HEEK
UR

# Complexe besluitvorming

VERSLAG VAN

DE ALGEMENE VERGADERING

OP 24 APRIL 1998 TER BEHANDELING VAN

DE PREADVIEZEN VAN

MR. H.P. HEIDA

PROF. MR. F.A.M. STROINK

MR. P.C.E. VAN WIJMEN

121

COMPLEXE BESLUITVORMING

# VAR-reeks
# 121

**COMPLEXE BESLUITVORMING**

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING

GEHOUDEN OP 24 APRIL 1998

TER BEHANDELING VAN DE PREADVIEZEN VAN

MR. H.P. HEIDA
PROF. MR. F.A.M. STROINK
MR. P.C.E. VAN WIJMEN

SAMSOM ALPHEN AAN DEN RIJN 1999

Zetwerk: Sander Pinkse Boekproductie, Amsterdanm
Omslagontwerp: Wim Bottenheft, Marijenkampen

ISBN 90 14 06109 9
NUGI 693
D-nummer 1999/5641/003

© 1999 VAR, Vereniging voor bestuursrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën van deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j° het besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zicht te richten tot Samsom, postbus 4, 2400 MA, Alphen aan den Rijn.

# Inhoud

*Samenhangende machten* 7
Rede van de voorzitter, mr. J.B.J.M. ten Berge

*Interventies, met reacties van de preadviseurs (ochtendgedeelte)* 15
Mr. D.A. Lubach 15
Mr. J.E.M. Polak 21
Mr. W. Konijnenbelt 25
Mr. A.A.J. de Gier 29
Drs. J. Rensing 32

*Uitslag van de pleitwedstrijd, gehouden op 21 april 1998* 38

*Interventies, met reacties van de preadviseurs (middaggedeelte)* 39
Mr. N. Verheij 39
Mr. R.J.N. Schlössels 42
Mr. M. Lurks 51
Mr. M. Scheltema 54
Mw. mr. drs. W.S.R. Stoter 57
Mr. P.P.J. Driessen 60
Mr. H.A.J. Gierveld 64

*Experimentele vraagpuntenprocedure* 65
Mr. drs. F.C.M.A. Michiels

*Afsluitende beantwoording door de preadviseurs* 69

*Bestuur en ereleden* 77

*Overzicht van de preadviezen uitgebracht voor de VAR* 78

# Samenhangende machten
## *Rede van de voorzitter, mr. J.B.J.M. ten Berge*

**Botsing tussen constitutionele principes**

Op 21 januari 1998 heeft de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (Commissie-Leemhuis) onder andere het voorstel gedaan om te komen tot een Raad voor de Rechtspraak. Deze Raad zou tot taak krijgen het beheer van de rechtspraak uit te oefenen. Onder 'beheer' wordt verstaan de vaststelling, verdeling en besteding van de financiële middelen, de zorg voor materiële voorzieningen, alsmede de benoeming, het ontslag en het functioneren van het ondersteunend personeel van een gerecht. De Raad zou in dit opzicht te beschouwen zijn als een zelfstandig bestuursorgaan in zoverre bevoegdheden die thans op grond van artikel 105 Grondwet juncto artikel 16 Comptabiliteitswet bij de minister van Justitie berusten aan hem zouden worden overgedragen. In dat opzicht zou er ook enig toezicht mogelijk moeten zijn van de kant van de minister. Dat toezicht is door de Commissie-Leemhuis gezien als een volledig toezicht op de rechtmatigheid en een marginaal toezicht op de doelmatigheid.

Reeds heel snel na de publicatie van het rapport kwam het provisioneel Beraad Rechterlijke Macht (PBRM), waaraan presidenten van alle soorten rechterlijke colleges deelnemen, met een verklaring. Het PBRM stelde zich achter het concept van een Raad voor de Rechtspraak, maar leverde kritiek op het toezicht door de minister op het beheer. Ik citeer: 'Bij deze opzet passen echter niet een resterende politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het reilen en zeilen van de rechtsprekende macht in het algemeen en voor een doelmatige besteding van de ten behoeve van de rechtsprekende macht gevoteerde gelden in het bijzonder (...). Op deze beide punten zijn de voorstellen van de Commissie Leemhuis niet te rijmen met het karakter van de rechtsprekende macht als derde macht in de trias politica.' Uit de uitvoerige toelichting op de verklaring citeer ik nog: 'Daarbij stelt het PBRM voorop dat het hier gaat om belangrijke constitutionele vragen, vragen die een principiële benadering vergen, zeker van de zijde van de rechterlijke macht.'

Met de voorstellen van de Commissie-Leemhuis en de reactie van het PBRM

ligt dus het vraagstuk op tafel: hoe ligt constitutioneel de verhouding tussen de minister van Justitie en de rechterlijke macht op het punt van het beheer? Ik wil vandaag ten aanzien van dit vraagstuk enkele 'algemene' opmerkingen maken. Zie ik het goed, dan is in dezen sprake van een botsing tussen twee constitutionele rechtsbeginselen: de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. In onze democratische rechtsstaat is de ministeriële verantwoordelijkheid nauw verbonden met het element 'democratie', de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht met het element 'rechtsstaat'. Het gaat om twee wezenlijke constitutionele beginselen. Opmerkelijk is dat het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid bijna nooit expliciet in verband wordt gebracht met de discussie over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Met het oog op het bestuursrechtelijk discours moet worden opgemerkt dat onze literatuur in vergelijking met andere leerstukken weinig aandacht besteedt aan de ministeriële verantwoordelijkheid.[1] We schrijven veel over begrippen als bestuursorgaan, besluit en belang, over normen van besluitvorming, over rechtsbescherming en de rol van de rechter daarbinnen en over rechtshandhaving. Dit leerstuk behoort een beetje tot de blinde vlekken van het bestuursrecht, althans waar het de verhouding tot de rechtspraak betreft. Ik hoop met dit verhaal indirect aandacht te vragen voor een ruimere bestudering van dit leerstuk. U zult misschien zeggen: dit is eigenlijk volledig staatsrecht. Ik denk het niet: het gaat hier om de vraag hoe vér de bestuursbevoegdheden van de minister moeten reiken en op welke wijze hij met de hem toevertrouwde bevoegdheden dient om te gaan. Dat is, in ieder geval ook, bestuursrecht.

## Ministeriële verantwoordelijkheid

Artikel 42, tweede lid, Grondwet bepaalt dat de Koning onschendbaar is en dat de ministers verantwoordelijk zijn. Deze bepaling is niet heel helder, maar houdt naar geldend recht in dat de ministers individueel dan wel gezamenlijk rekenschap moeten geven van de rechtmatigheid en de wenselijkheid van te nemen besluiten. Uiteraard kan die rekenschap slechts worden afgelegd voorzover het gaat om besluiten waartoe een minister 'bevoegd' is.[2] Het tot haar recht laten komen van de ministeriële verantwoordelijkheid impliceert, aldus Elzinga[3], drieërlei:

– het vragen van informatie;

---

1 H.G. Lubberdink, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*, Kluwer Deventer 1982; *Steekhoudend ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Rapport van de externe commissie Ministeriële verantwoordelijkheid [commissie-Scheltema], Tweede Kamer 1992 – 1993, 21 427, nr. 41; S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Vuga Den Haag 1997, hoofdstuk 4; J.L. Boxum, *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuursorganen*, Kluwer Deventer 1997, par. 1.4.3, alsmede hoofdstuk 4; M.M. den Boer, in C.P.J. Goorden, M.M. den Boer en F.K. Buijn, *Zbo's, verzelfstandiging en privatisering*, preadvies VAR 1997, VAR-reeks 118, blz. 151-162.

2 Van der Pot – Donner, blz. 371 en 372; Kortmann 1997, blz. 288 e.v.

3 D.J. Elzinga, *De staat van het recht*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle 1990, blz. 98 e.v.

- het aangaan van een publiek debat;
- het kunnen uitoefenen van sancties.

Deze drie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De staatsrechtelijke literatuur over dit onderwerp gaat natuurlijk in op de controle door het parlement op de uitvoerende macht (vooral op de daden van het staatshoofd, de minister zelf en de ambtelijke organisatie). Voorts valt op dat bij de behandeling van de ministeriële verantwoordelijkheid niet expliciet aandacht geschonken wordt aan de verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van de rechterlijke macht.[4] De bestuursrechtelijke literatuur over ministeriële verantwoordelijkheid heeft zich vrijwel uitsluitend toegespitst op de vorming en inrichting van zelfstandige bestuursorganen en de bevoegdheden die de minister in dat verband dient te behouden. In deze literatuur is een zekere accentverschuiving van het motief van ministeriële verantwoordelijkheid waarneembaar, namelijk een aarzelende ontwikkeling in de richting van een materieel begrip van ministeriële verantwoordelijkheid, naar analogie van het materiële wetsbegrip. De minister 'moet' vanuit de constitutie gezien bepaalde bevoegdheden hebben, moet verantwoordelijk kunnen worden gesteld om twee redenen:

*a. De rol van het parlement als democratisch forum*
Het parlement is wel bereid afstand te nemen, maar moet de mogelijkheid houden om gestalte te geven aan zijn hoofdfunctie van 'democratisch forum'. Die functie houdt in dat zaken van algemeen belang en zaken betreffende de staatsorganisatie in het parlement besproken en door het parlement beïnvloed moeten kunnen worden. Ministeriële verantwoordelijkheid is een 'link' via welke activiteiten van 'andere organen' dan de minister in het parlement ter discussie kunnen komen. Het parlement heeft de minister nodig om gestalte te geven aan zijn functie als 'democratisch forum'. Parlementaire invloed, ministeriële verantwoordelijkheid en dus ministeriële bevoegdheden zijn nauw met elkaar verbonden.

*b. De minister is bij uitstek degene die het budgetrecht van het parlement op zijn effectiviteit te beschermen heeft*
De minister is noodzakelijk om de begroting mee te helpen voorbereiden, om de rechtmatigheid van de bestedingen te toetsen en om de doelmatigheid ervan te toetsen. Het is bij uitstek de vrees voor uitholling van dit budgetrecht dat de Algemene Rekenkamer heeft aangezet tot haar kritiek op het beleid inzake zelfstandige bestuursorganen en tot revalidering van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Samenvattend: de minister *moet* over bepaalde bevoegdheden beschikken om het parlement de rol van democratisch forum te laten spelen en om het budgetrecht

4 Zelfs niet in het specifieke aan de *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland* gewijde boek, onder redactie van D.J. Elzinga, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle 1994.

op zijn effectiviteit te beschermen; aldus is de bijdrage van de bestuursrechtelijke literatuur op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid te duiden.

## Onafhankelijkheid rechterlijke macht

De literatuur is eigenlijk opmerkelijk beperkt waar het de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht betreft. Het nationale staatsrecht legt de onafhankelijkheid van de rechter niet met zoveel woorden vast.[5] Artikel 117 Grondwet legt de benoembaarheid voor het leven vast, terwijl artikel 116, vierde lid, Grondwet het toezicht op leden van de rechterlijke macht beperkt tot leden van die rechterlijke macht met rechtspraak belast. De Straatsburgse jurisprudentie verlangt dat de rechter zijn uitspraak kan baseren op zijn eigen, vrije oordeel over feiten en rechtsgronden zonder binding ten opzichte van partijen en het overheidsapparaat, en zonder dat zijn beslissing door een andere dan een op dezelfde wijze onafhankelijke instantie kan worden gewijzigd.

Er bestaat volgens Kortmann veel onduidelijkheid over de reikwijdte van de rechterlijke onafhankelijkheid. 'Naar het voorkomt moet de rechterlijke onafhankelijkheid (nog steeds) worden beschouwd in verband met de trias-idee. De onafhankelijkheid heeft te maken met de relatie van het rechterlijk ambt tot andere overheidsambten, niet met die tot de onderdaan, noch met die tot andere rechterlijke ambten. In deze optiek houdt de rechterlijke onafhankelijkheid in dat noch de wetgevende, noch de uitvoerende macht bevoegd zijn een rechterlijk ambt bij wijze van een concreet werkend bevel voor te schrijven hoe het dient te beslissen.'[6] Constitutioneel is er dus blijkbaar een zeer beperkt gewaarborgd concept van onafhankelijkheid.

Er is waarschijnlijk méér onder de zon. Toch slaat soms de slinger wel erg ver door. In zijn overigens voortreffelijke *Themis*-bijdrage over bestuur en beheer van de rechterlijke macht in constitutioneel perspectief zegt Bovend'Eert[7] dat het rechtsbeginsel der machtenscheiding uit het grondwettelijk systeem kan worden afgeleid. Ik citeer: 'Voor de rechterlijke macht betekent deze "positivering" van de machtenscheiding dat de Grondwet eist dat zij naast de regering en de Staten-Generaal als een gelijkwaardige, afzonderlijke en zelfstandige overheidsorganisatie in de staat moet worden beschouwd.' Nu komen we wel op glad ijs. Machtenscheiding akkoord, maar toch niet absoluut. Geen van de machten mag toch een staat binnen de staat zijn. Het is duidelijk dat hoofdstuk 6 Grondwet aan revisie toe is, maar of het verstandig is het zodanig te reviseren, dat de rechterlijke macht in alle opzichten een gescheiden macht wordt, betwijfel ik. Doel van een herziening van hoofdstuk 6 moet bescherming van de onafhankelijkheid zijn, niet coûte que coûte een scheiding van machten.

---

5 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Kluwer Deventer, derde druk 1997, blz. 329 e.v.

6 Kortmann, blz. 331 en 332.

7 P.P.T. Bovend'Eert, 'Het bestuur en het beheer van de rechterlijke macht in constitutioneel perspectief', *Themis* 1997, blz. 229 e.v.

Hoe moet nu de spanning tussen ministeriële verantwoordelijkheid en rechterlijke onafhankelijkheid wordt opgelost?

## Het uitgangspunt: samenhang van machten

Laat ik eerst proberen een uitgangspunt neer te zetten. Enkele jaren geleden heeft mijn collega De Waard in zijn Tilburgse oratie gesproken over *Samenwerkende machten*. Uitgaande van het gegeven dat wetgever, executieve en rechtspraak een gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor de rechtsvorming in Nederland, dienen zij erop gespitst te zijn samen te werken. Ik zou die analogie willen overnemen en een pleidooi willen houden voor 'samenhangende machten'. Onze constitutie zit aldus in elkaar dat geen orgaan of orgaancomplex een staat binnen de staat kan en mag worden. Ze hebben iets aan elkaar en niet alleen iets van elkaar te vrezen.

Mijns inziens is de minister naar het parlement toe verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de gelden die beschikbaar worden gesteld. Op basis van een wet kan die verantwoordelijkheid wel beperkt worden (zelfstandige bestuursorganen), maar niet geheel op nul gesteld worden. Er blijft dus altijd een resterende ministeriële verantwoordelijkheid. Zonder deze noodzakelijke samenhang kan het parlement zijn functie als democratisch forum niet uitoefenen en kan het budgetrecht niet worden geëffectueerd. Uiteraard mogen minister en parlement niet langs deze weg afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Ook de rechterlijke macht heeft behoefte aan een zekere samenhang. Meer dan enige andere maatschappelijke organisatie loopt de rechtspraak het risico vervreemd te raken van de samenleving en zelfgenoegzaam te worden. Vaak zijn stimulansen nodig van buiten. Dat behoeft niet bedreigend te zijn voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Men moet oppassen die rechterlijke verantwoordelijkheid te veel op te rekken. De grootste uitdaging is structuren te maken die die externe impulsen toelaten zonder dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak wordt bedreigd. Juist ten aanzien van het beheer kan die samenhang gestalte krijgen, omdat de rechtspraak daarmee toegang heeft tot moderne ontwikkelingen inzake bedrijfsvoering van grote organisaties. Het ecarteren van de minister van Justitie op dit punt en het aangaan van een rechtstreekse relatie met het parlement maakt de rechtspraak bovendien kwetsbaar. Alle kritiek vanuit de samenleving moet dan via het kanaal van het openbare parlementaire debat en via de media. Zou de rechtspraak met een zodanig geïsoleerde positie echt maatschappelijk sterk staan?

## Bevoegdheden minister ten opzichte van de rechtsprekende macht

Laat ik het bovenstaande iets concreter uitwerken. Op grond van het leerstuk van het materiële begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' kan (sommigen zullen zelfs zeggen: moet) het parlement voor de minister díé bevoegdheden scheppen die

noodzakelijk zijn voor de hiervoor aangeduide democratische functie en de effectuering van het budgetrecht, tenzij zulks in strijd is te achten met het constitutionele recht. Het budgetrecht omvat drie elementen:

- vaststelling van de omvang van het budget voor de verschillende doelen;
- toezicht op de rechtmatigheid;
- toezicht op de doelmatigheid van de besteding.

Via dit laatste toezicht komt de rechterlijke macht in aanraking met overal elders in onze samenleving levende moderne denkbeelden over doelmatig werken. Ik noem automatisering, een betere arbeidsverdeling over verschillende functiecategorieën, human resources management, kwaliteitszorg, cliëntgerichte benadering en dergelijke. De samenleving accepteert het niet dat organisaties in de rechterlijke macht anders en minder doelmatig zouden werken dan bedrijven, gemeenten, ministeries en dergelijke. In het parlement moet over de hoofdlijnen van de doelmatigheid kunnen worden gesproken.

De uitoefening van de ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het beheer mag evenwel niet de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zoals hiervoor omschreven aantasten. Dat betekent dat de uitoefening van de ministeriële bevoegdheden begrensd wordt door de eisen die de onafhankelijkheid stelt. Als we het hebben over rechterlijke onafhankelijkheid, dan zou ik, ten dele in navolging[8], ten dele in afwijking van anderen, vier vormen willen onderscheiden:

*a. Zakelijke of functionele onafhankelijkheid*

Deze onafhankelijkheid raakt de kern. Het gaat hier niet alleen om het vrije oordeel in de concrete zaak, maar ook om de algemene interpretatie van wettelijke regels, de toepassing ervan en dergelijke. De rechter is hier onafhankelijk, maar de wetgever en eventueel ook de minister, als hij daartoe de bevoegdheid bezit, kunnen achteraf de regel veranderen.

Het kernrecht, namelijk zakelijke onafhankelijkheid, veronderstelt rechtspositionele, organisatorische onafhankelijkheid.

*b. Rechtspositionele onafhankelijkheid*

Ingevolge artikel 117 Grondwet is er een benoemingsrecht van de regering van rechters. Dat wordt echter terughoudend uitgeoefend in die zin, dat het zwaartepunt bij benoemingen ligt bij de rechterlijke macht zelf. De bevoegdheid van de regering is evenwel wel een handvat om vanuit de samenleving wenselijke andere selectiemethoden te forceren, zoals vijfentwintig jaar geleden is geschied. Voor het overige is de rechtspositie in hoge mate beschermd.

*c. Organisatorische onafhankelijkheid*

Het gaat hier om de indeling van zaken, de prioritering van zaken, de indeling van kamers, de bezetting van de kamers en dergelijke. Het is de wet die ingevolge artikel 116 Grondwet de organisatie van de gerechten dient te regelen. Bij algemene

8 Onder anderen H. Franken, *Onafhankelijk en verantwoordelijk*, Gouda Quint 1997.

maatregel van bestuur kunnen er nog nadere regels gesteld worden, maar de wetgever heeft gemeend niet of nauwelijks de minister in dezen een nadere sturende rol te moeten geven. En terecht.

*d. Processuele onafhankelijkheid*

In het wettelijke procesrecht ziet men wel af en toe een grondslag voor een nadere regeling door de regering bij algemene maatregel van bestuur, maar niet of nauwelijks voor een nadere regeling door de minister. Het is dus niet aan de minister om bij algemene regeling nadere voorschriften te geven inzake de wijze waarop processen dienen te worden ingericht. Kennelijk speelt hier de rechtsovertuiging een rol dat algemene regels inzake het procesrecht niet gesteld mogen worden op het niveau van een minister.

De vraag is of er ook sprake moet zijn van *beheersmatige onafhankelijkheid.* Mijn antwoord is een gedeeltelijk ja. Het beheer berust formeel bij de minister. Als algemene regel dient evenwel te gelden dat de minister niet langs de weg van het beheer de zakelijke, de rechtspositionele, de organisatorische en de processuele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht mag aantasten. Onjuist zijn in dit opzicht bijvoorbeeld beheersbesluiten van de kant van de minister van algemene aard, die in wezen neerkomen op een 'wijziging van procesrecht'. Op dit punt doen zich problemen voor. De ervaringen met het nieuwe bestuursprocesrecht hebben laten zien dat procesrechtelijke regelingen inzake enkelvoudige kamers, inschakeling van deskundigen, aanhouding van een zaak ter zitting, kortsluiting bij voorlopige voorzieningen en dergelijke heel verschillend worden toegepast en dat daarop beheersaspecten een belangrijke invloed hebben.

Het probleem zit hem dus in die beheersbeslissingen die de procesvoering en de organisatie raken. De oplossing dient naar mijn mening gezocht te worden in een bepaalde samenhang van machten. Het beheer dient in mijn opvatting zoveel mogelijk te berusten bij de rechterlijke macht, omdat aldus de grenzen met de inhoud van de rechtspraak het best kunnen worden bewaakt. Maar betekent dit ook dat de minister daarop niet een rechtmatigheidstoezicht mag uitoefenen, noch een marginaal toezicht op doelmatigheid? Mijns inziens is een dergelijke rol van de minister, zij het marginaler dan nu het geval is, afgezien van de constitutionele argumenten, om de volgende redenen noodzakelijk.

- Toezicht maakt een publieke, gekanaliseerde discussie mogelijk over de wijze van werken van de rechterlijke macht. Het parlement heeft handvatten om regulier mee te praten over de werkwijze van de rechterlijke macht en wordt daardoor mede verantwoordelijk. Dit voorkomt dat er onaangename 'interrationele ontploffingen' ontstaan zoals bij de affaire-Docters van Leeuwen.
- De wijze van werken van de rechterlijke macht als bureaucratische organisatie moet voldoen aan allerlei moderne eisen, zoals die ook gelden voor het bedrijfsleven en andere overheden. Een soepele aanpassing wordt vooral bereikt doordat er kanalen bestaan waarlangs die impulsen kunnen worden afgegeven. Er is de laatste jaren binnen de rechterlijke macht veel ten goede bereikt, maar dat is voor een belangrijk deel het gevolg van de impulsen vanuit de andere machten.

– De legitimiteit van de rechtspraak is erbij gebaat als de rechterlijke macht zich flexibel weet aan te passen aan steeds weer veranderende maatschappelijke omstandigheden. Het is een illusie te menen dat dit kan zonder gemeenschappelijke banden met andere staatsorganen.

**Tot slot**

Ik kom aan het einde van mijn rede. Ik heb wat willen zeggen over het vraagstuk van het beheer van de rechterlijke macht, een vraagstuk dat velen van u bezighoudt. Ik heb ook aandacht willen vragen voor een binnen het bestuursrecht wat onderbelicht leerstuk: dat van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot de bevoegdheden van het parlement. Gelet op de standpunten van leidende figuren binnen de politiek en binnen de rechtspraak verloopt de discussie over het beheer van de rechterlijke macht niet gemakkelijk. Ook ten aanzien van dit vraagstuk is er kennelijk sprake van complexe besluitvorming. Daarmee komen we aan de titel van het onderwerp van vandaag. Die titel dekt evenwel een andere lading. Laten we die lading maar snel aan de orde stellen.

# Interventies, met reacties van de preadviseurs (ochtendgedeelte)

**Mr. D.A. Lubach**

Het onderwerp van de preadviezen van vandaag houdt mij al enige tijd bezig; tot mijn genoegen heb ik gemerkt dat dit de preadviseurs niet is ontgaan. Wat in deze vergadering aan de orde zal komen, vormt een buitengewoon actueel en interessant, maar tevens buitengewoon lastig onderwerp. Het moet aan de ene kant de jurist zeer uitvoerig bezighouden, terwijl het die jurist aan de andere kant noopt tot bescheidenheid. De positie van de jurist in het geheel van complexe besluitvorming wordt in de werkelijkheid van alledag doorgaans op een betrekkelijk eenzijdige wijze belicht. Door sommige leidende figuren in de politiek en daarbuiten wordt immers de jurist vooral gezien als een soort van belemmering voor ontwikkelingen die men in onze maatschappij erg belangrijk vindt. De jurist brengt men daarbij in verband met procedures die vooral dienen om een spaak in het wiel te steken en die dan ook zo veel mogelijk moeten worden beperkt.

Dat deze eenzijdige benadering niet juist is, hoef ik in dit gezelschap niet uit te leggen, maar het is misschien toch goed er iets over te zeggen, ook in meer principiële zin. Toen ik gisteren mijn krant, *Trouw*, opsloeg, las ik daarin het opvallend gebrachte bericht dat naar de mening van Bolkestein milieuorganisaties en andere groeperingen zich niet meer in bepaalde procedures moeten mengen. Nu blijkt Van Wijmen het in diens preadvies verrassenderwijs in dit opzicht met Bolkestein eens te zijn, zij het maar ten dele. Toch meen ik dat Bolkestein een gevaarlijk standpunt inneemt, een standpunt overigens waarvan direct al door velen afstand is genomen, ook door mensen van wie ik aannam dat ze Bolkestein wel gedeeltelijk zouden steunen. Kennelijk is het gevaar tJ groot, waarbij geldt dat het goed is enige nuance aan te brengen.

Een opmerking van fundamentelere betekenis is de volgende. De hier door mij gesignaleerde reactie op de jurist, de rechtsbescherming en de rechter berust niet alleen op een misvatting, maar ook op een verouderde opvatting inzake een principieel punt van ons rechtsstelsel, de trias politica. Enkele zinnen uit de zojuist uitgesproken rede van de voorzitter hadden dan ook wel degelijk met het onderwerp van deze vergadering te maken. De voorzitter heeft gezegd dat de trias politica

betrekking heeft op samenhangende machten die iets aan elkaar moeten hebben en die elkaar niet direct met wantrouwen en vrees tegemoet moeten treden. Hier stuiten we op een belangrijk punt, waarnaar Van Wijmen verwijst in de laatste noot bij zijn preadvies (noot 139). Toen Van Wijmen, zo begrijp ik, zijn preadvies af had, trof hij in een stuk van Nieuwenhuis in het *Nederlands Juristenblad* een heel goede benadering van deze materie aan. In deze verwijzing vind ik aanleiding om iets over de opvatting in dezen van Nieuwenhuis te zeggen.

Volgens Nieuwenhuis kijken we op een verouderde manier tegen de trias politica aan. De trias politica past, als scheiding van machten, minder goed in de problematiek van vandaag. We moeten de trias politica meer langs lijnen van samenhang en *checks and balances* benaderen. In zijn *NJB*-artikel bouwt Nieuwenhuis de trias politica uit tot een 'vierspan': ook de burger, en met name, in de terminologie van Van Wijmen, de burger als waardendrager, is samen met de andere drie actoren verantwoordelijk voor en bezig met de behartiging van het algemeen belang. Die visie leidt er uiteraard niet toe dat de rechter als een belemmerende factor moet worden gezien, en zij bevestigt evenmin de opvatting dat de wetgever als hij regels stelt de algemenebelangenbehartiging alleen maar compliceert. De actoren vullen elkaar aan en houden elkaar in evenwicht: dat is een benadering die ik op zich als vruchtbaarder beschouw.

Een belangrijke voorwaarde in dezen is de volgende. Als de actoren met elkaar samenwerken, mogen ze van elkaar verwachten dat ze kwaliteit leveren. De kwaliteit van de besluitvorming is in deze problematiek buitengewoon belangrijk. De kwaliteitsborging van de besluitvorming kan deels plaatsvinden door juridische regelgeving, maar kan deels ook noodzakelijkerwijze daarbuitenom gaan. De in het preadvies van Heida besproken bestuurskundige elementen in het geheel zijn met name in de door hem onderscheiden eerste fase van grote betekenis. In opdracht van het ministerie van VROM heb ik verleden jaar met Ten Heuvelhof een kleine studie verricht naar de vraag of projectwetgeving in dit verband een oplossing zou kunnen bieden. Zonder hierop specifiek te willen ingaan wijs ik op de wenselijkheid dat de bestuurskundige elementen, waaronder met name het idee van de procesarchitectuur (de vormgeving van het besluitvormingsproces), van juristen en bestuurskundigen gezamenlijk aandacht krijgen. Uit het preadvies van Heida leid ik af dat in de praktijk ook al wel met een dergelijke benadering wordt geëxperimenteerd. Het lijkt mij mogelijk langs deze weg de kwaliteit van de besluitvorming bij moeilijke afwegingen en keuzen zo zeer te verbeteren, dat het bestuur voor de rechter niet bang hoeft te zijn. De rechter zal zich immers verre houden van het vernietigen of zeer sterk bekritiseren van goed gemotiveerde besluiten, totstandgekomen op grond van een goede afweging van belangen en met een hoge kwaliteit, ook in juridisch opzicht. Evenmin als het bestuur de rechter hoeft te vrezen, hoeven belangenbehartigers de rechter te wantrouwen, mits de besluitvorming een hoge kwaliteit heeft.

Tot het streven naar besluitvorming van hoge kwaliteit dient in ieder geval niet te behoren het zo veel mogelijk reduceren van rechtsbescherming. Wie het er wél toe laat behoren, spant het paard achter de wagen en zal bovendien in de huidige context van internationaalrechtelijke regelingen geen succes kunnen boeken.

Hoe kan tot verbetering van de kwaliteit van besluitvorming worden gekomen? Stroink betoogt dat wel veel wordt gesproken over samenhangende besluitvorming, coördinatie en harmonisatie, maar dat het bestuursrecht per definitie verbrokkeld is. Verbrokkeling signaleert hij in de weinig doorzichtige manier waarop het bestuursrecht tot stand is gekomen, maar hij noemt het bestuursrecht met name ook verbrokkeld, omdat het ene belang het andere niet is en het ene belang wellicht een ander besluitvormingstraject eist dan het andere. Stroink waarschuwt er bij wijze van spreken voor 'erwtensoep' van het geheel te maken: men moet belangen niet zó zeer bij elkaar brengen, dat ze geen van alle meer goed worden behartigd. Dit stelt blijkbaar grenzen aan de manier van coördineren, aan de manier waarop men in een projectbeslissing alle belangen op één hoop kan gooien. Een van de vraagpunten die Drupsteen in zijn *NTB*-bespreking van de preadviezen heeft opgeworpen, heeft hierop betrekking. Hoe ver, zo vraagt Drupsteen zich af, kan men in dit opzicht gaan?

In dit verband wordt altijd gewezen op het specialiteitsbeginsel. Mijns inziens staat het specialiteitsbeginsel niet in de weg aan het op een ordelijke wijze in onderlinge samenhang behartigen van de verschillende belangen. Het beschermt slechts de burger tegen een overheidsoptreden buiten de gegeven grenzen. Als een wet op een ordelijke wijze een procedure biedt waarin alle belangen hun plaats kunnen krijgen, is het specialiteitsbeginsel niet geschonden. In dit beginsel kan ik geen belemmering voor ordelijke en samenhangende besluitvorming zien.

Wél wil ik in zekere zin pleiten voor maatwerk. Juist omdat verschillende belangen, hoewel ze in een bepaald project in hun onderlinge samenhang aan de orde komen, zo verschillend zijn, kan men moeilijk tot een monolithische processtructuur voor projectbeslissingen komen. Hier is maatwerk nodig: afhankelijk van projecten zal een verschillende werkwijze moeten gelden. De toehoorders zullen zich nu wellicht afvragen waar ik heen wil. Wil ik dan toch projectwetgeving, pleit ik ervoor de Schipholwet straks na de verkiezingen toch maar te behandelen, ijver ik ervoor toch maar voort te gaan op de weg van de Vergunningwet Westerschelde, die immers als een mooie vorm van maatwerk kan worden beschouwd? Nee, een dergelijke aanpak staat mij niet voor ogen. Ik pleit voor *voorgestructureerd* maatwerk, waarbij modellen voor besluitvorming worden gemaakt die men al naar gelang dat noodzakelijk wordt geacht, kan toepassen. Deze gedachte heb ik samen met Scheltema en Lambers uitgewerkt in een studie voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, die ook in de preadviezen is genoemd. De studie biedt naar mijn mening nog steeds een goede benadering, die recht doet aan enerzijds de noodzaak tot orde en anderzijds de noodzaak tot maatwerk.

Hiermee is overigens de problematiek niet opgelost. Een groot deel van de huidige bezwaren tegen de besluitvorming over complexe projecten betreft niet de uitvoeringsfase of de duur van rechterlijke bemoeienis, maar vooral de orde van de besluitvorming in de beginfase. Sprekend over de rechterlijke bemoeienis sluit ik mij overigens en passant aan bij de in de literatuur te vinden observatie dat de rechter er moeite mee heeft zijn grenzen te bepalen.

Voordat ik afsluit met enige conclusies maak ik naar aanleiding van de preadviezen nog twee specifieke opmerkingen.

Van Wijmen toont zich een onbekommerd aanhanger van het primaat van de ruimtelijke ordening. In zekere zin verbaast mij dit niet, want hij beschouwt de ruimtelijke ordening als een soort waardecomplex. De problemen die zich in dit opzicht voordoen, hangen er naar mijn mening vooral mee samen dat de ruimtelijke ordening als sociale wetenschap er veel moeite mee heeft gehad de te beschermen waarden te definiëren. Ik ben het met Van Wijmen eens dat het primaat zou moeten worden gehandhaafd, of, beter gezegd: zou moeten worden gerestaureerd, maar ik meen dat dit alleen mogelijk is als de waarden in werkelijk goede definities worden omschreven, iets wat de jurist betrekkelijk slecht kan doen. Het zijn anderen die voor ons juristen de te beschermen waarden moeten definiëren. Doen zij dat niet, dan blijft de ruimtelijke ordening, in de terminologie van Van Wijmen, een speelbal van belangen.

Ook mijn tweede specifieke opmerking heeft betrekking op het preadvies van Van Wijmen. Hij is voorstander van wat hij een gekanaliseerde actio popularis noemt; in dít opzicht is hij het gedeeltelijk eens met de opvatting van Bolkestein waarop ik aan het begin van deze bijdrage ben ingegaan. In de fase van het doen van principiële keuzen inzake het al dan niet tot stand brengen van een project mogen, zo meent Van Wijmen, de waardendragers en de geïnstitutionaliseerde belangenbehartigers wél aan bod komen, maar de individuele belanghebbenden niet. Omgekeerd is er in de uitvoeringsfase wél plaats voor de individuele belanghebbenden, maar geen plaats voor de eerstgenoemde categorieën. Welnu, bij hetgeen Van Wijmen voor de uitvoeringsfase bepleit, kan ik mij nog wel iets voorstellen, ook al meen ik dat het erg moeilijk zal zijn een en ander precies goed te organiseren, maar de opvatting van Van Wijmen met betrekking tot de eerdere, principiële fase, leidt in mijn ogen tot ongewenste consequenties. De individuele burger die met name ook door het principebesluit wordt getroffen (al dan niet een nieuwe spoorlijn, al dan niet een vliegveld) kan in de fase van het principebesluit bij de rechter niet terecht, met als gevolg dat hij zéker in de uitvoeringsfase bij de rechter al zijn bezwaren ten tonele zal voeren. Ik vraag mij af of dat een wenselijke gang van zaken is, en ik zal graag een nadere toelichting van de heer Van Wijmen horen.

Ik sluit af met de navolgende concluderende opmerkingen:

- de rechter, de wetgever, het bestuur en de belangenbehartigende burgers, inclusief de waardendragers, staan niet tegenover elkaar, maar houden elkaar in evenwicht en hebben een gezamenlijke taak;
- de kwaliteit van de besluitvorming is het belangrijkste element dat in het oog moet worden gehouden;
- bestuursjuristen en bestuurskundigen moeten samen de procesarchitectuur beoefenen;
- besluitvormingsregels zijn, gelet op de gedifferentieerdheid van het materiële bestuursrecht, maatwerk;
- het primaat van de ruimtelijke ordening is slechts dan te handhaven/restaureren als het werkelijk mogelijk is waarden te definiëren;
- centralisatie, met waarborgen voor de inbreng van lagere overheden, is onontkoombaar.

De laatste conclusie betreft een materie waarop ik nog niet ben ingegaan. Als gevolg van de bedoelde centralisatie zullen bestuursgeschillen in toenemende mate aan de orde zijn. Wellicht moet worden nagedacht over een specifieke procedure om zulke geschillen op te lossen.

**Mr. P.C.E. van Wijmen**

De voorzitter verzoekt mij kort te reageren, waarmee ik een extra groot gevaar loop in simplificaties te vervallen. Ik verzoek de toehoorders daarom tevoren mij straks niet tegen te werpen dat ik de dingen heb vereenvoudigd. Op enkele punten zal ik ingaan, terwijl ik andere punten, waaronder de procesarchitectuur en de kwaliteitswaarborg voor de besluitvorming, voor mijn medepreadviseurs laat liggen.

Het mooiste punt uit de bijdrage van Lubach vond ik hetgeen hij heeft gezegd over de verhouding tussen de machten in de staat en over de misvattingen die daarover bestaan. Met het ouderwetse machtenscheidingsbeginsel hangt onmiddellijk samen wat ik altijd de endemische angst van het bestuur voor de rechter noem. Die angst is natuurlijk overbodig als het bestuur zijn kwaliteit verhoogt. Ook is het goed de samenhang te beklemtonen, iets waartoe Lubach, langs een heel leuke, specifieke invalshoek, een aanzet heeft gegeven.

Lubach heeft min of meer de burger als 'vierde macht' bestempeld, maar ik zou de van Crince Le Roy afkomstige kwalificatie van de ambtelijke macht als 'vierde macht' niet willen prijsgeven. De ambtelijke macht is in het machtenbegrip zeker als realiteit aanwezig. De trias is dus al verwijd en van aspect veranderd. De burger zou ik eerder als 'vijfde macht' willen beschouwen, maar ook zouden we kunnen spreken van de burger als 'eerste', of, nog liever, als 'nulde macht', want het is de burger om wie alles gaat: de machten functioneren in functie van de burger en zijn er voor de burger. De burger zelf als macht beschouwen is misschien dogmatisch-rechtstheoretisch niet helemaal zuiver, maar als we het bij wijze van werkbegrip tóch doen, is daarmee in ieder geval in overeenstemming dat de burger 'drager van waarden' is (Lubach heeft daarmee een prachtige voorzet gegeven) en volgens de huidige leer als 'countervailing power' en 'hindermacht' geldt. Het is belangrijk dat de burger als autonome entiteit in het proces kan intreden, als aanlegger, als getroffene, als beroepsgerechtigde. We zien dit aan talloze gebeurtenissen in de laatste twintig à dertig jaar, juist op het gebied van de complexe besluitvorming. Als er geen ideële, waardendragende, geïnstitutionaliseerde bona fide aanleggers waren geweest die de rechter konden adiëren om een besluit onder kritiek te brengen en op zijn recht- en doelmatigheid te laten beoordelen, was bijvoorbeeld het Plateau van Margraten volledig ontgraven tot een soort Grand Canyon. Ik noem recht- en doelmatigheid hier in één adem, omdat ze bij mij in elkaars verlengde liggen. Ondoelmatig is onrechtmatig, en ik zou dan ook het beginsel van de 'ondoelmatige daad' in het midden willen leggen. In ieder geval is het van groot belang dat het middel van de rechtsingang bestaat. Zowel civiel- als bestuursrechtelijk hebben we dit middel gelukkig langzamerhand in rechtspraak en wetgeving binnen ons bereik gekregen.

De besluitvorming rondom het Plateau van Margraten kan worden gezien als een voorbeeld van macrosituaties waarin de waarden hevig aan de dag treden; in de archeologie spreken we letterlijk van 'dagzomen'. In zulke situaties mag het middel van de rechtsingang niet ontbreken. Wie in dit verband wijst op het stelsel van checks and balances, komt met een heel mooie aanvullende benadering. Het door Lubach genoemde artikel van Nieuwenhuis kwam mij erg goed van pas. Helaas heeft de drukker geweigerd conform mijn wens op de eerste bladzijde bij de titel een verwijzing naar noot 139 op te nemen. Men moet namelijk eigenlijk éérst het stuk van Nieuwenhuis lezen en pas vervolgens de preadviezen.

Het door Lubach genoemde primaat van de ruimtelijke ordening is inderdaad in mijn ogen de draaischijf, of het afwegingskader. Dit afwegingskader zou sterk kunnen worden verbeterd, niet alleen door de procesarchitectuur te lijf te gaan (mijn medepreadviseurs komen daarop straks nog wel terug), maar ook door bepaalde afwegingsmomenten beter te 'scoren', waarbij ik met name een waarden- en belangenhiërarchie zou willen invoeren, en daarnaast bijvoorbeeld het anterieuriteits- en het compensatiebeginsel; laatstgenoemd beginsel mag geen 'doekje voor het bloeden' zijn: éérst moet worden gekeken of het anders kan. We stuiten hier op een door Lubach terecht aangesneden moeilijkheid: hoe definiëren we de waarden? Welnu, die waarden víndt men. De rechter zoekt in zijn gang door het recht heen voortdurend naar rechtsprincipes en normen, die er vaak al zijn en dan worden aangetroffen. De wet volgt het waardebesef van de burger en van ons allemaal samen. Het definitieprobleem vind ik dan ook niet het allermoeilijkste. Wij weten immers heel goed waar de basiswaarden liggen. Ze zijn vóórgegeven; ook in de filosofie spreekt men hier van 'het voorgegevene', oftewel datgene waarvan wij afhankelijk zijn in zowel sociaal, als cultureel en ecologisch opzicht. Men kan daaraan allerlei bovenbouw geven, zelfs in marxistische zin, maar dat zal ik hier niet doen. De kern van de zaak is dat we ons moeten afvragen of het mogelijk moet zijn dat iedereen overal altijd alles kan verwezenlijken of tegenhouden, al naar gelang hij of zij dat wil. In deze vraag verwijst 'iedereen' naar het rechtssubject, 'overal' naar de ruimte, 'altijd' naar het tijdelijke, waaronder de procesarchitectuur en de methodiek, en 'alles' naar de inhoud. We moeten bereid zijn op deze vraag in te gaan en ons onderhevig te maken aan begrippen als *vrijheid*, *verantwoordelijkheid* en *beperking*. Over *vrijheid* (de vrijheid *van*, de vrijheid *tot*) is prachtig getheoretiseerd door bijvoorbeeld Van der Hoeven; het begrip *beperking* wordt vooral duidelijk als we bedenken dat vrijheden elkaar begrenzen. Als we déze discussie niet aangaan, kunnen we het primaat leggen waar we willen, maar wordt het land gewoon volgeklodderd en blijft het sterkste belang altijd overheersen.

In dit verband moeten we de actio popularis goed blijven 'scoren' en structureren. Anders geven we ons over aan het verschijnsel dat, zoals water de laagste plaats zoekt, geld zich zoekt te vermeerderen. Een ontwikkeling in die richting zien we zich nu ook steeds afspelen. Bij ontbreken van voldoende erkenning van waarden zullen altijd de 'harde' sectoren, de 'profits' de 'merit goods' overheersen over de 'zachte sectoren', de 'non-profits' en de 'non-merit goods'. De waarden van de natuur, het milieu en de basale ecostructuur liggen, evenals die van bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs, in de non-profitsfeer. Die waarden zullen per definitie

achterblijven als we ze geen extra bescherming verlening. Extra bescherming wordt geboden door de bona fide, geïnstitutionaliseerde waardevertegenwoordigers, die mogen intreden in het eerste stadium van de besluitvorming, op basaal niveau.

Ook de burger die de HSL door zijn terrein krijgt, kan zich invoegen. Hij kan in die eerste fase zelf zijn belangen, gekanaliseerd, volledig laten gelden. Ik doel nu onder meer op belangen, samenhangend met geluidhinder, vervoersbehoeftigheid, doorsnijding/versnippering van een gebied en het door de ingreep wegvallen van de bereikbaarheid van allerlei verbindingen. De burger kan met anderen samen een bona fide op dergelijke belangen gerichte rechtspersoon vormen die het nu bedoelde waarden- en belangencomplex in de eerste fase in de afweging en de toetsing inlegt. Stel nu dat in een latere fase het besluit is genomen en getoetst. Dan staat vast hoe het moet gebeuren: de HSL komt dwars door het Groene Hart door een tunnel te lopen. Grond die boven de tunnel ligt, zal niet hoeven te worden onteigend: volstaan kan worden met een recht van opstal. Degenen die verderop langs het HSL-tracé onroerende zaken hebben, zullen in aanmerking komen voor onteigening, landinrichting, ontpachting, aanleg van een geluidswal, inkomensschadevergoeding, of wat dan ook. De betrokkenen hebben alle mogelijkheden om zich in dat concrete stadium van de besluitvorming te melden, maar zij mogen in mijn ogen dan niet meer het oorspronkelijke debat over de wenselijkheid van een verbinding Amsterdam-Parijs per HSL aan de orde stellen. In mijn benadering is dus een filter opgenomen, waarmee ik prachtig kan aansluiten bij iets wat Stroink voor ogen staat. Boven in de besluitvorming, in de eerste fase, worden de brede afwegingen verricht en getoetst, die later niet opnieuw aan de orde komen. Als je daar een schot in legt, ben je ook van alle stapelingen en vertragingen af. De mensen die straks in het tracé zitten en worden onteigend, hebben een heel andersoortige rechtbelangrelatie en een heel andersoortige rechtsingang dan degene die zegt dat er helemaal geen vervoersstroom per trein van Amsterdam naar Parijs nodig is als het vliegwezen niet wordt aangetast. We hebben hier te maken met afwegingen van heel verschillende belangen- en waardecomplexen. Als men het werkelijk wil, valt in dit opzicht naar mijn mening wel degelijk tot een goede ordening te komen.

Bij deze wat vergroofde uiteenzetting wil ik het met het oog op de tijd laten.

**Mr. J.E.M. Polak**

Wat een mooie vereniging zijn wij toch, dat kandidaat-Kamerlid voor het CDA Van Wijmen zich in deze vergadering beroept op het marxisme! Hij deed dat zojuist in zijn reactie op de interventie van Lubach.

Wie zich bedenkt dat het bestuur van onze vereniging ruim vóór deze vergadering het onderwerp heeft moeten vaststellen (ik zei dit zondag, toen de voorzitter mij tijdens Studio Sport vroeg hier iets te zeggen), kan dit bestuur des te meer met de onderwerpskeuze feliciteren. Het onderwerp is immers, naar het mij voorkomt, sinds die keuze steeds belangrijker geworden en erg in de mode geraakt. Ook de preadviseurs verdienen een compliment, maar dan om een omgekeerde reden. Zij zijn erin geslaagd de verleiding en de druk om met al te modische oplossingen te

komen te weerstaan. Zie ik het goed, dan krijgen de veelgehoorde pleidooien voor maatregelen tegen een vermeend teveel aan rechtsbescherming in de preadviezen niet veel steun. Bij Heida is die steun misschien nog het grootst, hetgeen niet zo verrassend is, aangezien deze preadviseur de problematiek vanuit het bestuur benadert, maar ook hij concludeert dat tijdwinst en verbeteringen met name in de eerste twee fasen, die door hem de initiatieffase en de verkenningsfase worden genoemd, moeten worden gerealiseerd, en dus niet in de fase van rechtsbescherming. Een belangrijke conclusie die we uit de preadviezen kunnen trekken, luidt dat in de fase van de rechtsbescherming niet zo erg veel winst valt te boeken.

Toch zijn op dit terrein wel enige tegenstellingen bij de preadviseurs te onderkennen. Ik bespreek er een paar.

Volgens Stroink berust de veelgehoorde klacht dat er in het bestuursrecht vaak sprake is van herhaling van zetten, voor een belangrijk deel op een misverstand; ook Lubach is hierop zojuist ingegaan. Heida daarentegen pleit ervoor zo veel mogelijk doublures te voorkomen. Nu meen ik dat we hier enigszins met een schijntegenstelling te maken hebben, want Heida spreekt over doublures binnen een bepaald wettelijk kader en Stroink heeft het juist over doublures bij verschillende wettelijke kaders. Sprekend over het probleem van complexe besluitvorming acht ik het van belang de vraag te stellen of we al die verschillende belangenkaders nog moeten handhaven. Ook Drupsteen heeft hierover in zijn bespreking in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* iets gezegd. Het specialiteitsbeginsel, zo heeft Lubach naar mijn mening zojuist terecht betoogd, brengt niet met zich dat we niet naar een grotere bundeling van wettelijke kaders zouden kunnen streven. Zonder van het geheel, met een term van Lubach, 'erwtensoep' te willen maken, neem ik het standpunt in dat het specialiteitsbeginsel zich inderdaad tegen een streven van de wetgever naar een grotere bundeling van belangen *niet* verzet. Zo'n bundeling is op het gebied van het milieurecht, waar nu één Wet milieubeheer bestaat, overigens al tot stand gekomen. Voor vele sectorale wetten zou het denken er mijns inziens op gericht moeten zijn integratie van wettelijke kaders te bevorderen. Dat is niet eenvoudig, en ongetwijfeld veel moeilijker dan het coördineren van allerlei procedures. Mijn opvatting luidt dat de coördinatie van procedures zeker niet moet worden nagelaten, maar dat zij voor het probleem waarvoor we staan uiteindelijk niet een echt fundamentele oplossing kan bieden. Hoewel coördinatie van procedures wel degelijk van belang is, meen ik dat we, na de jaren van uniformering van procedures en harmonisatie van begrippen in de Algemene wet bestuursrecht, nu staan voor de wat moeilijker opgave van de inhoudelijke onderlinge afstemming. Op die afstemming zou ons denken gericht moeten zijn. Mijn vraag aan Stroink is of hij, in tegenstelling tot Lubach en mij, van mening is dat het specialiteitsbeginsel zich tegen een streven naar een grotere bundeling van wettelijke kaders verzet.

Heida toont zich een voorstander van een beroepsprocedure in één instantie bij 'grote projecten'. Ook Van Wijmen lijkt zich daarin wel te kunnen vinden, maar Stroink geeft op dit punt wat tegengas. Ik begrijp wel dat de door Heida verdedigde opvatting bij bestuurders goed scoort, maar er zijn op dit punt enige algemene

opmerkingen te maken die als argument tégen deze opvatting kunnen gelden. Het gaat dan om punten die in de discussie onderbelicht dreigen te blijven.

In de eerste plaats het volgende. Bij het onderwerp 'complexe besluitvorming' spreken we over het type besluit bij de realisering waarvan de overheid zelf vaak belang heeft. Rechtsbescherming tegen de overheid nu heeft een extra rechtsstatelijke betekenis waar de overheid zelf metterdaad de realisering van een bepaald project nastreeft, hetgeen bij 'grote projecten' vaak het geval is. In het geval dat een particulier een bouwvergunning heeft die door de buurman wordt bestreden, kennen we rechtsbescherming in twee instanties. Ten aanzien van complexe besluitvorming daarentegen wordt nu veelal gepleit voor rechtsbescherming in één instantie, terwijl we daar nu juist in zekere zin te maken hebben met het *partijdige bestuur*; deze term gebruik ik naar analogie van de fraaie rede over de *partijdige wetgever* die Scheltema een aantal jaren geleden heeft geschreven. Niet gemakkelijk valt in te zien waarom nu juist inzake complexe besluitvorming zou moeten worden afgeweken van de min of meer gevestigde hoofdregel van rechtsbescherming in twee instanties. De principiële rechtvaardigingsvraag mag in ieder geval worden gesteld.

Een tweede argument is wat simpeler. Vanuit het recht in het algemeen is het niet zo geweldig gemakkelijk te begrijpen dat we juist bij ingewikkelde zaken één instantie en bij eenvoudiger zaken meer dan één instantie zouden moeten hebben. In het civiele recht geldt niet dat men over bedragen beneden de *f* 500,- in drie instanties mag procederen en dat bij vorderingen van enkele miljoenen guldens één instantie voldoende wordt geacht! Ik weet wel dat er fundamentele verschillen tussen het bestuursrecht en het privaatrecht zijn, maar deze benadering stemt mijns inziens zeker tot nadenken.

Een volgende tegenstelling op het terrein van de rechtsbescherming doet zich voor inzake vergunningen die bij wet in formele zin worden verleend. Ik doel nu op een projectwet zoals de Vergunningwet Westerschelde. Vooral Stroink stelt zich op het heldere standpunt dat op een dergelijke vergunningverlening artikel 6 EVRM van toepassing is, waarmee het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet wordt gepasseerd. Over een projectwet zou dan, ook al staat geen beroepsgang open, wel degelijk kunnen worden geprocedeerd. Deze redenering lijkt niet eenvoudig te weerleggen. Is zij inderdaad juist, dan betekent dit dat de wetgever bij dergelijke, vooral door Stroink en Van Wijmen sterk bekritiseerde wetgeving, in zijn eigen zwaard zou vallen. Denkbaar is immers dat er niet in één, maar in tenminste drie instanties bij de burgerlijke rechter over een projectwet zou kunnen worden geprocedeerd. Mijn vraag aan Heida is of deze conclusie op zichzelf al niet met zich zou moeten brengen dat de wetgever er verstandig aan zal doen van deze figuur af te zien.

Een belangrijk punt dat in de preadviezen naar voren komt en dat naar mijn mening in de praktijk, gezegd met alle relativiteit die daarbij past, de wereld sterk zou verbeteren, is dat het in een vroeger stadium voorzien in een adequate schaderegeling bepaald veel procedures zou kunnen voorkómen. Ook ik ken in de praktijk verscheidene voorbeelden van appellanten die geen beroep zouden hebben ingesteld tegen hun onwelgevallige projecten wanneer zij in een zo vroeg mogelijk

stadium verzekerd zouden zijn van een adequate schadevergoeding. In die sfeer valt winst te boeken voor alle betrokkenen, maar het huidige systeem kent daarvoor nog te weinig adequate regelingen. Heida ziet als bezwaar dat het soms nodig zal zijn uitgekeerde schadevergoeding terug te halen, namelijk als het project-in-kwestie niet doorgaat, zodat de schadevergoeding pure winst blijkt op te leveren. Ik meen dat voor dergelijke problemen in de praktijk wel oplossingen kunnen worden gevonden via bankgaranties, of voorlopige depots die onder omstandigheden 'de andere kant op kunnen gaan'. Op dit punt kan met het nodige denkwerk beslist winst worden geboekt.

Tot slot nog het volgende. Ik ben blij dat voor interventies tijdens een vergadering als deze niet geldt wat Stroink op bladzijde 43 opmerkt: 'Het bestaan van ingrijpende interventie-instrumenten neemt echter niet weg dat eerst getracht moet worden in onderlinge overeenstemming tot een oplossing te komen.'

**Mr. F.A.M. Stroink**

Zoals men weet, wordt in Maastricht over het specialiteitsbeginsel zeer genuanceerd gedacht. De tegenstelling met *Lubach* valt, denk ik, wel mee. Ik heb willen signaleren dat velen de termen *integratie* en *coördinatie* te veel als toverwoorden gebruiken. Men moet niet denken dat de problemen vanzelf opgelost zijn als men maar integreert en coördineert. Hoewel ik op zich helemaal niet tegen integratie en coördinatie ben, heb ik geprobeerd de betekenis ervan in dit verband te relativeren. Ook Damen heeft erop gewezen, in de Scheltema-bundel, dat te veel integratie het gevaar in zich kan bergen dat bepaalde belangen te weinig of niet worden meegewogen. Wat de coördinatie betreft: op dat terrein heeft de commissie-Scheltema een voorzetje gegeven voor een regeling, waaraan echter in de praktijk geen behoefte bleek te bestaan. Een bezwaar tegen de ontwerpregeling is dat eigenlijk steeds de langste en de zwaarste procedure, en de procedure met de meeste belanghebbenden, moet worden gevolgd. Het is de vraag of op die manier werkelijk tot oplossingen wordt gekomen.

Op bladzijde 84 van mijn preadvies heb ik erop gewezen dat de voorstanders van het specialiteitsbeginsel ook oog plegen te hebben voor de nadelen die een strikte toepassing van het beginsel met zich brengt, terwijl de tegenstanders alleen maar nadelen zien. Zojuist zei ik al dat we in Maastricht vrij genuanceerd zijn. In het Groningse rapport, dat ik overigens verder voortreffelijk vind, proef ik enigszins een uitleg van artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht die erop neerkomt dat het bestuur altijd maar alle belangen mag afwegen. Hierin bespeur ik een ontwikkeling die naar mijn mening te ver gaat. Het kan overigens zijn dat ik op dit punt niet zo zeer Lubach en Scheltema moet aanspreken als wel Lambers, die, meen ik, in deze vergadering niet aanwezig is. Hoe dan ook, ik heb erop gewezen dat aan het specialiteitsbeginsel, zoals Schlössels in zijn proefschrift op heldere wijze heeft uiteengezet, veel voordelen en waarborgen verbonden zijn.

Dan nog iets over de Westerschelde. Ook Van Buuren heeft indertijd in *Milieu en recht* kritiek geleverd, maar hij heeft zich op het standpunt gesteld dat, gelet op

de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, een wet als de Vergunningwet Westerschelde alleen mag worden getoetst aan de mensenrechten. Ik neem een wat verder gaand standpunt in, en meen, zoals Polak al heeft gezegd, dat in casu artikel 6 EVRM artikel 120 Grondwet opzijzet. De reden is dat volgens een Straatsburgse eis het gerecht waartoe toegang bestaat, over *full jurisdiction* dient te beschikken. Wanneer een gerecht zich bijvoorbeeld beperkt tot constitutionele toetsing, of geen feiten mag vaststellen, is er geen sprake van toegang in de zin van artikel 6 EVRM. Ik ga ervan uit dat vergunningen op uitvoerend niveau die door de wetgever worden verleend materieel als vergunningen moeten worden beschouwd, zodat de gewone gang naar de burgerlijke rechter openstaat.

**Mr. W. Konijnenbelt**

Met complimenten moeten we natuurlijk beginnen, en dat zal ik graag doen. Allereerst wil ik de voorzitter complimenteren met zijn aanduiding van de trias politica met de term *samenhangende machten*. Dit is een heel mooie korte aanduiding. Ik heb al eens eerder betoogd dat de weergave van de trias politica als 'scheiding der machten' alleen maar een karikatuur van dit begrip oplevert. Ook wil ik de voorzitter complimenteren met de geslaagde poging tot détournement de pouvoir die hij vanochtend heeft gepleegd door uitvoerig te gaan spreken over de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is nu echt helemaal hartstikke staatsrecht, zou ik zeggen! Tegelijkertijd vinden we in de wijze waarop de voorzitter over dit onderwerp heeft gesproken en in de wijze waarop het de laatste tijd, vooral in verband met zelfstandige bestuursorganen, aan de orde is geweest, een aardige illustratie van de juistheid van het uitgangspunt dat men bestuursrecht niet zonder staatsrecht moet beoefenen, en omgekeerd. Ik herhaal nog maar eens dat in verband met de zelfstandige bestuursorganen de meest bizarre opvattingen over de ministeriële verantwoordelijkheid ten tonele zijn gevoerd, om maar te bewerkstelligen dat iemand ergens iets over te berde zou kunnen brengen.

Dan de complexe besluitvorming. Drupsteen beëindigde zijn beschouwing in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* met het preadvies van Van Wijmen te kwalificeren als een 'Bourgondisch maal'. Had hij daarin gelijk? Ja, natuurlijk, en ten opzichte van Van Wijmen écht natuurlijk, maar ik zou denken dat we ook het totaal van de preadviezen als een Bourgondisch maal mogen kwalificeren. De inhoud van de preadviezen is echt buitengewoon rijk en er komt heel veel in aan de orde. De vraag is echter hoe groot nu eigenlijk het vraagstuk is waarover we het hebben. In zekere zin vind ik een van de aardige aspecten van de benadering van Stroink dat hij voortdurend met een lichte relativering over het vraagstuk spreekt. Dat heeft mij zeer aangesproken, ook al ben ik het niet op alle punten met hem eens.

Stroink begint met te beschrijven wat er aan de hand is, waarbij hij een overzicht geeft van alle mogelijke beschouwingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden. Heida doet dat ook, en tevoren had Borman het al gedaan, in *Regelmaat*, zodat we nu over allerlei prachtige overzichten beschikken. Ik zou denken dat er langzamerhand, ook door toedoen van deze preadviezen, wel een zekere consensus aan

het groeien is. We zouden misschien kunnen spreken van voortschrijdend inzicht. Als ik daarop wat nader inga, kan ik, om een term van Van Wijmen te gebruiken, niet ontkomen aan een zekere vergroving. Een eerste belangrijke stap is gezet met het Groningse rapport van Lambers, Lubach en Scheltema. Voortschrijdend inzicht was te zien in het daarop gebaseerde rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, nóg weer verder voortgeschreden inzicht in het regeringsstandpunt, inhoudende dat bij de aanwezigheid van allerlei nieuwe wetgeving nog maar niet moet worden gedacht aan wetgeving met betrekking tot de organisatie van 'grote projecten'. Laten we, zo kan het regeringsstandpunt worden samengevat, maar eens even afwachten wat de praktijk van allerlei nieuwe instrumenten ons leert.

Het preadvies van Heida ondersteunt in feite deze benadering. Waaraan blijkt het immers bij de 'grote projecten' te ontbreken? Eigenlijk vooral aan bestuurlijke intelligentie. De bestuurders hebben allerlei klachten over hoe de wetgeving en de rechtspraak in elkaar zitten, maar in feite is er vaak volstrekt onvoldoende regie van het besluitvormingsproces. Niet voor niets komt Heida dan ook met de bestuurskunde aanzetten, waaraan hij een aantal ideeën ontleent. De wet kan geen intelligente bestuurders scheppen. Wie ze wél kan scheppen, weet ik niet. Hiermee ontken ik overigens bepaald niet dat er intelligente bestuurders zíjn, maar de wetgever kan ze in ieder geval niet creëren en ik meen dan ook dat we van de wetgeving in dezen niet te veel moeten verwachten.

In het voetspoor van Lubach wijs ik op het belang van rechterlijke controle, mede op basis van ervaringen die ik nu zelf als rechter heb. Daarbij is het niet mijn bedoeling mijn stiel te verdedigen, maar aan te geven wat het belang van rechterlijke controle bij grote beslissingen over 'grote projecten' is. De rechter doet eigenlijk buitengewoon weinig. De rechter doet niet veel meer dan erop toezien dat het bestuur *fair play* speelt. Indien een project wordt voorgelegd waarbij zichtbaar is dat alle relevante belangen behoorlijk aan hun trekken zijn gekomen en dat iedereen een faire kans heeft gehad om zich met het besluitvormingsproces te bemoeien, zal de rechter altijd de uitkomst daarvan respecteren. Het is dus vooral de controle van de vraag of het spel op een nette wijze is gespeeld, waarmee de rechter zich bezighoudt. Ook bij kleinere zaken als milieuzaken maak ik trouwens herhaaldelijk mee dàt wanneer een wethouder maar met een goed en overtuigend verhaal komt waaruit blijkt hoe het beleid in elkaar steekt de zaak daarmee voor 90% gewonnen is. Dit betekent dat vooral de kwaliteit en de oprechtheid van de bestuurders en het bestuur worden getoetst. Als het daarmee maar in orde is, kan het bestuur al heel gauw wat de rechter betreft zijn gang gaan.

Enige kleinere verbeteringen zijn hoe dan ook wel aan te brengen, ook op juridisch gebied. Ik denk dat het al winst oplevert wanneer we straks één openbare voorbereidingsprocedure hebben, waarbij de 3.4- en de 3.5-procedure in elkaar zijn geschoven. De bijzondere wetgever kan dan, als hij bijzondere dingen wil doen, volstaan met variaties op dat thema te geven. Het zal goed zijn als er in principe één type voorbereidingsprocedure is, met ook veel meer eenheid van rechtsbescherming. Daarnaast moeten we mijns inziens ook op betrekkelijk korte termijn af van de anomalie dat er te veel rechtsbescherming in één instantie is. Soms gaat de

rechtzoekende eerst naar de rechtbank en dan naar de Afdeling bestuursrechtspraak, in andere gevallen gaat hij direct naar de Afdeling bestuursrechtspraak. Ik kan niet inzien waarom bijvoorbeeld de milieugeschillen ten eeuwigen dage in één instantie berecht zouden moeten blijven. Wellicht is rechtsbescherming in één instantie vooral van belang waar besluiten in hoge mate een politiek karakter hebben. Mijn benadering in dit opzicht is iets anders dan die van Polak, die, overigens met een grote grijns, een vergelijking tussen geschillen om *f* 500,- en geschillen om *f* 500 miljoen heeft gemaakt. Naarmate een besluit sterker een politiek karakter heeft, ligt de politieke controle meer voor de hand en is het voldoende dat de rechterlijke controle beperkt is tot de toets op *fair play* die ik zojuist heb omschreven. Ik denk dat daarvoor één instantie wel voldoende zal zijn.

**Mr. H.P. Heida**

Als derde van de rij preadviseurs wil ik graag reageren op de interventie van Konijnenbelt, maar zal ik ook op de bijdragen van eerdere interveniënten ingaan. Bovendien zal ook ik eerst iets zeggen over de rede van de voorzitter. Op bladzijde 121 van mijn preadvies heb ik in een noot gewezen op een enige tijd geleden in het *Nederlands Juristenblad* verschenen artikel van De Winter waarin deze het door hem geïntroduceerde *inconsistentiebeginsel* ontwikkelt. De door de voorzitter in zijn rede gesignaleerde spanning tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht gaf mij ten opzichte van het artikel van De Winter een gevoel van herkenning. *Konijnenbelt* heeft zojuist gewezen op de samenhang die onderdeel van het leerstuk van de scheiding der machten moet uitmaken. Nu meen ik dat we, naast het paradigma van de scheiding der machten, waarmee juristen erg vertrouwd zijn, ook het nieuwe paradigma van de ontscheiding zouden kunnen kiezen. Mede vanuit mijn juridische achtergrond kan ik daaraan nog heel moeilijk invulling geven, maar het is wél een van de wezenlijke en naar mijn gevoel ook nieuwe bijdragen die de bestuurskunde tot ons doet komen. Bestuurskundigen zeggen: als je tot meer samenhang wilt komen, zul je moeten beginnen met heel fundamenteel na te denken over de vraag of de scheiding niet leidt tot allerlei onpraktische en ondoelmatige dingen.

Daarop voortbordurend kom ik bij de drie interveniënten die tot nu toe het woord hebben gevoerd. Wat zij in hun benadering gemeen hebben en wat ook wij in onze preadviezen hebben betoogd, is de opvatting dat winst vooral te behalen valt in de eerste fase van de besluitvorming en dat men niet al te veel resultaat moet verwachten van ingrepen in de laatste fase, waarin het meer om de uitwerking gaat. De activiteiten moeten gericht zijn op verhoging van de kwaliteit van het bestuurlijk handelen. Naarmate de kwaliteit van het bestuur hoger is, zal ook de rest van het besluitvormingstraject gemakkelijker lopen.

Dit gezegd zijnde, moeten we er aan de andere kant voor oppassen dat we het niet te snel met elkaar eens worden. Ondanks alle kwaliteit die men in de besluitvorming kan en moet verwerken, blijven er natuurlijk heel grote belangentegenstellingen bestaan. Dit brengt mij op de bijdragen van *Lubach* en *Polak*. Vaststellend dat

belangentegenstellingen ondanks alle zorgvuldige voorbereiding niet geheel zullen worden weggenomen, zullen we in de vervolgfasen van de besluitvorming tot procedures moeten komen die waarborgen dat als het principiële debat eenmaal is gevoerd ook met enige snelheid verder kan worden gewerkt. Hiermee kom ik bij elementen die nu in de nieuwe wetgeving tot uiting komen, waaronder:

- het beter op elkaar afstemmen van vergunningprocedures;
- rechtsbescherming in één fase;
- het vaststellen van termijnen voor de rechter.

Dergelijke elementen zijn opgenomen in de Deltawet grote rivieren, in de Wet op de waterkering, zelfs in de Ontgrondingenwet en voorts in latere wetgeving.

Het is in mijn ogen nodig te blijven erkennen dat de belangentegenstellingen er nu eenmaal zijn en dat op enig moment te dien aanzien een knoop moet worden doorgehakt. Als de besluitvorming via allerlei interactieve processen heel zorgvuldig is geweest, heeft de wetgever het recht de stappen in de vervolgfasen wat sneller te laten zetten. Een rechterlijke toetsing in één instantie vind ik daarbij helemaal niet zo slecht. Overigens houdt, zoals we in de praktijk van de Deltawet grote rivieren enigszins hebben gezien, rechtsbescherming in slechts één instantie ook risico's voor het bestuur in. Die ene instantie, de Afdeling bestuursrechtspraak, zal zich immers drie keer achter de oren krabben als het om de vraag gaat of de belangen van de klager voldoende gewaarborgd zijn, met andere woorden: deze instantie zal extra streng toetsen aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Volgens mijn waarneming is het bestuur zich daarvan terdege bewust. Naar mijn mening kan een van de indirecte gevolgen van deze systematiek zijn dat het bestuur bij de voorbereiding van allerlei besluiten wat zorgvuldiger te werk gaat dan het in andere gevallen, wetend dat er bijvoorbeeld nog een bezwaarschriftfase achteraan komt, zou hebben gedaan.

Een concrete vraag aan mijn adres van de kant van *Polak* betreft de Vergunningwet Westerschelde. In de kring van de preadviseurs heb ik als enige betoogd dat een éénbesluitwet niet zo slecht is. Mede op basis van de literatuur die erover is verschenen, heb ik kunnen constateren dat we op het departement voor deze benadering op z'n zachtst gezegd niet bij iedereen de handen op elkaar krijgen. Daar staat tegenover dat de wetgever gelukkig aan onze kant staat. Uiteindelijk is dát wat voor een minister telt. Bij de oordeelsvorming over de figuur van de éénbesluitwet speelt artikel 120 van de Grondwet een rol. In mijn preadvies heb ik op dit punt het volgende betoogd. Afgezien van de precieze aard van de relatie tot dit artikel 120 geldt in ieder geval dat een rechter die wordt geroepen te oordelen over de vraag of de Belgische overheid terecht allerlei baggerwerkzaamheden in de Westerschelde gaat verrichten, zich met díé vraag zal bezighouden en zich niet zal laten hinderen door allerlei juridische argumenten daaromtrent. In dat verband speelt artikel 6 EVRM wel degelijk een belangrijke rol. Overigens zal de rechter naar mijn mening in de praktijk waarschijnlijk eerder rechtstreeks de uitvoeringshandelingen dan de wet als zodanig toetsen. Op die manier kan hij buiten het discours over artikel 120 van de Grondwet blijven.

Ook hier speelt voor mij het inconsistentiebeginsel een rol. We hebben te maken

met verschillende elementen die ieder hun eigen ratio hebben, en het is zaak in de afweging daarvan tot een goed resultaat te komen.

**Mr. P.C.E. van Wijmen**

Een opmerking over de speciale projectwetten. De Tweede Kamer had er net een onder haar hoede, namelijk in de vorm van een wetsvoorstel betreffende de vijfde baan voor Schiphol. Door allerlei heel ongrondwetelijke onteigeningsfoefjes uit te halen zou men daarmee een versnelling met vijf maanden kunnen bereiken. Ik kan de vergadering meedelen dat in dezen verleden week een einde aan de totstandkomingsprocedure is gemaakt.

**Mr. F.A.M. Stroink**

Met het streven naar relativering van de problemen dat *Konijnenbelt* aan de dag legt, ben ik het in het algemeen wel eens, maar ik wil speciale aandacht vragen voor een belangrijk probleem dat mij zorgen baart, namelijk het probleem van de legitimiteit. Ik doel daarbij op de Nimby-mentaliteit en op polarisatie tussen voorstanders van economische groei en voorstanders van milieubescherming. Ook denk ik aan het probleem van de fundamentele onzekerheid bij bestuurders en burgers over technische en economische mogelijkheden. Hiermee wil ik duidelijk maken dat er wel degelijk nog enkele grote problemen liggen.

**Mr. A.A.J. de Gier**

Toen Eva Perón in 1952 was gestorven, kreeg zij een begrafenis zoals de wereld tot dan toe nog nooit had gezien. Toen haar reputatie enige tijd later flink was afgebladderd, werd, om precies te zijn in de popopera *Evita*, van haar echter gezegd: 'She didn't say much, but she said it loud!'.

Het gaat mij hierbij om het volgende. Vandaag krijgen wij in de drie voorliggende preadviezen de uitvaart van de ruimtelijke ordening, en daarmee de achterliggende pretentie van de integrale belangenafweging bij de 'grote projecten' scherp uitgetekend. Die uitvaart is niet bepaald statig te noemen. Zij is nogal wanordelijk en daardoor stijlloos. Links en rechts zijn bijzondere regelingen opgeschoten, sommige daarvan wel héél bijzonder, waarin steeds verder en op steeds nét weer andere wijze inbreuk wordt gemaakt op de pretentie van de zo integraal mogelijke afweging van belangen, in het bijzonder op de planologische gedaante daarvan.

In de sfeer van de zogenoemde uitvoeringsbesluiten, voornamelijk betreffende vergunningverlening en andere toestemmingshandelingen van overheidswege, dreigt eenzelfde ontwikkeling. De afwegingskaders in de betrokken meer specifieke regelingen, zoals die op het terrein van het natuurbeschermingsrecht en ook van

het milieurecht, komen eveneens in toenemende mate in de vuurlinie te liggen. Materieelrechtelijke normen in lagere regelgeving (zie het Nimby-wetje) maar ook in formele wetgeving (zie de Deltawet grote rivieren) worden buiten toepassing verklaard, voor zover zij aan de realisatie van een 'groot project' in de weg staan. Als daar al iets voor in de plaats komt is het een nogal diffuse normstelling als die in artikel 4 van de Deltawet grote rivieren.

Waarom is die onordelijke uitvaart van de ruimtelijke ordening en, belangrijker nog, van de achterliggende pretentie van een integrale belangenafweging eigenlijk een probleem voor mij, en wellicht ook voor u? Omdat men van de ruimtelijke ordening niet kan zeggen: 'she didn't say much', hooguit: 'she didn't say it loud (enough)'. De ruimtelijke ordening, in elk geval de 'goede ruimtelijke ordening' waarvan artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening spreekt, staat voor het streven naar een zo groot mogelijke kwaliteit van de belangenafweging bij ruimtelijke inrichtingsbesluiten. Daarmee zit ik overigens deels op het spoor van Van Wijmen, die spreekt van de noodzakelijke bescherming van kwetsbare waarden tegenover goed gearticuleerde belangen.

Het is mij daarmee uiteindelijk te doen om de vraag of we, voortgaande op de ingeslagen weg van de bijzondere regelgeving rond grote projecten (maar ook rond kleine, zie het herzieningsvoorstel van de WRO inzake de 'zelfstandige projectprocedure'), wel voldoende kwaliteitseisen stellen aan de voorbereiding en aan het resultaat van de eindafweging bij projectmatige besluiten. Ik doel dus niet zozeer op de met de nieuwe regelgeving rond grote projecten gepaard gaande centralisatietendensen. Daarvoor zijn, denk ik, best valide redenen aan te voeren. Om die reden zou ik overigens op zichzelf ook niet zoveel moeite hebben met het inruilen van (zeg maar) hulpconstructies als het aanwijzingsinstrumentarium voor een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het rijk, ook voor wat betreft de planologische aspecten (planologische eindbesluiten van rijkswege dus, voor mijn part in de vorm van projectbesluiten).

Veel belangrijker lijkt mij de kwaliteit van de tevoren verrichte belangenafweging. Zouden we daarom niet bijvoorbeeld eisen in de trant van artikel 12 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (betreffende de onderzoeks-, overleg- en motiveringsvereisten bij de voorbereiding van een bestemmingsplan) moeten stellen met betrekking tot de voorbereiding van rijksbesluiten inzake grote projecten, die zich immers veelal op bestemmingsplanniveau bewegen en dat ook moeten doen, willen zij later bij de uitvoeringsprocedures ten principale onaantastbaar kunnen blijven? Ook Drupsteen heeft in zijn bespreking van de drie interessante preadviezen dit punt, zij het in een wat algemener zin, ter discussie gesteld (zie *NTB* 1998, p. 84).

Ik kom tot een afsluiting. Het is weliswaar wat snobistisch, maar omdat het zo'n mooi beeld oplevert, durf ik het navolgende toch te vertellen. Op menige straathoek in Buenos Aires ziet men de leus geschilderd: 'Evita vive'. 'Zij leeft nog!', in de harten van (sommige) mensen, zal ik maar zeggen. We mogen wat mij betreft het stoffelijk omhulsel van de ruimtelijke ordening ten grave dragen, liefst op decente wijze, wanneer het voortbestaan van de idee van een zo integraal mogelijke belangenafweging (ook) bij grote projecten maar verzekerd blijft.

**Mr. P.C.E. van Wijmen**

Met de interventie van *De Gier* ben ik het hartgrondig eens. Ik ben blij dat ik steun vind in de opvatting dat het zachte en kwetsbare, waarbij we veel waarden-uit-zichzelf aantreffen, het vaak 'van nature' (een wrange beeldspraak in dit verband!) aflegt tegen het harde, goedgearticuleerde en goedgeëquipeerde belang. Bij belangencomplexen treffen we vaak veel know-how en een ongelooflijk hoge besliskundige, menskundige en wetenschappelijke inzet aan. Gelukkig heeft de milieu- en natuurbeschermingsbeweging de laatste kwarteeuw op dat punt veel ingehaald, maar dan moet ze niet worden 'afgeserveerd' zoals dit verleden week in de Ridderzaal gebeurde, een gang van zaken die overigens universele kritiek van alle anderen onderging. In een zo vroeg mogelijk stadium moeten integrale afwegingskaders worden gehanteerd. Een bijdrage kan worden geleverd door de omgevende procedures beter in te richten.

Terecht heeft *Polak* aandacht gevraagd voor het belang van het verzekeren van schadevergoeding in een vroeg stadium; ook Heida is hierop in zijn preadvies ingegaan. Inzake schadevergoeding is angst vaak een slechte raadgeefster. Na vijfendertig jaar ervaring als advocaat kan ik in dit verband veel vertellen over menselijk leed aan de keukentafel. Zo herinner ik mij dat een bepaalde boerderij niet eens op de kaart stond die de HSL-mensen ter visie hadden gelegd. Toen de eigenaar dit had gezien, belde hij op naar een bureau waar hij werd behandeld alsof hij een onzedelijk voorstel deed. Zijn volgende stap was dat hij zelf naar het kantoortje-in-kwestie ging en zei: 'Mag ik die kaart eens zien? Ik sta er met mijn hoeve niet op, en mijn voorouders woonden daar al in!' Vervolgens werd de boerderij er even met potlood bij getekend. Dat is natuurlijk te gek om over te praten! Overal krijgen mensen bij de voorbereiding van tracébesluiten met dit soort onzekerheid te maken. Ik kan wat vliegveld Beek betreft over een Raad-van-State-zaak vertellen waarvan de honden geen brood lusten! Een bank zegt het krediet van een varkenshouder op en dan wordt er een voorschot gevraagd, maar dat kan dan weer niet worden gegeven. Ik denk ook aan Schiphol, aan de Tweede Maasvlakte, waar overigens alleen maar vogels wonen, aan de HSL, aan de Betuweroute en aan de in dit land universele rijkswegenproblematiek (de A73, de A4, de A50). Stelt u zich voor dat zo'n project zes, acht, zestien, twaalf of vijftien jaar boven uw huis, uw bedrijf, uw investeringsneigingen, uw financieringspatronen, uw huwelijk en uw gezondheid hangt! Ik pleit ervoor dat het aspect van de schadevergoeding in een vroeg stadium goed wordt afgedekt.

**Mr. H.P. Heida**

Met Van Wijmen ben ik het helemaal eens dat de burgers snel moeten weten wat hun boven het hoofd hangt. Enige afstand wil ik nemen van de opvatting van *De Gier*, inhoudende dat bij wat de afgelopen jaren is gebeurd in wezen de integrale besluitvorming en de ruimtelijke ordening ten grave worden gedragen. In mijn beleving is, te beginnen bij de Tracéwet, uit noodzaak gekozen voor een effectiever

besluitvormingskader, omdat we met het tot dan toe bestaande kader gewoon niet uit de voeten konden. Het tot dan toe bestaande kader leidde namelijk onder andere tot de uitwassen die Van Wijmen heeft genoemd, tot langdurige onzekerheid voor burgers, tot eindeloze procedures, tot tweesporigheid, enzovoort. Ik signaleer hier bepaalde verworvenheden. Vanuit grote sectorale belangen is men de afgelopen jaren in staat geweest bewegingen te maken. Die bewegingen, ook vanuit de wetgever, hebben we nodig gehad om de vraag te kunnen stellen of we op een of andere manier tot verdere integratie kunnen komen. Die vraag is in deze vergadering mede aan de orde. Als de sectorale bewegingen er niet waren geweest, waren we nu niet in de gelegenheid geweest na te denken over mogelijkheden tot integratie.

Vervolgens nog een opmerking over belangenafweging. Ik citeer uit de door De Gier genoemde Deltawet grote rivieren artikel 4, tweede lid, waarin wordt bepaald hoe plannen tot stand moeten komen: 'Uit het concept-plan en de toelichting blijkt welke gevolgen aan de uitvoering zijn verbonden en op welke wijze met de daarbij betrokken belangen, waaronder die van landschap, natuur, cultuurhistorie, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu conform de aanbevelingen van de Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen (Boertien I), is rekening gehouden'. Met name dit vereiste heeft vervolgens in de rest van de besluitvorming en in allerlei juridische procedures eromheen telkens op tafel gelegen; steeds is de vraag aan de orde geweest of met dit vereiste voldoende rekening was gehouden. Het belangenkader is zó breed geschetst, dat men het naar mijn mening ook verderop in de procedure volledig heeft kunnen toetsen.

**Drs. J. Rensing**

Ik zal mij in deze kring eerst even introduceren: ik ben projectmanager luchtvaart bij de provincie Noord-Holland en in die functie heb ik directe ervaring met de toepassing van het kabinetsstandpunt inzake 'grote projecten' bij het project 'Toekomstige Nederlandse LuchtvaartInfrastructuur' (TNLI), oftewel in gewoon Nederlands: de verdere positiebepaling rond Schiphol. Mij is gevraagd vanuit de praktijk te reageren, wat ik op drie punten zal doen.

*1. Ervaringen met de toepassing van het kabinetsstandpunt inzake 'grote projecten'*

De procedure is keurig weergegeven op bladzijde 30 van de preadviezen. Waar ik op zal ingaan, is of de toepassing van deze procedure ook werkelijk leidt tot het beoogde doel, het bereiken van een zo breed mogelijk draagvlak in een vroeg stadium. Ik beperk mij tot het project TNLI. Zoals bekend is, op basis van de 'Perspectievennota' (te beschouwen als het aanvangsbesluit), ingezet op het voeren van een 'nut-en-noodzaakdiscussie'. De kernvraag hiervan was of ruimte bieden aan verdere groei van de luchtvaart in Nederland daadwerkelijk nuttig en noodzakelijk is, of dat er ook andere mogelijkheden zijn om de doelstellingen van het kabinet te realiseren. Kennelijk vertrouwde het kabinet de doelstelling 'het bereiken

van een zo breed mogelijk draagvlak' (voor het al dan niet accommoderen van de groei van de luchtvaart, die verder gaat dan voorzien in de PKB-Schiphol) al niet zo. Het kabinet zet immers, zowel in de Perspectievennota als in zijn opdracht aan de begeleidingscommissie TNLI, direct al in op de bescheidener optie, te weten dat principebesluiten over grote infrastructurele projecten pas moeten worden genomen nadat er een dialoog in de samenleving heeft plaatsgehad.

De bescheidener optie, 'het voeren van een dialoog', is ter hand genomen langs twee sporen.

*1.1. Het spoor van het kernproces.* Dit werd gevormd door vertegenwoordigers van circa 80 organisaties, geselecteerd door de ambtelijke (rijks)TNLI-organisatie. Dit roept uiteraard onmiddellijk vragen op over de representativiteit en de legitimatie. Waarom zij wel, en anderen niet? En wie vertegenwoordigen zij eigenlijk?

Heeft deze dialoog nu nog gevoerd tot enig maatschappelijk draagvlak (voor ongeacht welke keuze)? Nee, geenszins. De begeleidingscommissie formuleert in haar interim-rapportage onder andere als conclusies:

- in de nut-en-noodzaakdiscussie zijn opvattingen van deelnemers op adequate wijze uitgewisseld en geïnventariseerd;
- er was tot op heden echter weinig sprake van verrijking (vinden van nieuwe oplossingen, nieuwe gedeelde inzichten, nieuwe coalities op deelonderwerpen etcetera);
- gezamenlijke beeldvorming heeft voldoende plaatsgevonden, maar die gezamenlijke beeldvorming had niet de bedoeling om gezamenlijk tot één oordeel te komen, terwijl daar aan het einde van het kernproces gedurende korte tijd wel de nadruk op werd gelegd.

De dialoog heeft derhalve wel inzicht verschaft in de opvattingen van deelnemende partijen. Niet meer, niet minder. Hij is feitelijk geëindigd met het overleggen van de verslagen van vijf werkgroepen die 'een beeld geven van de gevoerde discussies, zonder dat alle partijen zich overigens in alle opzichten in de tekst kunnen vinden' en hij heeft mijns inziens zeker niet bijgedragen aan 'versterking van het maatschappelijk draagvlak', hetgeen het kabinetsstandpunt toch beoogt. Was dat echter niet al bij voorbaat te verwachten? Jazeker. Ik verwijs in dezen ook naar het preadvies van Stroink, waarin op bladzijde 79 wordt opgemerkt: 'De samenleving raakt steeds meer gepolariseerd tussen grofweg voorstanders van (ongebreidelde) economische groei en beschermers van het milieu'. Verderop schrijft Stroink: 'Deze polarisatie belemmert de mogelijkheid tot een zekere mate van consensus te geraken'.

Belangrijk bij het vorm geven aan een nut-en-noodzaakdiscussie is de selectie van betrokkenen. Ik citeer nu de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): 'Een beredeneerde selectie is bij uitstek een taak van de politiek verantwoordelijken' (WRR, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, bladzijde 133). Naar aanleiding van deze WRR-publicatie zal ongetwijfeld aan de wijze en aan het belang van het 'verwerven van maatschappelijk draagvlak' nog sterker aandacht worden besteed. Ongetwijfeld kunnen we daarover weer een congres tegemoet zien.

*1.2. Maatschappelijk proces.* Naast het kernproces liep het maatschappelijk proces waarin een ieder zijn standpunt over de ontwikkeling van de luchtvaart aan het kabinet kenbaar kon maken. Helaas heeft de Tweede Kamer het erbij laten zitten partijen zelfs maar te 'horen'. Een in februari 1998 (naar aanleiding van de Integrale Beleidsvisie) alsnog geplande hoorzitting werd zonder opgave van redenen afgeblazen.

*2. Positie decentrale overheden*

Drupsteen constateert in zijn artikel in het *NTB* terecht dat men bij 'grote projecten' nu doorschiet naar de andere kant, waarbij decentrale overheden in feite niet meer bij de besluitvorming zijn betrokken en zich in de rij van de insprekers kunnen scharen. Het bestuur van Noord-Holland is zeker niet van plan zich gewillig in deze rol te schikken. Ook provinciale staten erkennen, blijkens hun besluitvorming tot op heden, dat de principiële keuzen (ja of nee uitbreiding van Schiphol; zo nee, waar alternatieven, etcetera) door het rijk dienen te worden gedaan. De staten zullen er evenwel, naar ik verwacht, niet mee instemmen dat ook besluitvorming over modaliteiten als de uitvoering, de daaraan verbonden aspecten van regionaal-ruimtelijke inrichting etcetera onder verantwoordelijkheid van het rijk zal plaatsvinden. De decentrale overheden in het noordelijke deel van de Randstad zullen de desbetreffende besluiten onder hun verantwoordelijkheid tot stand willen laten komen. Uitgangspunt zal moeten zijn dat verantwoordelijkheden gelegd dienen te worden op het laagste niveau dat daarvoor democratisch is gelegitimeerd.

*3. Transparantie van de besluitvorming*

Het laatste punt waarvoor ik de aandacht vraag, is de transparantie van de besluitvorming jegens staten, raden en burgers. De besluitvorming over Schiphol voltrekt zich momenteel rond een veelheid van probleemvelden:

- de aanleg van de vijfde baan (bestemmingsplan, vergunningen, schadeschap);
- het wetsvoorstel versnelling vijfde baan;
- de rapportages vanuit de Evaluatie en Monitoring Schiphol e.o.;
- het Gebruiksplan 1998;
- de aanvulling Gebruiksplan 1998;
- het kabinetsbesluit tot het toestaan van een groei van 20.000 vliegtuigbewegingen per jaar over vijf jaren;
- de proefevaluatie Berenschot inzake de handhaving;
- het interim-rapport en het definitieve rapport van de commissie-In 't Veld inzake capaciteit en handhaving;
- de Integrale Beleidsvisie;
- het kabinetsbesluit (nog) niet te besluiten tot herconfiguratie van Schiphol;
- de discussies rond nieuwe luchthaveninfrastructuur (Noordzee, Maasvlakte, Flevoland).

Het gaat om activiteiten die nuttig en nodig zijn, maar hier valt niet meer uit te leggen wat het onderscheid is, welke verantwoordelijkheden in het spel zijn en welke verschillen in tijdsperioden gelden. Al deze processen, goedwillend ingezet

en elk omgeven met zijn eigen communicatietraject, leiden ertoe dat buiten de 'deskundigen' een ieder het overzicht kwijt raakt. Dat nu kan in een westerse democratie toch niet de bedoeling zijn.

**Van Wijmen:** Aan het begin van uw betoog hebt u gesproken over een aanvangsbesluit, in de vorm van de Perspectievennota, waarop een nut-en-noodzaakdiscussie is gevolgd, ter versterking van het maatschappelijk draagvlak. Het instrument dat daarbij wordt gehanteerd, is het door u beschreven kernproces. Nu meen ik dat er, willen we van *versterking* van het maatschappelijk draagvlak kunnen spreken, al een maatschappelijk draagvlak moet zijn geweest. Wat was dat maatschappelijk draagvlak en wat werd erdoor gedragen?

**Rensing:** Dat was nu juist een van de grote punten. In de Perspectievennota was niet neergelegd welk maatschappelijk draagvlak we moesten bereiken.

**Van Wijmen:** Maar waarvóór wilde u dat maatschappelijk draagvlak bereiken? Wél of geen Schiphol?

**Rensing:** Ik wilde niets, het kabinet wilde iets bereiken.

**Van Wijmen:** Maar wát dan?

**Rensing:** Het kabinet wilde op basis van een Perspectievennota die geen richting gaf bereiken dat drie partijen een maatschappelijk draagvlak zouden bereiken voor, zwart-wit geformuleerd:
- het niet verder accommoderen van groei van de luchtvaart in Nederland die verder gaat dan in de PKB was voorzien; dan wel
- het wél accommoderen van zulke groei.

**Van Wijmen:** Dat is heel verhelderend. Ik kom hiermee op een meer beschouwende vraag. Was dan de polarisatie, die later intreedt en die hier overal wordt gevoeld, al niet gegeven? Ik krijg de indruk dat die polarisatie erin zát en erin blijft.

**Rensing:** Dat is exact juist.

**Mr. F.A.M. Stroink**

*Rensing* is, door te spreken over het maatschappelijk draagvlak, ingegaan op het legitimiteitsvraagstuk, dat ook ik zojuist heb aangekaart. Nu ben ik altijd een tegenstander geweest van het referendum, omdat ik vind dat dergelijke vormen van directe democratie haaks staan op het principe van de indirecte democratie: vertegenwoordiging. Constaterend echter dat kennelijk het parlement en andere vertegenwoordigende lichamen onvoldoende vertrouwen bij de bevolking kunnen wekken en dat ook alle inspraakprocedures niet tot een zekere mate van consensus

leiden, lijkt mij een referendum nog de enig mogelijke manier om dit soort besluiten met iets van legitimiteit te onderbouwen.

Een groot probleem is altijd geweest dat inspraak wordt gezien als lege huls, omdat besturen zich vaak ingraven in posities waaruit ze niet meer te voorschijn komen. Heel positief heb ik het gevonden dat in alle stukken bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat een benadering tot uiting komt waarbij men zich open stelt voor de argumenten die vanuit de maatschappij worden aangevoerd en waarbij men niet tevoren al met vastliggende standpunten komt.

**Mr. H.P. Heida**

Met *Rensing* ben ik het eens dat de politiek keuzen moet durven doen, maar tegelijkertijd zitten daar natuurlijk ook grote dilemma's in. Als ik de situatie vanuit de rijksoverheid probeer te benaderen, dan constateer ik dat we aan de ene kant worden geconfronteerd met het gegeven dat er op het niveau van de rijksoverheid diverse grote projecten zijn. Ik noem de HSL, de Betuwelijn, de verbreding van de A16, Schiphol, de Tweede Maasvlakte, en zo kan ik nog wel even doorgaan. Terecht is geconstateerd dat de belangenafweging rond die projecten in wezen op rijksniveau moet geschieden. Aan de andere kant vertonen heel veel van die projecten een samenhang die zich uit op het regionale/lokale niveau en op het niveau van de individuele burgers.

Hier stuiten we op een spanning. Aan de ene kant worden projectleiders bij de rijksoverheid afgerekend op de beantwoording van de vraag of ze hun eigen project weten te realiseren, aan de andere kant worden de lagere overheden geconfronteerd met samen oplopende projecten op hun eigen grondgebied. Rensing heeft voor Schiphol de aandacht op deze spanning gevestigd. We hebben bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat een soortgelijke ervaring rond bijvoorbeeld de HSL en de A16, waarbij we hebben geprobeerd tot 'zwaluwstaarting' van deze projecten te komen op het gebied van de gemeenten en de provincies waar ze samenlopen. Een probleem is dan dat ieder van die projecten toch weer zijn eigen wetmatigheden, zijn eigen procedure en zijn eigen procesgang kent. Voordat je het weet, zit het ene project op het andere te wachten, terwijl we dat toch met ons allen niet hadden bedoeld.

Het is buitengewoon lastig hieruit te komen. Rensing noemt het in mijn ogen terecht een belang van de provincie dat uitgelegd kan worden wat er rond Schiphol zo allemaal gebeurt. Aan de andere kant kijken sommige lagere overheden met heel veel gemak en graagte naar de centrale overheid, omdat het gevoel bestaat dat daar een zak geld beschikbaar is waarmee allerlei wensen kunnen worden vervuld. Hierop doelt, denk ik, Stroink als hij het heeft over besturen die zich ingraven. Vanuit de centrale overheid is verleden jaar geprobeerd iets van een aanzet te geven. Daarbij wordt uitgegaan van een afweegkader voor ruimtelijke inpassing, met een systeem waarbij voor een infrastructureel project een hoeveelheid geld beschikbaar wordt gesteld die genoeg is om het project op de meest basale, goedkope manier (maaiveld) uit te voeren en waarbij vervolgens een bedrag van bijvoorbeeld 20%

extra wordt uitgetrokken dat de betrokken besturen kunnen verdelen om tunnels en aanverwante werken aan te leggen. Op die manier wil men de inpassing beter gestalte geven.

Het grote gevaar dat in zo'n benadering schuilt, is dat de 20% heel rap wordt opgemaakt en dat vervolgens een gemeente toch meent dat met haar wens onvoldoende rekening is gehouden en in de procedure alsnog dwars gaat liggen om een extra voorziening te verwerven. Met zulke dilemma's worden we voortdurend geconfronteerd. Eerlijk gezegd heb ik er niet een, twee, drie een andere oplossing voor dan dat toch een benadering per project wordt gehanteerd en dat vervolgens binnen de projecten wordt bezien hoe men de dingen zo goed mogelijk op elkaar kan afstemmen.

**Mr. P.C.E. van Wijmen**

Evenmin als Stroink ben ik voorstander van een referendum. Stroink meent echter dat een referendum onontkoombaar zou kunnen zijn om het dilemma van het draagvlak te doorbreken. In dit verband moet ik op IJburg wijzen. De gang van zaken met betrekking tot IJburg heb ik, ook rechtens, een walgelijke vertoning gevonden: er was een overvloed van tegenstanders, maar hun aantal was, door een rare breuk in de situatie, onvoldoende. Als we zo te keer gaan, maken we de besluitvorming (misschien zelfs 'de politiek', maar dat is een containerbegrip dat ik niet graag hanteer) nog veel onbetrouwbaarder en ongeloofwaardiger.

Eerder in de vergadering heeft *Polak* erop gewezen dat de overheid dikwijls zelf ook belanghebbende bij een besluitvormingskader is. De overheid is in veel opzichten vector; we hebben dan te maken met de afweging, bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht. In sommige andere opzichten is de overheid echter belanghebbende. Op bladzijde 174 van mijn preadvies heb ik hieraan aandacht besteed. Volgens mij is dit een complicerende factor van betekenis die wordt onderschat. De overheid zal zich enerzijds soms in een vroegtijdig stadium móéten committeren, door voorafgaande besluitvorming, of door maatschappelijke realiteiten die vanuit eerdere besluitvorming in indirecte democratische zin op haar bord zijn gekomen. Daarbij past haar anderzijds als het ware een verhoogd motiveringsgehalte. De overheid moet zich dan des te scherper gewaar worden dat zij door het veld van een zeker 'eigen belang' kan worden beschuldigd. Zij dient een zorgvuldige scheiding aan te brengen, desnoods door verschillende mensen op verschillende besluitketens in te zetten, of door processen van elkaar los te koppelen, want ze krijgt de schijn ('het is al lang voorgebakken', of 'het gaat tóch door') gemakkelijk tegen.

Over inspraak heeft A.F.A. Korsten al in de jaren '70 een dissertatie geschreven. Ik geef er in wezen niets voor: het is een wassen neus. En laat men de twee voorbereidingsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht in godsnaam bij decreet onmiddellijk in elkaar schuiven!

# Uitslag van de VAR-pleitwedstrijd, gehouden op 21 april 1998

**De voorzitter spreekt als volgt**

Wezenlijk voor het juridisch debat is het contradictoire element. Daarmee houden wij ons in deze vergadering bezig, maar ook studenten doen dat jaarlijks in het onder auspiciën van de VAR georganiseerde pleitconcours. Elk jaar organiseert één universiteit dit concours. Er wordt een casus gemaakt, er wordt een schriftelijke ronde gehouden en er wordt gedurende een gehele dag mondeling gepleit, in verschillende ronden, met uiteindelijk een finale.

Dit jaar is de organisatie op voortreffelijke wijze verzorgd door de vakgroep bestuursrecht van de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg onder leiding van De Waard. De zinderende pleidooien zijn beoordeeld door een jury; Schoenmaker, Slump en Damsteegt hebben de eindwaardering vastgesteld. De finale ging tussen de Universiteit van Amsterdam en de Rijksuniversiteit Utrecht. Voor de zoveelste keer zat Utrecht in de finale, maar wederom werd het verslagen! De winnaars, die op mijn uitnodiging naar voren zijn gekomen, zijn Marcel Schaafsma, Richard Offermans, Klaske de Jong en Marcelle Verberne. De begeleider was Arnout Klap, werkzaam in Amsterdam, maar (ik kan niet nalaten dit erbij te vermelden) tot vier maanden geleden in Utrecht.

De deelnemers uit Nijmegen hadden verleden jaar de prachtige beker gewonnen, maar waren dit jaar vergeten die mee terug te nemen; kennelijk konden ze er maar moeilijk afscheid van nemen. De namen van de Nijmeegse winnaars staan in de beker gegraveerd, en er is nog een bescheiden ruimte voor de namen van de winnaars van dit jaar. Ik ga graag over tot de overhandiging van deze prijs. Hopelijk zullen de winnaars ook tijdens de lunch en tijdens de middagzitting onze gast zijn. Zij hebben op de dag van het pleitconcours en vanochtend al enige boekjes gekregen, maar deze beker, die nu eenmaal een wisselbeker is, moet het volgend jaar weer worden teruggegeven!

(Applaus)

# Interventies, met reacties van de preadviseurs (middaggedeelte)

**Mr. N. Verheij**

Graag wil ik twee opmerkingen maken, allereerst een vrij korte. Alle drie de preadviseurs (De Gier heeft er ook al iets over gezegd) constateren dat de uitgangspunten van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de praktijk steeds verder worden uitgehold. Stroink signaleert dit, Van Wijmen betreurt het en Heida daarentegen lijkt er wel mee te kunnen leven. De laatste stelt op een aantal punten zelf een nog wat verdere uitholling voor; zo wil hij de planologische vertaling van Tracébesluiten voortaan maar achterwege laten. In zijn praktische argumenten voor dat voorstel zie ik wel iets, maar anderzijds heb ik de neiging het met De Gier eens te zijn. Inderdaad is door de manier waarop, buiten de dragende uitgangspunten (integraliteit van het bestemmingsplan, decentralisatie en autonomie van het ruimtelijke spoor), allerlei nieuwe ontwikkelingen in partiële wetswijzigingen en sectorwetten doorwerken de ruimtelijke wetgeving er bepaald niet doorzichtiger op geworden. Hoewel ik in dit rechtsgebied relatief een buitenstaander ben, was er een tijd waarin ik het allemaal nog redelijk kon volgen, maar zo langzamerhand lukt dat eigenlijk nauwelijks meer! Tegen deze achtergrond kom ik tot een vraag. Kennelijk voldoen de zojuist aangeduide uitgangspunten van de wetgever in de praktijk niet meer. Kunnen we er dan niet beter openlijk en bewust afstand van nemen, of, zoals De Gier het formuleerde, in ieder geval een nette begrafenis organiseren? Op z'n minst rijst de vraag of het niet goed is wat systematischer te gaan regelen in welke gevallen de uitgangspunten nog wél en in welke gevallen zij niet gelden. Samenvattend op dit punt: zijn we eigenlijk niet gewoon toe aan een geheel herziene Wet op de Ruimtelijke Ordening?

Mijn tweede opmerking richt zich op, of, beter gezegd, tegen het onderscheid dat Van Wijmen maakt tussen waarden en belangen. Van Wijmen roept milieu, natuur en landschap uit tot waarden en stelt vervolgens voor dwingend in de wet vast te leggen dat deze hoog verheven *waarden* in beginsel prevaleren boven ordinaire *belangen*, waaronder hij, als ik het goed begrijp, bijvoorbeeld economische ontwikkeling rekent. Dit betoog heb ik eerlijk gezegd met enige verbazing gelezen. Het heeft in ieder geval de verdienste dat het prikkelt tot tegenspraak. Het

prikkelde mij zelfs zó zeer, dat ik na lezing even de aanvechting had Van Kemenade op te bellen met de vraag of ik niet alsnog lid van de werkgroep zou mogen worden! Eerlijk gezegd denk ik namelijk dat Van Wijmens voorstellen tot een ongehoorde juridisering leiden.

Besluitvorming rond grote infrastructurele projecten is, zoals ook Van Wijmen zelf constateert, heel ingewikkeld omdat we te maken hebben met heel ingewikkelde complexen van belangentegenstellingen, waarbij grof gezegd ecologische tegenover economische belangen staan. Die tegenstellingen gaan naar mijn mening vaak verder dan louter zakelijke meningsverschillen. Heida refereerde hieraan eerder in de vergadering ook al. Het zijn op z'n minst ten dele ideologische tegenstellingen. Ik weet dat het tegenwoordig weer populair is het einde der ideologieën te verkondigen, maar ik geloof daar niets van: we hebben alleen ándere ideologieën dan we een tijd lang gewend zijn geweest. Ik noem de tegenstellingen ideologisch, omdat de actoren in het besluitvormingsproces inderdaad soms opereren vanuit fundamenteel verschillende wereldbeelden. In dit verband zijn er zelfs bijna letterlijk *wereld*beelden in het spel. Uiteindelijk gaat het immers om tegenstellingen over de vraag hoe wij mensen met de planeet aarde mogen en moeten omgaan.

De kunst van het besturen is tussen alle conflicterende belangen en conflicterende overtuigingen een zodanig compromis te vinden dat het uiteindelijk genomen besluit nog op een redelijk draagvlak in de samenleving kan rekenen. Iedereen tevreden stellen lukt nooit, maar soms kun je proberen iets zo te regelen dat het gros van de mensen niet al te óntevreden is. Dat is best moeilijk. Daarom denk ik dat we misschien niet al te gemakkelijk moeten zeggen dat de kwaliteit van het bestuur hoger moet worden. Konijnenbelt heeft betoogd dat we intelligente bestuurders nodig hebben. Dat is natuurlijk allemaal waar, maar laten we er ook niet al te gemakkelijk over doen. Het nemen van goede besluiten is in de situaties die ik op het oog heb heel moeilijk.

Hoe het precies moet, weet ik dus ook niet, maar wat ik wél weet, is dat het in ieder geval niet zal lukken op de manier die Van Wijmen voorstelt. Van Wijmen poneert enerzijds de voorrang van waarden boven belangen, welke voorrang hij wettelijk wil vastleggen, en hij gaat er tegelijkertijd als vanzelfsprekend van uit dat natuur, milieu en landschap waarden zijn terwijl economische ontwikkeling maar een ordinair belang is. Hij doet alsof daarover een soort consensus bestaat, een punt waarop ik hem helaas moet teleurstellen, omdat ik het er niet mee eens ben. Voor mij zijn wel degelijk, om er maar twee te noemen, ook welvaart en werkgelegenheid waarden. Wat Van Wijmen wil doen door bij voorbaat de ene kant van de ideologische tegenstelling bij wet voorrang te geven, komt in feite neer op iets wat tot nu toe alleen W.F. Hermans hardop durfde te zeggen: *Ik heb altijd gelijk.* Deze denktrant heeft weliswaar schitterende romans opgeleverd, maar het is niet de manier om draagvlak voor je besluiten te creëren. Een van de partijen wordt immers volgens het voorstel van Van Wijmen bij wet op voorhand tot verliezer van het infrastructureel debat verklaard.

In het preadvies van Van Wijmen heb ik trouwens op dit punt geen echte argumentatie gevonden. Waarom zouden ecologische waarden nu eigenlijk in

beginsel boven economische belangen moeten prevaleren? Van Wijmen schrijft enige malen dat waarden vóórgegeven zijn: niet door mensenhanden gemaakt. Hiertegen kan worden ingebracht dat dit laatste in ieder geval voor het Nederlandse landschap maar in betrekkelijke mate waar is. Belangrijker is echter dat nergens wordt toegelicht waarom het vóórgegeven zijn nu het relevante criterium is.

Als we op deze manier een hiërarchie tussen bepaalde typen belangen in de wet gaan vastleggen, zal dat tot een te vergaande juridisering leiden. Zal deze wettelijke vastlegging niet vrijwel onvermijdelijk meebrengen dat de rechter gedwongen wordt vérder te gaan dan wat Konijnenbelt vanmorgen treffend omschreef als *toetsing op fair play*: nagaan of het spel netjes is gespeeld? Van Wijmen wil laten gelden dat ecologische waarden niet mogen worden aangetast tenzij zwaarwegende maatschappelijke belangen dat rechtvaardigen. Hoe moet ik mij voorstellen dat de rechter met zo'n criterium zou moeten werken? Stel dat de regering beweert dat toelating van 40.000 extra vluchten op Schiphol 10.000 banen oplevert. Is dat zwaarwegend genoeg, of ligt de grens bij 15.000 banen, of juist bij 5.000? Ik meen dat we de rechter verre moeten houden van dergelijke afwegingen, die in wezen van politieke aard zijn. Natuurlijk zijn er wel enige instrumenten. De rechter kan bijvoorbeeld de consistentie van het geheel bekijken en er kan gebruik worden gemaakt van deskundigenrapporten. Het laatstgenoemde instrument helpt overigens maar matig, want bij de echte grote, omstreden projecten blijken de wetenschappers en de deskundigen meestal even verdeeld te zijn als de leken, zodat voor ieder standpunt wel een wetenschappelijk rapport te vinden is. Ik denk dat we deze weg niet moeten inslaan.

Er is nog een extra complicerende factor, die mede tot gevolg heeft dat het stellen van waarden boven belangen niet veel oplevert. Zojuist heb ik gemakshalve maar even gedaan alsof er sprake zou zijn van een ééndimensionale afweging waarbij de ecologische waarden allemaal de ene kant op wijzen en de economische belangen allemaal de andere kant op, maar de werkelijkheid is natuurlijk veel ingewikkelder en veel multidimensionaler. Van Wijmen zal nu misschien zeggen dat altijd nog het alternatief van niet-ingrijpen bestaat, maar zelfs daarvan betwijfel ik of dat nu, zelfs vanuit de ecologische waarden, in alle gevallen de beste oplossing is. Het is, denk ik, een misverstand dat er niets verandert als je niets doet.

Al met al zie ik niets in een wettelijk vastgelegde hiërarchie van belangen. Mijn bezwaar geldt ook voor wat Van Wijmen het anterieuriteitsbeginsel noemt. Ik zie niet waarom de bestaande belangen bij voorbaat zwaarder zouden moeten wegen dan de toekomstige. Wie een dergelijke afweging maakt, stelt zich min of meer op als iemand die de geschiedenis wil laten ophouden. Weliswaar heeft iedere generatie sinds vóór de bouw van de piramiden van tijd tot tijd geprobeerd de geschiedenis te laten ophouden, maar telkens weer bleek de volgende generatie zich daarvan niets aan te trekken.

Ook de manier waarop Van Wijmen het compensatiebeginsel uitwerkt, gaat naar mijn idee veel te ver en werkt heel sterk juridiserend. Als voorbeeld noemt hij de situatie waarin een waardevol brakwatergetijdegebied wordt aangetast en waarin daarvoor elders compensatie moet worden geboden, niet alleen in geld, maar ook door elders zo'n gebied te ontwikkelen. Heb ik Van Wijmen op dit punt goed

begrepen, dan moet het compensatieproject vooraf geheel gegarandeerd zijn, inclusief financiering. Mijn vraag is nu: heeft hij daarbij gedacht aan de toch niet denkbeeldige mogelijkheid dat het compensatieproject op zichzelf weer ándere ecologische waarden aantast, die op hun beurt compensatie vergen? Voordat je het weet, kun je op die manier te maken krijgen met het effect van een Droste-cacaobusje, waardoor een toch al complex project exponentieel in complexiteit stijgt.

Hetzelfde geldt voor een voorstel van Van Wijmen met betrekking tot de procedurele fase. Hij wil het bestuur juridisch verplichten een onderzoek in te stellen naar 'tweedeordeoplossingen' en oorzaakbestrijding. Natuurlijk, het is nuttig niet alleen wegen te bouwen, maar ook na te denken over de oorzaken van files. Zo is het ook goed niet alleen gevangenissen te bouwen, maar ook na te denken over de oorzaken van criminaliteit. Het probleem is echter dat nadenken over dergelijke oorzaken helaas vaak tot de conclusie moet leiden dat er nu eenmaal maatschappelijke ontwikkelingen zijn waarop het bestuur weinig of geen invloed heeft. Het lijkt mij geen goed idee het bestuur juridisch te verplichten bij ieder infrastructureel besluit rapporten over die ontwikkelingen te laten produceren, waarbij we de voorspelbare conclusie, namelijk dat je er niet zoveel aan kunt doen, al kennen. Zo'n verplichting komt in mijn ogen neer op onnodige juridisering en bureaucratisering.

Ik kom op het tweede en langste onderdeel van mijn betoog tot een samenvatting. Volgens mij gaat het bij grote infrastructurele projecten om belangenafwegingen die door hun ongekende complexiteit en hun voor een deel ideologisch karakter maar in heel beperkte mate objectiveerbaar zijn. Daarom kan de inhoudelijke uitkomst van zo'n belangenafweging ook niet goed in juridische regels worden gepast en kunnen we niet bij voorbaat zeggen dat een bepaald type belangen zwaarder moet wegen dan een ander type belangen. Het zijn nu juist typisch *politieke* afwegingen die moeten worden gemaakt. Die afwegingen moeten we (in zoverre ben ik het wel met Van Kemenade eens) dan ook echt aan de politiek overlaten. Doen we dat niet, dan krijgen we pas echt met juridisering te maken, ontstaat verstarring en wordt het bestuur op infrastructureel gebied inderdáád verlamd. Soms dacht ik bij lezing van het preadvies van Van Wijmen: misschien is dit ook eigenlijk wat de schrijver wíl. Als hij werkelijk wil bereiken dat er in dit land nooit meer een snelweg, een spoorlijn, of een luchthaven wordt aangelegd, zijn de voorstellen van zijn preadvies heel effectief!

**Mr. R.J.N. Schlössels**

De voorzitter geeft mij direct na Verheij het woord, omdat ik enige opmerkingen wil maken die in het verlengde liggen van het tweede door de vorige interveniënt aangesneden thema: het onderscheid tussen belangen en waarden.

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de voorliggende preadviezen. De problematiek van de complexe besluitvorming over 'grote projecten' wordt door de preadviseurs vanuit diverse invalshoeken op een fraaie wijze belicht. Met méér dan gemiddelde aandacht heb ik kennisgenomen van de door Van Wijmen

ontvouwde (metajuridische) visie inzake de (volgens hem) principiële verschillen tussen 'waarden' en 'belangen'. Aan dit onderscheid tussen 'waarden' en 'belangen' beoogt hij, onder meer wat betreft de rechtsbescherming, gevolgen te verbinden.

Zo zou de rechtsbescherming tegen een beginselbesluit beperkt kunnen blijven tot de ideële waardenvertegenwoordigers. Bijzonder is in dit verband ook de stellingname dat 'waarden' *per definitie* boven concrete belangen van rechtssubjecten moeten worden gesteld (bladzijden 168 en 193) en dat deze waarden *altijd*, ongeacht de werking van het specialiteitsbeginsel, in de bestuurlijke besluitvorming behoren te worden betrokken (bladzijde 168). Op dit laatste, zeer prikkelende standpunt zal ik vandaag echter niet ingaan.

Een poging om de relevante 'rechtswaarden' tegen de achtergrond van een complexe bestuurlijke besluitvormingscontext te ordenen en te prioriteren verdient mijns inziens alle waardering. In mijn proefschrift, maar ook elders[9], betoogde ik dat in de Nederlandse bestuursrechtelijke theorievorming meer aandacht zou moeten worden besteed aan het classificeren van de verschillende soorten normatieve belangen en het verbinden van rechtsgevolgen aan een dergelijke classificatie. Zelf maakte ik in dit kader een onderscheid tussen het algemeen belang als waarderingsgrootheid, de democratisch gedetermineerde publiekrechtelijke belangen, de *intern* statutaire belangen van rechtspersonen (waaronder ideNle) Jn de typische rechtsbelangen van rechtssubjecten. Deze rechtsbelangen kunnen naar mijn mening steeds herleid worden tot de vermogensrechten in ruime zin en de erkende grond- en mensenrechten.

Bij het lezen van het preadvies van Van Wijmen rees bij mij de vraag welke exacte *normatieve* status nu aan de door deze preadviseur omschreven fundamentele 'waarden' toekomt. Naar ik aanneem, doelt Van Wijmen in ieder geval niet op enkel ethisch te funderen waarden, maar op fundamentele *rechts*waarden. Deze waarden kunnen, zoals Van Wijmen overigens terecht in zijn dissertatie[10] reeds aangaf, ethisch worden gefundeerd, maar naar mijn oordeel is tevens vereist dat deze waarden bescherming vinden in het positieve recht. Bestuurlijke besluitvorming wordt immers opgezet vanuit *rechtens* relevante belangen.

Van Wijmen presenteert in zijn preadvies strikt genomen een materiële visie inzake het 'belang'-begrip in het bestuursrecht, waarbij diverse normatieve waarden naar hun aard van elkaar worden onderscheiden. Als 'belang' worden aangemerkt de concrete rechtswaarden ten aanzien waarvan één individueel rechtssubject als drager kan fungeren, als 'waarde' wordt daarentegen aangemerkt het rechtsgoed dat bovenindividueel van aard is en niet aan één rechtssubject kan toekomen (bladzijde 193); waarden kennen derhalve, zoals Van Wijmen stelt, geen 'hebbend subject' (bladzijde 174).

Het is mijns inziens echter maar zeer de vraag in hoeverre aan de door Van Wijmen omschreven 'waarden' een separate betekenis toekomt naast de diverse

9 Vgl. R.J.N. Schlössels, 'Belang als prismabeeld', in: *Spectraal recht. De bevoegdheidsuitoefening door de overheid als rechtsfeit*, Den Haag 1998, i.h.b. blz. 113 e.v.

10 P.C.E. van Wijmen, *Recht, belang en rechtsbescherming*, diss. RUU, 's-Gravenhage 1981, blz. 229.

normatieve 'belangen'. Valt er bijvoorbeeld wel zo'n scherp onderscheid te maken tussen de belangen van individuele rechtssubjecten en 'waarden' zoals de preadviseur suggereert? Was het niet John Locke[11] die in zijn beschouwingen *Over het staatsbestuur* reeds met kracht van argumenten betoogde dat de belangen van concrete rechtssubjecten (zoals bijvoorbeeld eigendom) *steeds* een rechtstreekse afgeleide zijn van de aarde en alles wat daarin is, zoals deze aan de mensheid is gegeven om het bestaan te onderhouden en te veraangenamen? Vallen fundamentele rechtswaarden met andere woorden niet vaak samen met de concrete rechtsbelangen van burgers? En, zo ja, welke gevolgen heeft dit dan voor het in paragraaf 6.6.3 van het preadvies geschetste besluitvormings- en rechtsbeschermingsmodel dat gebaseerd is op een kennelijk principiële onderscheiding tussen universele 'waarden' en subjectgebonden 'belangen'?

Het valt in dit kader op dat Van Wijmen de individuele belangen van burgers wel erg vereenzelvigt met 'zakelijke belangen' die voor *financiële* compensatie in aanmerking komen (bladzijde 141). Hierdoor wordt wellicht ten onrechte de indruk gewekt dat concrete belangen van burgers in het kader van 'grote projecten' in de regel kunnen worden afgekocht. Het grond- en mensenrechtenperspectief en het meer absolute karakter van bepaalde individuele fundamentele rechten blijven in het preadvies bijgevolg wat onderbelicht, terwijl toch juist vanuit dit perspectief een bijzonder fraai licht op het waardenbetoog van Van Wijmen zou kunnen schijnen. Ik wijs in dit verband ter illustratie op de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake López Ostra vs. Spain[12], waarin mijns inziens duidelijk naar voren komt dat het *concrete* eigendomsrecht, het recht op family-life, het huisrecht en het *algemene* milieubelang (een 'waarde') complex met elkaar verweven kunnen zijn.

Ik vraag mij eigenlijk af, of de door Van Wijmen bedoelde fundamentele waarden uiteindelijk misschien niet goeddeels samenvallen met de diverse erkende grond- en mensenrechten, ten aanzien waarvan juist *individuele* rechtssubjecten als drager fungeren. Indien dit zo zou zijn, dan ligt het mijns inziens voor de hand om complexe *besluitvorming* over grote infrastructurele projecten op te zetten enerzijds vanuit het algemene grond- en mensenrechtenperspectief en anderzijds vanuit de 'maatschappelijke noodzaak' van een bepaald project. Van belang is in dit kader dat de grond- en mensenrechten zich uitstekend lenen voor collectieve behartiging zowel in als buiten rechte. De grond- en mensenrechten en hun beperkingssystematieken (denk bijvoorbeeld aan de evenredigheid) bieden mijns inziens bovendien méér concrete aanknopingspunten voor het bestuur én de rechter om de *juridische* aanvaardbaarheid van een bepaald project te beoordelen dan het, toch minder duidelijke, begrip 'waarde'.

Inzake de *rechtsbescherming* sluit ik af met een concrete vraag aan de preadviseur. Zou het, in het licht van het voorafgaande, niet juist doelmatig zijn om de rechtsbescherming tegen besluiten inzake 'grote projecten' te beperken tot de 'range' van artikel 6 EVRM? Zou het met andere woorden niet verdedigbaar zijn

---

11 J. Locke, *Over het staatsbestuur* (ed. Boom klassiek), Amsterdam 1994, blz. 78 e.v.

12 EHRM 9 december 1994, series A, vol. 303.

dat vertegenwoordigers van louter 'ideële' waarden worden verwezen naar de politiek-democratische besluitvormingsfase en dat in dit kader een beroepsrecht tegen beginselbesluiten (uiteraard voor zover er géén concrete 'civil rights' in het geding zijn!) achterwege blijft? In dit verband kan ik het eens zijn met de recentelijk door Drupsteen opgeworpen principiële vraag óf de rechter eigenlijk bij het bieden van rechtsbescherming tegen besluitvorming over 'grote projecten' wel zo'n goede rol kan vervullen.[13]

Gelet op de vaak uiterst marginale toetsing door de bestuursrechter van typische beginselbesluiten (ik wijs ter illustratie op de Betuwelijn-uitspraak) zou er mijns inziens niet zoveel verloren gaan[14] indien de rechtsbescherming zich juist zou concentreren op de bescherming van de rechtstreeks betrokken concrete rechtsbelangen van rechtssubjecten (waaronder de grondrechten). Hierdoor zou wellicht tijdwinst kunnen worden geboekt, terwijl het zwaartepunt van de nut-en-noodzaak-discussie zou worden verplaatst van de rechtszaal naar het democratische discours waar dit naar mijn oordeel uiteindelijk toch thuishoort. Graag zou ik op dit punt een reactie ontvangen van de preadviseur.

**Mr. P.C.E. van Wijmen**

Toen de voorzitter de vorige twee interveniënten aansluitend het woord liet voeren, vreesde ik al wat nu werkelijkheid is geworden. Ik voel me als een rechter die vonnis moet wijzen in een zaak waarin hij zelf partij is zonder pleitnota en in onmiddellijke reactie op het pleidooi. Een time-out is niet mogelijk, we kunnen niet gaan 'raadkameren' en ik ben ook geen romanschrijver. Wat dat laatste betreft: ik ben zeer vereerd met de vergelijking. Ik pretendeer geenszins altijd gelijk te hebben, maar mooie preadviezen proberen te schrijven is een leuke bezigheid en ik heb mijn preadvies met veel genoegen geschreven. Bij W.F. Hermans bevind ik mij in erg goed gezelschap!

Nu is er een concrete moeilijkheid, die voor een deel samenhangt met het verschil in karakter van de beide zojuist uitgesproken interventies. De interventie van Schlössels is heel fijn afgestemd. Hij heeft zijn bijdrage op schrift staan, in een tekst die we gelukkig allemaal nog te lezen zullen krijgen. Deze interventie, met haar rijkdom aan suggesties, vergt een nadere beschouwing à tête reposée. Zij verhoudt zich echt met het preadvies, terwijl de interventie van Verheij, salva omni amicitia, een demagogisch karakter heeft, wat misschien trouwens alleen maar leuk is, aangezien de discussie erdoor kan worden verhevigd.

Een ander element is dat ik om te kunnen reageren tijd nodig heb. Ook dat is een probleem. We zijn met drie preadviseurs, die tot een gemeenschappelijke opzet zijn gekomen. Stroink heeft de toon gezet door het veld te verkennen, Heida heeft geschreven onder de overheidsinvalshoek en voor mijn rekening kwam de belan-

13 Th. Drupsteen, 'Complexe besluitvorming; de VAR-preadviezen 1998', *NTB* 1998/4, blz. 85.

14 Vgl. R.J.N. Schlössels en R.J.G.H. Seerden, 'Geen behoefte aan rechterlijke toetsing van beleidsbeslissingen over grote projecten!?', *JB* 1997/63, i.h.b. blz. 266-267.

gencomponent: de positie van de getroffene, de gelaedeerde, de samenleving, de burger, de ideële belanghebbende, de waardenvertegenwoordiger. Zo vertonen de preadviezen een heel mooie lijn, en men moet ze ook in onderlinge samenhang lezen, waarbij ze steeds een iets ander karakter krijgen.

Als ik op de beide zojuist geleverde bijdragen wil ingaan, ga ik dubbele dingen zeggen en doe ik de één meer recht dan de ander, of juist minder. Toch zal ik proberen met een reactie te komen, waarbij ik gemakshalve maar helemaal bij het begin begin en enigszins ad libitum te werk ga. Ik zal niet alles weerspreken waarmee ik het niet eens ben, maar ik wil niet geacht worden (hier spreekt de beroepsgedeformeerde jurist!) te erkennen wat ik niet weerspreek.

Beide interveniënten zijn ingegaan op de theorie van de *waarden*. Schlössels ben ik dankbaar voor zijn koppeling naar de mensen- en de grondrechten: een heel belangrijke aanvulling, waarmee de cirkel zich gaat sluiten. De theorie van de waarden heb ik elders uitvoerig uiteengezet en verdedigd, te weten in een preadvies voor de Vereniging voor Milieurecht over de Natuurbeschermingswet, waarvan Drupsteen mede instigator was,. Ik heb toen samen met Bakker gepreadviseerd; hij behandelde de wetstechnische component en ik de principiële component, vooral aan de hand van de formule NML. Deze formule staat voor 'natuur, milieu en landschap', het *aangetroffene*, of voorgegevene. Wij zijn, met een woord van Pascal, een vlieg op de rok van het universum, maar wát voor een vlieg, en wat doet die vlieg? Wat de waarden betreft: als wij niet bereid en in staat zijn, ook als vakjuristen, ons daarover fundamenteel te bezinnen, zal het Titanic-syndroom ons gaan beheersen. Gelukkig komt die bezinning nu op gang, mede dank zij de interventies van Verheij en zeker ook Schlössels, want laten we ons hoeden voor de situatie van de Titanic-ramp, waarbij de muziek nog speelde, al was het maar ter geruststelling, terwijl het schip zonk!

Wij kunnen in tal en last en tempo de afhankelijkheid van het voorgegevene, dat ik in zijn diepste context het *substraat* zou willen noemen, niet miskennen. Deze ecorelatie, een input-outputrelatie, valt niet weg te cijferen. Als ik hierop dieper zou ingaan, zou mijn betoog een sterk ecologisch getint verhaal worden. Ik beweeg mij al dertig jaar lang op een zijlijn die sommige van de aanwezigen kennen en waarbij ik mij intensief bezighoud met actief natuurbeheer, ook in het veld, compleet met laarzen en grondboringen. De natuurontwikkeling krijgt de laatste tijd veel aandacht; het barst van de literatuur en de kennis op dat terrein, maar dat alles moet hier buiten beschouwing blijven. Van belang is nu vooral de notie dat de schepping, niet in de religieuze, maar in de humane context, ons is gegeven en dat al onze gestiek, al ons handelen, al ons verplaatsen, al onze cultuur, al onze bovenbouw (dit marxistische begrip heb ik ook vanmorgen al gebruikt), zich daarin, daarop, daardoor en in afhankelijkheid daarvan voltrekt. Dat geheel bestaat dank zij evenwichtsrelaties en netwerken: eten en gegeten worden. Als we niet bereid zijn dat te erkennen, zullen we ervaren dat we wel proberen zowel elkaar als de natuur de wet te stellen, maar dat wij, die erin slagen elkaars gedrag te reguleren door middel van rechtsingrijpen, niet in staat zijn de natuur te reguleren. De natuur stelt óns de wet; we stuiten op de natuurwet. Dit bedoel ik niet natuurrechtelijk,

maar ik spreek zuiver over de 'fysieke' input-outputrelaties en de causaliteitsrelaties die in de natuur een rol spelen. Die relaties doorbreken we in essentiële mate.

Wat ik nu zeg, is geen resultaat van 'doemdenken'. Ik redeneer niet in de sfeer van het argument dat volgens prof. Böttcher het $CO_2$-gehalte misschien nog eens door andere oorzaken zal gaan dalen, het argument dat er 15.000 jaar geleden ook al een ijstijd was, of het argument dat de mens nog maar 6 miljoen jaar op aarde is, terwijl de aarde 4 miljard jaar bestaat. Dat de aarde veel langer bestaat dan de mens, is juist, en de mens zal ecologisch gezien als soort een einde vinden, maar daaraan hoeven wij vandaag nog niet heftig mee te werken, want wij kunnen dingen beseffen: we hebben de kenreflex, we wéten wat we doen. De verhalen over lemmingen die zich in zee zouden storten, zijn ecologische kletskoek, maar wij doen zoiets wél: we vertonen 'lemmingengedrag'. Als we niet bereid zijn ons gedrag te reguleren, zal de natuur óns reguleren.

Dit appel is inderdaad *metajuridisch*. Ik vind deze door Schlössels gebruikt term heel waardevol. Toen ik de beide interveniënten hoorde, dacht ik aan een incident dat wij in onze studie allen hebben leren kennen en waaraan het in deze vereniging goed past te refereren. In 1905 stelde Loeff een Hoog Administratief Gerechtshof voor. Dit was suprematistisch (vergelijk de gelijknamige stroming in de Russische kunst), zelfs zo zeer, ook in z'n toetsingskader, dat Struycken hiertegen met groot succes en geweldig entrain ten strijde is getrokken. Dat entrain missen we trouwens tegenwoordig. Verheij had het zojuist wel enigszins: een beetje stoffig, een beetje 'onderin', een beetje demagogisch... Hoe dan ook: het grote dédain waarmee Struycken in zijn *Administratie of rechter* van 1910 het hele Loeff-pakket terzijde schoof, luid toegejuicht door het bestuur, dat een endemische vrees heeft (ik zeg *heeft*, en niet *had*) voor de 'rechter op zijn stoel' (als het bestuur bang is voor de rechter moet het zijn werk goed doen!), heeft ertoe geleid dat Nederland in verhouding tot de meeste omringende landen, waaronder met name Frankrijk, een achterstand van zeventig jaar heeft opgelopen.

Hoe was vervolgens de ontwikkeling? Eerst kregen we te maken met de hybride van de Wet BAB, toen kregen we de Wet Arob en nu hebben we de Awb. Meteen komen de heren bestuurderen ook weer met galopperende paarden uit hun sinjeurlijke vestingen om te zeggen, dat de rechter terug in zijn hok moet, dat de toetsingskaders moeten worden afgeschaft en dat we terug moeten naar het strikte legitimiteitsbeginsel (het gaat hier trouwens om een benadering waarin ook heel goede dingen zitten). We hadden eerst legaliteit, vervolgens rechtmatigheid en we hebben nu recht- en doelmatigheid. Marginale toetsing bestaat niet: dat is, zoals in goeddoordachte juridische kaders tegenwoordig wordt erkend, een achterhaald begrip. Allerlei 'waterscheidingen' die we in het administratieve recht kenden, zoals ex nunc versus ex tunc, rechtmatigheid versus doelmatigheid en het niet kunnen toetsen aan de Grondwet (tekenen van juridische onontwikkeldheid), zijn aan het schuiven. Het administratieve recht heeft een inhaalmanoeuvre nodig gehad van tachtig jaar. Eindelijk, sinds de jaren '50/'60, mogen we nu de bona fide, geaccordeerde, erkende, connexiteitshalve goed aangestuurde rechtspersoonlijke waardenvertegenwoordiger als belanghebbende in onze rechtskring ontvangen.

Van Buuren heeft met zijn *Kringen van belanghebbenden* in 1978 het denken op dit punt op gang gebracht.

Dan nog iets over waarden zelf. We zullen moeten erkennen dat we eraan onderhavig zijn, dat ze als niet-exclusiveerbaar moeten worden beschouwd, dat ze geen zaken zijn in de zin van artikel 3:1 BW en dat ze bovenpersoonlijk zijn. Ik zeg *boven*persoonlijk, niet *on*persoonlijk, waarmee een brug naar Schlössels gegeven is. Zonder deze erkenningen zullen we de discussie niet goed kunnen aangaan, met als gevolg dat er hoe langer hoe meer wegen naar hoe langer hoe minder doelen zullen lopen. Ik geef toe dat ik me nu op mijn beurt een beetje demagogisch uitdruk.

Verheij heeft zich afgevraagd of ik helemaal geen wegen en vliegvelden zou willen aanleggen. Ik heb daarbij inderdaad vragen, maar ik wil natuurlijk wél wegen. Stel dat mijn nieren ziek zijn en ik voor transplantatie in aanmerking kom. De nieuwe nier moet bijvoorbeeld uit Leiden komen terwijl ik in Tilburg in het ziekenhuis lig. De automobilist met de zak waarin de diepgevroren nier zit, mag natuurlijk onder politiebegeleiding 180 km/h rijden. Dat is zoiets als noodweer of noodweerexces!

Beide interveniënten (Verheij iets meer dan Schlössels, die een andere denklijn volgde, waarop ik straks nog terugkom) zijn voorbijgegaan aan de contramal in mijn redenering. Waarden staan voor mij bovenaan, en daarna komen belangen. Verheij vindt de belangen 'ordinair', ik niet; ze ordinair te noemen doet ze tekort. Waar het nu om gaat, is dat ik heb toegegeven dat soms waarden zullen moeten worden opgeofferd, prijsgegeven en geschonden, zij het dat daarbij de aanwezigheid van een zwaarwegende maatschappelijke noodzaak als voorwaarde geldt. Nu komen we bij, met een term voor de vakjuristen, een *verdichting* van de materie. De rechter is donders goed in staat het criterium van de zwaarwegende maatschappelijke noodzaak toe te passen. We kunnen hier een vergelijking maken met diverse arrestenaffiliaties, in het onteigeningsrecht vanaf 1861, in het onrechtmatigedaadsrecht vanaf het begin van de eeuw (Guldemond) en in het recht van de onrechtmatige overheidsdaad vanaf 1924 (Ostermann). Zo zijn er prachtige arrestenfamilies, waarmee, zonder dat er verder ook maar één wettelijke bepaling bestaat, hele complexen kunnen worden geduid: een magnifieke werkwijze aan de hand van een open norm. De 'zwaarwegende maatschappelijke noodzaak' komen we nu tegen in bijvoorbeeld artikel 6:168 BW. Dit artikel bepaalt dat u een onrechtmatige daad *moogt* plegen als er maar een zwaarwegend maatschappelijk belang bestaat. De wetgever snijdt, op basis van een rechtspolitieke keuze, de verbodsactie af, legt er een rechterlijke toetsing onder en zet er een schadevergoedingsplicht bij. Aan dergelijke kaders is de rechter gewend. We kennen vanouds de 'goede huisvader', de 'openbare orde', het 'goed koopmansgebruik' en de onrechtmatigedaadsformule van de Hoge Raad uit 1919. Er ligt hier dus voor ons geen moeilijkheid. Als vakjuristen zijn we voor een criterium als 'zwaarwegende maatschappelijk noodzaak' niet bang.

Natuurlijk moet de wetgever de verantwoordelijkheid voor het hiërarchiseren van waarden en belangen nemen. Dát is de politieke keuze waar Verheij en Schlössels, elk op hun eigen wijze, beiden om vragen. Maakt de wetgever die

politieke keuze niet, dan noodzaakt hij de rechter contre coeur geleidelijk aan een bepaalde weg in te slaan.

Met een hiërarchie als door mij bepleit zullen we zeker uit de voeten kunnen. In mijn preadvies heb ik in dit verband niet voor niets een arrest van het Haagse gerechtshof over een interessante zaak genoemd.[15] Het was mij niet mogelijk daarop uitvoerig in te gaan, omdat ik de omvang van het preadvies tot 70 à 80 pagina's moest beperken. Bij dezen een nadere toelichting. Een drinkwaterleidingsbedrijf had bezwaar tegen het feit dat Rijkswaterstaat onder de A27 die van Gorinchem naar Utrecht loopt ter hoogte van een waterwingebied gedeeltelijk geen folie wilde leggen. Op de kaart was een cirkel getrokken waarbinnen concessies waren verleend en actief water werd gewonnen. Binnen die cirkel kwam folie, maar aan de noord- en de zuidzijde ervan waren gebieden aangewezen waarvoor in de toekomst concessies zouden kunnen worden verleend. Het drinkwaterbedrijf wilde ook in die gebieden folie onder de weg hebben: als er een vrachtwagen met olie zou kantelen, zou de watervoorziening in gevaar komen. Rijkswaterstaat nam van zijn kant het standpunt in dat folie kon worden gelegd in het gebied van de actieve waterwinning, maar niet in het gebied van de toekomstige concessies.

Deze zaak is naar de rechtbank en naar het hof gegaan. Helaas niet naar de Hoge Raad, maar het arrest is ook eigenlijk zó mooi, dat de Hoge Raad het alleen maar had kunnen verslechteren! In mijn noot bij het arrest van het hof heb ik geschreven dat ik, als er een prijs was geweest voor het gaafste arrest van het jaar, die voor dit arrest zou hebben toegekend. Ik treed dan als alleensprekende jury op: ik moet weer gelijk hebben! In het arrest geeft het hof feilloos aan hoe de belangen zich met elkaar verhouden. Het verkeersbelang is van een lagere orde dan het drinkwatervoorzieningsbelang. Zonder water gaan we allemaal acuut dood en in het verkeer gaan er maar drie per dag dood. Daar komt dan bij dat het drinkwatervoorzieningsbelang hier onwrikbaar op een bepaalde plaats ligt, terwijl de weg, als het echt zou moeten, een ander Tracé zou kunnen volgen. Omdat echter het omleggen van de weg veel duurder zou zijn, kan Rijkswaterstaat met het leggen van de folie volstaan. Een prachtige uitspraak over waarden en belangen!

We kunnen die waarden en belangen wel degelijk 'scoren'. Alle aanwezigen zullen het met mij eens zijn dat belangen als de waterkering (de Deltawet, later de Deltawet grote rivieren), de drinkwatervoorziening, de openbare orde (onder omstandigheden) en de defensie heel hoog zullen worden geprioriteerd, terwijl bijvoorbeeld een recreatiebelang of een belang van een of andere sportclub ondergeschikt kan worden. Ook laatstgenoemde belangen zullen aan hun trekken mogen komen, maar ze zullen onderdeel van een afweging vormen. De waarden, als bovenpersoonlijk, voorgegeven en voor ons allen noodzakelijk als bestaansgrond, mogen we niet blijven miskennen. Ze moeten onder dit gezichtspunt in de afweging worden betrokken.

Zoals aangekondigd kom ik dan nog even nader bij Schlössels. Ik heb zijn dissertatie mogen zien terwijl zij nog niet geheel en al bij de drukker lag, waarvoor

---

15 Hof 's-Gravenhage 29 december 1998 (Drinkwaterleiding Alblasserwaard/Staat der nederlanden), *BR* 1998, blz. 728.

ik hem zeer erkentelijk ben. In de kaders die hij nu stelt, met normatieve belangen, zakelijke belangen en diverse ordeningen, zit, denk ik, theorie die ik prachtig had kunnen verinnerlijken en had kunnen gebruiken. Met name meen ik dat zich een heel belangrijke cirkel sluit als Schlössels mij aanraadt mij meer te centreren bij de mensen- en grondrechten. Hij noemde in dit verband een uitspraak waarin het eigendomsrecht, het huisrecht en het milieurecht in één mal worden gegoten. Ik resoneer daarmee, maar ik maak nog een aanvullende opmerking. Schlössels beschouwt het individu als drager van belangen, waarden of rechten. Dat is juist, maar het individu is niet alléén drager. Ik heb een persoonlijk recht op integriteit van mijn lichaam en geest, maar van de waarde van het milieu kan ik per definitie nooit alleen de drager zijn. Met Schlössels ben ik het eens dat de definitie metajuridisch is, maar zijn wij juristen nu *volgend*, of zijn we *makend*?

Het mooie is dat er een hiërarchisch verschil bestaat. Daarop moeten we scoren. Concrete grondrechten kunnen aan één persoon worden gebonden, en ook, aan de hand van Locke en dergelijke schrijvers, aan alle anderen. In de theorie van het sociaal contract geldt: als ik het goed maak, maken we het allemaal goed en als u het goed maakt, maak ik het ook goed. Zo'n benadering ligt eronder, maar milieu, natuur en landschap, het voorgegevene, de voorraden en de eindige grondstoffen gaan ons per definitie gezamenlijk aan. We hebben hier te maken met ecologie en met verdelende rechtvaardigheid. Met 25% van de wereldbevolking gebruiken we 75% van de grondstoffen. Die stoken we hier op, in een mateloze, hedonistische, mediamieke, consumentistische cultuur! Het is ongelooflijk. Je moet die dingen zéggen, want anders kom je terecht bij het belang van economie en werkgelegenheid als laatste woord. Ik erken werkgelegenheid als een grote waarde, maar waaráán werken wij? Een Indiër gebruikt 50 maal zo weinig energie als een Nederlander. Ik zei al eerder dat ik een groot stuk ecologie in mijn betoog zou kunnen leggen. In ieder geval moet ik het metajuridische en het juridische aan elkaar verbinden; anders kan ik mijn redenering niet duidelijk maken.

Als we niet langs deze redeneerlijnen met elkaar aan de slag willen en als we het woord *beperking* niet wensen te horen, dan zullen we naar het einde toe gaan en zal de natuur ons metterdaad de wet stellen. Aanvankelijk zullen de tekenen nog beperkt in omvang en incidenteel zijn, maar er is al veel verwoestijning, versnippering en verdroging. In Nederland is 600.000 ha grond aan verdroging toe, waarvan 300.000 actueel en 300.000 potentieel. De ontwikkeling die zich voordoet, is overal zichtbaar. De beken worden weer gemeanderd. We stuiten overal op de eisen van de natuur. Ik vertel geen fabeltjes! Als we de ecologische waarden niet in de afweging willen betrekken, ziet het er voor de mensheid niet goed uit. Ook bij een andere benadering zullen er wegen, industrieën, ziekenhuizen, recreatievoorzieningen en woningen komen, maar op een andere manier. De VINEX-locaties zijn niet zo groot of we bouwen al weer voor de leegstand. De huurder wordt, zoals ik al eens eerder heb opgemerkt, in Nederland extreem beschermd. Ik zeg altijd: de hond van de concubine heeft hier nog een huurrecht en dus een eigen woning.

Ik zou nog uren kunnen doorgaan, maar ik zal nu stoppen.

**Stroink:** Stemt Van Wijmen op 6 mei!

**Voorzitter:** Het gaat steeds beter! We hebben heel wat voorbereidingsbijeenkomsten gehad. U zult zich, dames en heren, kunnen voorstellen hoe boeiend die zijn geweest!

**Mr. M. Lurks**

Ik kom van de vakgroep staats- en bestuursrecht in Leiden, en ik ga dus een heel positiefrechtelijk verhaal houden! In mijn bijdrage wil ik aandacht besteden aan twee onderwerpen die naar mijn mening in de preadviezen wat onderbelicht zijn gebleven.

*Versnippering en verbrokkeling van de ruimtelijke relevante wetgeving*
Mijn beginpunt ligt niet bij John Locke, maar bij 'Afstemming op maat' van 1985. Hierin werd door de regering het standpunt ingenomen dat de coördinatie tussen de ruimtelijke en de sectorale besluitvorming per sector moest plaatsvinden. Er kon geen standaardregeling worden gemaakt; dat werd niet doelmatig geacht, omdat er te grote verschillen waren in de aard van de sectoren en beleidsterreinen, in de schaal van de projecten en in de bevoegdheidsverdelingen. 'Afstemming op maat' heeft toen geleid tot drie inrichtingswetten; de Tracéwet, de Ontgrondingenwet en de Wet op de waterkering. Daarin is een sectorale aanpak van de coördinatie met de ruimtelijke ordening vastgelegd.

Daarna is in de Wet op de Ruimtelijke Ordening zelf hoofdstuk VA opgenomen, waarin algemene bepalingen omtrent projectcoördinatie te vinden zijn. Het betreft hier de PKB+- en de Nimby-bepalingen. Er zijn nu dus toch algemene bepalingen naast de sectorale aanpak.

Hiermee zijn we er nog niet, want nu zijn er weer voornemens. Ten eerste is er het voornemen voor de uitvoerende fase van 'grote projecten' die niet onder de Tracéwet vallen een algemene regeling te maken à la de Tracéwet. Vervolgens is in kamerstukken sprake van het voorstellen van een zelfstandige projectprocedure voor besluitvorming over rijksprojecten die niet onder het bereik van het kabinetsstandpunt besluiten 'grote projecten' vallen en die evenmin vallen onder het bereik van ruimtelijk relevante sectorwetten zoals de Tracéwet en de Luchtvaartwet. Tenslotte hebben we nog voor de echte uitzonderingsgevallen een 'lex specialis'; daarvan is de Schipholwet een voorbeeld.

Mijn conclusie: enerzijds is er sprake van een nogal sectorale aanpak, anderzijds van een 'categoriale standaardaanpak'. De nadelen van de sectorale aanpak zijn wel bekend. De verschillen in de procedure worden niet gerechtvaardigd door de verschillen in de aard, de schaal en de bevoegdheidsverdeling op de diverse beleidsterreinen. Bij de categoriale aanpak zien we dat het standpunt van 'Afstemming op maat' duidelijk wordt verlaten.

Ik recapituleer nog even, want de materie is best lastig. Als projectprocedures treffen we aan:

1. procedures van sectorwetten, te weten de Tracéwet, de Ontgrondingenwet, Wet op de waterkering en de Luchtvaartwet;
2. de procedure van de Tracéwet die in de uitvoeringsfase van toepassing zal zijn op 'grote projecten';
3. een zelfstandige projectprocedure, niet zijnde de procedure van de sectorwetten en van de 'grote projecten';
4. eventueel een 'lex specialis'-procedure.

Kijkend naar deze mogelijkheden, constateer ik dat de kans op fouten, zowel vanuit het bestuur als vanuit de burger, nogal groot wordt. Voor het bestuur geldt dat het telkens moet uitmaken welke projectprocedure het zal gaan volgen, en de burger zal zich telkens moeten afvragen welke inspraak- en welke rechtsbeschermingsprocedure nu weer van toepassing is. Is het niet mogelijk één uniforme projectprocedure te ontwikkelen voor alle projecten en voor alle verschillende bestuurlijke niveaus? Ik kom hierop nog terug.

*De positie van de decentrale overheden in de ruimtelijke besluitvorming*
Ik zal eerst enige voorbeelden noemen van gevallen waarin de positie van de lagere overheden wordt ondergraven. Er worden namelijk op bovengemeentelijk niveau beslissingen genomen die het detailniveau hebben van het bestemmingsplan. Zo heeft in de Tracéwet het Tracébesluit het niveau van een bestemmingsplanbesluit. De provincie en de gemeente kunnen alleen maar optreden als adviseur; een volledige belangenafweging vindt plaats op rijksniveau. Voorts voorziet de Ontgrondingenwet in de vaststelling van een winplaats in een streekplan, welke vaststelling qua detailleringsniveau met de vaststelling van een bestemmingsplan vergelijkbaar is. Een ander voorbeeld wordt gevormd door de concrete beleidsbeslissingen in de PKB's en in de streekplannen: het gaat om afgewogen concreet omlijnde beslissingen met een eveneens concrete plaatsbepaling. De vraag is wat als de toegevoegde waarde van het overnemen van die beslissingen in het bestemmingsplan moet worden beschouwd. Gaat het alleen maar om overneming in het bestemmingsplan met het oog op het kunnen verlenen van een bouw- of aanlegvergunning?

Ook de wetgever zelf heeft dit probleem gezien. Zo is er in het eerste concept voor de verscherpte Tracéwet maar voor gekozen alles in streek- en bestemmingsplannen wat in strijd is met het Tracébesluit buiten toepassing te verklaren. Men is iets minder stellig geworden en wil nu aan het Tracébesluit het karakter van een vrijstellingsbesluit geven. Ik zou die koers eigenlijk niet willen varen, want op deze manier zetten we de lagere overheden buiten spel. Worden de belangen en de verantwoordelijkheden van de decentrale overheden op deze manier niet overruled? Is de planologische lokale inpassing (komt een weg links of rechts van de dorpskern te liggen?) niet voorbehouden aan de gemeente? Ik pleit niet voor een terugkeer naar de oude situatie, waarin gemeenten projecten konden tegenhouden, of eindeloos konden vertragen. Er is immers ook wel een middenweg; het is geen kwestie van alles of niets.

Is het met het oog op een evenwichtige planologische belangenafweging niet

van belang dat er zicht komt op de gehele ruimtelijke inpassing rond een project? Is het niet belangrijk dat er zicht komt op de gezamenlijke ingrepen in het betrokken gebied, inclusief de aanpassingsinrichting? Verstaan we dát niet onder een evenwichtige planologische belangenafweging? Ik wijs er verder op dat het systeem helemaal niet overzichtelijk is. Her en der verspreid vind je beslissingen op bestemmingsplanniveau over één stuk grond, verdeeld over verschillende plannen, waarbij dan ook nog per plan de rechtsbescherming bij het lagere plan wordt uitgeschakeld (artikel 24 Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Stroink berust in de situatie. Onder het motto 'het ís niet anders' troost hij zich met de gedachte dat de centralisatie in de ruimtelijke ordening al niet veel eerder tot stand is gekomen. Heida zet eerst erg hoopvol de paradox van de decentralisatie neer, inhoudende, in een formulering van De Jong, dat de inzet van decentrale machtsmiddelen voor centrale doelen kan leiden tot vergrote sturingsmogelijkheden, maar kiest vervolgens toch voor een bestemmingsplanvervangend Tracébesluit. Bovendien beklaagt hij de overheid, die het bij de besluitvorming zo moeilijk heeft. Wat wil je, als je alle bevoegdheden naar je toe trekt?

Mijn oplossing is parallelschakeling van de bestemmingsplanprocedure met de beslissingen op bovengemeentelijk niveau die het karakter hebben van een bestemmingsplanbeslissing. Met beslissingen op bovengemeentelijk niveau die het detailniveau van een bestemmingsplan hebben, zou men de bestemmingsplanprocedure parallel moeten schakelen. Ik kan hier heel eenvoudig verwijzen naar de operationele gebiedsaanwijzing.

**Mr. H.P. Heida**

Halverwege zijn betoog heeft *Lurks* gesproken over overruling van de gemeente. Of bijvoorbeeld een Tracé bij een dorpskern linksom dan wel rechtsom gaat, zou naar zijn mening de gemeente moeten uitmaken. Nu wordt een dergelijke keus gedaan in het Tracébesluit, dat inderdaad over het algemeen het detailniveau van een bestemmingsplan heeft. Lurks meent dat een middenweg mogelijk is. Hoe ziet hij die middenweg?

**Lurks:** Zoals ik op het laatst heb aangegeven: het bestemmingsplan gelijk op laten lopen.

**Heida:** Wat heeft dan het primaat? Dat lijkt mij de kernvraag. Daarop zijn we in het verleden met de tweesporigheid telkens stuk gelopen.

**Lurks:** Ik bepleit in het geheel geen primaat. Ik ben nog steeds van mening dat de tweesporigheid moet blijven bestaan en dat men in het kader van een soort complementair bestuur tot een besluit zou kunnen komen.

**Heida:** Dan opent zich tussen ons een tamelijk diepe kloof. U hebt aangekondigd een nogal positiefrechtelijk betoog te zullen houden, maar ik kwalificeer uw betoog

op dit punt eerder als academisch. De geschiedenis van de afgelopen decennia leert nu juist, althans in mijn beleving, dat de procedures die werden gevolgd tot een grote stroperigheid leidden zonder dat heel actuele maatschappelijke problemen konden worden opgelost. Het gevolg is de ontwikkeling geweest die met het rapport 'Afstemming op maat' is begonnen en die u hebt geschetst. Men heeft vanuit sectorale wetgeving geprobeerd allerlei dilemma's en blokkades die er lagen te doorbreken.

Met onvrede over de verscheidenheid aan instrumenten in diverse wetten ben ik het overigens eens. Ik grijp hiermee tevens terug op de interventie van *De Gier* van vanochtend. Door middel van de Tracéwet, de Deltawet grote rivieren, de Wet op de waterkering en de Vergunningwet Westerschelde is vanuit diverse sectoren ingegrepen. Ik kan mij voorstellen dat we nu op een moment zijn aanbeland waarop het goed is het ruimtelijkeordeningsbouwwerk grondig tegen het licht te houden en te proberen tot onderlinge afstemming te komen. Dat in de verschillende wetten verschillende instrumenten voorkomen, is natuurlijk buitengewoon ongelukkig. Ik noem als voorbeeld de diversiteit in onteigeningsinstrumenten. In het ene geval is er sprake van onmiddellijke inbezitneming, in het andere geval weer van iets anders. Een onderlinge afstemming, al dan niet in het stramien van de Wet op de Ruimtelijke Ordening of in een ander stramien, verdient aanbeveling. In dit verband ben ik het eens met *Verheij* dat aandacht moet worden besteed aan de vraag wanneer de door hem omschreven uitgangspunten op het gebied van de ruimtelijke ordening wél en wanneer ze níét dienen te worden toegepast.

Dit alles neemt niet weg dat ik de door *Lurks* voorgestelde concrete oplossing niet haalbaar vind. Ik kom er eerlijk gezegd niet veel verder mee.

**Mr. M. Scheltema**

De preadviezen heb ik met veel plezier gelezen. Er staat veel in dat het verder denken over de materie en het verder werken aan de materie sterk zal bevorderen. Het is goed dat de preadviezen zijn geschreven.

Van één zin in het preadvies van Heida heb ik met een zekere teleurstelling kennisgenomen: ingaand op samenwerking tussen bestuursjuristen en bestuurskundigen, constateert hij dat naar zijn waarneming van een levendige discussie tussen die beide wetenschappen nog geen sprake is. Ik vond het teleurstellend dat een jurist die uit Groningen afkomstig is kennelijk niet heeft gemerkt dat wij daar wel degelijk hebben geprobeerd die discussie op gang te brengen.

**Stroink:** Het probleem is dat dit alleen maar in Groningen gebeurt!

**Scheltema:** Wie weet kom ik straks nog aan Limburg toe! Lezing van met name de eerste twee preadviezen leidt eens te meer tot het besef dat de problemen waarover het in deze vergadering gaat niet geheel door ons als juristen, eventueel via wetgeving, kunnen worden opgelost. Die problemen liggen immers voor een belangrijk gedeelte niet op het echt juridische vlak. Organisatorische aspecten,

waarvan bestuurskundigen méér af weten, zijn zeker even belangrijk als, of misschien wel veel belangrijker dan aspecten waarin bijvoorbeeld gewijzigde wetgeving verbetering zou kunnen brengen.

Overigens moeten wij juristen nu ook weer niet te gemakkelijk de conclusie trekken dat wijziging van de wetgeving tóch niets helpt. In de eerste plaats hebben wij nu eenmaal voor de juridische kant te waken en in de tweede plaats is de wisselwerking tussen wat er juridisch gebeurt en wat er verder gebeurt groter dan soms wordt aangenomen. Het is niet toevallig dat allerlei bestuursdiensten en -afdelingen van departementen of gemeenten georganiseerd zijn 'volgens wetten'. Een verbrokkelde wetgeving representeert zich vaak in een op dezelfde manier gestructureerde, en dus verbrokkelde opbouw van het apparaat. De verhouding tussen het juridische en het niet-juridische is ingewikkelder dan men op het eerste gezicht zou zeggen, maar we moeten nu ook weer niet concluderen dat de problemen allemaal op het niet-juridische terrein liggen. Er is meer samenhang dan naar mijn indruk door de eerste twee preadviseurs wordt aangenomen.

Welke maatregelen zou men nu op het terrein van de wetgeving kunnen treffen? Ik maak een onderscheid tussen wetgeving ter *procedurele* en wetgeving ter *inhoudelijke* coördinatie. Op het gebied van de procedurele coördinatie wordt door Stroink gepleit voor voorzichtigheid, zeker met betrekking tot incidentele ingrepen. Met medewerking van Lubach en mijzelf is het voorstel gedaan met een 'gereedschapskist' te werken: de wetgever zou het bestuur dat diverse besluiten in dezelfde procedure wil inbrengen instrumenten moeten geven waarvan dat bestuur desgewenst gebruik kan maken. Op dit voorstel zijn twee typen reacties gekomen.

Eén type reacties houdt in dat het aanreiken van zo'n 'gereedschapskist' niet veel zal helpen en niet veel zin heeft. Dit kan wellicht een juiste reactie zijn. Ook het door Stroink genoemde SGBO-onderzoek ging enigszins in deze richting. Anderzijds kan het wel degelijk goed zijn eens te probéren hoeveel zo'n maatregel helpt. In de huidige Awb worden soms op vergelijkbare wijze stukjes gereedschap aangereikt, bijvoorbeeld de facultatieve procedure van de afdelingen 3.4 en 3.5, waarvan in het begin precies hetzelfde is gezegd. Mensen zeiden over deze procedures: wat helpt dat nou, iedereen gaat tóch zijn eigen weg! Het grappige is dat deze wettelijke maatregel op een aantal punten wel degelijk heeft geholpen. De procedure is namelijk, hoewel dat helemaal niet nodig was, toch in een aantal gevallen gekozen en heeft een zekere uniformerende werking gehad. Ik zou dus willen zeggen: misschien helpt de 'gereedschapskist' inderdaad niet, maar dat je niet zeker weet of iets helpt, is geen argument om niet eens te proberen of het wél helpt.

Voor het tweede bezwaar tegen de 'gereedschapskist'-gedachte kan ik onder meer naar het preadvies van Stroink verwijzen. Deze gedachte houdt in dat een facultatieve procedure wordt aangeboden aan het bestuur, of aan de regelgever. De wetgever zegt als het ware: als je een aantal besluiten gelijktijdig wilt nemen, doe ze dan in dezelfde procedure. Stroink signaleert hier een zekere willekeur. De burger zal, zo betoogt hij, ervaren dat de ene keer de ene procedure, met coördinatie, wordt gevolgd en de andere keer de andere, zonder coördinatie; zo'n burger zal daardoor het idee krijgen dat het bestuur met willekeur te werk gaat. Dit lijkt mij

een merkwaardig argument. Ik kan mij voorstellen dat een topjurist zo'n idee van willekeur zou krijgen. Hij weet immers helemaal precies in welke gevallen welke procedures worden gevolgd, zodat hem opvalt dat in een bepaald geval de procedure anders is dan in eerste instantie in de wet staat. De anderen echter, die, zoals nagenoeg wij allen, gewone burgers zijn, weten dat allemaal niet zo precies. Soms hebben we eens met een procedure te maken, en als die goed in elkaar zit, zijn we, denk ik, tevreden en ervaren we geen willekeur. Het argument van willekeur spreekt mij in dit opzicht, aangenomen dat er een goede coördinatieprocedure is, dus helemaal niet aan. Onze wetgeving is dusdanig verbrokkeld, dat we altijd met deze 'willekeur' te maken hebben.

Al met al meen ik dat het aanbeveling verdient eens iets in de richting van de hier bedoelde 'gereedschapskist' aan te bieden, zodat daarmee in de praktijk kan worden gewerkt. Misschien helpt het, en dan zijn we tevreden, misschien helpt het niet, maar dan is er ook weinig verloren.

Voor de inhoudelijke coördinatie geldt naar mijn mening in zekere zin hetzelfde. Ik vind dit overigens wel een lastiger leerstuk, waarop we moeilijker vat kunnen krijgen en ten aanzien waarvan de wetgever moeilijker resultaat zal kunnen boeken. Desalniettemin heb ik het idee dat de bezwaren van Stroink tegen het enigszins doorbreken van het specialiteitsbeginsel niet erg overtuigend zijn. De wetgever kan mijns inziens heel goed een regeling treffen waarin het bestuur niet méér bevoegdheden krijgt dan het al heeft, maar tegelijkertijd de bevoegdheden die het heeft geïntegreerd kan gebruiken, iets wat voor de burger altijd veel prettiger is.

Kortom, ik denk dat er op het terrein van de wetgeving wel degelijk iets kan worden bereikt. Hoewel het in onze Vereniging voor Bestuursrecht, ook genaamd VAR, niet de gewoonte is met vraagpunten te werken, zou het misschien aardig zijn op een aantal punten van de vergadering, althans van de preadviseurs, te horen wat men op juridisch terrein veranderd zou willen zien.

**Mr. F.A.M. Stroink**

Allereerst iets over de verhouding tussen bestuurskunde en bestuursrecht. Mijn opmerking van zojuist, inhoudende dat op Nederlandse bodem alleen in Groningen positieve samenwerking tot stand is gekomen, was serieus bedoeld. Ik meen dat men in de rest van het land nogal langs elkaar heen praat. Men hanteert geheel verschillende begrippenapparaten die helaas niet op elkaar aansluiten. Het is misschien wel goed dat wij juristen (hoewel we natuurlijk superieur zijn!) enige bescheidenheid tonen. Veel facetten van de problematiek ontgaan ons namelijk en over de feitelijke uitvoering van projecten kúnnen we vaak eenvoudig niet spreken, terwijl bestuurskundigen meer toegerust zijn daarover uitspraken te doen. Ik denk nu onder meer aan problemen in verband met nieuwe technische ontwikkelingen en aan de positie die de jurist in de beginfase inneemt. In die beginfase, in het stadium dus van de gedachtevorming over wat er precies ter hand moet worden genomen, staat de jurist nog met lege handen. Al met al vind ik het erg belangrijk

dat ook elders dan in Groningen wordt geprobeerd bestuurskundigen en bestuursjuristen meer te laten samenwerken.

Wat de 'gereedschapskist' betreft: er is natuurlijk in zoverre sprake van willekeur, dat we niet kunnen voorkómen dat procedure a anders is dan procedure b, maar mijn bezwaar richt zich er vooral op dat het voor de burger verwarrend kan zijn als voor gevallen van hetzelfde type de ene keer de ene procedure en de andere keer de andere procedure wordt gevolgd. De Vergunningwet Westerschelde vormt in dezen een extreem voorbeeld. Terwijl normaal een bestuursorgaan bevoegd is een vergunning te verlenen, wordt hier ineens een vergunning verleend door de wetgever. Drupsteen heeft er in een noot op gewezen dat als het om het belang van de overheid gaat alles ineens snel kan worden gerealiseerd, maar dat de burger daarentegen zijn doelstellingen maar zélf moet zien te realiseren. Deze discrepantie geeft naar mijn mening mensen het gevoel dat er met twee maten wordt gemeten. Ik ervaar dit als een vrij ernstig probleem.

Ook ik zie veel voordelen in coördinatie en daarnaast in voorlichting. Wat ik in mijn preadvies heb willen aangeven en wat ik ook vanochtend al heb gesignaleerd, is mijn indruk dat sommigen denken met de woorden *coördinatie* en *integratie* alle problemen volledig te kunnen oplossen. Ik heb geprobeerd aan te geven dat ik wel voordelen zie, maar dat die naar mijn mening vrij beperkt zullen blijven. Voor het onderwerp van deze vergadering geldt dat er geen absolute oplossingen zijn. Ik vind dat er in de wetgeving de afgelopen jaren al heel veel is verbeterd, zowel inzake de verhoudingen in de seriële besluitvorming als op het gebied van de parallelle besluitvorming. De ontwikkeling gaat de goede kant op, al zijn nog zeer veel verbeteringen mogelijk, maar het zal altijd een tijdrovende kwestie blijven de 'grote projecten' waarover we vandaag spreken kwalitatief goed tot stand te brengen. Deze opdracht zal altijd een Herculeswerk blijven; een heel simpele oplossing is niet te vinden.

**Mevrouw mr. drs. W.S.R. Stoter**

Ik ben werkzaam bij de vakgroep bestuursrecht van de Universiteit van Amsterdam, waar ik promotieonderzoek verricht. Het onderwerp van mijn onderzoek is de belangenafweging van de wetgever in formele zin. De functie die deze wetgever in ons stelsel van gelede normstelling vervult, brengt met zich dat zijn belangenafweging als een bijzondere vorm van belangenafweging moet worden gekwalificeerd. Ondanks, maar misschien ook juist vanwege de bijzondere positie van deze belangenafweging tracht ik een juridische benadering te vinden. Het doel van het onderzoek is het vinden van criteria, vooral met het oog op de nadere, aan de hand van vastgestelde wetgeving plaatsvindende besluitvorming, om de belangenafweging van de wetgever juridisch te kunnen beoordelen. Het zal dan ook geen verbazing wekken dat ik hier graag de relatie tussen de wetgever en de complexe besluitvorming aan de orde wil stellen.

In de preadviezen wordt aan deze relatie veel aandacht besteed. Een voorbeeld is dat Van Wijmen op bladzijde 179 de rol van de wetgever in de voorfase van de

besluitvorming als belangrijk kwalificeert. De wetgever, schrijft Van Wijmen, is de 'inrichter' van het besluitvormingsproces en de 'toekenner' van bevoegdheden aan overheidsorganen om bepaalde besluiten te nemen. Dat Stroink van zijn kant het bestuursrecht in zijn preadvies nogal verbrokkeld noemt, komt in deze vergadering steeds weer terug. De oorzaak van die verbrokkeling zou zijn dat regulering plaatsvindt vanuit het perspectief van te behartigen deelbelangen. Ook dan hebben we het weer over de rol van de wetgever.

Als ik, in verband met complexe besluitvorming, naar dit soort stellingen kijk, denk ik dat een deel van de problemen tot het terrein van de wetgever in formele zin te herleiden is. Ik onderstreep daarom nog eens dat de wetgever bij het vaststellen van de wet oog moet hebben voor de verdere besluitvormingsprocedure. De wetgever dient in het kader van een gegeven doel de betrokken belangen te inventariseren en te benoemen. Het is naar mijn mening niet voldoende dat bepaalde belangen als 'nastrevenswaardig' of als 'van een bepaald gewicht' worden benoemd; de wetgever dient duidelijk verhoudingen vast te stellen tussen enerzijds publieke, algemene belangen en anderzijds concrete belangen van burgers, in een van de preadviezen aangeduid als 'zakelijke belangen'. De wetgever is voor het vaststellen van zulke verhoudingen het best geëquipeerd. Nogmaals: voor de verdere besluitvormingsprocedure is het erg belangrijk dat de kernverhouding tussen de belangen waar het om gaat duidelijk is. De kernafweging moet op een dusdanige wijze zijn verricht, dat zij nader kan worden ingevuld en aangevuld door de belangenafweging die ingevolge artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht moet worden verricht. Daar gaat het meer om de concreet nader ingevulde belangen. Er moet dus ruimte zijn om de op het algemene niveau van wetgeving vastgestelde verhouding nader te kunnen laten invullen door het bestuur.

Een ander uitgangspunt dat ik hier nog naar voren wil brengen, is dat de wetgever zich dient te realiseren dat bij het vaststellen van een wet tevens een toetsingskader wordt vastgesteld. Wanneer een bepaald belang bij een bepaald toetsingskader is betrokken, kan dat belang ook al betrokken zijn bij andere, reeds bestaande toetsingskaders. Zojuist is gezegd dat inhoudelijke integratie van besluitvorming erg moeilijk is. Ik ben het daarmee eens, maar het ligt naar mijn mening wel degelijk op de weg van de wetgever daarin een verhouding aan te brengen. Wanneer een wet wordt vastgesteld, moet ook worden gekeken naar bestaande toetsingskaders. Komt het te regelen belang in een bepaald toetsingskader voor, dan moeten eventueel verhoudingen tussen het bestaande toetsingskader en het nieuwe toetsingskader worden ontwikkeld.

Sprekend over eventuele oplossingen op het terrein van de wetgever, richt ik mij nog in het bijzonder tot Heida, die betoogt dat een nieuw perspectief van de wetgever nodig is. Op dit nieuwe perspectief kon helaas in het kader van het preadvies niet nader worden ingegaan. Kan Heida het toelichten in het licht van eventuele oplossingen op het terrein van de wetgever voor de problemen van complexe besluitvorming?

**Mr. F.A.M. Stroink**

In het zojuist gehouden betoog kan ik mij geheel vinden, en ik ben benieuwd naar het resultaat dat het onderzoek te zijner tijd zal hebben. Ik wijs er nog op dat Schlössels in zijn proefschrift uitgebreid is ingegaan op wat in Duitsland het *Bestimmtheitsgebot* wordt genoemd. Daarin kunnen wellicht aanknopingspunten worden gevonden.

**Mr. P.C.E. van Wijmen**

Evenals Stroink kan ik de interveniënte bijvallen. Zonder haar betoog naar mij toe te willen halen, wijs ik erop dat een keuze voor het vastleggen in de wet van verhoudingen tussen belangencomplexen (publieke en andersoortige belangen, en zelfs concrete en zakelijke belangen) impliceert dat men toe is aan hiërarchisering. Ik vind dat de wetgever zulke verhoudingen moet aangeven en zijn verantwoordelijkheid op dat punt niet van zijn bordje moet afschuiven naar de rechter. Juist bij ingrijpende projectmatig gestuurde wetgeving is het vastleggen van verhoudingen tussen belangencomplexen mogelijk en nodig. Overigens behoort er al een basisverhouding tot het geldende recht: het private belang (eigen belang, zakelijk belang, eigenaars- en eigendomsbelang, exploitatiebelang) moet in een aantal gevallen wijken voor het algemeen belang. Daarvoor hebben we niet alleen een inhoudelijke afwegingswet die een dergelijke afweging *nodig* maakt; we hebben zelfs een methodologische wet die de afweging *mogelijk* maakt en er de uitvoering van veroorzaakt. Als het bestuur op grond van een afweging tot de conclusie komt dat het op een bepaalde plaats een ingreep moet kunnen doen, via een rechtsgeldig bestemmingsplan, kan het dat plan verwezenlijken door de ingreep te forceren, af te dwingen. Daarbij gelden bepaalde waarborgen.

Dit brengt mij nogmaals bij de interventie van *Schlössels*, want met het noemen van waarborgen kom ik in de buurt van volledige, in de Grondwet gegarandeerde schadeloosstellingen, zoals die moeten worden gegeven bij aantasting van een van de basisrechten, het eigendomsrecht. Schlössels heeft in dit verband zojuist een belangrijk arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens genoemd. Langs deze weg kom ik op een standpunt dat Heida en ik beiden in onze preadviezen verdedigen. Het is zaak dat het bestuur zich bij complexe besluitvorming in een vroeg stadium ook de zojuist bedoelde private belangen blijkt aan te trekken. Daartoe zijn allerlei mogelijkheden te creëren, met als doel bij burgers veel oneigenlijke, maar hevige pijn te voorkómen. Veel mensen hebben helemaal geen bezwaar tegen een vliegveld, of een Tweede Maasvlakte, maar willen bijvoorbeeld weten of ze, op een moment waarop ze daarvoor ruimte hebben en daaraan toe zijn, al dan niet nog een stal kunnen bijbouwen. Iemand die dan tot bouw overgaat, wordt vaak beschuldigd van 'handelen om de schadevergoeding te verhogen' en dergelijke gemene dingen (daarover zijn kabinetten gevallen!); maar iemand die de bouw achterwege laat, gaat zitten interen en krijgt te zijner tijd minder vergoed. Die klem kunnen we van een dergelijke burger afhalen.

Kortom: door de vaker genoemde verhoudingen vroegtijdig goed in de wet vast te leggen, zouden we heel kordaat in het moeilijke complex van de besluitvorming ingrijpen.

**Mr. H.P. Heida**

Een korte aanvulling van mijn kant, mede naar aanleiding van de interventie van *Scheltema*. In mijn preadvies heb ik als aandachtspunt opgenomen dat het aanbeveling verdient de blik te richten op nieuwe perspectieven die door de bestuurskunde worden aangedragen. Daarbij wordt het paradigma van de *ontscheiding* genoemd, dat interessant kan zijn omdat we tot dusverre het paradigma van de scheiding hebben gehanteerd. Nu ik word uitgedaagd mijn aandachtspunt nader uit te werken, wijs ik erop dat ik niet in staat ben geweest er in het kader van het preadvies al handen en voeten aan te geven, zodat ik dat ook in deze reactie niet zal doen. Wel wil ik hierover nog het volgende zeggen.

Zoals uit de totstandkoming van het WRR-rapport van destijds en uit de uitwerking daarvan is gebleken, is de analyse vaak gebaseerd op bestuurskundige noties. We weten vrij precies waar dingen verkeerd gaan en hoe de processen verlopen, maar als het er vervolgens om gaat maatregelen te nemen, dan komen we telkens weer terug bij het bestaande juridisch instrumentarium. De uitdaging ligt er nu juist in, te zoeken naar nieuwe juridische instrumenten.

In allerlei praktijkgevallen wordt al naar verbindingen gezocht, waarbij men in de sfeer van de aanleg van infrastructuur bij convenanten of bestuursrechtelijke overeenkomsten uitkomt. Vaak wordt een verkenning gemaakt die zal moeten resulteren in afspraken tussen besturen, of tussen het bestuur en maatschappelijke groeperingen over de vraag wie bepaalde aspecten van een infrastructureel project verder moet oppakken. Afgebakend moet worden wat op het terrein van het rijk ligt, wat op het terrein van een gemeente of provincie en wat eventueel op het terrein van het bedrijfsleven. In zo'n fase zouden convenanten tot stand kunnen komen. Mij is bekend dat in de praktijk aan dergelijke instrumenten wordt gedacht en dat er voorzichtige stapjes in die richting worden gezet, maar ik constateer dat we er één abstractieniveau hoger nog nauwelijks aan kunnen raken. Ook ik ben niet tot een nadere uitwerking in staat geweest, maar ik heb willen aangeven dat hier voor ons bestuursjuristen een uitdaging ligt.

**Mr. P.P.J. Driessen**

Als spreker die wat later in de middag het woord voert, heb ik het voordeel dat ik kan aansluiten bij opmerkingen die al vanuit de zaal zijn gemaakt en dat bepaalde antwoorden van de preadviseurs mij de mogelijkheid geven mij te beperken.

Laat ik allereerst iets zeggen over de bestuurskunde. Heida heeft als enige aandacht aan die discipline geschonken, en al is dat op een klein aantal pagina's gecomprimeerd, op andere pagina's is zijn standpunt toch wel duidelijk geworden.

In mijn visie is voor de materie die we vandaag bespreken de bestuurskunde met name interessant wanneer ze 'grote projecten' heeft geëvalueerd. Ik denk bijvoorbeeld aan het onderzoek over de afsluiting van de Oosterschelde dat indertijd onder leiding van Leemans bij de politicologen en bestuurskundigen van de Universiteit van Amsterdam is verricht. De afsluiting van de Oosterschelde was een grote operatie waarbij het nodige is misgegaan, en vervolgens is de opdracht gegeven de oorzaken daarvan te onderzoeken. In dat opzicht kan de bestuurskunde bestuursjuristen het een en ander leren. Mijn suggestie aan het bestuur van de VAR is dat het de volgende keer dat een materie zich daarvoor leent, nu we toch zoveel pagina's voor preadviezen beschikbaar blijken te hebben, naast twee volbloed juristen een volbloed bestuurskundige uitnodigt. Ik zeg speciaal 'volbloed bestuurskundige', want je hebt ook juristen die graag titels verzamelen en na een juridische studie nog één jaar bestuurskunde erbij doen. Dat is een ander slag mensen, leert mij de ervaring, omdat ik als jurist ruim twintig jaar ook bestuurskundigen heb opgeleid. De meer politicologisch geschoolde bestuurskundigen hebben een wat andere visie op de problematiek dan de juristen die daarnaast ook nog even aan de bestuurskunde hebben geroken.

Een tweede onderwerp waarop ik wil ingaan en dat min of meer met het voorafgaande samenhangt, omschrijf ik als: juridische oplossingen en/of organisatorische managementoplossingen. Bij de eerste trajecten van de besluitvorming hebben de preadviseurs, met name Heida, sterk de nadruk gelegd op organisatorische verbeteringen die mogelijk zijn. Alledrie de preadviseurs hebben echter naar mijn mening bij dit onderwerp zeer sterk, naar mijn gevoel zelfs té sterk, de nadruk gelegd op de rechts- en belangenbescherming. Het uitgangspunt dat het gaat om de kwaliteit van het complexe besluit, wordt ook door de preadviseurs erkend. Afhankelijk van de kwaliteit van het besluit, kan ook een kwalitatief hoogstaande besluitvorming tot stand komen. Nu zijn er naar mijn mening, ook al is het dan wat gewaagd na de prachtige preadviezen met een dergelijke opvatting te komen, enige aspecten die met de kwaliteit van het besluit verband houden, maar die hier niet aan de orde zijn gekomen en die traditioneel in het Nederlandse bestuursrecht enigszins 'blinde vlekken' vormen. Ik noem er enkele.

*1. Kosten*

Wat de overheid doet, impliceert, zeker bij 'grote projecten', een kostenafweging. Iedereen weet dat het moeilijk is bij deze projecten tot een reële calculatie te komen. Soms is de wil daartoe niet aanwezig, maar daarnaast is het soms ook vaak werkelijk moeilijk. Een ander element is de beheersing van de kosten. Ook dat is op alle niveaus van het bestuur, alweer zeker bij 'grote projecten', een zwak punt. Helemaal slecht geregeld zijn de consequenties van overschrijdingen. Of nu de Europese Rekenkamer, de Nederlandse Algemene Rekenkamer of een andere controle-instantie zich ermee bezighoudt, over het algemeen geldt: 'Sijmen, betaal!'. Het is de gemeenschap die betaalt voor de fouten die zijn gemaakt, de miscalculaties, of wat dan ook. Er is geen ander die wordt aangewezen om voor de kosten op te draaien dan de gemeenschap. Er is dus alle reden om te proberen het kostenaspect bij de besluitvorming meer vast te leggen, niet alleen organisatorisch en financieel-eco-

nomisch, maar ook door juridificering. Dit laatste gaat enigszins in tegen een trend van vandaag, die ook aanleiding is geweest voor de onderwerpskeuze van vandaag: de juridisering, die sinds de jaren '80 heel modieus is geworden. Ik meen echter dat er op een aantal gebieden, ook van het bestuursrecht, in feite een tekort aan juridische regels is.

*2. Doelen*

Zoals tijdens de middagdiscussie al enige malen aan de orde is gekomen, dienen de doelen duidelijk geëxpliciteerd te zijn. Bij 'grote projecten' speelt vaak een doel een rol dat wat verder verwijderd is, bijvoorbeeld de werkgelegenheid. Voor de toetsing is het van belang dat de criteria waaraan kan worden getoetst van tevoren worden opgenomen.

*3. Ambtenaren*

Zeker bij complexe besluitvorming is het heel moeilijk vast te leggen en te weten welke ambtenaren wat al dan niet (het *niet* is vaak heel belangrijk!) hebben gedaan. Het probleem is dat wij ons in Nederland sinds heel veel jaren tevreden stellen met een zeer algemene omschrijving van de plicht van de ambtenaar. Zich gedragen als een goed ambtenaar, niet vloeken en geen vreemde uniformen dragen: daartoe blijft het min of meer beperkt. In de meeste andere landen is men wat verder gegaan. Dat heeft men niet voor niets gedaan; een belangrijke drijfveer was dat het nodig is er rekening mee te houden dat ambtenaren een afspiegeling van de samenleving vormen. Je hebt bijvoorbeeld luie en vlijtige ambtenaren, en voor de rest zie ik maar van het houden van een uiteenzetting op dit punt af: het is meer iets voor Van Wijmen hier een typologie te schilderen! In ieder geval meen ik dat het in Nederland nodig is te denken, met name voor beleidbepalende ambtenaren, aan het vastleggen van, met een term van onze Belgische buren, een plichtencodex: een concretisering en duidelijke vastlegging van de verantwoordelijkheid. In dit verband merk ik op dat niet alleen de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van lagere overheden ietwat beperkt is, maar dat iets soortgelijks ook voor individuele ambtenaren geldt. De trambestuurder kan nog wel in zijn portemonnee worden getroffen wanneer hij dronken een aanrijding heeft veroorzaakt, de burgemeester en hoofdambtenaren gaan in het slechtste geval met een 'gouden handdruk' heen: financieel betalen ze over het algemeen niet de miljoenenschade die door een slechte voorbereiding is ontstaan.

*4. Corruptie*

Het voorafgaande brengt mij op een punt waaraan eveneens in Nederland bijzonder weinig aandacht wordt besteed. Omdat alle drie de preadviseurs zich heel sterk bewegen op het terrein van de ruimtelijk ordening en op dat van de wegenaanleg, had ik eigenlijk wel verwacht dat zij dit punt, dat met die terreinen ten nauwste samenhangt, zouden behandelen. Er zijn immers weinig terreinen in het openbaar bestuur die even ontvankelijk zijn voor corruptie en ander bederf. Juist bij complexe besluitvorming is de mogelijkheid om in die trant zaken te doen beslist groter dan

normaal. Ook de verleiding en de kans, gezien de deelnemende partners, zijn van dien aard, dat men moet proberen regels te ontwerpen.

*5. Politici*

Weliswaar hebben de politici bevoegdheden, maar we zien, zeker op lager niveau, geregeld problemen ontstaan. Wethouders leggen zich vast met projectontwikkelaars, zodat de gemeente gebonden is en de rekening kan betalen. Ook in het paspoortenproject, dat we wel als een 'groot project' kunnen beschouwen, hebben we gezien dat de particulieren die bereid zijn samen met de overheid dingen op te zetten als er kinken in de kabel komen schadeloos wensen te worden gesteld, zeker ook wat hun winstverwachtingen betreft. De verantwoordelijkheden van politici zijn heel beperkt. Op rijksniveau zien we dat de coalities niet toelaten dat men zonder meer een burgemeester van een bepaalde partij opoffert. Ook kennen we hier niet de cultuur van België, waar de ministers uit zichzelf eerder weggaan wanneer ze het niet meer leuk vinden. Op gemeenteniveau hebben we al sinds jaar en dag polarisatie en het probleem van meerderheidscolleges. Dit leidt ertoe dat geen behoorlijke verantwoording gevraagd wordt door oppositiepartijen, die een reële kans willen maken om op een gegeven ogenblik zelf in het college van b. en w. of in de nationale regering te komen. Indien de kritiek doel treft, goed is en bij de verkiezingen succes oplevert, is de mogelijkheid om van rol te veranderen nauwelijks meer aanwezig.

*6. Misbruik van procesrecht*

Weliswaar is aandacht besteed aan de vraag hoe de mogelijkheden van rechts- en belangenbescherming kunnen worden beperkt, maar niemand is ingegaan op de figuur van het misbruik van procesrecht. Ook dat is naar mijn mening in Nederland een nogal onderontwikkeld leerstuk. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld is het zeer goed ontwikkeld en kan het grote kosten met zich brengen voor partijen die volgens de rechter een onvoldoende zwaar gewicht hebben om in een procedure in te springen. Ook op het gebied van het openbaar bestuur moet men mijns inziens in Nederland dergelijke mogelijkheden zoeken.

Ik sluit af met twee kleine punten.

Op bladzijde 119 van de preadviezen is sprake van initiatief bij particulieren, op bladzijde 101 van een onafhankelijke begeleidingscommissie. Ik vraag mij af hoe men in dit land, waar de hoogleraren verdwijnen voor buitengewone en bijzondere hoogleraren, waar gesponsord wordt bij het leven, waar privaat-publieke samenwerking is en waar per slot van rekening ook het bedrijfsleven het nog goed moet doen, kan verwachten dat de hier bedoelde onafhankelijkheid werkelijk te bereiken is. Of moeten we daarvoor, net zoals bij visitatiecommissies, de mensen uit het buitenland halen? Herkomst uit het buitenland is trouwens nog geen garantie voor onafhankelijkheid. Een procedure met een onafhankelijke begeleidingscommissie lijkt mij gevaarlijk en vereist mijns inziens een grote alertheid.

Iets soortgelijks geldt voor mijn laatste punt, de voorlichting. We hebben gezien, vooral in deze kabinetsperiode, dat veel meer geld wordt uitgegeven aan advisering,

voorlichting en vooral public relations. Het afbakenen van de grenzen daartussen is heel moeilijk. Juist de noodzaak om te proberen een draagvlak te creëren leidt ertoe dat de voorlichting sterke nadruk krijgt. Elke politicus en elke zichzelf respecterende regering zal de voorlichting zó gebruiken, dat het draagvlak wat groter wordt. We zien dat zelfs bij het optreden van de overheid indien zij wordt geconfronteerd met het verzoek om een referendum.

**Mr. H.A.J. Gierveld**

Ik werk niet bij een universiteit, maar bij de Grontmij, een organisatie van 2.800 technisch begaafden, waar ook 15 juridisch gehandicapten bij zitten. Tot die laatsten behoor ik. Mijn organisatie is adviseur inzake de Betuweroute en ik ben een van de weinigen die alle beroepschriften tegen het Tracébesluit inzake die route heeft gelezen. Ik kan het u niet aanraden!

Het lijkt mij nuttig in deze bijeenkomst iets te vertellen over de praktijk. Ik had de neiging mij in de pauze te verkleden, mijn nagels schoon te maken en mij in een overall te hijsen, om aan te geven dat ik op een iets andere manier dan de meeste aanwezigen tegen het probleem aankijk. In het preadvies van Heida staat kwaliteit van besluitvorming voorop; vervolgens wordt gewerkt aan het versnellen van termijnen. Nu blijkt de Tracéwet vol met termijnen te staan en wat opvalt, is dat de eerste de beste keer dat het hoofdstuk voor de wat grotere projecten wordt gebruikt géén van de termijnen wordt gehaald. Ik noem enige voorbeelden. Volgens de wet moeten er maximaal vijf maanden tussen de vaststelling van het ontwerpTracébesluit (OTB) en het Tracébesluit (TB) liggen: in werkelijkheid zijn het er, naar ik meen, zeven geworden. Verder is een termijn in de wet gebaseerd op de gedachte dat het mooi zou zijn als er tussen de PKB en het TB een jaar zou liggen, omdat gelijktijdige behandeling van beroepen dan mogelijk zou worden. Deze termijn is niet gehaald. In een bepaalde fase van de procedure wordt aan overheden gevraagd of zij bereid zijn planologische medewerking te verlenen. Op het eerste gezicht zou men denken dat op een dergelijke vraag twee antwoorden kunnen komen: *ja* of *nee*, maar het antwoord blijkt heel vaak neer te komen op *ja, mits* of *nee, tenzij*. Dat zijn echter geen uitspraken waarmee juridisch verder kan worden gewerkt. De 'vaststelling van het TB overeenkomstig het OTB' waarvan in het preadvies van Heida sprake is, blijkt in de praktijk neer te komen op spastisch formuleren om te voorkómen dat opnieuw een OTB moet worden uitgebracht.

Als nu al blijkt dat geen van de termijnen (en zelfs geen van de termijnen die worden voorgesteld) wordt gehaald, lijkt het verstandig op basis van de ervaringen met de Betuweroute na te gaan of termijnen te handhaven zijn. Ik heb gemerkt dat in deze vergadering het probleem min of meer op het bordje van de wetgever wordt gelegd. Welnu, ik herinner mij dat in de Aanwijzingen voor de regelgeving is opgenomen dat niet moet worden overgegaan tot regeling dan nadat de handhaving is verzekerd. Met een kleine variatie daarop zou ik willen zeggen: laten we even uitkijken met het aanscherpen van regelgeving over complexe besluitvorming als we niet zeker weten of de termijnen worden gehaald.

# Experimentele vraagpuntenprocedure

**Mr. drs. F.C.M.A. Michiels**

Degenen die bij bijeenkomsten als deze het non-interventiebeginsel hanteren, zijn vooral actief in de pauzes. Ook die pauzeactiviteiten zijn overigens heel aardig, maar het zou misschien ook leuk zijn tijdens de vergadering meer mensen de gelegenheid te geven actief te worden. Ik heb mij daarom voorgenomen met een tot op zekere hoogte interactieve interventie te komen.

Eerder vanmiddag heeft Scheltema gezegd het te betreuren dat wij, anders dan de Nederlandse JuristenVereniging, niet de traditie van de 'vraagpunten' kennen. Nu treft het dat ik vanmorgen, in de bus op weg hiernaartoe, heb gedacht: voor het geval dat ik vanmiddag nog iets ga zeggen, zou ik wel eens een aantal vraagpunten kunnen formuleren. Mijn vraagpunten, verwoord in de vorm van stellingen, zal ik, met toestemming van de voorzitter, aan de vergadering voorleggen, waarbij ik de vergadering telkens zal uitnodigen zich minimaal bij handopsteken uit te spreken. Overigens sluit ik niet uit dat iemand op een gegeven ogenblik opstaat met het betoog dat het aan de orde zijnde vraagpunt beter iets anders kan worden geformuleerd.

Mijn stellingen zijn niet uitputtend bedoeld. Ik heb ze gedestilleerd uit de discussie van vandaag junctis de preadviezen.

*Stelling 1:*
*Wat er ook zij van referenda, ze moeten in ieder geval niet worden gehouden over grote infrastructurele projecten.*

**Michiels:** In de preadviezen is sprake van de mogelijkheid van een correctief referendum over besluiten met betrekking tot grote infrastructurele projecten. Hierover wordt door de preadviseurs verschillend gedacht. Mijn stelling is dat tot een dergelijk referendum nooit moet worden overgegaan. Ik zeg niet dat ik tegen referenda ben (dat staat hier ook niet ter discussie), maar dat men in ieder geval geen referenda moet houden over grote infrastructurele projecten zoals we die de laatste jaren in behandeling hebben gezien.

Mijn motivering is heel eenvoudig. Iedereen die langs het traject woont, zal

tegen zijn en de rest van Nederland zal vóór zijn. We kunnen dus van tevoren uitrekenen hoe de uitslag zal uitvallen.

*Oordeel:*
Een grote meerderheid van de vergadering blijkt het met de stelling *eens* te zijn.

*Stelling 2a:*
*Vergunningverlening bij wet in formele zin moet worden afgewezen.*

**Michiels:** Mijn tweede stelling presenteer ik in twee varianten, waarvan de eerste het verst gaat. Argumenten ten gunste van stelling 2a zijn in de preadviezen te vinden. Onder meer wordt aangevoerd dat de wetgeving in formele zin niet bedoeld is om vergunningen te verlenen. Eerlijk gezegd vind ik dat niet zo'n sterk argument. Ik heb de neiging erop te reageren met de opmerking: hoezo niet, waar staat dat dan en waarom zouden we niet eens iets anders mogen doen dan we altijd al doen? Toch meen ik dat aan vergunningverlening bij wet in formele zin wel haken en ogen zitten. Bijvoorbeeld kan worden opgemerkt dat de situatie op het gebied van de rechtsbescherming bij deze vorm van vergunningverlening wel erg ingewikkeld wordt. Er is bijvoorbeeld discussie geweest over de vraag of toetsing aan een verdrag al dan niet mogelijk is.

*Oordeel:*
Een geringe meerderheid van de vergadering blijkt het met de stelling *oneens* te zijn.

*Stelling 2b:*
*Vergunningverlening bij wet in formele zin moet niet op voorhand worden afgewezen, maar er dient een wettelijke voorziening voor rechtsbescherming te zijn.*

**Michiels:** Ik ben het eens met degenen die in deze vergadering hebben betoogd dat als bij wet in formele zin een beschikking wordt genomen in veel gevallen op grond van het internationale recht wel degelijk rechtsbescherming moet openstaan. Je moet de mogelijkheden tot rechtsbescherming dan dus ook regelen.

*Oordeel:*
Een zeer grote meerderheid van de vergadering blijkt het met de stelling *eens* te zijn.

*Stelling 3a*
*Het is niet wenselijk in de Algemene wet bestuursrecht een coördinatieregeling met betrekking tot complexe besluitvorming op te nemen.*

**Michiels:** De stellingen 3a en 3b betreffen min of meer het punt dat door Scheltema aan de orde is gesteld. In de theepauze heb ik met hem samen aan de precieze formulering gewerkt. Ik weet dus hoe hij, als hij niet inmiddels zou zijn vertrokken,

zou hebben gestemd. Beide varianten gaan over het al dan niet opnemen in de Algemene wet bestuursrecht van een regeling met betrekking tot de coördinatie van complexe besluitvorming. De eerste variant komt er heel simpel op neer dat we niet aan een dergelijke Awb-regeling moeten beginnen. Ik verwijs in dit verband naar hetgeen Stroink schrijft over het SGBO-rapport van de VNG en over het preadvies van Struiksma voor de Vereniging voor Wetgeving. Volgens beide publicaties zijn er op dit gebied eigenlijk nauwelijks dingen die je in de Awb zou kunnen regelen. Daarnaast wijs ik erop dat het ons al zo verschrikkelijk veel moeite kost een regeling te maken voor de coördinatie van de milieuvergunning en de bouwvergunning. Dat is eigenlijk nog steeds niet goed gelukt. Welnu: als dat niet eens kan, moet je al helemáál niet beginnen aan een regeling in de Awb. Door zich vóór deze stelling uit te spreken geeft men tevens te kennen dat de commissie-Scheltema haar tijd maar moet steken in dingen die dat méér waard zijn.

*Oordeel:*
Een vrij grote meerderheid van de vergadering blijkt het met de stelling *oneens* te zijn.

*Stelling 3b:*
*Een in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen coördinatieregeling met betrekking tot complexe besluitvorming dient beperkt te blijven tot het aanreiken van procedurele modellen waaruit bijzondere wetgeving kunnen kiezen.*

**Michiels:** Deze stelling is erop gebaseerd dat een Awb-regeling ter zake wenselijk is, zij het in heel bescheiden mate. De wetgever zou zich moeten beperken tot het *aanreiken* van modellen voor procedurele coördinatie, waaruit bijzondere wetgevers een keuze zouden kunnen doen.

*Oordeel:*
Een vrij grote meerderheid van de vergadering blijkt het met de stelling *eens* te zijn.

**Michiels:** Scheltema zal met deze uitslag blij zijn. Hij was het overigens ook zelf met de tweede variant eens.

*Stelling 4:*
*Of men 'waarden' nu wel of niet onderscheidt van 'belangen', ze zullen toch, evenals belangen, moeten worden afgewogen tegen (andere) belangen. Wat een zwaarwegende maatschappelijke noodzaak is, wordt in hoge mate door de politiek bepaald. Er is geen reden om natuur-, milieu- en landschapswaarden boven al het andere te stellen.*

**Michiels:** Deze lange stelling vat ik zo dadelijk voor een beter begrip kort samen. Ik herinner eraan dat Verheij op dit punt al direct na de lunchpauze met een 'vrij zwaar nummer' begon, een soort messenwerpersact in de richting van Van Wijmen. Hij zit er gelukkig nog!

**Van Wijmen:** Verheij of ik?

**Michiels:** U, en Verheij zit er ook, maar gelukkig zit u beiden héél ver van elkaar!

Een korte, maar tevens vrij ongenuanceerde samenvatting van de stelling luidt als volgt: het verhaal van Van Wijmen waarin hij 'waarden' onderscheidt van 'belangen' moeten we afwijzen, omdat het tot niets leidt.

*Oordeel:*
Een vrij kleine meerderheid van de vergadering blijkt het met de stelling *eens* te zijn.

**Michiels:** Ik denk dat Van Wijmen hierop straks nog wel even zal moeten ingaan. Een duidelijke meerderheid is het met de stelling eens, hoewel (ik geef dat in alle eerlijkheid toe) een verrassend grote minderheid toch wel iets in de benadering van Van Wijmen blijkt te zien.

*Stelling 5:*
*Bij de VAR dient een vraagpuntenprocedure te worden ingevoerd.*

*Oordeel:*
Een zeer grote meerderheid van de vergadering blijkt het met de stelling *eens* te zijn (4 stemmen tegen).

**Michiels:** Ik constateer dat dit voorstel is aangenomen!

**Voorzitter:** Als de algemene vergadering van de vereniging daarmee akkoord gaat, zal Michiels mij opvolgen als voorzitter. U weet dus, dames en heren, wat u in volgende jaren te wachten staat!

# Afsluitende beantwoording door de preadviseurs

**Mr. F.A.M. Stroink**

Om te beginnen zal ik ingaan op de eerste vraag van *Verheij* en op opmerkingen van *De Gier* en *Lurks*. Centraal staat daarbij hoe het gesteld is met het primaat van de ruimtelijke ordening.

Het tweesporenbeleid waardeer ik op zich positief. De Wet op de Ruimtelijke Ordening is een mooi voorbeeld van coördinatie, waarbij vanuit het ruimtelijk perspectief alle sectorbelangen op elkaar worden afgestemd. Dat daarop recentelijk in wetgeving (met name de Tracéwet is genoemd) inbreuk is gemaakt, is iets waarvan ik mij afvraag of het nu zo erg is. Ik heb namelijk de indruk dat op basis van de Tracéwet geïntegreerde besluitvorming plaatsvindt, waarbij zowel het sectoraspect van het verkeer en het vervoer als het ruimtelijkeordeningsaspect tot zijn recht komt. Het interesseert mij daarbij niet zo veel waar formeel het primaat ligt, want het gaat erom hoe de beste besluitvorming tot stand komt. De Tracéwet vormt naar mijn mening ten opzichte van het verleden een hele verbetering.

Dat, zoals naar mijn mening *Lurks* heeft betoogd, gemeenten alles zouden moeten kunnen tegenhouden, lijkt mij een niet meer te handhaven standpunt. Het is in onze moderne staat, waarin veel mensen op een klein gebied wonen, nu eenmaal onvermijdelijk dat veel belangen bovengemeentelijk zijn. Als gemeenten de mogelijkheid zouden hebben om via een bestemmingsplan alles tegen te houden, gebeurt er in dit land helemaal niets meer.

**Lurks:** Ik heb juist het tegenovergestelde betoogd, namelijk dat ik niet terug wil naar de oude situatie, waarin gemeenten van alles konden tegenhouden.

**Stroink:** Uit uw slotopmerking over parallelle besluitvorming heb ik afgeleid dat u de gemeenten zelfstandige ruimte wil geven om iets al dan niet in het bestemmingsplan neer te leggen. Heb ik dat verkeerd begrepen?

**Lurks:** De tweesporigheid loopt over de drie bestuurlijke niveaus. Als er op een gegeven moment op één niveau onenigheid bestaat tussen sector en facet, wordt

eenvoudigweg op een hoger bestuursniveau door een algemeen bestuursorgaan, waarbij sector en facet samenkomen, een beslissing genomen. Het mooie van de operationele gebiedsaanwijzing is dan ook nog dat termijnen worden gesteld waarbinnen de besluiten moeten worden genomen.

**Stroink:** Uw standpunt is mij duidelijk.

Vervolgens een wat algemener, principieel punt, waarop ik ook eerder in deze vergadering al enkele malen ben ingegaan. Allerlei mensen hebben vandaag tegen mij gezegd: ik opponeer maar niet, want het ligt allemaal erg genuanceerd en er is geen duidelijke oplossing aan te geven. Dit kan ik mij wel voorstellen. Ik heb al geconstateerd dat in recente wetgeving heel veel verbeteringen zijn aangebracht en dat nog verdere verbeteringen mogelijk zijn, zonder dat we echter absolute oplossingen kunnen bereiken. Met opzet heb ik geprobeerd de 'verbrokkeldheid' van het bestuursrecht in relatie tot het specialiteitsbeginsel te benadrukken, in de eerste plaats omdat ik aan genoemd beginsel veel waarde hecht en er veel waarborgen in zie, maar ook als een soort tegenwicht tegen bepaalde juristen en tegen niet-juristen als bestuurskundigen. Eerder heb ik al aangegeven dat ik in het Groningse rapport enigszins een pleidooi heb geproefd voor een interpretatie van artikel 3:4 van de Awb, inhoudende dat het bestuur altijd alles mag afwegen. Tegen zo'n uitleg zou ik grote bezwaren hebben.

Als ik de redenering die aan zo'n uitleg ten grondslag ligt ad absurdum doorvoer, kan ik eruit concluderen dat alle bijzondere wetten maar beter kunnen worden afgeschaft en dat kan worden volstaan met één bepaling, luidende: 'De regering is bevoegd.' Daarmee worden alle problemen opgelost, ook die van centralisatie en decentralisatie. Op deze manier is de juridische grondslag efficiënt en kan snel worden gewerkt, maar ik denk niet dat we deze kant op willen. Hierin heb ik motivatie gevonden om een bepaald aspect van ons bestuursrecht, dat bij veel auteurs in dit land wat onderbelicht blijft, te verdedigen.

Met opzet heb ik voorts in mijn preadvies de mogelijkheden van coördinatie en integratie wat gerelativeerd. Zonder mij tegen coördinatie en integratie te verklaren heb ik het besef wakker willen roepen dat de mogelijkheden in dezen beperkt zijn. Wat het aspect van de voorlichting betreft: wellicht is hier sprake van een misverstand tussen *Driessen* en mij. Wat ik heb beoogd te betogen, is het volgende. Wanneer iemand voor één handeling verscheidene besluiten/vergunningen nodig heeft, dient hij goed te worden voorgelicht over de voorwaarden waaraan hij moet voldoen; in geval van gebrekkige voorlichting zou de overheid wellicht aansprakelijk moeten zijn. Bovendien moet zo iemand in de vergunningenprocedure ook ambtenaarlijk worden begeleid. Een dergelijke gang van zaken lost, denk ik, in ieder geval praktisch misschien nog wel meer op dan formele coördinatie- en integratiebepalingen.

Zelf ben ik niet deskundig op het terrein van de ruimtelijke ordening. Ik vond het wel leuk dat ik wat dat betreft met een frisse blik aan mijn onderzoek ben begonnen. Toen ik mij in de ruimtelijke ordening stortte, heb ik de bestudering van al deze procedures als zeer leerzaam ervaren. De tekst van het preadvies is in november afgesloten. Toen ik gisteren mijn preadvies weer eens doorlas, vroeg ik

mij af of ik het werkelijk zelf was die dat had geschreven, want ik was alweer een beetje vergeten hoe het allemaal in elkaar zit! Dit brengt mij weer op de algemene vraag of de wetgeving niet té complex is geformuleerd. Misschien zijn de wettelijke bepalingen voor een normaal mens niet altijd helemaal begrijpelijk.

*Michiels* ben ik zeer dankbaar. Met opzet had ik, vooruitlopend op zijn idee, op de bladzijden 83 t/m 85 van mijn preadvies enige conclusies en stellingen geformuleerd. Een stuk of vijf daarvan zijn nu door Michiels aan de vergadering voorgelegd. Ik ben blij dat ik op die punten een reactie heb gekregen.

**Mr. H.P. Heida**

Mijn slotwoord laat ik, wellicht enigszins ongenuanceerd, bestaan uit enige stellingen of kernpunten. Met name ga ik daarbij nog in op het betoog van *Driessen*, dat een heel nuttige aanvulling op eerder besproken punten bevatte.

Mijn startpunt voor het denken over het onderwerp is dat 'de overheid' en 'het algemeen belang' niet bestaan. Vandaag is dat niet uitdrukkelijk aan de orde gekomen. Naar mijn mening is 'de overheid' net zo gefragmentariseerd als de samenleving die zij geacht wordt te besturen. Wie begint met het ter hand nemen van problemen, moet zich terdege afvragen in welke rol en vanuit welk deelbelang hij dat doet. Je moet je vanaf het begin realiseren dat je, ook als je bij de overheid werkt, in het algemeen vanuit een deelbelang opereert en dat er andere onderdelen van de overheid zijn die in zo'n proces andere deelbelangen zullen behartigen. Dát is eenvoudigweg wat zich voordoet.

Ik zet de redenering vervolgens langs twee lijnen voort. In de eerste plaats volgt uit het voorafgaande dat ieder overheidsonderdeel zich waar het om het naar zich toe halen van problemen gaat heel bescheiden zal moeten opstellen. Als een overheidsorgaan zich als probleemeigenaar voor een bepaald vraagstuk afficheert, worden daarmee alle kritiek en alle problemen in het publieke vlak getrokken. Het is de vraag of we niet kunnen komen tot procedures waarbij de overheid natuurlijk als initiatiefnemer, bevoegd gezag en regisseur wel een rol speelt, maar toch ook telkens het vraagstuk teruggeeft aan de samenleving, waarna ook andere partijen zich ermee kunnen bemoeien. Dit zal mogelijk tot een opener vorm van besluitvorming leiden.

Zoiets kunnen we alleen maar voor elkaar krijgen als we aan het begin van het traject tot een goede *procesarchitectuur* komen. Deze term is vandaag al enige malen gevallen. Veel van wat *Driessen* heeft gezegd, komt voor mij terug in het begrip *procesarchitectuur*. Als je als deel van de overheid of als andere belanghebbende iets op de politieke agenda wilt krijgen en een project op de rails wilt zetten, zul je moeten beginnen met heel goed na te denken over diverse vragen. Daarbij gaat het niet alleen om vragen als:

- wie je erbij moet betrekken,
- hoe je dat wilt organiseren,
- welke fasering je wilt aanhouden,

maar komt ook aan de orde:
- hoe je de kosten in hand kunt houden,
- binnen welke kostenmarges het geheel zich mag afspelen,
- hoe je tot een goede verhouding komt tussen het doel dat je dient en de kosten die ermee gemoeid zijn,
- welke rol ambtenaren en ambtelijke organen zullen spelen,
- wie wélke functie in wélke fase van het besluitvormingstraject zal vervullen.

Het laatste punt geldt niet alleen voor ambtenaren, maar ook voor bestuursorganen en andere belanghebbenden, ideële organisaties enzovoort.

Als zo'n procesarchitectuur op een goede manier in elkaar zit, is dat naar mijn gevoel ook een belangrijke waarborg tegen eventuele gevaren die schuilen in dingen als corruptie, misbruik van bevoegdheden en wat dies meer zij. Het proces speelt zich op deze manier immers in een redelijke mate van openheid af. Een goede procesarchitectuur moet ook kunnen leiden tot goede besluitvorming; daarmee is uiteindelijk ook de kwaliteit van de besluiten gediend.

In het besluitvormingsproces neemt de verkenningsfase een heel belangrijke plaats is. Ook vanochtend heb ik daarop al gewezen. Ik denk meer in het bijzonder aan de fase waarin het vraagstuk op de politieke agenda is komen te staan, maar waarin nog moet worden verkend wat precies de aard en omvang van het probleem is en welke oplossingsrichtingen tot de mogelijkheden behoren. Ik zou het een uitdaging vinden te zoeken naar mogelijkheden om zo'n verkenningsfase te laten afsluiten met een andersoortig juridisch instrumentarium dan we tot dusverre kenden. Wat we tot nu toe hebben gezien, is dat de verkenningsfase wordt afgesloten met een politiek besluit omtrent 'wel of niet doorgaan', waarop men heel vaak verderop in het project terugkomt, met heropening van de discussie. Het zou aardig zijn als het zou lukken de verkenningsfase af te ronden met een andersoortig besluit, waaraan ook méér bestuurslagen en eventueel derden worden gecommitteerd, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant.

Met betrekking tot het vervolg van besluitvormingstrajecten heb ik de indruk dat we inmiddels in de verschillende sectorale wetten over een behoorlijk uitgewerkt instrumentarium beschikken. De uitdaging ligt er in dit verband nu veeleer in dat we nagaan of we tot een zekere integratieslag kunnen komen. Ik beschouw het als winst dat ik dit vandaag heel veel heb gehoord. Daarbij laat ik in het midden hoe die integratieslag moet worden gemaakt. Het is denkbaar dat in dezen het middel van de Awb wordt gehanteerd, met het oog waarop zojuist in de vergadering is afgesproken dat een heel lichte procedureregeling het meest in aanmerking komt; het is ook denkbaar dat wordt gekozen voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening of een andere wet als een integratiekader aan de hand waarvan eens goed kan worden onderzocht welke onderlinge afstemming tussen de inmiddels ontwikkelde procedures mogelijk is. In ieder geval ligt er de uitdaging hiermee de komende tijd aan de slag te gaan.

In dit verband is het misschien tekenend en ook bedroevend dat voor zover ik heb kunnen nagaan vandaag niemand van de kant van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aanwezig is. Ik heb althans

geen bekenden uit die hoek gezien, terwijl daar toch een heel belangrijk deel van de taak ligt.

Mijn laatste opmerking ziet op het punt van de bestuursconflicten in de sfeer van de rechtsbescherming. Dit punt is vandaag één keer aan de orde geweest. Ik wil nog eens uitdrukkelijk betogen dat het naar mijn mening nodig is voor de typische bestuursconflicten een andere weg te kiezen dan voor de geschillen tussen de overheid enerzijds en de burgers en andere belanghebbenden anderzijds. Daarbij doel ik op de situatie dat verschillende overheidsorganen bij besluitvormingstrajecten in verschillende rollen ten tonele komen. In verband met de Betuweroute blijken veel geschillen tussen bijvoorbeeld een gemeente en het rijk te gaan. Ik vind dat een vreemde situatie en ik meen dat we op dit punt tot andere procedures moeten komen. Tegen die achtergrond betreur ik het dat nu net in de Kamer een wetsvoorstel aanhangig is gemaakt tot schrapping van het artikel van de Grondwet dat in ieder geval een basis voor een regeling als door mij bedoeld vormt.

**Mr. P.E.C. van Wijmen**

Ik begin bij het eind. Wat Heida aan het slot van zijn betoog heeft gezegd, onderschrijf ik van harte. Drupsteen heeft in een preadvies de bestuursgeschillen die we vroeger bij de Kroon-oude-stijl zagen, helemaal weggeschreven. Ik heb dat altijd betreurd en ben van mening dat je de speciale positie van de bestuursgeschillen juist weer zou moeten invoeren.

Vervolgens een tweede reactie op *Schlössels* en *Verheij*, omdat er nogal wat is blijven liggen en omdat ik via een vraagpunt van *Michiels* opnieuw op de verhouding tussen waarden en belangen ben aangesproken. Dat een vrij grote minderheid het met mijn benadering eens bleek te zijn, heeft mij niet zo verwonderd. Mijn betoog op dit punt is een druppel die zacht valt. Hier geldt, als vaker: *Gutta cavat lapidem, non vi sed saepe cadendo.*

Met andere woorden: ik geloof in *frapper toujours*. Wij worden niet graag geconfronteerd met grenzen, met machten die hoger zijn dan wij. Het westerse denken gaat uit van de suprematie van de mens, van de maakbaarheid, de inrichtbaarheid en de gedragsreguleerbaarheid. Ik weet niet of de aanwezigen dit allemaal zelf zo ervaren en doen, maar ik geef een gesimplificeerde samenvatting van een gedachtegoed dat wij sedert de Renaissance over de gehele wereld uitspreiden, *niet* ten gunste van die wereld. Het maakt daarbij niet uit of men in het bijzonder let op de ontwikkelingssituatie, de medische situatie, de ruimtelijkeordeningssituatie of de tropische regenwouden.

Mijn benadering op dit punt vat ik als volgt samen. Aan de wortel hebben we te maken met het zakelijke, individuele, ook grondrechtelijk gefundeerde (Schlössels) belangcomplex, geënt op de persoon, de rechthebbende, het subject. De persoon 'heeft' het belangcomplex, er is sprake van een relatie. Belangen kunnen worden gehád, ze hebben een hebbende. Deze woordspelingen maak ik bewust. Vervolgens zijn de belangen geclusterd in sectoren, in belangenclusters. Je hebt de RAI en de BOVAG, in de automobielenbranche, je hebt een landbouwcluster, een

cultureel cluster en een sportcluster. Wat daarboven ligt, heb ik in een ander preadvies al eens geschetst. De Haan heeft dit model overgenomen in zijn afscheidsrede in Delft.

Men stelle zich een soort platte schijf met dikte voor, die voor iemand die erbovenop kijkt verdeeld is in taartpunten, die de sectoren voorstellen. Daaroverheen zitten ringen, die voor de facetten staan. We kennen het ruimtelijk, het cultureel en het financieel-economisch facet, waarbij het om inrichtingsaspecten en verbreding gaat. Alle facetten zijn even belangrijk: de binnenste ring is even belangrijk als de buitenste. De dikte die de schijf heeft, representeert de waarden: alles waarop en waarin het gebeurt. Die waarden staan hoger. We kunnen dat vervelend vinden en we kunnen onze hand naar beneden houden of opsteken als we het er niet mee eens zijn, maar we zouden deze hiërarchie misschien toch al in de rechtspraak kunnen 'onderkennen'. Er zijn tal van uitspraken waarin zich voortekenen vertonen die erop wijzen dat de rechter deze afweging wel degelijk maakt.

De BAB 61 zou er nu liggen als niet een toenmalige voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State had uitgesproken dat een bestemmingsplan werd geschonden en dat het ding dus niet in het kader van artikel 19 zo maar even op verzoek van de minister voor de deur van een Trappistenklooster mocht worden gelegd. Het Plateau van Margraten zou zijn afgegraven. Zo kunnen we ons gehele land bedekken met voorbeelden. De Leeuwardense president heeft drie maal een voorlopige exploitatieonderzoeksvergunning voor de NAM in de Waddenzee geschorst. Er wordt nu gedreigd met een enorme schadeclaim, en iedereen is dus doodsbang. Daar liggen heel interessante rechtsvragen onder, omdat er een concessie is verleend en er dus eigendom bestaat, niet van de grond, maar wel van wat er in de bodem zit. Een heel ouderwetse 'Mijnwet 1810'-zaak!

Dit hele complex moet je blijven onderkennen als je de redenering wilt ingaan. Vervolgens kun je gaan relativeren. Dat heb ik gedaan door het 'zwaarwegende maatschappelijke noodzaak'-criterium in te voeren. Dit doe ik met *Schlössels* door vast te stellen dat je kunt proberen tot een classificatie te komen. Je kunt onderscheiden tussen het normerende of normatieve, het zakelijke en het supergeponeerde. Daarmee kun je veel verder komen. Schlössels is dat aan het doen, wat ik magnifiek vind en waarvan ik nog kan leren.

Zeer manifest is naar mijn mening dat bij de waarden niet het subject ontbreekt, maar dat ze gedeeld zijn. Ze zijn uit zichzelf over méér subjecten gespreid. Ze zijn niet aan één rechtssubject toe te rekenen of te relateren, maar ze zijn van ons allemaal samen. Zodra ik dat zeg, moet ik constateren dat ze ook nooit van niemand zijn. Ze zijn van iedereen. Dat is een essentiële waarneming. Ze zijn gemeenschappelijk, ze zijn collectief. Ik heb hier niet de tijd genomen om dit uit te theoretiseren, maar in andere geschriften heb ik dat wel gedaan. Het collectieve karakter is heel interessant. Ook economisch kun je een eind met de waarden komen, aan de hand van het non-merit-aspect. Waarden zijn niet onderhevig aan marktwerking; de marktimperfectie doet zich hier in sterke mate voor. Hierop dieper ingaan zou economische theorievorming vergen. Al die dingen zijn terug te vinden bij mensen als Goudzwaard, Heertje en Pen.

Men merkt dat ik inderdaad metajuridisch bezig ben, maar dat kan niet anders.

Ik wil nog op twee punten ingaan, omdat die anders ten onrechte blijven hangen en omdat ze boeiend zijn: het anterieuriteitsbeginsel en de compensatie. Over het eerste ben ik vrij kort. Dit beginsel berust op de gedachte dat je iets wat er ís niet zo maar kunt wegschuiven. Het recht doet dat nooit. Als het recht iets wil wegschuiven, zal het zich dat iets tevens moeten aantrekken. In artikel 3:4, tweede lid, van de Awb wordt dit heel breed en open geformuleerd. Van Kemenade met zijn club wil deze bepaling laten vervallen, maar er is niets mis mee. Het is een heel mooie bepaling, die een aardige brug slaat naar het eerder door mij in deze vergadering genoemde artikel 6:168 BW.

Tot slot dan de compensatie. *Verheij* noemt het vervelend dat, in geval van compensatie, elders ecologische storingen kunnen worden veroorzaakt. Dit is nu typisch zo'n situationele opmerking. Er zijn altijd honderd manieren om iets *niet* te doen, maar er is altijd maar één manier om iets wel te doen. Als je bijvoorbeeld ergens anders storingen veroorzaakt, doe je het fout. Met mijn opmerkingen over compensatie heb ik willen zeggen dat je, als je op grond van een zwaarwegende maatschappelijke noodzaak waarden *moet* aantasten, ervoor moet zorgen dat je het totale saldo niet vermindert. Dit doe je, technisch gesproken, door compensatie toe te passen. Jurotechnisch, juridisch, doe je dit door ervoor te zorgen dat de compensatie niet 'aan de achterste mem' ligt (ik kom uit een varkensprovincie), maar dat tegelijk met de moederbesluitvorming de compensatie is afgewogen, is gegarandeerd en financieel is afgedekt. Voorkómen moet worden dat straks de raad van de gemeente Zwolle, Bergen op Zoom of Alkmaar zegt dat hij in zijn gebied geen compensatie wenst en dat de minister voor zijn rijksweg maar elders iets moet zien te regelen. Een dergelijk verzet, dat zich voortdurend blijkt voor te doen, wil ik voorkomen. Het compensatiebeginsel is in het Duitse recht zwaar verankerd. Hierop moet men Backes maar eens nalezen, die een prachtige dissertatie heeft geschreven over ecologische gebiedsbescherming. Het beginsel is op allerlei niveaus in ons bestuursrecht aangenomen, ook op lager niveau, in allerlei provinciale verordeningen. Ook in sommige wetten zien we het langzamerhand verschijnen. Het compensatiebeginsel is essentieel. Soms (helaas nogal vaak) moet je ondanks alles de waarden, in letterlijke zin, te lijf. In zo'n geval moet je ecoruimte en ecosystemen aantasten, moet je een debiet verminderen, omdat mensen ergens moeten wonen, werken en leven, en zich moeten verplaatsen. We stuiten hier op de ruimtelijkeordeningsvraag die eronder schuilt. Mensen verrichten activiteiten op, in en met de aarde, de schepping, de natuur. Als er geen compensatie plaatsvindt, gaan we down.

Uiteindelijk kom ik op een dagsluiting aan de hand van Psalm 8.

*Wie is de mens als Gij hem aanziet?*
*U hebt de schepping aan zijn voeten gelegd,*
*U hebt hem koning gemaakt over de schepping.*

Wat dóén we er vredesnaam mee? Omdat wij juristen nu eenmaal door wetgeving, regelingen, bevoegdhedenuitoefening en andere bewerktuiging veel in handen

hebben, moeten we ons hierover grote zorgen maken en moeten we ons erover bezinnen. Ik ben al blij als er bij de stemming één hand omhoog gaat, en als er enkele tientallen omhoog gaan, vind ik dat een heel goede afsluiting.

# Bestuur en ereleden

**Bestuur**

Mr. J.B.J.M. ten Berge (voorzitter)
Mr. M.L. Haimé (secretaris)
Mr. C. de Gooyer (penningmeester)
Mr. M.A.P. Bovens
Mr. H.J.G. Bruens
Mr. M.W.C. Feteris
Mr. R.H. Lauwaars
Mr. J.H.A.G. van Maasakkers
Mr. J.B. Mencke
Mr. A.W.H. Meij
Mr. H.W.M. Oppenhuis de Jong
Mr. F.P. Zwart

**Ereleden**

Mr. A.D. Belinfante
Mr. J. van der Hoeven
Mr. J.M. Polak
Mr. A. Rothuizen-Geerts
Mr. M. Scheltema
Mr. F.W. ter Spill

# Overzicht van de preadviezen uitgebracht voor de VAR

*De met * aangeduide preadviezen zijn nog verkrijgbaar bij de uitgever of via de boekhandel*

| | | | |
|---|---|---|---|
| II | mr. A. Koelma<br>mr. R. Kranenburg | De verhouding van staatsrecht en administratief recht | (1940) |
| IV | mr. J. Kruseman<br>mr. J.H. Scholten | De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht | (1941) |
| VI | mr. A. Kleyn<br>mr. J.V. Rijperda Wierdsma | De rechtsgevolgen van formeel onjuiste onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) handelingen of besluiten | (1942) |
| VIII | mr. L.J.M. Beel<br>mr. G.J. Wiarda | Publiekrechtelijke overeenkomsten | (1943) |
| X | mr. E. Bloembergen<br>mr. H.E.R.E.A. Frank | Administratieve rechtspraak op economisch terrein | (1946) |
| XIII | mr. J.M. Kan<br>mr. W.G. Vegting | De grenzen van de verordenende bevoegdheid van de gemeente | (1947) |
| XV | dr. G.A. van Poelje<br>mr. A.M. Donner<br>dr. Jules Lespes | Codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht | (1948) |
| XVII | mr. S. Fockema Andreae<br>mr. D. Simons | Het administratief recht in de Grondwet | (1949) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| XIX | dr. S.O. van Poelje<br>mr. C.H.F. Polak | Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht | (1950) |
| XXII | mr. H. Fortuin<br>mr. A.J. Hagen | De voorwaardelijke beschikking | (1951) |
| XXIV | dr. I. Samkalden<br>mr. G.J. Wiarda | Algemene beginselen van behoorlijk bestuur | (1952) |
| XXVI | dr. J.W. Noteboom<br>mr. L.R.J. Ridder van Rappard | Samenwerking van overheid en particulieren | (1953) |
| XXIX | dr. W.F. Prins<br>mr . H . D . van Wijk | Politiedwang | (1954) |
| XXXI | mr. D. Simons<br>dr. F.E. de Visschere<br>mr. S.F.L. Baron van Wijnbergen | Bestuursrecht en bestuurskunde | (1955) |
| XXXIV | dr. B. de Goede<br>dr. M. Troostwijk | Het gebruik maken van burger-rechtelijke vormen bij de behartiging van openbare belangen | (1956) |
| XXXVI | mr. A. D . Belinfante<br>mr. A. Mulder | De verhouding van administratieve sancties en straffen | ( 1957) |
| XXXVIII | mr. J. Korf<br>mr. L.G. van Reijen | De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen | (1958) |
| XL | mr. B. Bolkestein<br>dr. D. van der Wel | Het goedkeuringsrecht | (1958) |
| XLII | mr. A.M. Donner<br>mr. I. Samkalden | Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied? | (1960) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| XLIV | mr. R.A.V. Baron van Haersolte<br>dr. H.A. Brasz<br>mr. J.G. Steenbeek | De overheidssubsidie | (1961) |
| XLVI | mr. W. F. Leemans<br>mr. W.M.J.C. Phaf | Figuren als overdracht, machtiging en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden | (1962) |
| XLIX | mr. E.H. s'Jacob<br>mr. J.C. Somer | De onderlinge verhouding van wettelijke voorschriften van verschillende wetgevers afkomstig | (1963) |
| LIV | mr. W. Duk<br>mr. H.J.M. Jeukens | Terugwerkende kracht | (1965) |
| LVII | mr. J.M. Kan<br>mr. N.H. Muller<br>mr. R. Streng | Doeltreffendheid van het administratief beroep | (1966) |
| LIX | mr. D. van Duyne<br>mr. J. Bulthuis | Het plan in het openbaar bestuur | (1967) |
| LX | mr. L.J. Brinkhorst<br>mr. T. Koopmans<br>mr. A.D. Peiffer<br>mr. W.M.J.C. Phaf<br>prof. mr. S.O. van Poelje | Tenuitvoerlegging van Gemeenschapsrecht door de Nederlandse overheid | (1968) |
| LXII | mr. O.A.C. Verpalen<br>mr. F.J. Beunke | Schadevergoeding terzake van rechtmatige overheidsdaad | (1969) |
| LXIV | mr. F.H. van der Burg | Overheid en onderdaan in een representatieve democratie | (1970) |
| LXVI | mr. J.A.M. van Angeren<br>mr. Th. J.C. Verduin | De sanctionering van het administratief recht | (1971) |
| LXIX | mr. A.M. Donner<br>mr. P.J Boukema<br>mr. H.J.M. Jeukens | Naar aanleiding van enkele belangrijke aspecten van het rapport van de Staatscommissie Cals/Donner | ( 1972) |
| LXX | mr. L.J.M. de Leede<br>mr. J.P. Scheltens | Het sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht in het administratieve recht | (1973) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| LXXIV | mr. M. Scheltema<br>mr. W. Konijnenbelt | De rechtsverwerking in het administratieve recht | (1975) |
| LXXVI | mr. B. Plomp<br>drs. E.L. Berg | Milieuheffingen | (1975) |
| LXXVIII | mr. W. Brussaard<br>J. Rothuizen | Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening | (1976) |
| LXXX | mr. S.V. Hoogendijk-Deutsch<br>mr. R. Samkalden | Advisering in het bestuursrecht | (1978) |
| LXXXII | mr. A.G. van Galen<br>mr. H.Th.J.F. van Maarseveen | Beginselen van administratief procesrecht | (1978) |
| LXXXIV | mr. R. Bergamin<br>mr C.J.G. Olde Kalter | Overheidspersoneel en grondrechten | (1979) |
| LXXVI | mr. F.W. ter Spill<br>mr. A.Q.C. Tak | Onwetmatig bestuur | (1981) |
| LXXXVIII | mr. P.J.J. van Buuren<br>mr. M. de Groot-Sjenitzer | De omvang van de rechtsbescherming | (1982) |
| XC | mr. F.J.P.M. Hoefnagel<br>mr. drs. Alex Reinders | Kunst, kunstbeleid en administratief recht | (1983) |
| XCII | mr. Chr. Kooij<br>dr. F.P.C.L. Tonnaer | Vergunningverlening in stroomversnelling | (1984) |
| XCIII | mr. D.W.P. Ruiter<br>drs. C.J.N. Versteden | Het gelijkheidsbeginsel in het administratieve recht | (1985) |
| XCIV | mr. D.A. Lubach<br>mr. W.A.M. van Schendel | Bestuursrecht en (nieuw) burgerlijk recht | (1986) |
| XCVI | mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens<br>mr. J.W. Ilsink<br>mr. R.E. de Winter | De praktijk van toetsing van gemeentelijke regelgeving | (1987) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| XCIX | mr. E.M.H. Hirsch Ballin<br>mr. J.H. van Kreveld | Rechtsstatelijke subsidieverhoudingen | (1988) |
| | mr. drs. J.P. Balkenende<br>mr. drs. B.M.J. van der Meulen<br>mr. J.S. van den Oosterkamp<br>mr. G. Sebus<br>mr. W.A.C. Verouden<br>mr. drs. S.O. Voogt | Bestuursrecht na 1992 | (1989) |
| 102 | mr. N.S.J. Koeman<br>mr. J.H.W. de Planque | Overheidsaansprakelijkheid<br>administratieve en burgerlijke rechter | (1989) |
| 104 | mr. Th.G. Drupsteen<br>mr. K.J. Kraan | De beslechting van bestuursgeschillen | (1990) |
| 106 | mr. J.B.J.M. ten Berge<br>mr. E.J. Daalder<br>dr. J. Naeyé | De Nationale ombudsman | (1991) |
| 108 | mr. M.B. Koetser<br>mr. Ch.J. Langereis<br>mr. R.M. van Male | De belanghebbende | (1992) |
| 110 | mr. H. Franken<br>mr. dr. I.Th.M. Snellen<br>mr. J. Smit<br>mr. A.W. Venstra | Beschikken en automatiseren | (1993) |
| 112 | mr. D. Allewijn<br>prof. mr. P. Nicolaï<br>mr. M. Schreuder-Vlasblom | Het nieuwe bestuursprocesrecht | (1994) |
| 114 | mr. J.T.K. Bos<br>mr. G.A.M. Giesen<br>mr. J. de Groot<br>prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels | Handhaving van het bestuursrecht | (1995) |
| 116 | mr. E. Steyger<br>mr. R.J.G.M. Widdershoven<br>mr. A.W.H. Meij | Europees recht en het Nederlands bestuursrecht* | (1996) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 118 | mr. C.P.J. Goorden<br>mr. M.M. den Boer<br>mr. F.K. Buijn | Zbo's, verzelfstandiging en privatisering* | (1997) |
| 120 | mr. H.P. Heida<br>prof.mr. F.A.M. Stroink<br>mr. P.C.E. van Wijmen | Complexe besluitvorming* | (1998) |