het in december 1998 aan de Tweede Kamer aangekondigde voorstel van de minister voor de verbetering van de rijksinstrumenten en de effectievere inzet ervan, effect zal sorteren als er geen grotere bereidheid komt om dergelijke instrumenten ook echt te gebruiken.

Vanwege het geringe aantal negatieve adviezen dat de IRO geeft, en de keuze om interventie-instrumenten slechts sporadisch in te zetten, vraagt de Rekenkamer zich af wat de toegevoegde waarde is van de IRO's bij de behandeling van artikel 19 WRO-plannen, mede gelet op de capaciteit die de beoordeling van deze plannen vraagt van de IRO's.

#### 4 SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeert dat de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening bij haar taken op het gebied van toezicht op de uitvoering van de WRO en het zorgdragen voor doorwerking van het nationale ruimtelijk beleid, niet functioneert op het niveau dat van haar verwacht mag worden. Dit klemt temeer nu de IRO's veel tijd en aandacht moeten geven aan een groot aantal omvangrijke infrastructuurprojecten.

Het grootste deel van de maatregelen die de minister van VROM in 1993 en 1997 aan de Tweede Kamer toezegde om het toezicht op de uitvoering van de WRO en de handhaving van bestemmingsplannen op een hoger plan te brengen, is onvoldoende van de grond gekomen. Verschillende evaluaties en studies in de afgelopen jaren zijn niet structureel omgezet in verbetering van de inzet van de IRO's. Door het ontbreken van centraal geformuleerde beleidskaders voor zowel toezicht als doorwerking van rijksbeleid is er onvoldoende samenhang en professionaliteit in de werkzaamheden van de inspecties. Mede daardoor is er geen sprake van structurele samenwerking met andere inspecties, binnen en buiten het ministerie. Aan noodzakelijke randvoorwaarden voor effectief functioneren is per saldo niet voldaan. Met deze constatering voelt de Rekenkamer overigens geen oordeel over het vele en belangrijke werk dat door medewerkers van de inspecties in de gegeven omstandigheden wordt verzet.

Op grond van haar onderzoek beveelt de Rekenkamer een grondige heroverweging aan van de planning en werkwijze over de volle breedte van het werk van de IRO's. In de huidige situatie bevinden de IRO's zich in het spanningsveld tussen enerzijds de wens van de wetgever om kleine inspecties te hebben, die zich moeten bezighouden met de grote lijnen van de ruimtelijke ordening en ruimte moeten laten voor lokale afwegingen en belangen, en anderzijds de plicht tot uitvoering van wettelijk vastgelegde taken, waarbij het ruimtelijke ordeningsbeleid van lagere overheden tot in detail moet worden beoordeeld. Vooralsnog leiden de bevindingen van de Rekenkamer niet zonder meer tot de aanbeveling om de personele capaciteit van de inspecties uit te breiden, al vraagt de Rekenkamer zich af of acht mensen een reële formatie is voor het toezicht op de ruimtelijke ordening voor heel Nederland.

In de heroverweging zou aandacht geschonken moeten worden aan de ontwikkeling van beleidskaders, het opzetten en gebruiken van een monitoringsysteem, samenwerking met andere inspecties en de toepassing van interventie-instrumenten.

### 5.1 Reactie minister

De minister van VROM heeft in zijn reactie aangegeven de strekking van het rapport in grote lijnen te delen. Hij beschouwt het rapport als goede steun om verdere verbeteringen te bereiken.

De minister constateert dat de Rekenkamer de derde taak van de IRO's, bijdrage aan beleidsvorming, niet bespreekt en in de conclusies en aanbevelingen de nadruk legt op de toezichtstaak. De minister is van mening dat alle drie de taken in ogenschouw genomen moeten worden. Het zorgdragen voor de doorwerking van het ruimtelijk beleid in het beleid van andere overheden en de handhavingstaak anderzijds zijn volgens de minister even belangrijk en kunnen niet zonder elkaar. De minister streeft ernaar om het evenwicht tussen deze taken ook in de capaciteit tot uitdrukking te laten komen.

De minister schrijft verder dat er verbeteringen in de werkwijze van de IRO kunnen worden aangebracht. De aanbevelingen van het rapport kunnen daarbij worden gebruikt, maar in welke mate is afhankelijk van de discussie over het wettelijke stelsel van de ruimtelijke ordening en over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden.

De minister is van mening dat niet zozeer het beleidskader maar het procedurele kader versterking behoeft: prioriteitstelling, afspraken over toepassing sancties en monitoring. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zal zoveel mogelijk helderheid gegeven worden over het rijksbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening, maar daarbij moet ruimte worden gelaten voor nadere, lokale en latere afwegingen. Bij het bestemmen van de fysieke ruimte gaat het immers om de afweging van belangen in een bepaald gebied. Deze wordt niet bepaald door harde normen en kan per locatie anders uitvallen. Het blijft de rol van de IRO's om in die afweging het rijksbeleid veilig te stellen.

Het aantal negatieve adviezen dat in het kader van de artikel 19 WRO-procedure wordt afgegeven vindt de minister geen maatstaf voor de beoordeling of de inspectie er voldoende voor zorgt dat het nationale ruimtelijk beleid zijn doorwerking vindt.

De aansporing van de Rekenkamer dat schriftelijke vastlegging van oordelen, meer onderlinge afstemming en meer aansturing door de centrale beleidsdirectie de kwaliteit verbeteren, zal ter harte worden genomen.

Naar aanleiding van het punt van verdeling van verantwoordelijkheden geeft de minister aan dat een sleutelrol voor gemeenten is weggelegd, aangezien zij het bestemmingsplan opstellen en vervolgens moeten handhaven, terwijl rijk en provincie daarvoor de kaders aangeven voor zover het de grenzen van de gemeenten overstijgende zaken betreft. Om te voorkomen dat de inspectie teveel op de stoel van de lagere overheid zou gaan zitten is al bij de instelling de omvang van de inspecties beperkt gehouden. Zij spelen op enige afstand en op hoofdlijnen hun rol. Om dezelfde reden zijn de sanctiemogelijkheden van de IRO's beperkt gehouden.

De minister overweegt of een steviger rol voor het rijk in de toekomst nodig of wenselijk is: minder marges in het beleid, meer gedetailleerde rijksbemoeienis bij provinciale en gemeentelijke planvorming en een strakker toezicht op de handhaving. Dat bepaalt ook de noodzakelijke omvang van de IRO's.

Over monitoring merkt de minister op dat hij het eens is met de Rekenkamer dat de IRO tot taak heeft een actueel overzicht te hebben van de

stand van zaken inzake de doorvoering van het nationale ruimtelijk beleid in de ruimtelijke plannen van lagere overheden. De verbeteringen van het instrument «artikel 19 WRO», zoals thans in overleg met de Tweede Kamer worden doorgevoerd, hebben mede tot doel gemeenten te stimuleren over actuele bestemmingsplannen te beschikken. De IRO heeft bovendien tot taak zich een oordeel te vormen over de vraag of gemeenten de WRO-voorschriften correct uitvoeren en bestemmingsplannen naar behoren handhaven. Een monitoringsysteem is hier van waarde. De minister zal daarvoor de nodige actie ondernemen.

De minister wijst op de grote werkdruk die is ontstaan bij de IRO's vanwege hun geringe bezetting en de omvang van hun drie taken. De minister erkent dat verbeteringen langzamer tot stand komen dan wenselijk is, en dat de toegezegde verbeteringen uit 1993 en 1997 nog maar gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Voor veel resterende punten zijn inmiddels verbeteracties gestart; de overige punten maken deel uit van de komende Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening of de herziening van de WRO. Meer specifiek noemt de minister de volgende punten:

- In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zal erop worden toegezien dat beleidsuitspraken op een toetsbare en handhaafbare wijze in de nieuwe planologische kernbeslissing worden opgenomen.
- In de voorgenomen fundamentele herziening van de WRO zal de verhouding tussen bestuurslagen bij de bepaling en de uitvoering van het ruimtelijk beleid aan de orde worden gesteld. Daarbij wordt gezien hoe een effectieve en efficiënte doorwerking van het ruimtelijk beleid kan worden bevorderd en zal een bezinning plaatsvinden op bestaande en te ontwikkelen interventiemiddelen. Ook de mogelijkheden tot verbetering van het handhavingsinstrumentarium zullen worden meegenomen.
- Vooruitlopend op de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de voorgenomen wetwijziging zal het aantal gemeenteonderzoeken worden geïntensiveerd en zal aansluiting worden gezocht bij lopende toezichtsactiviteiten van andere handhavingspartners. Versterking van de samenwerking van de VROM-inspecties wil de minister bereiken door samenvoeging van deze inspecties; de actie hiervoor is gestart.

De minister schrijft ten slotte dat hij zal bezien in hoeverre het rapport van de Rekenkamer is te betrekken bij het formuleren van voorstellen voor de verbetering van de rijksinstrumenten en een effectieve inzet daarvan (motie-Van Gent).

## **5.2 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van de minister.

De Rekenkamer is het niet eens met de constatering van de minister dat zij in de conclusies te veel nadruk zou leggen op de toezichtstaak: zowel het bevorderen van doorwerking als het toezicht zijn in ogenschouwen genomen. Wel is het zo dat de conclusies die zijn getrokken over toezicht in grote lijnen ook gelden voor de taken op het terrein van de doorwerking. Het gaat dan onder meer om de conclusies over het gebrek aan centrale sturing en het ontbreken van een procedureel kader, van toetsingskaders en van een monitoringsysteem.

Wat de artikel 19 WRO-procedure betreft is de Rekenkamer het met de minister eens dat het geringe aantal negatieve adviezen op zichzelf geen maatstaf is voor de beoordeling of de inspectie voldoende toegevoegde waarde heeft. Het gaat erom dat dit geringe aantal negatieve adviezen doorgaans zonder gevolgen blijft: provincies volgen ongeveer de helft van die adviezen niet op, waardoor plannen toch worden gerealiseerd.

De Rekenkamer is verheugd te vernemen dat de minister op diverse terreinen verbeteracties in gang heeft gezet om de werkwijze van de IRO's te verbeteren. Wel vindt zij de genoemde verbeteracties nog weinig concreet. Zij vraagt zich af wat er nu gaat gebeuren met bijvoorbeeld de monitoringfunctie, hoeveel extra gemeenteonderzoeken er uitgevoerd zullen gaan worden, hoe aangesloten zal gaan worden bij de toezichtsactiviteiten van andere partners, hoe effectieve en efficiënte doorwerking kan worden bevorderd, enzovoort. Bovendien vraagt zij zich af op welke termijn een en ander zijn beslag zal krijgen. Ook vraagt zij zich af hoe een en ander in te passen is in de kleine organisatie die nu al te kampen heeft met een grote werkdruk, zoals de minister aangeeft.

De Rekenkamer hoopt dat alle aangekondigde verbeteracties zullen leiden tot de door haar aanbevolen fundamentele heroverweging over de volle breedte van het werk van de inspecties, en zich niet zullen beperken tot halve maatregelen.

*Rijksbeleid ten behoeve van stedelijke knooppunten.* B&A Groep beleidsonderzoek & -Advies BV, 1993.

*Verstedelijking; de stand van zaken en analyse.* Universiteit van Amsterdam en Katholieke Universiteit Nijmegen, 1994.

*Evaluatie ABC-locatiebeleid.* Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1994.

*Restrictief beleid; doorwerking in provinciaal beleid.* Katholieke Universiteit Nijmegen, 1995.

*Stedelijke knooppunten II; evaluatie markteffecten en doorwerking bij provincies.* Buck Consultants International, 1995.

*Koersen tussen rijk en provincies; evaluatie van de doorwerking van het koersenbeleid voor het landelijk gebied naar het provinciaal ruimtelijk beleid.* Universiteit Utrecht, 1995.

*ABC-locatiebeleid; doorwerkingsonderzoek op gemeentelijk niveau.* Afstudeeronderzoek, 1996.

*Communicatie-onderzoek Koersenbeleid provincies en gemeenten.* Assets Communicatie Management, 1996.

*Doelgroepen voor communicatie inzake het koersenbeleid.* Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen, 1996.

*Instrumentatie van het restrictief beleid.* Katholieke Universiteit Nijmegen, 1997.

*Slotbeschouwing programma Evaluatie Vino/Vinex «Al doende leert men».* RPD, 1997.