

University of Groningen

Ontgrondingen in Engeland (Deel III)

Ike, Paul; Voogd, Henk

Published in:
Ontgrondingen over de grens

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
1987

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Ike, P., & Voogd, H. (1987). Ontgrondingen in Engeland (Deel III). In P. Ike, & H. Voogd (editors), *Ontgrondingen over de grens* (blz. 131-177). Geo Pers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

D E E L III

ONTGRONDINGEN IN ENGELAND

INLEIDING DEEL III

In Groot-Brittannië bestaat bij de overheid een sterke planningstraditie, waarvan de wortels terug gaan naar het eind van de negentiende eeuw. Tot in deze eeuw was de aandacht voor wat betreft het ruimtelijke beleid echter in hoofdzaak gekoncentreerd op het planmatig benaderen van stedelijke ontwikkelingen; specifiek regionale vraagstukken -zoals ontgrondingen- kregen nog nauwelijks gerichte aandacht. Met de introductie van de 'Town and Country Planning Act' van 1934 werd aan de planmatige aanpak van niet-stedelijke gebieden -op papier- een zwaarder accent gegeven, maar doordat dergelijke plannen een vrijblijvend karakter bezaten, stelden ze in de praktijk weinig voor. Met name de coördinatie van bovengemeentelijke zaken kwam niet of nauwelijks uit de verf. Dit had tot gevolg dat in 1940 besloten werd een speciaal 'Ministry for Public Works and Plannification' op te richten, waarmee de rijksoverheid voor het eerst een middel had om de gemeentelijke autonomie te attackeren.

De grondslag voor de hedendaagse ontgrondingen-planning is gelegen in de herziening van de 'Town and Country Planning Act' in 1947. Op basis van deze wetgeving is aan een groot aantal ontgrondingen toestemming ('planning permission') verleend, waarvan diverse thans nog operationeel zijn. De huidige planning-wetgeving in Groot-Brittannië dateert uit 1971 ('Town and Country Planning Act 1971'). Alhoewel men in de praktijk hiermee redelijk uit de voeten kon, bleek deze 'algemene' ruimtelijke ordeningswetgeving toch onvoldoende aan te sluiten bij de specifieke eigenschappen van 'minerals planning'. Er bleek met name van overheidswege te weinig greep te zijn op de nabestemming van ontgrondingen en mijnbouw.

In het begin van de jaren zeventig werd een tweetal officiële advieskommissies in het leven geroepen, die op de hedendaagse ontgrondingen-planning in Groot Brittannië grote invloed hebben gehad. Op de eerste plaats betreft dit de zogenaamde **Stevens-kommissie**, die na vier jaren arbeid in 1976 met een omvangrijk rapport kwam: 'Planning Control over Mineral Working'. In dit rapport wordt uitvoerig ingegaan op de procedurele problemen en (mogelijke nieuwe) wet-en regelgeving op het gebied van ontgrondingen en mijnbouw. Parallel aan de Stevens-kommissie was de zogenaamde **Vernay-kommissie** werkzaam aan de bestudering van de inhoudelijke problemen rond oppervlaktedelstoffenwinning. Deze kommissie kwam eveneens in 1976 met haar rapport: 'Aggregates: The Way Ahead'.

De aanbevelingen van deze commissies hebben in de praktijk van de Britse planning veel aandacht ontvangen en zijn in belangrijke mate de reden geweest dat in 1981 een aanvulling op de 'Town and Country Planning Act' van 1971 kwam, die primair artikelen bevatte over ontgrondingen en mijnbouw: de 'Town and Country Planning Minerals Act'. Aan een nieuwe versie van de praktische uitwerking van deze wet in richtlijnen wordt ten tijde van het schrijven van het onderhavige rapport de laatste hand gelegd. Op basis van de wel reeds in het bezit zijnde concept-tekst van deze 'Control of Mineral Workings', zal in de volgende hoofdstukken een beeld worden geschetst van het ontgrondingenbeleid in Groot-Brittannië.

In hoofdstuk zes zal een overzicht worden gegeven van het actuele ontgrondingenbeleid en de hierbij geldende regelgeving. In hoofdstuk zeven zal een toelichting worden gegeven aan de hand van een voorbeeld, namelijk de county Yorkshire. Een meer algemene beschouwing over planning in Groot Brittannië kan worden aangetroffen in de bijlage van dit derde deel.

6. ONTGRONDINGENBELEID EN BESTUURLIJK INSTRUMENTARIUM

6.1 INLEIDING

De 'mineral' planning in Groot-Brittannië is sedert het eind van de jaren zeventig danig in beweging. Alhoewel de ontgrondingen volledig in de integrale ruimtelijke planning ('Town and Country Planning') zijn ingebed, is er in de laatste jaren in toenemende mate afzonderlijk aandacht -zowel door middel van specifieke studies (survey's, prognoses, e.d.), als in de vorm van 'subject'-plannen- aan ontgrondingen geschonken. Daarbij zijn voor de beleidsinstanties op diverse geografische niveaus verschillende taken weggelegd. In paragraaf 6.2 zal hierop nader worden ingegaan.

De wetgeving welke is neergelegd in de 'Town and Country Planning (Minerals) Act' van 1981 en het hierop te baseren beleid wordt in paragraaf 6.3 nader toegelicht. Ter voorkoming van eventuele misverstanden dient hierbij opgemerkt te worden dat deze wetgeving betrekking heeft op alle vormen van delfstoffenwinning, dus ook -bijvoorbeeld- kolenmijnen. Gelet op de doelstelling van de onderhavige verkenning zal de aandacht echter beperkt blijven tot de zogenaamde 'aggregates' (zand, grind, kalksteen, e.d.).

Bij het doorwerken van de vele literatuur die over dit onderwerp beschikbaar is, is een aantal aandachtspunten opgevallen (waaronder de relatie ontgrondingen - afvalstoffenbeleid). In paragraaf 6.4 zal hierop nader worden ingegaan. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk is gewijd aan het trekken van conclusies, mede in relatie tot de Nederlandse situatie (paragraaf 6.5).

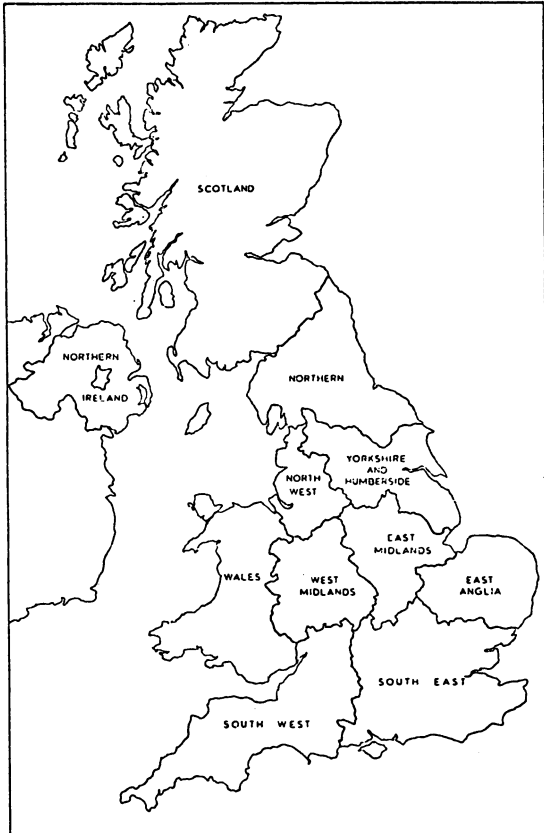
6.2 BELEIDSVORMING EN BELEIDSINSTANTIES

Zoals ook in de bijlage wordt uiteengezet, wordt de ruimtelijke planning in Groot-Brittannië op een drietal geografische nivo's vorm gegeven:

- a) Op het nationaal nivo via wetgeving en algemene beleidslijnen;
- b) Op het county nivo via zogenaamde 'structure plans'; en
- c) Op lokaal nivo via 'local plans', waarbij drie soorten plannen onderscheiden worden: 'district plan' (voor deelgebied van County); 'action area plan' (voor deelgebieden waar op korte termijn nieuwe ontwikkelingen plaats vinden); en het 'subject plan' (sektor-plan).

Deze structuur vormt de grondslag voor de Britse 'Town and Country' planning, waarvan de ontgrondingenplanning een geïntegreerd onderdeel vormt (tesamen met -bijvoorbeeld- ruimtelijk-ekonomische planning, volkshuisvesting, recreatie-planning, etc.). Zoals reeds is opgemerkt, bleek deze structuur in de jaren zestig en zeventig niet volledig tegemoet te kunnen komen aan de specifieke kenmerken van de ontgrondingenproblematiek. Met name de nabestemming (herinrichting), de lange voorbereidingstijd, en de grote onzekerheden inzake vraag en aanbod van delfstoffen, noopten tot een meer gerichte aanpak. In het eerder gememoreerde Stevens-rapport uit 1976 werd daarom min of meer een pleidooi gehouden om voor de delfstoffenwinning een apart planningsregime te ontwikkelen (vergelijk de Nederlandse sektorbenadering). Dit pleidooi is niet volledig overgenomen.

Alhoewel in de beschikbare literatuur over dit onderwerp nauwelijks informatie werd aangetroffen, is -blijkens de 'minerals'- aanvulling van de 'Town and Country Planning Act' van 1981- expliciet gekozen voor handhaving van de integrale ruimtelijke ordeningsoptiek. Wel is in navolging van het advies van de Stevens en Vernay kommissie besloten om de koördinatie van de ontgrondingenplanning tussen County's te versterken door op regionaal nivo zogenaamde **Regional Aggregates Working Parties** (RAWP's) in het leven te roepen. Dit is opmerkelijk, omdat in Groot-Brittannië op het regionaal nivo geen zelfstandige bestuurslaag bestaat! Als geografische indeling voor de RAWP's is men uitgegaan van de zogenaamde economic regions (zie Figuur 6.1). Een andere opmerkelijke konstatering is dat de Regional Aggregates Working Parties zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale overheid (Department of the Environment), de lokale overheden, het betrokken bedrijfsleven en onafhankelijke adviseurs c.q. belangenorganisaties. In hoofdstuk 7 zal op deze samenstelling in concreto worden teruggekomen.



Figuur 6.1 Regionale indeling van Groot-Brittannië in economic planning regions

In tegenstelling tot het traditionele ruimtelijke orderingsbeleid wordt het ontgrondingsbeleid dus op vier geografische nivo's vastgesteld. In Tabel 6-1 wordt dit schematisch weergegeven.

GEOGRAFISCH BELEIDSNIVO	PRIMAIRE INSTANTIE
A. Nationaal nivo	
Wetgeving.	Parlement.
Aangeven nationale beleidsdoelstellingen.	Departementen.
Verzameling en bewerking van statistieken.	BSO, BSG.
Veldwerk en onderzoek.	BGS, departementen.
Identifikatie van trends, richtlijnen.	NCG.
B. Regionaal nivo	
Kwantificering van regionale vraag en aanbod.	RAWP.
Regionale uitwerking van nationaal beleid.	RAWP.
Integratie met overige regionaal beleid.	County Councils.
C. County nivo	
Uitwerking en integratie van beleid in Structure Plans en aangeven van relaties met andere beleidsterreinen.	County Councils.
Kwantificering van vraag en aanbod op county nivo en toepassing richtlijnen.	County Councils.
D. Gemeentelijk nivo	
(a) Uitvoering van beleid.	County Councils.
Maken van lokale 'mineral plans' en aangeven van relaties met andere ontwikkelingen en identificeren van 'areas of commitment' voor toekomstige ruimtereserveringen voor ontgroningen.	County Councils met District Councils en delfstoffenproducenten.
(b) Verlenen van 'planning permissions' voor nieuwe ontgroningen.	County Councils.
Kontrolé en beheer van ontgroningen teneinde milieukonflikten te reduceren en herinrichting zeker te stellen.	County Councils, delfstoffen-producenten en MAFF.
Afkortingen: BSO = Business Statistics Office BGS = British Geological Survey NCG = National Coordinating Group RAWP = Regional Aggregates Working Parties MAFF = Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.	

Tabel 6.1 Beleidsinstanties die primair bij ontgroningenplanning betrokken zijn

De taken op nationaal nivo liggen voor de hand en Tabel 6-1 vereist in dit verband dan ook weinig toelichting. Het enige opmerkelijke feit is dat ook hier sprake is van een aanvullend coördinatie-orgaan, in de vorm van de **National Coordinating Group (NCG)**, voor de Regional Aggregates Working Parties. Over de werkwijze en taakuitvoering van de NCG is bij de onderzoekers op dit moment helaas nog weinig duidelijkheid.

Op het regionale nivo is -zoals reeds is opgemerkt- een belangrijke taak weggelegd voor de RAWP's. Zij dragen zorg voor het opstellen van jaarlijkse 'produktietaakstellingen' en het 'monitoren' van de feitelijke ontwikkelingen. Daarnaast hebben de betrokken County's onderling de verantwoordelijkheid om relaties te leggen met andere regionale problemen en ontwikkelingen. Het is op dit moment niet duidelijk op welke wijze op dit nivo conflicten worden opgelost, omdat niet alle County's formeel een vertegenwoordiging behoeven te hebben in de RAWP. Alhoewel de RAWP's zich nadrukkelijk ook met de aanbodzijde moeten bezig houden, hebben de onderzoekers de indruk dat tot op heden in de werkzaamheden in sterke mate de vraagzijde (met name via prognoses) is benadrukt. Onduidelijk is of dit veroorzaakt wordt door een gebrek aan informatie van de zijde van de onderzoekers of dat hier bewust afstand wordt genomen van meer conflictrijke aanbod-diskussies (in relatie tot afstemmingsproblemen e.d.).

Tabel 6-1 illustreert duidelijk dat de County Councils in feite de zwaarste verplichtingen inzake de ontgrondingsplanning hebben. Enerzijds moeten de produktietaakstellingen vertaald worden in de Structure Plans (vergelijkbaar met de Nederlandse streekplannen), maar tevens hebben ze een initierende rol bij het maken van gedetailleerde lokale plannen (tesamen met districtbestuur en producenten). In het Structure Plan moet indicatief worden aangegeven in welke mate de County in staat is aan de eventuele toekomstige vraag naar bepaalde delfstoffen te voldoen; de stappen die doorlopen worden om dit te bewerkstelligen; het veilig stellen van voorraden; en het minimaliseren van de schade aan het fysieke en natuurlijke milieu.

De uitwerking van de Structure Plans op lokaal nivo wordt vrijgelaten: ofwel met kiest voor een 'subject plan' voor de totale County, ofwel er worden 'district plans' opgesteld. In beide gevallen betreft het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van County en District autoriteiten. De volgende typen gebieden moeten in dergelijke plannen worden aangegeven:

- a) Gebieden die voor toekomstige ontgrondingen gereserveerd worden waarbij bewezen is dat de delfstoffen technisch en economisch winbaar zijn;

- b) Gebieden waarvan bekend is dat er -met een redelijke kans- voldoende winbare delfstoffen zijn, maar waarover de kennis nog ontoereikend is om een preciese situering aan te geven;
- c) Gebieden waarvan bekend is dat er eventueel winbare delfstoffen zitten en die beschermd ('safeguarded') moeten worden tegen eventuele ontwikkelingen die latere ontgroningen onmogelijk maken;
- d) Gebieden waarover een algemene consensus bestaat dat ze nimmer voor een ontgroning in aanmerking komen.

De drie eerstgenoemde typen gebieden kunnen elkaar in de praktijk (gedeeltelijk) overlappen. Producenten kunnen in principe voor gebieden 'planning permissions' aanvragen bij de 'District Authorities'. Voor elk van deze typen gebieden moeten expliciet criteria worden gespecificeerd op basis waarvan een dergelijke 'permission' in principe verleend kan worden. De criteria voor b) en c) zijn uiteraard strenger dan voor a). In de volgende paragraaf wordt op het verstrekken van 'planning permissions' teruggekomen.

Het is -tenslotte- opmerkelijk dat het bedrijfsleven in Groot-Brittannië expliciet bij de beleidsvoorbereiding en planvorming is ingeschakeld. Zowel op regionaal nivo als op lokaal nivo is er sprake van een actieve participatie. Het is op dit moment nog onduidelijk op welke wijze het bedrijfsleven voor overleg wordt geselecteerd, d.w.z. wie wel en wie niet?

6.3 REGELGEVING EN BELEID

Ondanks (of dankzij?) het feit dat ontgrondingsplanning in Groot-Brittannië is geïncorporeerd in het ruimtelijke ordeningsbeleid, wordt aan de continuïteit van oppervlakedelfstoffenwinning -impliciet- een hoge prioriteit toegekend. Dit komt wellicht het beste tot uiting in de doelstellingen die gehanteerd (moeten) worden bij het **afwegen** van ontgrondingen 'claims' ten opzichte van andere 'claims' (DOE, 'The Control of Mineral Working', 1985):

- a) Het zekerstellen van de delfstoffenvoorziening met inachtneming van de bescherming van het milieu;
- b) Het zekerstellen dat de overlast, schade en verlies aan natuurschoon vanwege ontgrondingen worden geëlimineerd dan wel gereduceerd tot een acceptabel nivo;
- c) Het zekerstellen dat schade aan het land snel and effectief wordt hersteld en dat het land na beëindiging van een projekt weer een maatschappelijk zinvolle funktie heeft;
- d) Het voorkomen van een onnodige 'sterilisatie' van delfstoffen, door het 'open houden' van gebieden voor eventuele toekomstige ontgrondingen.

Bij het doorlezen van de vele rapporten over ontgrondingen wordt duidelijk dat in het bijzonder aan de doelstellingen a) en d) een groot gewicht wordt toegekend. Dit blijkt ondermeer uit de taak die in het hiervoor genoemde DOE-dokument aan Structure Plans wordt toegekend. In sektie 3.9 staat expliciet vermeld dat deze plannen een overzicht moet geven van gebieden waar ontgrondingen mogelijk zijn en dat "policies which rule out all forms of working within an area will not be acceptable unless there are exceptional circumstances to justify them". Ten aanzien van doelstelling d) wordt onder andere opgemerkt dat "As minerals resources are finite, those which might be worked at a future date should, wherever possible, be safeguarded against sterilization by other types of development. This can be achieved by a general structure plan policy applicable throughout the county, or preferably, by more specific policies relating to areas where protection is seen to be paramount. Policies to ensure the extraction of minerals prior to other development may be appropriate." (sektie 3.10)

Zoals reeds in de vorige paragraaf is opgemerkt, worden aanvragen voor ontgrondingen formeel beoordeeld aan de hand van kriteria in het local plan en structure plan, die de voorwaarden voor winning in het betreffende gebied aangeven. Opmerkelijk hierbij is dat "conditions which restrict the extraction of a mineral by reference to the use of that mineral for a particular purpose or for the supply of a particular consumer are generally unacceptable." (sektie 3.14) Vergelijk deze stellingname met het in Nederland (betwiste) onderscheid tussen 'regionale en nationale winningen'!

Een 'planning permission' wordt aangevraagd bij de local planning authority (meestal district of county council). Daarvoor bestaat een standaard formulier, dat vergezeld dient te gaan van een gedetailleerd projectplan. Een beslissing over het al dan niet goedkeuren van een 'planning permission' dient genomen te worden binnen 8 weken nadat een korrekte aanvraag is binnen gekomen. Deze periode kan -indien het bedrijf en de overheid hierover overeenstemming hebben- worden verlengd (met een onbepaalde tijd): "Postponement of a decision will, however, be practicable or desirable only in a limited range of applications -for example- in order to study the possible effects on the environment of the proposed workings in greater detail" (5.10).

Er zijn omstandigheden denkbaar (bijvoorbeeld continuïteit van het productieproces) dat een beslissing snel genomen moet worden. Deze toestemming kan dan betrekking hebben op een deel van de aanvraag. Opmerkelijk is dat expliciet gewezen wordt op de mogelijkheid voor een 'local authority' om een dergelijke toestemming voor een deelgebied te gebruiken "to enable them to judge the capabilities of the operator in achieving satisfactory results" (5.11). Dit betekent dat de **kwaliteit van het werk** van een producent criterium kan zijn voor het al dan niet toekennen van een 'permission' ! Dit is een interessante gedachte, omdat in Nederland tot op heden de kwaliteit van de individuele producent niet lijkt mee te spelen in de discussies (vergelijk de Nederlandse tendenzen om tot 'pooling van producenten' te komen).

	Verkoop (x1000t)	Uitstaande vergunde reserve (x1000t)	Tijd van reserve bij huidige verkoopsnelheid
1974	35.615	382.100	10.7
1975	35.257	370.400	10.5
1976	31.582	371.900	11.8
1977	30.449	375.900	12.3
1978	32.082	365.500	11.4
1979	33.290	358.900	10.8

Bron: Standing Conference (1981)

Tabel 6.2 Verkoop en reserves met 'planning permission' van oppervlaktedelfstoffen in Londen en Z.O.-Engeland

Aan het toekennen van een 'planning permission' zijn voor de producent relatief geringe kosten verbonden (20 pond per 0,1 ha tot een maximum van 3.000 pond). Tegen het (niet) toekennen van een 'planning permission' kan uiteindelijk bij de 'Secretary of State' in beroep worden gegaan. Door gebrek aan informatie hebben de onderzoekers op dit moment te weinig inzicht in deze beroepsgang.

De in de inleiding van deze paragraaf eerstgenoemde doelstelling van het ontgrondingenbeleid wordt ondermeer in de praktijk gebracht door het werken met zogenaamde 'landbanks', in het Nederlands beter bekend als 'ijzeren voorraad'. De omvang van deze 'landbanks' is afhankelijk van het soort delfstof: "In the case of sand or gravel, for example, the policies should aim to provide for the release of land to maintain a stock of permissions sufficient for about 10 years' extraction over the county as a whole. For some other minerals, for example limestone, a longer period will usually be appropriate."(3.7). In andere woorden: een ijzeren voorraad van 10 jaar op county-nivo wordt dus (minimaal) gebruikelijk geacht. Dat hier in de praktijk ook mee gewerkt wordt moge blijken uit een monitoring-rapport van 'London and South East Regional Planning' over de jaarlijkse verkoop en de nog uitstaande vergunde reserves per 31 December van de jaren 1974 tot en met 1979 (zie Tabel 6.2).

6.4 OVERIGE OPMERKELIJKE KENMERKEN

In deze paragraaf zal nog kort worden stilgestaan bij een aantal opvallende kenmerken van het Britse ontgrondingenbeleid, namelijk het gebruik van financiële compensaties, de recente nadruk op de herinrichting, en -mede in relatie hiermee- de accentuering van het gebruik van afvalstoffen voor de opvulling van ontgrondingen. Tot slot zal nog worden ingegaan op de behandeling van milieu-aspekten bij de ontgrondingenplanning.

De 'Town and Country Planning (Minerals) Act' uit 1981 bestaat voor Engeland and Wales uit 18 secties, waarvan maar liefst 6 gewijd zijn aan het recht op **kompensatie** van "persons interested in land" of "a person who is without an interest in the land itself but has an interest in minerals in, on or under it" (sektie 12). Alhoewel de onderzoekers ten tijde van het schrijven van dit rapport nog onvoldoende inzicht hebben in de praktische en juridische reikwijdte van deze wetsartikelen, is in ieder geval duidelijk dat deze benadrukking van kompensatie met name een gevolg is van de in de vorige paragraaf besproken 'landbank' politiek en het feit dat het een producent in het verleden een 'planning permission' kon aanvragen en krijgen, zonder dat hij er daadwerkelijk op korte termijn gebruik van behoefde te maken; dan wel dat de 'permission' een veel groter gebied besloeg dan op korte termijn 'verbruikt' zou worden. Door de Minerals Act van 1981 is de mogelijkheid gekreëerd om dergelijke langdurige 'permissions' -indien gewenst- 'open te breken' en te wijzigen dan wel ongedaan te maken. De flexibiliteit en slagvaardigheid van het ruimtelijk beleid kan daardoor aanzienlijk worden vergroot. Bovendien is in de 1981-wet nadrukkelijk een artikel opgenomen waarin gesteld wordt dat de nieuwe 'planning permissions' aan een -door de County in overleg met de producent vastgestelde- termijn worden gebonden.

Een deel van 'up-dating' kosten als gevolg van een herziening van een 'permission' komt -ook in navolging van het advies van de Stevens-kommissie- voor rekening van de producenten. Voor het overige dient de overheid de betrokken producent financieel te compenseren, waarvoor een formule ontwikkeld is (schijnt te zijn) die gebaseerd is op de waarde van de resterende ontgraving en de 'levensduur'. Op dit moment is er nog weinig duidelijkheid over de konkrete uitwerking en eventuele praktische ervaringen met dit kompensatie-principe, noch welke overheid de kosten hiervan uiteindelijk moet dragen. Wel is het de taak van de County Council om 'regelmatig' de verstrekte 'planning permissions' te evalueren en waar nodig bij te stellen. Gedetailleerde gegevens hierover ontbreken echter (nog).

Een van de konklusies van de Stevens-kommissie uit 1976 betrof de konstatering dat ten minste 25% van de 'mineral workings' in hun 'permission' geen voorwaarden had staan met betrekking tot de 'restau-

ratie! Om deze reden is in de 1981-wet een apart artikel (section 5) opgenomen waarin expliciet wordt gesteld dat in toekomstige 'planning permissions' voorwaarden moeten worden opgenomen inzake de **herinrichting**. Opmerkelijk is dat de nabestemming zelf in zeer globale termen moet worden aangeduid, namelijk hetzij het gebruik voor landbouwdoel-einden, voor bosbouw of voor natuurschoon ('amenity'). Ook in het zeer recente (koncept)dokument 'The Control of Mineral Working' van het Department of the Environment (DOE) wordt nadrukkelijk gesteld dat "policies should not indicate a specific after-use" (section 3.16). Tevens wordt in dit dokument een pleidooi gehouden voor 'progressive or rolling restoration', waarbij zoveel mogelijk 'werk met werk' wordt gemaakt. Met andere woorden: men dient met de herinrichting niet te wachten totdat de ontgroning voltooid is, maar reeds in een zo vroeg mogelijk stadium hiermee een aanvang te maken.

Opvallend is de relatie die in diverse stukken wordt gelegd tussen de herinrichting en het **afvalstoffenbeleid**. In de secties 3.4 en 3.16 van het voornoemde DOE-dokument wordt nadrukkelijk gesteld dat een Structure Plan vergezeld dient te gaan van een dokument waarin een rechtvaardiging plaats vindt van het gevoerde delfstoffenbeleid in relatie tot relevante 'Waste Disposal Plans'. Zogenaamde inerte afvalstoffen worden normaal geaccepteerd als opvulmateriaal van waterplassen. Het gebruik van biologisch afbreekbare afvalstoffen wordt over het algemeen acceptabel geacht indien de op te vullen putten eerst droog worden gemalen en vervolgens afgedekt worden met klei of een ander ondoorlaatbaar materiaal, terwijl daarnaast een deugdelijk gecontroleerd afvalstoffenstortingsbeleid wordt gevoerd (sektie 9.15). Overige afvalstoffen komen niet in aanmerking omdat hierbij het grondwater ernstig verontreinigd kan worden. De Britse 'water authorities' zijn in principe verantwoordelijk voor deze vorm van opvulling. Mochten er conflicten zijn tussen de 'water authority' en de County, dan dient dit door onderhandeling worden opgelost. Alleen in het uiterste geval kan men de Secretary of State als scheidsrechter te hulp roepen (8.40).

Er is vrij veel gepubliceerd over 'Waste Management' in Groot-Brittannië. Omdat dit buiten de opdracht van het onderhavige onderzoek viel, is hieraan niet uitvoerig aandacht geschonken. Over de ervaringen in de praktijk (w.o. kosten-aspekt) is bij de onderzoekers (nog) niets bekend.

In Nederland zijn in de laatste jaren erg veel nieuwe wetten ontwikkeld op allerlei terreinen van het milieubeheer. In de rapporten over het ontgroningenbeleid in Groot-Brittannië is een soortgelijke ontwikkeling (nog) niet aangetroffen, hetgeen ten dele wellicht voortvloeit uit de beperkte tijd die de onderzoekers aan deze materie konden besteden. De milieu-aspekten van ontgroningen komen op allerlei nivo's aan de orde, hetgeen mede voortvloeit uit de geïntegreerde aanpak van ontgroningen in het totale ruimtelijke ordeningskader.

Toch bestaat de indruk dat de milieunormering minder stringent ontwikkeld en doorgevoerd wordt dan in Nederland. In een 'planning permission' kunnen een groot aantal voorwaarden worden opgenomen die in het bijzonder betrekking hebben op het reduceren dan wel terugdringen van minder gewenste milieu-effecten (bijvoorbeeld geluidhinder). Een situatie zoals in Nederland waarbij vanuit de rijksoverheid stringente richtlijnen zijn vastgesteld, waaraan voldaan moet worden, hebben de onderzoekers in Groot-Brittannië (nog) niet aangetroffen. De indruk bestaat dat men hier over het algemeen wat pragmatiser (realistischer?) met mogelijke milieuproblemen omspringt. Een tweetal illustraties moge dit verduidelijken.

De geluidhinder problematiek houdt in Nederland de ontgronders-gemoeieren nogal bezig omdat ontgrondingen in de Wet Geluidhinder in feite gelijk worden geschakeld met industrieterreinen (zogenaamde A-inrichtingen). Hierbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat -anders dan bij industrieterreinen- we bij ontgrondingen te maken hebben met tijdelijke en mobiele geluidbronnen. In het voornoemde DOE-dokument wordt dan ook terecht gekonstateerd dat "road construction works probably have the greatest similarity to mineral working operations" (sektie 8.54), hetgeen in de Nederlandse situatie echter wel een soepeler opstelling zou betekenen!

De tweede illustratie van de pragmatische werkwijze van de Britten betreft de diepte van de ontgrondingen, die in Nederland vanwege allerlei milieuproblemen (waaronder optreden van stratifikatie) vooraf in vergunningen aan banden wordt gelegd. In het DOE-dokument wordt hierover echter opgemerkt (8.20): "Conditions which seek to limit the depth of the excavation should in general be avoided, since they may result in a waste of minerals and a greater lateral area of working (...) and may increase working costs." Uiteraard ziet men ook hier wel dat er nadelige milieu-effecten aan kunnen zitten. "In rare instances there may be a case for a restriction of the depth of working to prevent the formation of a lagoon but the same result can often be achieved, without sterilising the mineral, by some refilling after extraction." Kortom, de gewenste diepte wordt als een probleem van de herinrichting, niet van de winning gezien.

6.5 KONKLUSIES

Er behoeft geen misverstand over te bestaan dat ontgrondingen ook in Groot Brittannië gerekend worden tot de minst gewilde vormen van grondgebruik. Of, zoals County planner Michael Thompson in een vorig jaar gehouden lezing flegmatisch vaststelde: "Whether you like it or not, if you consider the public's reaction, mineral extraction is one of the most unpopular forms of land development. It ranks with waste disposal and the more damaging forms of industrial development. But take heart - it is not considered by everybody to be as bad as sites for itinerants, maggot farms and fat-boilers". Dit citaat illustreert duidelijk de houding die Britse planner over het algemeen ten opzichte van ontgrondingen heeft: een noodzakelijk kwaad, waarmee te leven valt.

Bij het doornemen van de vele rapporten en nota's over ontgronden in Groot-Brittannië vallen een aantal zaken op, die hieronder puntsgewijs wordt samengevat:

- a) Er is een sterke betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de voorbereiding van het ontgrondingenbeleid en ontgrondingenplannen op diverse geografische nivo's;
- b) Er wordt veel aandacht geschonken aan het periodiek kwantificeren en prognosticeren van de vraag naar en het aanbod en de distributie van oppervlaktedelfstoffen, zowel door de -niet aan een formele overheid gebonden- 'Regional Aggregates Working Parties' als door de County Planning Offices; over het algemeen kan gesteld worden dat de planning van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening in Groot-Brittannië naar verhouding goed ontwikkeld is en -vooral in het laatste decennium- in toenemende mate door gerichte regelgeving en onderzoek ondersteund wordt.
- c) Er wordt gewerkt met 'ijzeren voorraden' (landbanks) aan vergunde terreinen voor minimaal 10 jaar;
- d) De County's moeten periodiek alle ontgrondingsvergunningen ('planning permissions') evalueren en -waar nodig- bijstellen c.q. annuleren;
- e) Vergunningen ('planning permissions') gelden voor een bepaalde tijd;
- f) Indien een County besluit om een 'permission' te wijzigen dan wel in te trekken, bestaat er een mogelijkheid voor de producent om een financiële compensatie te claimen;

- g) Het ontgrondingenbeleid is volledig geïntegreerd met het ruimtelijke ordeningsbeleid, waardoor een optimale integratie met andere sectoren kan worden nagestreefd. Bij afwegingsvraagstukken wordt aan het ontgrondingenbelang een zwaar gewicht toegekend.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport bestond nog weinig duidelijkheid over onder andere de wijze waarop produktietaakstellingen tot stand komen en over regio's worden verdeeld, de verdeling van winningsrechten, de milieuvergunningen die bij ontgrondingen een rol spelen en de daadwerkelijke relatie van ontgrondingenplanning en afvalstoffenplanning.

Over afstemmingsproblemen bij de beleidsvoorbereiding binnen de overheid is nog weinig informatie vrij gekomen. De beperkte beschikbare tijd en de gehanteerde onderzoeksmethodiek (namelijk literatuurstudie) zal hieraan mede debet zijn. Toch bestaat de indruk -maar niet meer dan dat- dat er in Groot-Brittannië over het algemeen minder sektordepartementen c.q. overheidsinstanties bij het ontgrondingsgebeuren betrokken zijn en dat de sectoren (bijvoorbeeld 'agriculture', 'water boards', etc.) alleen voor vrij specifiek op hun terrein liggende vraagstukken gekonsulteed worden. Bij verschil in inzicht tussen sectoren en de voor ontgrondingen verantwoordelijke planners wordt bijna ten allen tijde een oplossing mogelijk geacht via de weg der onderhandeling. In nog sterkere mate geldt dit ook voor conflicten tussen overheid en bedrijfsleven.

Het is mede in dit verband dat een van de aanbevelingen met de hoogste prioriteit uit het Stevens-rapport is dat de **deskundigheid** van de diverse overheden ten aanzien van het ontgronden moet worden vergroot. Daarnaast is het advies dat het bedrijfsleven meer deskundigheid zou moeten aantrekken op het terrein van planning en overheidsbeleid. Wellicht dat deze aanbeveling van het Stevens-rapport ook voor Nederland opgaat, nu met het thans ingezette ontgrondingenbeleid een geheel nieuw regime wordt opgezet?

7. EEN VOORBEELD: SOUTH YORKSHIRE

7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zal een schets worden gegeven van de ontgrondingen-planning in South Yorkshire. Dit is een willekeurig voorbeeld, waarvan de keuze primair bepaald is door het bij de onderzoekers beschikbare materiaal. Aangezien dit materiaal gepubliceerde (overheids)rapporten betreft, bestaat geen inzicht over de effectiviteit van de gehanteerde planningstructuur, noch kan een oordeel worden geveld over de problemen die zich tijdens de plan- c.q. beleidsvorming hebben voorgedaan. Door de zeer beperkte beschikbare tijd was een meer diepgaande case-studie echter niet mogelijk.

Het district South Yorkshire valt onder het werkgebied van de 'Regional Working Party On Aggregates' voor Yorkshire and Humberside (zie ook Figuur 6.1). In de volgende paragraaf zal worden toegelicht welke werkzaamheden deze RWPA concreet heeft verricht (c.q. heeft gepubliceerd).

De gegevens van de RWPA zijn voor het South Yorkshire County 'vertaald' en in globale termen in het 'Structure Plan' voor dit gebied opgenomen. Daarnaast is voor de County een 'subject plan' gemaakt, dat de naam meegekregen heeft van 'County Minerals Plan'. In paragraaf 7.3 wordt hierop nader ingegaan.

Op basis van het County Minerals Plan kunnen 'planning permissions' worden verstrekt. In de laatste paragraaf zal kort worden ingegaan op een in 1984 voor een deelgebied van South Yorkshire verstrekte 'permission'.

7.2 RWPA YORKSHIRE AND HUMBERSIDE

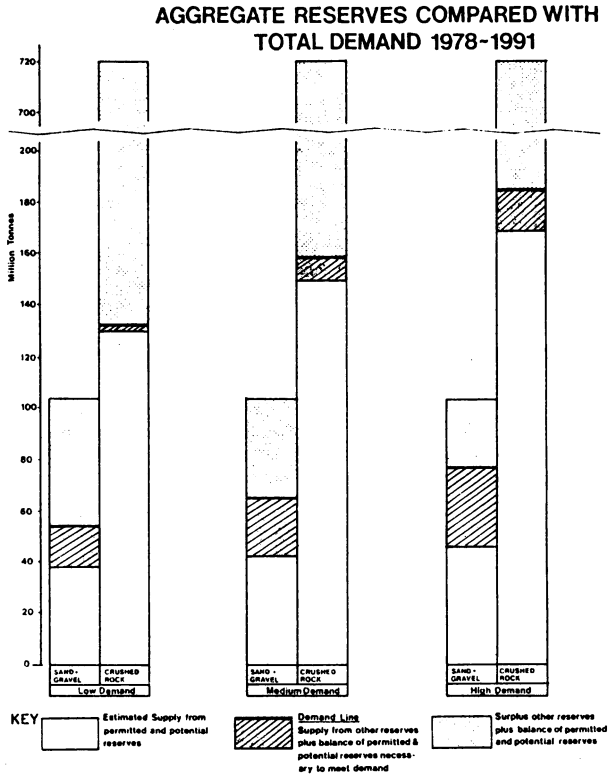
De eerste publikatie van de Yorkshire and Humberside "Regional Working Party on Aggregates" stamt uit 1977. Het is dus een van de eerste RWPA's die daadwerkelijk operationeel was. De samenstelling van deze kommissie is als volgt:

- twee vertegenwoordigers van de Department of the Environment
- twee vertegenwoordigers van de Ministry of Agriculture, Fisheries and Food
- zeven vertegenwoordigers van het bedrijfsleven
- een vertegenwoordiger van de British Geological Survey
- een vertegenwoordiger van de North Yorkshire County Council (+ een vaste vervanger)
- twee vertegenwoordigers van de West Yorkshire County Council (+ een vaste vervanger)
- een vertegenwoordiger van de Humberside County Council (+ een vaste vervanger)
- twee vertegenwoordigers van de South Yorkshire County Council
- de voorzitter van de RWPA, eveneens afkomstig uit South Yorkshire
- de secretaris van de RWPA, eveneens afkomstig uit South Yorkshire
- twee externe deskundigen

In 1980 heeft de RWPA twee rapporten gepubliceerd: een analyse van de lokale situatie op basis van een survey uit 1978 en een toekomstverkenning c.q. evaluatie van de regionale vraag- en aanbod-situatie. In 1982 is de vraag- en aanbod-analyse -enigszins uitgediept- herhaald en geaktualiseerd, waarbij een aantal mogelijke toekomstige knelpunten aan de orde zijn gesteld. In Figuur 7.1 wordt een schematisch overzicht gegeven van de situatie met betrekking tot de totale regio in de periode tot 1991. Opvallend is dat de cijfermatige situatie per County geprognosticeerd is -betrekkelijk gedetailleerd dus- en dat voor de meeste County's voldoende reserves aan vergund terrein beschikbaar bleken voor de diverse delfstoffen. In enkele gevallen (bijvoorbeeld Humberside) voorzag de RWPA mogelijke knelpunten in de voorziening van zand en grind, doch er wordt niet aangegeven welke maatregelen aan deze konklusie zijn verbonden !

Voor ons aandachtsgebied South Yorkshire wordt opgemerkt dat er voldoende reserves zijn aan zand en grind bij een doortrekking van de trendlijn, doch dat bij een optimistische prognose knelpunten kunnen optreden. Men voorziet dat deze County een beroep zal moeten blijven doen op import uit de East Midlands. Ook dit is opvallend, omdat dit een regio is die onder de hoede valt van een andere RWPA. Inhoeverre dit in East Midlands tot problemen kan leiden, wordt niet verder toegelicht. Ook in latere verslagen wordt hierop niet teruggekomen.

In het meest recente rapport (1985) wordt echter duidelijk dat het in 1982 gesignaleerde mogelijke knelpunt met betrekking tot de zand en grindvoorziening in South Yorkshire niet is uitgekomen. De vraag bleek lager te zijn dan was verwacht.



Bron: Yorkshire & Humberside RWPA, 1982.

Figuur 7.1 Een illustratie van de presentatie van delfstoffenreserves

Om een indruk te krijgen van de mate waarin de ontgrondingsplanning in de praktijk via 'planning permissions' geëffektueerd wordt, wordt in Tabel 7.1 een overzicht gegeven van het aantal toegekende en geweigerde ontgrondingsvergunningen per deelnemende County over de periode 1978-1984 voor zand en grind.

COUNTY	Aantal goedgekeurde aanvragen	Aantal afgewezen aanvragen
Humberside	14	3
North Yorkshire	28	2
South Yorkshire	10 (w.v. 4 na beroep)	1
West Yorkshire	4	0
REGIONAAL TOTAAL	56	6

Tabel 7.1 Overzicht van ontgrondingsvergunningen voor zand en grind in de periode 1978-1984

Het is wellicht representatief voor het Britse planningssysteem dat zeer veel aanvragen zijn goedgekeurd. Indien een aanvraag in overeenstemming is met een (goedgekeurd) plan en betrekking heeft op een gebied dat met de hoogst mogelijke prioriteit is aangewezen voor een ontgraving, dan bestaat het vermoeden dat er in principe weinig gronden meer aanwezig om de aanvraag te weigeren, tenzij de producent in de sfeer van projectfasering en herinrichting niet aan de voorwaarden kan respectievelijk wil voldoen. Op dit moment ontbreekt echter de informatie over de redenen waarom 6 aanvragen niet zijn gehonoreerd.

7.3 HET SOUTH YORKSHIRE COUNTY MINERALS PLAN

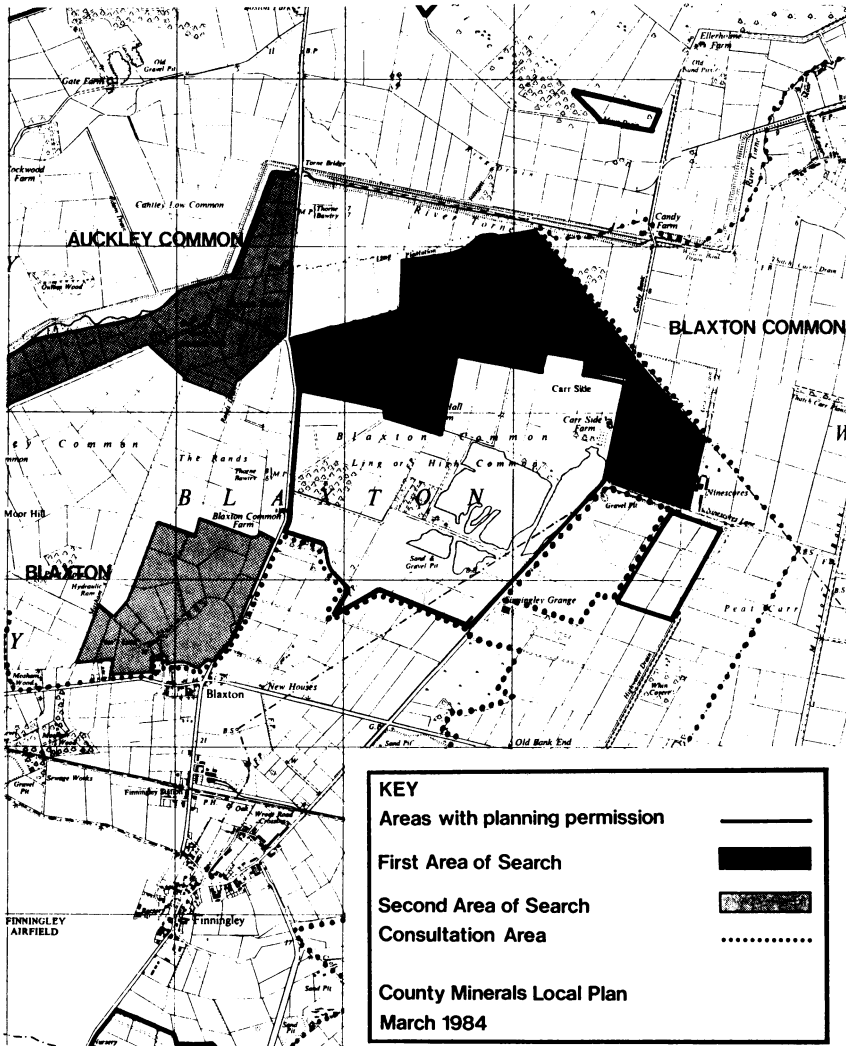
In 1979 is het South Yorkshire Structure Plan gepubliceerd, waarin de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor de County is vastgelegd. Op basis van dit structure plan is voor de ruimtelijke uitwerking van de ontgrondingsplanning gekozen voor een 'subject plan': het County Minerals Plan. In 1984 is dit (ontwerp)plan voor inspraak ter visie gelegd.

In dit plan worden de volgende 'mineralen' in detail behandeld: klei, zandsteen, zand, grind, veen, olie en gas en kolen. Daarnaast behandelt het ook nog enkele voorstellen over de winning van energie en ander materiaal uit afval. We zullen ons in deze paragraaf beperken tot de zand- en grindwinning.

De lokatiekeuze van potentiële ontgrondingen geschiedt aan de hand van een veelheid aan **kriteria**:

- het effect op de woon- en werkomgeving (gebaseerd op een inventarisatie van visuele impact, stof, geluid en andere verstoringen);
- de waarschijnlijke duur van het project;
- de voorgestelde eindtoestand;
- het effect op het landschap, aantrekkelijke dorpsgezichten, monumenten, wetenschappelijk of archeologisch waardevolle eenheden, natuurgebieden;
- het effect op de grondwaterstand, inclusief mogelijke restauratie via gecontroleerd afvalstorten;
- de kwaliteit van de landbouwgronden;
- de benodigde projectoppervlakte;
- de waarschijnlijkheid van een functioneel aantrekkelijke herinrichting;
- het effect op de agrarische structuur van het gebied;
- de beschikbaarheid van een goede ontsluiting via een hoofdweg;
- de verkeersgeneratie;
- de beschikbaarheid van scheepvaartroutes;
- de mate waarin bij bestaande ontgrondingen kan worden aangesloten.

In het rapport zijn de gebieden voor zand- en grindwinning aangegeven op een kaart met schaal 1 : 25.000, waarbij onderscheid is gemaakt tussen gebieden waarvoor reeds een 'planning permission' is verleend; gebieden, waarvoor nog geen 'permission' is verleend maar die als eerste in aanmerking komen ('first area of search'), gebieden die op de tweede plaats staan ('second area of search') en gebieden met de laagste prioriteit, die min of meer staan aangegeven om 'sterilisatie' van delfstoffen te voorkomen: de zogenaamde 'consultation areas'. Het is opmerkelijk dat deze 'consultation areas' een zeer groot gebied omvatten. In Figuur 7.2 wordt hiervan een illustratie gegeven.



Figur 7.2 Illustratie van een (deel) van de plankaart

7.4 EEN SOUTH YORKSHIRE PLANNING PERMISSION

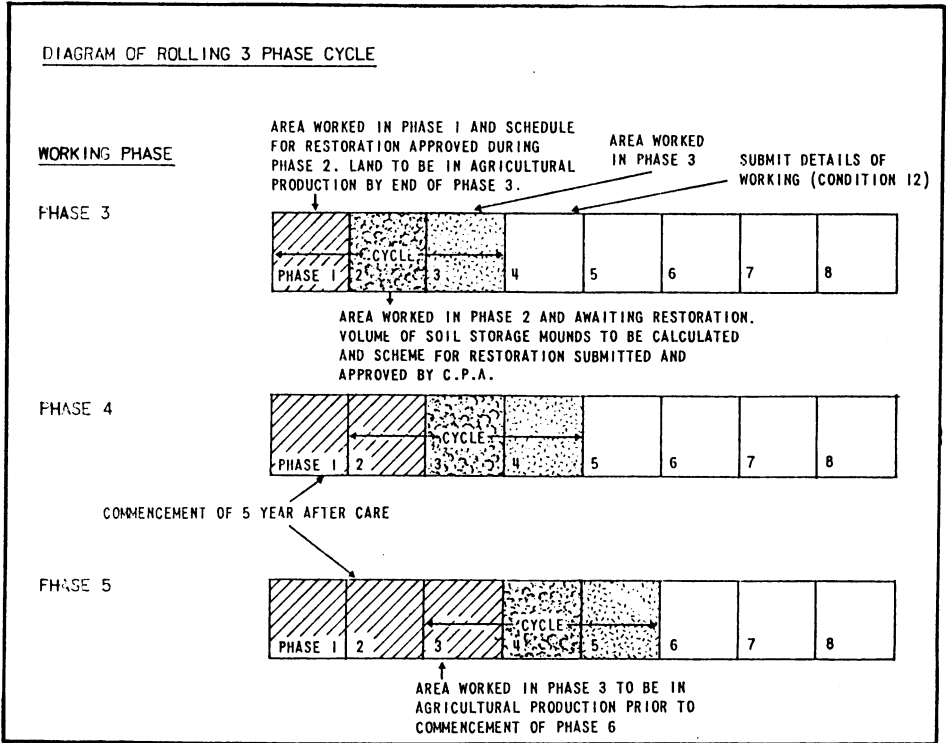
Bestudering van een 'planning permission' voor een ontgroning in South Yorkshire leert dat deze County (in dit geval) een vergunning heeft verleend met een geldigheidsduur van 20 jaar. De aanvrager moet binnen vijf jaar een aanvang maken met zijn activiteiten. Deze randvoorwaarden moeten het dus aantrekkelijk maken voor een producent om reeds vroegtijdig nieuwe vergunningen aan te vragen. De grote hoeveelheid 'vergund terrein' in de eerder genoemde 'landbanks' (de zogenaamde ijzeren voorraad) wordt hierdoor enigszins verklaard.

De 'planning permission' stelt nadrukkelijk vast dat het werk gefaseerd in een achttal stappen dient plaats te vinden (zie Figuur 7.4). Daarbij dient gewerkt te worden volgens het in het vorige hoofdstuk reeds gememoreerde principe van 'progressive' of 'rolling' restauratie. Voor de aanvang van een nieuwe fase dient het werkprogramma ter goedkeuring worden overlegd aan de County Planning Authority, waarbij het Landbouw Ministerie (MAFF) om advies wordt gevraagd. In dit werkprogramma moet ondermeer worden opgenomen:

- a) een beschrijving van alle (dek)grond die behouden blijft;
- b) een plaatsaanduiding waar de dekgrond opgeslagen wordt;
- c) de diepte van de ontgroning en de richting waarin gewerkt wordt.

Daarnaast is een aantal algemene richtlijnen opgenomen, die echter geen van alle stringente milieu-eisen bevatten. Ter illustratie: ter voorkoming van stofvorming wordt alleen opgemerkt: "Measures shall be taken by the operator to prevent emissions of dust from the site". Over voorkomen van geluidoverlast wordt in het geheel niets gezegd.

Het gehele terrein moet weer opgeleverd worden voor de landbouw, waarbij voor de opvulling gebruik wordt gemaakt van afvalstoffen. Er wordt niet gespecificeerd op welke wijze dit laatste plaats vindt. Waarschijnlijk wordt hierover in een afzonderlijke vergunning een uitspraak over gedaan.



Figur 7.3 Overzicht van een 'rolling restauration'

LITERATUUR ENGELAND

Allwood, J.H., Aftercare & MAFF, Restoration and Aftercare of mineral workings: The role of MAFF (Ministry of Agriculture, Fisheries & Food).

Blue Circle Industries PLC, Weardale cement works - Quarry development, Statement of proposals, januari 1984.

British Mining Consultants Limited, Dokumentatiefolder, z.j.

Cheshire Planning, Cheshire Minerals Local Plan, Written Statement, september 1984.

Department of the Environment, Review of some applications of alternative, manufactured and low grade materials als aggregate with special reference to those available in the South East, november 1978.

Department of the Environment, Draft advice note on the minerals content of development plans, oktober 1980.

Department of the Environment: Minerals Planning Division, Preparation of guidelines for aggregates in Engand and Wales, mei 1980.

Department of the Environment, The control of mineral working, 1985.

Department of the Environment, The government viewpoint and planning implications of minerals legislation, lezing, gehouden op het PTRC course on minerals planning, 19 maart 1985.

Department of the Environment en Welsh Office, Report of the Advisory Committee on Aggregates, DOE nr. 50/78, WO nr. 92/78, Londen, 1978.

Department of the Environment en Welsh Office, Report of the Committee on Planning Control over Mineral Working, DOE nr.58/78, WO nr. 103/78, Londen, 14 augustus 1978.

Department of the Environment en Welsh Office, Town and Country Planning (Minerals) Act 1981, DOE nr. 1/82, WO nr. 3/82, Londen, 8 februari 1982.

Department of the Environment en Welsh Office, Guidelines for Aggregates Provision in England and Wales, DOE nr. 21/82, WO nr. 30/82, Londen, 24 augustus 1982.

Department of the Environment en Welsh Office, Opencast Coal Mining, DOE nr. 3/84, WO nr. 13/84, Londen, 27 februari 1984.

Derbyshire County Council, Derbyshire Structure Plan, hoofdstuk 11, Mineral Working & Processing, p.95-110, Matlock, z.j.

Durham County Council, N.C.B. Opencast Coal Programme, z.j.

Durham County Council, Is this the right approach to opencast in County Durham, Durham, november 1978.

Durham County Council, Durham County Structure Plan and Darlington Urban Structure Plan, Durban, 1981.

Durham County Council, Magnesian Limestone Escarpment (Minerals and Landscape Restoration) Local Plan - Written Statement, Durham, 1982.

Durham County Council (Environment Committee), Coal production in County Durham, Item nr. 12, Durham, 4 januari 1984.

Durham County Council (Environment Committee), The importance of deep coalmining employment in County Durham, Item nr. 6, Durham, 2 juli 1984.

Durham County Council (Environment Committee), Coal production in County Durham, Item no. 10, Durham, 1 juli 1985.

High Kays Lea Private Opencast Coal Site, Proof of Evidence to be given on behalf of Durham County Council, 24 september 1981.

Institute of Quarrying Transactions, Planning control over mineral working, a review of the Stevens Report, uit: Quarry management and products, april 1976, p. 79-83, 1976.

International Council for the exploration of the sea, Report of the ices working group on effects on fisheries of marine sand and gravel extraction, Marine Environmental Quality Committee, C.M. 1979/E:3, Rijswijk (Z-H), 21-23 maart 1979.

International Council for the exploration of the sea, S.J. de Groot, Preliminary Bibliography of literature dealing with the effects of marine sand and gravel extraction on fisheries, Marine Environmental Quality Committee, C.M. 1980/E:13, Ijmuiden, 1980.

Jacobs, Colin A., Planning for minerals extraction, in: Town and Country Planning, september 1980, p. 261-265, 1980.

Lindley, G., Opencast - The history of the site before, during and after production, in: Colliery Guardian, augustus 1983, p. 384-389, 1983.

Merseyside County Council, Planning Information Handbook, Liverpool, z.j.

Merseyside County Council, Merseyside Structure Plan, Draft Report of Survey Natural Resources, Augustus 1976.

Mid Glamorgan County Council, County Structure Plan, Minerals, Report of Survey, Volume 6, Cardiff, augustus 1977.

Mid Glamorgan County Council, County Structure Plan, Written Statement, Cardiff, oktober 1978.

Mid Glamorgan County Council, County Structure Plan, Approved Plan, Cardiff, maart 1982.

Mid Glamorgan County Council, Country Structure Plan, Proposed alterations to approved structure plan policies -written statement-, Cardiff, mei 1985.

Mid Glamorgan County Council, Country Structure Plan, Proposed alterations to approved structure plan policies -explanatory memorandum-, Cardiff, mei 1985.

Mineral Planning, 1979 t/m 1985.

Mineral planning in the UK, review of Harrogate conference from The Royal Institution of Chartered Surveyors, uit: Mine & Quarry, Vol. 14, no 9, September 1985.

Mineral Resources Consultative Committee, London,
Mineral Dossier No 1, Fluorspar,
Mineral Dossier No 2, Barium Minerals
Mineral Dossier No 3, Fuller's Earth
Mineral Dossier No 4, Sand and Gravel, 1972,
Mineral Dossier No 5, Tungsten,
Mineral Dossier No 6, Celestite,
Mineral Dossier No 7, Salt,
Mineral Dossier No 8, Sulphur,
Mineral Dossier No 9, Tin,
Mineral Dossier No 10, Talc,
Mineral Dossier No 11, Ball Clay, 1975,
Mineral Dossier No 12, Slate, 1975,
Mineral Dossier No 13, Gypsum and Anhydrite, 1975,
Mineral Dossier No 14, Gold
Mineral Dossier No 15, Mica,
Mineral Dossier No 16, Potash,
Mineral Dossier No 17, Sandstone, 1977,
Mineral Dossier No 18, Silica, 1977,
Mineral Dossier No 19, Igneous and Metamorphic Rock,
Mineral Dossier No 20, Bauxite, Alumina and Aluminium,
Mineral Dossier No 21, Perlite, 1979,
Mineral Dossier No 22, Common Clay and Shale, 1982,

Mineral Resources Consultative Committee, Londen, (vervolg)
Mineral Dossier No 23, Limestone and Dolomite,
Mineral Dossier No 24, Fireclay, 1982,
Mineral Dossier No 25, Silver,
Mineral Dossier No 26, China Clay, 1984.

North West Aggregates Working Party, Interim Rapport, A survey of aggregates supply and demand in the North West Region, Chester, november 1977.

North West Aggregates Working Party, Second Rapport, Chester, oktober 1979.

North West Aggregates Working Party, Commentary, part I en II, Chester, januari 1982.

North West Aggregates Working Party, A Regional Interpretation of the Guidelines for Aggregates Provision in England and Wales : The North West, Chester, december 1982.

North West Aggregates Working Party, Statistical Data on Aggregate Minerals for 1981, Chester, november 1984.

South Yorkshire, Structure Plan, Written Statement, juli 1981.

South Yorkshire, County Minerals Plan, Public Participation, South Yorkshire County Council, Department of Planning & Architecture, Barnsley, maart 1984.

South Yorkshire, Voorbeeld 'Planning permission', South Yorkshire County Council, 1984.

Standing Conference on London and South East Regional Planning, Aggregates Monitoring 1974-1980, SC 1574R, Londen, december 1981.

Standing Conference on London and South East Regional Planning, Restoration of sand and gravel workings, Londen, 30 november 1979.

Standing Conference on London and South East Regional Planning, Policy guidelines to meet the South East region's need for aggregates in the 1980s, SC 1151R, Londen, juli 1979.

Technische Hogeschool Delft, Vakgroep Civiele Planologie, Collegedictaat E-3, Ruimtelijke Ordening, p. 106 - 111, uitgave oktober 1982.

Thompson, H.J., The treatment of minerals in structure plans, South Yorkshire County Council, 1985.

Town and Country Planning Act 1971, Town and Country Planning (Determination by appointed persons) (Inquiries procedure rules) 1974, Appael by R. and A. Young Strip Mining against the decision of Durham County Council to refuse planning permission for opencast coalmining at Cocken Lodge, Leamside, near Durham City, County Durham, by Stat- ham, R.,

Town and Country Planning Act 1971, Application for Planning Permis- sion, 1985.

Town and Country Planning Act 1971, Planning Permission, 1985.

Town and Country Planning Act 1971, Refusal of Planning Permission, 1985.

Town and Country Planning (Minerals) Act 1981, Chapter 36, 1981.

Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Groningen, Koningh, Tj. de, e.a., Ordening van besluitvorming over de ruimte, Bijlage 1, Kluwer, Deventer 1985.

West Midlands Aggregates Working Party, Regional Commentary - part I, Birmingham, juli 1980.

West Midlands Aggregates Working Party, Regional Commentary - part II, Birmingham, juli 1981.

West Midlands Aggregates Working Party, National Guidelines for Aggre- gates Provision in England and Wales, Regional Interpretation, Bir- mingham, 1982.

West Yorkshire Metropolitan County Council, Structure Plan Written statement, for submission to the secretary of state, november 1978.

Widdowson, F., The environment and mining - the legal angle, in: Colliery Guardian, augustus 1983, p. 429-433, 1983.

Yorkshire & Humberside Regional Working Party On Aggregates, Commen- tary Part One, 1980.

Yorkshire & Humberside Regional Working Party On Aggregates, Commen- tary Part Two, 1982.

Yorkshire & Humberside Regional Working Party On Aggregates, Commen- tary: Regional Interpretation, 1983.

Yorkshire & Humberside Regional Working Party On Aggregates, Annual Review, 1985.

BIJLAGE ENGELAND

**BESTUURLIJKE OPBOUW EN RUIMTELIJKE ORDENING IN
ENGELAND EN WALES**

**E. BESTUURLIJKE OPBOUW EN RUIMTELIJKE ORDENING IN
ENGELAND EN WALES.**

E.1 INLEIDING

In deze bijlage wordt in grote lijnen de bestuurlijke opbouw en ruimtelijke ordening van Engeland en Wales geschetst. In de volgende paragraaf wordt allereerst aandacht geschonken aan de bestuurlijke opbouw. Hierbij wordt met name ingegaan op de organisatie van het bestuur op nationaal, regionaal en lokaal nivo. Tevens wordt aandacht besteed aan de geografische/bestuurlijke indeling van Engeland en Wales en de wijze waarop de wetgevende en uitvoerende macht op het gebied van de ruimtelijke ordening georganiseerd is.

In paragraaf E.3 komt de organisatie van de ruimtelijke ordening c.q. de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening in Engeland en Wales aan de orde. Per schaalnivo worden de verschillende plansoorten besproken. Aangegeven wordt wie de plannen voorbereidt, opstelt en uiteindelijk goedkeurt en welke adviserende organen hierbij betrokken zijn. Ook wordt aandacht besteed aan de verschillende planprocedures.

E.2 BESTUURLIJKE OPBOUW

Groot-Brittannië wordt gevormd door Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland. Hoewel het Verenigd Koninkrijk in principe een natie is, kennen de samenstellende gebiedsdelen voor allerlei aangelegenheden afzonderlijke regelingen en wetten. Zo heeft Wales een eigen Secretary of State, die aan het hoofd staat van het Welsh Office, het overkoepelend administratief en bestuurlijk orgaan voor Wales. De Secretary of State is lid van het kabinet. Voor wat betreft de organisatie van het lokaal bestuur en het onderwijs verschilt Schotland weer van de rest van Groot-Brittannië. Ook kent Schotland een eigen wetgeving (een eigen Local Government Act; Town and Country Planning Act). Noord-Ierland staat nog steeds onder toezicht van het Britse Parlement. Konform het onderzoekvoorstel beperkt deze bijlage zich in principe tot een beschrijving van de situatie in Engeland en Wales.

De organisatie van het bestuur op nationaal nivo komt in grote lijnen overeen met die in Nederland. De wetgevende macht wordt uitgeoefend door het parlement, dat volgens het algemeen stemrecht wordt gekozen. De uitvoerende macht wordt uitgeoefend door de regering. Als parlementaire monarchie maakt ook de koningin deel uit van de wetgevende en uitvoerende macht. Haar rol is echter -evenals in Nederland- beperkt.

In Groot-Brittannië kent men in principe drie bestuurlijke nivo's: het nationale-, het County- en het lokale nivo. Voor wat betreft de economische politiek heeft men een tussennivo ingesteld. Gedurende vele jaren zijn bepaalde delen van Groot-Brittannië minder welvarend geweest dan andere. Deze regionale onevenwichtigheid heeft in 1954 in Engeland geleid tot het instellen van acht "economic regions": Northern, North-west, Yorkshire & Humberside, East Midlands, East Anglia, South East, South West en West-Midlands. Schotland en Wales worden als afzonderlijke regio's gezien. De regio's zijn in Figuur 5.1 van de hoofdtekst weergegeven. Elke regio heeft een 'Regional Economic Planning Board' (vertegenwoordigende ambtenaren van de betrokken ministeries) en een 'Regional Economic Planning Council' (30 part-time leden, die omwille van hun kennis van de problemen in de regio's in deze raad zitten). Deze regio's hebben evenwel noch beslissende noch uitvoerende bevoegdheden. Men houdt zich voornamelijk bezig met het formeren van een kader, dat moet dienen voor het opstellen van lokale ontwikkelingsplannen. Op basis van deze plannen kunnen ze slechts de regering en/of lokale autoriteiten adviseren.

De verouderde structuren op lokaal nivo in Groot-Brittannië zijn door toepassing van de 'Local Government Act' van 1972 grondig hervormd. Voor Engeland en Wales is deze wet in 1974 ingegaan. Oorspronkelijk waren de bevoegdheden op lokaal nivo verdeeld over de 'Councils' van de 'County boroughs' (plaats met meer dan 100.000 inwoners) en de administratieve Counties. Deze laatste waren onderverdeeld in 'County

Districts', die alnaar gelang hun aard 'municipal boroughs' (stedelijke gemeentes), 'urban' of 'rural' (landelijke) districts werden genoemd. De 'rural districts' waren op hun beurt onderverdeeld in 'parishes' (dorpsgemeentes). Deze autoriteiten waren ieder op zich volwaardige administratieve eenheden met een eigen gekozen Council en met eigen bevoegdheden. Op deze wijze telden Engeland en Wales, met uitzondering van de 'parishes', 1200 lokale autoriteiten. Sinds 1974 zijn de boven beschreven lokale autoriteiten in Engeland en Wales vervangen door 53 Counties en 369 Districts (zie Figuur E.1)



Figuur E.1 County-indeling van Engeland en Wales

Iedere County is onderverdeeld in een aantal districten. Deze nieuwe structuur is gebaseerd op de overweging, dat sommige diensten van lokaal bestuur beter kunnen worden georganiseerd op een grotere schaal -thans de County- terwijl andere diensten efficiënter werken op een kleinere schaal, thans het district. Het bestaan van deze twee typen van bestuurlijke eenheden houdt evenwel niet in, dat beide autoriteiten zich hiërarchisch ten opzichte van elkaar verhouden. De in omvang grotere County oefent geen toezicht uit op het in omvang kleinere district. Elk van hen kan voor het haar toegewezen domein zelfstandig beslissingen nemen. De District-autoriteit is dus niet onderworpen aan de County-autoriteit.

Bepaalde counties met een sterke urbanisatiegraad en met een groot bevolkingsaantal stellen echter specifieke problemen. Voor deze zogenaamde 'metropolitan counties' (Merseyside, Greater Manchester, West Yorkshire, South Yorkshire, de West Midlands en Tyne and Waer) is een enigszins afwijkende regeling uitgewerkt. In de Metropolitan-Counties zijn bepaalde taken, die normaal aan de County-autoriteit worden opgedragen, overgedragen aan de District-autoriteiten.

Op sub-district nivo zijn de oude 'parishes' blijven bestaan, althans van de landelijke gebieden (rural districts). De ongeveer 10.000 'parishcouncils' zijn door de nieuwe structuur in principe niet aangetaast. De grenzen van de 'parishes' zijn wel herzien, teneinde een aantal samen te voegen. De bevoegdheid van de parish is echter beperkt tot aangelegenheden van zuiver plaatselijk belang. Diensten, die op een ruime schaal georganiseerd en uitgevoerd dienen te worden en die een zeker bevolkingsaantal vereisen om doelmatig te kunnen werken, behoren tot de bevoegdheid van de County. Diensten die gemakkelijk georganiseerd kunnen worden op een kleine schaal, behoren tot de bevoegdheid van de Districts.

De beslissende organen, voor de County, District en parish, zijn de volgens algemeen stemrecht gekozen 'Councils', die een gekozen voorzitter hebben. De Britse wetgever heeft aan de lokale autoriteiten een ruime mate van vrijheid gelaten van wat betreft de organisatie van het bestuur en de verdeling van de lokale taken. De voorbereiding en uitwerking van de lokale politiek wordt meestal overgelaten aan uit de raad gevormde 'committee's'. Beslissingen worden echter door de raad zelf genomen. De uitvoering van de lokale politiek berust bij een staf van ambtenaren. Toezicht op deze lokale uitvoerende organen wordt uitgeoefend door uit de raad samengestelde committee's. De lokale autoriteiten kunnen tenslotte bepaalde taken van lokaal belang aan de door hen ingestelde 'joint committee's' of 'joint boards' toevertrouwen. De 'joint committee's' hebben een omschreven, in de tijd beperkte opdracht. De 'joint boards' hebben een permanente opdracht.

E.3 RUIMTELIJKE ORDENING IN ENGELAND EN WALES

In Engeland en Wales wordt de ruimtelijke ordening geregeld in de 'Town and Country Planning Act' van 1971. Deze wet bevat naast bepalingen met betrekking tot opmaken en uitwerken van de plannen, ook algemene stedenbouwkundige bepalingen welke in Nederland in een afzonderlijke wet zijn opgenomen (de Woningwet). Verder regelt de wet een aantal bijzondere voorzieningen voor specifieke ruimtelijke elementen (kantoor- en industriegebieden, monumenten, autowegen e.d.).

In Nederland wordt het nationale ruimtelijke beleid ondermeer door middel van nota's door de overheid uitgewerkt. In Engeland wordt slechts een konkreet beleid uitgewerkt ten aanzien van bepaalde deel-aspekten van de ruimtelijke ordening (infrastructuur, verkeer, inspraak). Er wordt dus geen uitdrukkelijk nationaal beleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening gevoerd. De verantwoordelijkheid met betrekking tot het ruimtelijke ordeningsbeleid ligt in Engeland bij de regering, omdat beslissingen, die belangrijke ruimtelijke konsekventies hebben, onderwerp zijn van gemeenschappelijke bespreking en goedkeuring van de regering.

In Nederland kennen we de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) als overlegorgaan. In Engeland krijgt dit overleg gestalte door het onder een gezag brengen van de voornaamste bij de ruimtelijke ordening betrokken ministers zoals de minister of Housing and Construction, de minister for Transport Industries en de minister for Local Government and Development (met name de Secretary of State for the Environment). Het overleg met de andere ministeries geschiedt rechtstreeks op regeeringsnivo. Hoewel bij de Ruimtelijke Ordening departementen betrokken zijn, is de verantwoordelijkheid in Groot-Brittannië verdeeld over de Secretary of State for the Environment (voor Engeland) en de Secretary of State for Wales, Scotland en Noord Ierland, die allen bevoegd zijn voor de desbetreffende territoria.

De Secretary of State for the Environment staat aan het hoofd van het Department of the Environment (DOE) en wordt bijgestaan door de minister of Housing and Construction, de minister for Transport Industries en de minister for Local Government and Development. Deze ministers worden geassisteerd door staatssecretarissen en hun departementen. Deze departementen bereiden de wetten en reglementen voor en begeleiden de planning-activiteiten van de lokale overheden. De activiteiten van de afzonderlijke staatssecretarissen worden op ministerieel nivo gekoördineerd. Voor specifieke studies, onderzoek en de voorbereiding van wetten worden speciaal daartoe ingestelde commissies (Royal commissions) of buro's ingeschakeld. In Engeland en Wales kent men op het gebied van de ruimtelijke ordening geen algemene adviserende instantie zoals in Nederland de RARO of PPC. Wel bestaan er voor de specifieke

sektoren van de Ruimtelijke Ordening tal van adviesorganen (bijvoorbeeld: Planning and Transport Advisory Council, Construction and Housing Research Advisory Council, de Countryside Commission, enz.).

Er zal nu eerst worden ingegaan op het ruimtelijke beleid op regionaal nivo, dat een bijzonder aspekt is van het regionale beleid. Reeds in de jaren '20 werden in Engeland een aantal maatregelen getroffen, die er op gericht waren, de economisch achtergebleven gebieden hulp te verlenen. (In Nederland pas vanaf begin '50.) In de jaren '60 kwam men tot het besef, dat ook de welvarende gebieden veel ruimtelijke problemen kenden (grote bevolkingsconcentraties, werkgelegenheid). Het regionale beleid begon toen meer en meer aandacht te krijgen. Ter konkretisering van het regionale beleid in Engeland werd een regionale indeling uitgewerkt met als resultaat de reeds eerder genoemde acht 'economic regions'.

In 1963 werd het regionaal beleid wettelijk geregeld. De 'economic regions' die werden ingesteld kregen elk een eigen regionaal bestuur. Deze regionale organen werden belast met het opstellen van regionale plannen die in hoofdzaak een beschrijving van het geografische en het sociaal-economische kader omvatten. Aan de hand van deze plannen zijn nu ontwikkelingsstrategieën opgesteld. De uitwerking hiervan is echter afhankelijk van de financiële draagkracht en de bereidwilligheid van de lokale overheden.

De plannen worden opgesteld door de zogenaamde 'Regional Economic Planning Boards'. Ze zijn samengesteld uit ambtenaren van verschillende ministeries. Tevens heeft elke regio een soort adviesorgaan, de zogenaamde 'Regional Economic Planning Council'. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van economische en sociale belangengroepen. Alle leden worden benoemd door de Secretary of State for the Environment.

Aangezien de regionale instanties geen autonome wetgevende bevoegdheid hebben, is de tot standkoming van wetten met betrekking tot het regionale beleid in handen van de centrale overheid. De procedure is dezelfde als bij de tot standkoming van wetten op nationaal nivo. De regionale instanties hebben echter wel een belangrijke adviserende functie. De uitvoering van het regionaal beleid is in handen van de centrale overheid enerzijds en counties en districten anderzijds. De plannen worden uiteindelijk goedgekeurd door de Secretary of State for the Environment. Tegenwoordig worden ook de lokale overheden betrokken bij het opstellen van de plannen. Er wordt een team opgericht, waarin naast de leden van de 'planning boards' ook leden van de lokale overheden zitting hebben. Ook hebben in enkele regio's de lokale overheden zelf regionaal werkgroepen gevormd ter uitwerking van de regionale strategie. De regionale plannen dienen overigens enkel als kader voor de lokale plannen en als oriëntering voor de openbare investeringen.

In het volgende gedeelte zal nu specifiek worden ingegaan op de wetgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening in Engeland en Wales. De wettelijke grondslag van het ruimtelijk beleid ligt besloten in de wetten voor Ruimtelijke Ordening op nationaal nivo. Voor Engeland is dit de reeds eerder genoemde 'Town and Country Planning Act'. Volgens bovengenoemde wet zijn de Counties verplicht 'Structure Plans' op te stellen voor een termijn van 10 à 20 jaar. Deze 'Structure Plans' hebben een richtinggevend karakter, waarbij de nadruk in hoofdzaak ligt op het openhouden van alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden. 'Structure Plans' zetten in grote lijnen de politiek uiteen van de Counties met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling. Zij fungeren als kader voor de plannen van de lagere overheden (Districts). De plannen hebben geen bindende kracht, zodat de lagere overheden van deze plannen kunnen afwijken. Een 'Structure Plan' kan voor een County in zijn geheel of in delen ervan opgesteld worden. Inhoudelijk is het 'Structure Plan' te vergelijken met het Nederlandse streekplan: ze bestaan uit een geschreven staat, waarin op grond van een overzicht van de bestaande toestand en van de ontwikkelingsmogelijkheden een schets wordt gegeven van de meest gewenste ontwikkeling. Het plan wordt vergezeld van een toelichting, waarin de Counties hun voorstellen motiveren.

De verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid op County-nivo berust bij de 'County Council'. Doorgaans delegeert de Council de bevoegdheden met betrekking tot het bepalen van het ruimtelijk beleid aan een uit de raad gevormd committee, dat zich speciaal toelegt op onderzoek en overleg over zaken, die een ruimtelijk karakter hebben. Praktisch gezien is het maken van de plannen de taak van de stedenbouwkundige diensten ('Planning Department'), waarover iedere County doorgaans beschikt. Ook partikuliere studieburo's kunnen ingeschakeld worden.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor het opmaken van het 'Structure Plan' geheel bij de County ligt, gaat het initiatief doorgaans uit van de Secretary of State for the Environment. De Secretary of State gaat met de County-autoriteit na in hoeverre de County over de technische en praktische mogelijkheden beschikt om een dergelijk plan op te maken. Daarna stelt de County een zogenaamd 'Project Report' op waarin aangegeven wordt, hoe zij denkt te voldoen aan de opdracht tot het maken van een 'Structure Plan'. In dit rapport wordt ondermeer aangegeven wie het plan zal maken, wie erbij betrokken worden en op welke wijze voldaan zal worden aan wettelijke vereisten inzake publiciteit en participatie. Eventueel wordt nog een tijdschema toegevoegd. Op basis van het 'Project Report' vaardigt de Secretary of State een 'Commencement Order' uit, dat aan de County officiële toestemming verleent om te beginnen met het opstellen van het 'Structure Plan'. De meeste Counties beschikken over een 'Planning Department', dat de noodzakelijke informatie op het gebied van de ruimtelijke ordening verzamelt en bijhoudt. Op grond van deze gegevens en bijkomende onderzoeken wordt

een 'Survey'-verslag opgemaakt. Soms wordt het opstellen van dergelijk verslag uitbesteed aan particuliere buro's. Men is wettelijk verplicht dit verslag openbaar te maken.

Op basis van het 'Survey'-verslag kan het eigenlijke plan worden opgesteld. Dit gebeurt door het Planning Department, dat bijgestaan wordt door een stuurgroep, bestaande uit de diensthoofden van de ander administraties van de County (Housing and Community service; Heath, Education, Social Services, Engineering). Soms wordt uit het Planning Department en de stuurgroep een werkgroep samengesteld, die het Structure Plan gaan opstellen. Het 'Structure Plan' dient ter inzage van het publiek te liggen. Bezwaren kunnen bij de County Council binnen een termijn van 6 weken worden ingediend. Over deze bezwaren wordt in een openbare zitting verslag uitgebracht, waarbij aangegeven wordt hoe er rekening meegehouden kan worden. Tevens volgt een openbare discussie over de voorstellen van de County. Na het openbaar onderzoek wordt het plan voor bespreking en goedkeuring voorgelegd aan de County Council. Het 'Planning Committee' (ingesteld door de County Council) bereidt de beslissing voor. Daarna wordt het plan doorgestuurd naar de Secretary of State for the Environment. Daarbij moet een verslag gevoegd worden van de wijze waarop de County aan de vereisten van publiciteit en participatie meent te hebben voldaan. Verder dient gemotiveerd te worden waarom met bepaalde bezwaren wel en andere geen rekening is gehouden. Voorlegging van het plan aan de Secretary of State betekent de aanvang van de beslissingsprocedure.

Gaat de Secretary akkoord met de bijgevoegde verslagen, dan gaat hij na, welke bezwaren voor een nader openbaar onderzoek in aanmerking komen en wie tijdens dit onderzoek zal worden gehoord. Op deze wijze kan de centrale overheid invloed uitoefenen op de regionaal-ruimtelijke plannen. Van dit onderzoek wordt een rapport opgemaakt. Na overleg met de bij de ruimtelijke ordening betrokken overheidsdepartementen wordt de uiteindelijke beslissing genomen: afgekeurd of goedgekeurd (met eventuele wijziging).

De 'Structure Plans' zijn niet gericht op rechtstreekse uitvoering. Ze behoeven steeds een nadere konkretisering en uitwerking. Dit geschiedt vooral in de zogenaamde 'Local Plans'. Daarnaast zijn er de zogenaamde 'Corporate Plans', die op korte termijn aangeven, wat de Counties op economisch, sociaal, cultureel en ruimtelijk beleid zullen verwezenlijken en op welke wijze zij dit zullen doen. De 'Structure Plans' zijn slechts een referentiekader voor de 'Local Plans' en hebben geen bindend karakter. De uitwerkingsplannen van de lagere overheden daarentegen moeten wel ter goedkeuring aan de County voorgelegd worden. Deze zal nagaan of er gegronde redenen aanwezig zijn om af te wijken van de bepalingen van het 'Structure Plan'. In Engeland is men verplicht de uitgangspunten, waar de plannen op gebaseerd zijn, permanent te toetsen aan de zich wijzigende omstandigheden en inzichten. Naast de uitgangspunten, die voor 10 à 20 jaar gelden,

bevat het 'Structure Plan' ook meer concrete bepalingen, die voor drie à vijf jaar gelden. Na verloop van deze laatste termijn worden de algemene uitgangspunten voor een nieuwe periode van drie à vijf jaar gekoncretiseerd.

Op lokaal nivo (district-nivo) krijgt de ruimtelijke ordening gestalte in de zogenaamde 'Local Plans'. Op dit nivo worden de concrete bodembestemmingen vastgelegd. In Engeland en Wales kent men drie soorten 'Local Plans':

- 1) Het 'District Plan', dat de bepalingen van het 'Structure Plan' voor een deelgebied van de county nader konkretiseert. Meestal wordt een dergelijk plan opgesteld voor gebieden met een specifieke functie binnen de county, voornamelijk stedelijke gebieden.
- 2) Het 'Action Areaplan' dat wordt opgesteld voor die gebieden in de county waar zich op korte termijn een zeer snelle ontwikkeling zal voltrekken. Dit plan is door zijn ruimtelijk beperkte omvang en door zijn gedetailleerdheid het beste te vergelijken met het Nederlandse bestemmingsplan. Zowel het 'District Plan' als het 'Action Areaplan' bestrijken dus een ruimtelijk beperkt gebied.
- 3) Het 'Subject Plan', dat alle voorzieningen in het 'Structure Plan' ten aanzien van bepaalde aspecten (recreatie, ontgrondingen, watervoorzieningen enz.) nader uitwerkt en de definitieve lokaties vastlegt. 'Subject Plans' bestrijken doorgaans grotere gebieden.

De districts kunnen uit eigen beweging of op aanwijzing van de hogere overheid overgaan tot het opstellen van deze plannen. Bovengenoemde plannen regelen op gedetailleerde, definitieve en bindende wijze het bodemgebruik. Zodoende beschermen deze plannen de aangegeven bestemming en het toegestane gebruik van de bodem. Een 'Local Plan' bestaat uit een kaart, een reglement met stedenbouwkundige voorschriften en een rapport, waarin de verwachtingen van de demografische, economische en ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied worden vermeld. Tevens wordt vermeld, hoe de voorstellen overeenkomen met die van de hogere plannen en wordt een motivatie gegeven van de lokalisatie van de diverse bestemmingen. Ook de financiële consequenties worden aangegeven.

De verantwoordelijkheid voor de lokale ruimtelijke planning ligt bij de District Council ('District' en 'Action Area Plans') en de County Councils ('Subject Plans'). Teneinde bevoegdheidsconflicten tussen beide autoriteiten te voorkomen, wordt door de County Council in overleg met de Districts een 'Development Plan Scheme' opgemaakt, waarin wordt aangegeven, welke plannen de eerstkomende jaren moeten worden opgesteld, wat hun aard is, welk gebied ze bestrijken en wie voor de opstelling verantwoordelijk is. Voor de uitvoering van de plannen beschikken alle Counties en vele Districten over een eigen stedenbouwkundige Dienst. Wanneer deze laatste niet over een eigen dienst kunnen beschikken, kan steeds een beroep op de County gedaan worden. De uitwerking van de plannen geschiedt onder toezicht van een daartoe speciaal geïnstalleerde 'Planning Committee'. Deze commissie is

samengesteld uit lokale ter zake bevoegd personen. Daarnaast kan op informele wijze advies ingewonnen worden van personen en/of instellingen.

Verantwoordelijk voor de opstelling van de 'Local Plans' is normaal gesproken de 'District Council', hoewel ook de County Council ('Subject Plan') verantwoordelijk kan zijn. De plannen worden opgemaakt door eigen stedenbouwkundige diensten of door particuliere buro's. De voorbereiding van een 'Local Plan' geschiedt op identieke wijze als de voorbereiding van het 'Structure Plan'. De verplichting eerst een 'Survey' te maken geldt hier echter niet. Op grond van het 'Structure Plan' -eventueel aangevuld met een bijkomend onderzoek- wordt het ontwerp-'Local Plan' opgesteld, waarbij met alle instanties, waarvan de inbreng wenselijk wordt geacht, overleg wordt gepleegd. Het 'Local Plan' wordt voorlopig vastgelegd door de District Council. Zij dienen er voor te zorgen, dat aan het eventueel bijkomend onderzoek en aan het ontwerpplan zelf voldoende publiciteit wordt gegeven. Daarnaast dient de District Council het ontwerp-plan toe te zenden aan de Secretary of State, samen met een verslag van de wijze, waarop zij aan de voorschriften betreffende de openbaarheid van hun beleid menen te hebben voldaan. De District Council dient te wachten op het akkoord van de Secretary of State alvorens de procedure tot goedkeuring van het plan kan worden gestart.

Na de voorlopige vaststelling van het ontwerp-'Local Plan', wordt dit plan zes weken ter inzage gelegd. Binnen deze epriode kunnen schriftelijke bezwaren ingediend worden bij de District Council. Daarna wordt een openbaar onderzoek ingesteld, waarbij diegenen, die een bezwaar hebben ingediend, dit kunnen toelichten en waarbij de District Council aangeeft in welke mate tegemoet gekomen wordt aan die bezwaren. Met het oog op de objectiviteit wordt dit onderzoek geleid door een inspecteur van de Secretary of State. Op grond van dit onderzoek beslist de District Council of het ontwerp-plan al dan niet gewijzigd zal worden aangenomen. Bij aannme dient de District Council dit voornemen bekend te maken. Het plan wordt 28 dagen hierna definitief. Gedurende deze periode kan de Secretary of State beslissen, de vaststelling uit te stellen, als hij vindt dat onvoldoende rekening werd gehouden met de ingediende bezwaren. De procedure ter goedkeuring van het 'Local Plan' door de Secretary of State verloopt op dezelfde wijze als voor het 'Structure Plan'. Beslist de District Council het plan te wijzigen, dan wordt een lijst met wijzigingen samengesteld met de reden voor de wijzigingen. Deze lijst wordt openbaar gemaakt. Ook nu kunnen weer bezwaren ingediend worden. Ook nu volgt weer een openbaar onderzoek, waarna definitieve vaststelling volgt (met in achtname van de 28 dagen). Het door de District Council goedgekeurde plan wordt toegezonden aan de County Council. Deze gaat na of de bepalingen van het 'Local Plan' in overeenstemming zijn met het 'Structure Plan'. Zij geeft haar instemming door middel van een 'Certificate of General Conformity'. Aangezien bij de tot standkoming van het 'Local Plan' de

District- en de County-autoriteit doorgaans intensief overleg plegen, is de kans gering, dat een dergelijk certificaat geweigerd wordt. Bij onenigheid wordt de Secretary of State ingeschakeld.

Hoewel de bodembestemmende plannen strikt op concrete uitvoering gericht zijn, betekent dit nog niet, dat de uitvoering ervan automatisch verzekerd is. Geen van de plannen legt een verplichting op tot realisatie van de voorgestelde bestemmingen. De uitvoering is afhankelijk van partikulieren en van lokale en andere overheden. Om deze initiatieven te controleren en in de hand te houden, heeft de overheid een vergunningstelsel ingesteld. Van de vergunningen is 'planning permission' (de bouwvergunning) de belangrijkste. Deze wordt verstrekt door het District. Betreft de aanvraag een gebied, waarvoor de County Council een plan heeft opgesteld, dan verleent de County een vergunning. Wijkt de aanvraag belangrijk af van het 'Local Plan', dan moet de Secretary of State goedkeuring verlenen. De 'planning permission' is vereist voor alle activiteiten, die het bodemgebruik beïnvloeden (dus ook ontgrondingen). Ook voor het wijzigen van gebruik of bestemmingen is een bouwvergunning noodzakelijk, zelfs als dat niet gepaard gaat met enige materiële bouwwerkzaamheden. Om eventuele latere aanpassingen van de lokale plannen te vergemakkelijken is de bouwvergunning maximaal 5 jaar geldig. De bodembestemmende plannen kennen geen beperking van hun geldigheidsduur. Wel hebben de lokale overheden de verplichting de ontwikkeling in hun gebied te volgen en hun plannen hierop aan te passen. Indien dit niet gebeurt, kan de Secretary of State de aanpassing opleggen. In Engeland heeft het District een vrij grote autonomie. Het stelt het 'Local Plan' zelf vast en behoeft daarbij principieel geen goedkeuring. Het moet echter wel rekening houden met de zienswijze van de County, zoals deze in het 'Structure Plan' is vastgelegd. Het 'Local Plan' krijgt pas bindende kracht nadat het 'Certificate of General Conformity' is verkregen. Daarnaast kan ook de Secretary of State in een aantal gevallen ingrijpen. Hij kan aanwijzingen geven met betrekking tot de inhoud van het plan; hij kan de goedkeuring aanhouden en heeft toezicht op de wijze waarop de lokale autoriteiten voldoen aan de eisen van openbaarheid en participatie van de burgerbevolking. Gedurende de periode waarin een plan in voorbereiding is, bestaat er voor de burger een grote mate van onzekerheid ten aanzien van de ontwikkelingen met betrekking tot zijn eigendomsrecht. Nochtans komt in Engeland geen enkele bepaling voor, die uitdrukkelijk de duurtijd van het gehele planproces aangeeft.