Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXIX

Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening

Verslag van de Algemene Vergadering gehouden op 26 november 1976 ter behandeling van de preadviezen van Mr. W. Brussaard en J. Rothuizen

H. D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn

NIEUWE JURIDISCH-BESTUURLIJKE ONTWIKKELINGEN IN DE RUIMTELIJKE ORDENING / VERSLAG

Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht

LXXIX

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN OP 26 NOVEMBER 1976
TER BEHANDELING VAN DE PREADVIEZEN VAN

MR. W. BRUSSAARD
EN
J. ROTHUIZEN

H. D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn 1978

Copyright © 1978 Vereniging voor Administratief Recht

All rights reserved. No part of this publication
may be reproduced, stored in a retrieval system, or
transmitted, in any form or by any means, electronic,
mechanical, photocopying, recording, or otherwise,
without the prior permission of the publisher.

ISBN 90 6092 024 4

INHOUD

I *Openingsrede van prof. mr. F. H. van der Burg* blz. 7/9

II *Ochtendvergadering, algemene beraadslaging n.a.v. de preadviezen en antwoorden van de preadviseurs*

mr. J. Werner	10/12
prof. mr. J. Wessel	15/17
prof. mr. S. F. L. Baron Van Wijnbergen	19/23
mr. H. G. de Maar	26/29
mr. W. Brussaard	17/18, 23/25, 29/30
J. Rothuizen	12/14, 18/19, 25/26

III *Middagvergadering, paneldiscussie*

Overzicht samenstelling panel en hoofdpunten voor de discussie	31/32
prof. mr. F. H. van der Burg (voorzitter)	32/33, 48/49, 60/61
mr. G. J. Balkenstein	33, 48
mr. W. Brussaard	34, 38, 44/45, 55, 59
prof. mr. P. de Haan	41/43, 46/47, 52/53, 56/57, 60
C. Harinck	33/34, 37/38, 47/48, 59
dr. S. O. van Poelje	39/41
prof. mr. J. M. Polak	43
dr. P. D. M. Pijnenburg	36/37
J. Rothuizen	35/36, 45/46, 50/52, 53/54, 58/59
mr. F. L. Bussink	44, 49
mr. Th. van Dam	53
prof. mr. S. F. L. Baron Van Wijnbergen	54
mr. C. Th. Smit	54/55
mr. D. Lubach	57/58
mr. C. A. J. M. Kortmann	59

IV *Erratum blz. 101/102 van het preadvies van mr. W. Brussaard* 62/63

Preadviseurs 64

HOOFDSTUK I

Openingsrede van de voorzitter

Participatie en de hervorming van het gemeentelijk bestuur

Het is nog niet zo lang geleden dat serieuze beoefenaren van de politieke wetenschap de opvatting verdedigden dat politieke apathie en beperkte deelname aan het politieke leven kunnen bijdragen tot het goed functioneren en de stabiliteit van een democratisch politiek bestel. Die opvatting werd geschraagd door onderzoekgegevens die inhielden dat juist de niet participerende burgers over het algemeen minder tolerant zijn en meer beantwoorden aan het type van de autoritaire persoonlijkheid dan de burgers die wel aan het politieke leven deelnemen. Het activeren van de politiek apathische en van het systeem vervreemde groepen zou gemakkelijk kunnen leiden tot verstoringen van de politieke stabiliteit.
Deze opvatting doet in Nederland anno 1976 verouderd aan. Want wij zijn gewend geraakt aan politieke schietgebeden als "spreiding van inkomen, kennis en macht", "democratisering van verantwoordelijkheid en maatschappelijke invloed", "beslissen over de eigen leefsituatie", etc., etc.
Die politieke schietgebeden lijken te worden ingegeven door het geloof dat participatie een doel in zich zelf is, dat geen nadere rechtvaardiging behoeft. Participatie is noodzakelijk voor een mens die in relatie met anderen zich zelf ontplooit. Homo sapiens is noodzakelijkerwijze ook homo participans. Onlangs zijn onthutsende cijfers gepubliceerd over de beperkte belangstelling bij de bevolking voor de verstedelijkingsnota. De noodzaak of wenselijkheid van participatie wordt door de bevolking klaarblijkelijk slechts in zeer beperkte mate beseft. Dit dwingt tot nadere bezinning.
In de discussie over participatie wordt niet of nauwelijks aandacht geschonken aan de tegenzin die er tegen participatie zou kunnen bestaan, aan de psychische kosten die aan participatie verbonden zijn. Die kosten zijn hoog. Een inspreker moet heel wat documentatie verwerken om zinvol te kunnen participeren. Die documentatie is niet allemaal zo licht verteerbaar als het bekende ruimtelijke-ordening-ganzenbord van de Werkgroep 2000. Participatie betekent ook langdurige vergaderingen uitzitten, uitgebreid luisteren naar wensen en verlangens van anderen voordat men zelf aan bod komt.
Wat is de opbrengst van de participatie? Een Brits auteur heeft een wet van de inspraak geformuleerd die luidt: "participatie zal toenemen in directe verhouding tot de goederen of diensten die in het geding zijn en tot de mogelijkheden die de participanten hebben de verdeling van deze goederen en diensten te

beïnvloeden[1]. Dit is geen wet zoals men die in de natuurwetenschap of in de economie kent. Het zal niet mogelijk zijn de juistheid van deze "wet" proefondervindelijk vast te stellen. Het is wel een formulering om serieus te nemen. Want wij weten maar al te goed dat het niet in de menselijke natuur ligt grote psychische kosten te maken voor kleine opbrengsten.
De opbrengst van inspraak en participatie is, lijkt mij, in het algemeen hoogst onzeker. Het probleem is dat er met betrekking tot de inspraak twee conflicterende harmoniemodellen zijn. Vele insprekers denken over inspraak in termen van medebeslissingsrecht van de direct betrokkenen. Een andere opvatting wil dat de inspraak dient om de overheid het bestuur op de hoogte te brengen van de opvattingen en behoeften van de burgerij. Dit doel kan tot op zekere hoogte ook bereikt worden door sociologisch onderzoek.
Het bestuur wil via de inspraak de burgers zelf aan het woord laten, maar in principe is er tussen inspraak en enquetering geen groot verschil. Het bestuur wil op de hoogte zijn van wat er bij de verschillende bevolkingsgroepen leeft om na overweging van de verschillende wensen het belang van de bevolking in haar geheel te behartigen.
Waar de opbrengst van de participatie zo onzeker is kan men volgens de wet van Rudolf Klein geen groot enthousiasme voor participatie en inspraak verwachten.
Dit leidt bij sommigen wellicht tot de reactie dat zij altijd wel gedacht hadden dat inspraak een luxe-verschijnsel van de jaren zestig was, het sociale en politieke vervolg van de loonexplosie van 1964. Ik ben geneigd te denken dat participatie inderdaad een doel op zich zelf is, dat het deelnemen in en verantwoordelijkheid dragen voor de sociale verbanden waarin men leeft inderdaad hoogst wenselijk is voor menselijke zelfontplooiing. Maar men moet zuinig zijn met het menselijk vermogen tot participatie. Mensen hebben voor hun eigen welzijn ook behoefte aan non-participatie. Het schaarse goed van de participatiecapaciteit moet zo vruchtbaar mogelijk gebruikt worden. Het heeft weinig zin participatie te mobiliseren voor inspraakprocedures die redelijkerwijs slechts een beperkte opbrengst kunnen opleveren. Het heeft niet alleen weinig zin, het kan ook gevaarlijk zijn. Een inspraakexperiment waarvan de deelnemers de bittere nasmaak overhouden dat zij voor spek en bonen hebben meegedaan, zal hen niet motiveren om aan volgende inspraakexperimenten mee te doen. De kans is groot dat zij het een volgende gelegenheid met burgerlijke ongehoorzaamheid zullen proberen, een methode die in Nederland toch al bijzonder succesrijk is gebleken.
Het lijkt mij dan ook belangrijk de inspraakproblematiek te relateren aan het bestuurlijk kader waarin de inspraak moet functioneren. Een van de oorzaken van de verwarring rondom de inspraak op gemeentelijk niveau is m.i. daarin gelegen dat de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening zich in zijn bekende advies inzake het betrekken van de bevolking bij de vorming van het ruimtelijk beleid heeft laten inspireren door het Skeffington Report *People and Planning*, zonder zich voldoende te realiseren dat inspraak in het Nederlandse gemeentelijke bestel iets geheel anders zou zijn dan in Groot-Brittannië. In Nederland immers heeft het college van burgemeester en wethouders door zijn bevoegdheden van voorbereiding en uitvoering een zeer sterke positie tegenover de raadsleden-niet-wethouders. Deze zijn lang niet altijd in staat degelijk tegenspel te leveren tegen

hetgeen door het college van burgemeester en wethouders en het gemeentelijke bestuursapparaat wordt uitgedacht. Als de raadsleden al zo zwak staan, wat zou dan de inspraak kunnen betekenen? Wie de burgers meer bij het bestuur wil betrekken zal het gemeentelijke bestel niet zo kunnen laten zoals het is. Daarbij zijn er twee mogelijkheden. De bestaande monistische structuur wordt hervormd tot een meer dualistische, bijv. door het voorzitterschap van de raad los te koppelen van het voorzitterschap van burgemeester en wethouders en de burgemeesterlijke taak ten aanzien van de openbare orde en de politie. De andere mogelijkheid zou zijn om de bestaande monistische structuur meer serieus te nemen dan de gemeentewet in feite doet en wel door de raadsleden-niet-wethouders meer actief bij het gemeentebestuur te betrekken in bestuurscommissies naar het voorbeeld van het college voor de verlening van bijstand.
Er bestaat m.i. ook een nauw verband tussen de inspraakproblematiek en de binnengemeentelijke decentralisatie. Meer dan twintig jaar geleden hield de commissie-De Quay zich bezig met de afstand tussen het bestuur en de bestuurden in de grote gemeenten. Deze commissie deed voorstellen voor binnengemeentelijke decentralisatie. Deze voorstellen zijn door de regering overgenomen en zijn uiteindelijk in de gemeentewet opgenomen. Afgezien van wat in Rotterdam op dit gebied is gepresteerd is er niet veel terechtgekomen van de binnengemeentelijke decentralisatie.
Het is daarom nogal wonderlijk om niet te zeggen zorgelijk dat in de toelichting op de Rijksbijdragen- en rijkssubsidieregelingen vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen wordt beweerd dat het gemeentelijk niveau het niveau is waar inspraak en democratisering het meest tot hun recht komen.
Volgens de commissie-De Quay was nu juist het probleem hoe de afstand tussen gemeentebestuur en bestuurden kon worden verkleind. Daarom heeft het weinig zin over participatie te praten wanneer niet tevens de hervorming van de monistische structuur en de binnengemeentelijke decentralisatie meer serieus wordt aangepakt. Op grond van Rudolf Klein's wet ben ik geneigd aan te nemen dat kleine binnengemeentelijke bestuurseenheden van 5 tot 10.000 inwoners nu bij uitstek de bestuurskaders zijn waar inspraak en participatie op enigszins zinvolle wijze en zonder al te veel frustraties zouden kunnen plaatsvinden.

1. R. Klein, *Health services: the case for a counter bureaucracy* in *Towards participation in local services*, Fabian tract 419. Editor Stephen Hatch.

HOOFDSTUK II

Ochtendvergadering, algemene beraadslaging n.a.v. de preadviezen en antwoorden van de preadviseurs

Mr. J. Werner

Gaarne complimenteer ik de beide pre-adviseurs met de door hen afgeleverde werkstukken. Wij mogen de pre-adviseurs wel buitengewoon dankbaar zijn dat zij de tijd en energie hebben opgebracht om naast hun dagelijks werk een stuk praktijkervaring op schrift te stellen en dit wetenschappelijk te onderheien. Het preadvies van de heer Rothuizen geeft mij aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen. Daaraan voorafgaand wil ik naar aanleiding van dit preadvies een algemene vraag stellen. Bij het doornemen ervan moet het de lezer wel opvallen over hoeveel verschillende plannen wordt gesproken. Ik noem, zonder volledig te zijn, het structuurplan, bestemmingsplan, zowel globaal als in uitgewerkte vorm, streekplan, verbeteringsplan, herindelingsplan, vernieuwingsplan, onteigeningsplan, bouwplan. Is het niet mogelijk hierin enige lijn te brengen en eenvoud te betrachten, zodat het ook voor de betrekkelijke buitenstaander niet te ondoorzichtig wordt?

Het tempo waarin de stadsvernieuwing zich voltrekt laat te wensen over. Vraag is echter of het trage tempo van de stadsvernieuwing alleen kan en mag worden toegerekend aan een tekort aan juridisch instrumentarium.
Als ik bijvoorbeeld kijk naar de onteigening Kinkerbuurt (Rothuizen no. 14), eerste uitgewerkte plan, dan blijkt dat tussen het onteigeningsbesluit van de Raad en de overschrijving van de onteigeningsvonnissen ten hypotheekkantore 15 maanden liggen (13 augustus 1975–15 november 1976). Daarna echter komen de werkelijke problemen, en die zijn niet zozeer van juridische als wel van sociale aard. De panden zijn onteigend, maar niet ontruimd. En daar zit nu juist de pijn, voor de bewoners en de bedrijven.
Het tempo van de stadsvernieuwing wordt naar ik meen niet alleen bepaald door het (gebrek aan) juridisch instrumentarium maar ook door de mogelijkheden waarover een Gemeentebestuur beschikt om de bewoners te herhuisvesten en de bedrijven te verplaatsen.
In de praktijk valt op dat van gemeentewege wel de bewoners worden geholpen bij de herhuisvesting, doch de bedrijven in veel mindere mate. Mogelijk zal daarin via artikel 60 van de Wet op de stadsvernieuwing verbetering worden gebracht. Nu is het nog zo, dat de eigenaar/exploitant van het koffiehuis op de

hoek, de melkman en de rijwielhandel in de straat en de sigarenwinkelier op de andere hoek zich zelf maar moeten zien te helpen.
Het ontwerp van de Wet op de stadsvernieuwing stelt het belang van de bewoners centraal. Volgens de Memorie van Toelichting (pagina 41) "ligt het voor de hand de aanwezigheid van bedrijven in de te vernieuwen gebieden te bezien van het gezichtspunt van de bewoners uit." Dit lijkt mij een te eenzijdige benadering.

Een tweede opmerking betreft het beleid van de Kroon bij goedkeuring van gemeentelijke onteigeningsbesluiten. Rothuizen (no. 29) wijst erop dat dit beleid in menig opzicht terughoudend is en spreekt daarover zijn verwondering uit. Gaarne vestig ik de aandacht op de terughoudendheid van de Kroon als het gaat om onteigening van percelen, welke de Gemeente in der minne heeft aangekocht, veelal in het kader van artikel 17 der Onteigeningswet. De Kroon nu keurt geen onteigeningsbesluit goed ten aanzien van percelen waarvan de gemeente reeds de eigendom heeft verworven, zulks op grond van de overweging dat in dat geval de noodzaak tot onteigening ontbreekt. Dit standpunt kan in de praktijk leiden tot rechtsongelijkheid, vertraging bij de uitvoering van het plan, en lijkt bovendien onjuist. Immers onteigening heeft ten doel dat de onteigenende partij hetgeen onteigend moet worden in eigendom verkrijgt vrij van alle rechten en lasten (vgl. artikel 59 Onteigeningswet).
Als gevolg van het standpunt van de Kroon komt het thans veelvuldig voor, met name bij een bouwplan-onteigening, dat de bewoner van het ene perceel geconfronteerd wordt met de Onteigeningswet, doch zijn buurman met de Huurwet, zulks hoewel zij als bewoners van hetzelfde bouwblok moeten wijken voor hetzelfde bouwplan. De huurrechten van de ene bewoner gaan teniet door overschrijving van het onteigeningsvonnis ten hypotheekkantore, doch de buurman, die toevallig woont in een door de gemeente aangekocht pand, kan huurbescherming inroepen en lustig procederen tot in drie instanties over de vraag of een bouwplan in de zin van artikel 77 der Onteigeningswet al dan niet een wettelijk voorschrift is in de zin van artikel 18 sub e der Huurwet.
Over de rechtsongelijkheid die ontstaat ten aanzien van huurders van bedrijfsruimten zal ik nog maar zwijgen. In ieder geval komt het beleid van de Kroon in dit opzicht het tempo van de stadsvernieuwing niet ten goede.

De stadsvernieuwing kost veel geld. De komende Wet op de stadsvernieuwing voorziet daarin voor een goed deel. De gemeente moet echter over de middelen kunnen beschikken om de kosten zoveel mogelijk te beperken.
Wat is het geval? Artikel 25 der Woningwet – een instrument voor stadsvernieuwing bij uitstek – geeft B. en W. de bevoegdheid de eigenaar van een woning aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen. Indien de eigenaar in gebreke blijft aan de aanschrijving de voldoen kan deze van gemeentewege doch voor rekening van de eigenaar worden uitgevoerd.
Wat gebeurt er nu vaak in de praktijk? Nadat het Gemeentebestuur de aanschrijving heeft doen uitvoeren van gemeentewege en de kosten bij dwangbevel komt invorderen blijkt de eigenaar het perceel juist te hebben verkocht, in goede staat. De gemeente vist achter het net, want tegen de opvolgend eigenaar kan het dwangbevel niet worden tenuitvoer gelegd.

Het wordt tijd dat de wetgever terzake een wettelijke voorziening treft, zeker als wij straks gaan werken met aanschrijvingen tot verbetering, als bedoeld in het wetsontwerp 13835 tot wijziging van de Woningwet. De gemeente zou, na overschrijving van de aanschrijving ten hypotheekkantore, voor de gemaakte kosten een recht van verhaal moeten krijgen op het onroerend goed, op gelijke voet als een hypotheekhouder. Dan zouden de kosten, die de gemeenschap heeft gemaakt om een pand op te knappen, op het pand blijven drukken totdat die kosten weer terugkomen daar waar ze behoren.

J. Rothuizen

De heer Werner heeft in de eerste plaats gesproken over de vele planfiguren. Ondanks het feit, dat ik zelf nog nieuwe planfiguren heb bedacht, ben ik het met zijn vraag om eenvoudigheid en overzichtelijkheid na te streven wel eens. Ik heb met name ten aanzien van de stadsvernieuwing er voor gepleit meer aan te sluiten bij het bestaande stramien. Ik verwijs daarvoor naar bijlage I bij mijn pre-advies. Het is ook mijn kritiek op het ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing, dat bij het parlement is ingediend, en waarin een herindelingsplan en een verbeteringsplan buiten de rechtssfeer van de Wet op de ruimtelijke ordening zijn gehouden. Ik beschouw dat ontwerp van Wet eigenlijk niet anders dan als een soort wederopbouwwetje, dat zo snel mogelijk in een wel geïntegreerde ruimtelijke wetgeving zou moeten worden opgenomen. Het is dus waar, dat het aantal planfiguren in ons recht op het gebied van de ruimtelijke ordening groot is.
Daarnaast wees de heer Werner op de rol, die enige planfiguren bij de onteigening spelen. Daar is het de vraag of een globaal dan wel een uitgewerkt plan de basis moet zijn, of bij gebreke daarvan, een bouwplan. Daar komt nu nog bij, dat in de Wet op de stadsvernieuwing twee nieuwe plannen worden ingevoerd die ook onteigeningstitel zijn. Waarom wordt, zo vraag ik, in plaats daarvan niet teruggegrepen op de bestaande planfiguren van de Wet r.o.?
Met de heer Werner meen ik, dat er nog veel moet gebeuren om te trachten er enige orde in te brengen. Ik heb een poging gedaan, hier en daar, om daarvan blijk te geven.

Wat de stadsvernieuwing betreft, zegt de heer Werner terecht dat het niet alleen om het juridisch instrumentarium gaat. Ik heb mij in dit preadvies wel moeten richten op het juridisch instrumentarium; maar de sociale problematiek van de stadsvernieuwing gaat daar in feite aan vooraf en vormt dikwijls het kernprobleem. Misschien is mijn preadvies er schuldig aan, ook in het niet geheel juist aanhalen van een tekst uit een bekend rapport, namelijk dat van de commissie Van Veen, dat dit niet goed overkomt. Op blz. 131, waar ik dat rapport heb aangehaald, staat dat ruimtelijke ordening is het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks *ten nutte* van die samenleving. Dat citaat is niet geheel juist. Het zou van weinig gevoel getuigen voor de sociale problematiek en de participatie van de bevolking bij het zoeken naar oplossingen, als we alleen maar spraken over *ten nutte* van de samenleving. De ruimtelijke ordening is er niet slechts ten nutte van

de samenleving, de ruimtelijke ordening is er *ter wille* van de samenleving. Dat had er moeten staan.
De sociale problematiek in de stadsvernieuwing heeft verschillende achtergronden en aspecten. Zo is er bijvoorbeeld enerzijds de specifieke sociaal-economische problematiek t.a.v. de kleine bedrijven; maar aan de andere kant is er het algemene sociale probleem, in de meer bekende zin, dat allerlei mensen in de knel raken. Dat daarbij nog problemen komen, o.a. door het standpunt van de Kroon bij onteigening, in zoverre dat gemeente-eigendommen er niet in begrepen zijn, compliceert de oplossing van de sociale vragen.
Ik ben het op dit punt helemaal met de heer Werner eens. Het feit dat gemeente-eigendommen niet in onteigening meelopen, zodat verschillende ontruimingstitels ontstaan met uiteenlopende procedures, waardoor het herhuisvestingsprogramma wordt vertraagd – dat is in de praktijk wel gebleken, o.a. in de Spaarndammerbuurt in Amsterdam – is sociaal een rare zaak. Wat gebeurt er namelijk? Voor een ontruimingsprogramma voor een project van enige omvang moet de gemeente zeker een jaar uittrekken. Als procedurele kwesties de regelmatige voortgang verstoren, ontstaan in een straat lege woningen boven volle woningen, of omgekeerd, lege panden naast volle panden.
Dit heeft tot gevolg, dat voor de buurt gedurende langere tijd een situatie ontstaat die voor het gezinsleven en voor het wijkleven en voor alle sociale leven funest is. Ik wil graag de gedachte van de heer Werner ondersteunen, dat juist om sociale redenen ook in onteigening gemeentepanden worden betrokken, zodat ontruiming en herhuisvesting op een eenvoudiger wijze kan worden bewerkstelligd en er geen verschillen in rechtsbedeling ontstaan.
Welbeschouwd is onteigening zelf ook een sociaal middel, met het oog op de vervanging van een absoluut onvolwaardig woonklimaat. Aan dat aspect zou meer aandacht kunnen worden gegeven om in het tempo van de stadsvernieuwing meer duidelijkheid te brengen. Nú is het zo, dat men op een inventieve wijze om juridische redenen, als men in het proces van stadsvernieuwing enige continuïteit wil bevorderen, bouwplanonteigening en bestemmingsplan-onteigening geforceerd in serie moet schakelen, rekening houdend met de lange procedures van voorbereiding, vaststelling en goedkeuring van een bestemmingsplan en de uitwerking daarvan.
Dat levert het volgende beeld op. Vóór de ter visie legging van een bestemmingsplan moet men eerst met een bouwplanonteigening komen – dan is er tenminste een start. Na de ter visie legging kan men zowel een globaal als een gedeeltelijk uitgewerkt plan maken om te trachten dat eerste uitgewerkte deel tegelijk met de goedkeuring van het globale bestemmingsplan rond te krijgen, samen met de goedkeuring van de daarmee parallel lopende bestemmingsplanonteigening. Dat kan alleen als departement en Raad van State procedureel alle medewerking verlenen. De derde fase is dat men met normale uitwerkingsplannen na goedkeuring van het globale plan, op onteigeningsbasis verder gaat.
Het is een beetje zo, dat de hogere overheid soms wel mag, wat aan de lagere niet wordt toegestaan. Het wetsontwerp voor Midden-Delfland biedt, in afwijking van de Onteigeningswet, voor Midden-Delfland een onteigeningstitel op het globale plan van de werken, die voor het gebied tot stand moeten komen. Daar is verder niets voor nodig. Dat staat in duidelijke tegenstelling tot het onteigenings-

beeld t.a.v. globale bestemmingsplannen. Een vraag zou kunnen zijn, nu het B.R.O. sedert kort van de gemeente verlangt, dat bij de globale bestemmingsplannen mogelijke eindvormen worden gegeven, of dat niet een ondersteuning kan zijn om aan dat globale plan weer een betere werking, ook ten aanzien van onteigening, te geven. Dan zouden we ook sociaal t.a.v. de fasering van de stadsvernieuwing hopelijk wat verder kunnen komen.

Nog een opmerking over de bedrijven en de bewoners. Wat de heer Werner zei is juist. De herhuisvesting van bedrijven is over het algemeen bijzonder moeilijk. Ik hoop, dat art. 60 van de Wet op de stadsvernieuwing daar een oplossing voor kan bieden. In ieder geval ligt het materiaal om een oplossing te vinden, althans naar mijn inzicht, in Den Haag. Want vier jaar geleden heeft een collega van de heer Werner een commissie voorgezeten in Amsterdam, die daarover een rapport heeft opgesteld. Dat rapport is in interdepartementaal overleg betrokken en het is mij ook wel bekend, dat het ministerie van economische zaken op zorgvuldige wijze tracht van art. 60 een goed uitvoeringsartikel te maken. Maar we moeten afwachten. Vooralsnog is het bijzonder moeilijk om voor bedrijven die niet rechtstreeks in een onteigening zijn betrokken, maar die onder de schaduw van het proces liggen, regelingen te treffen.
Wat gebeurt er dan? Dan vragen die bedrijven liever om onteigening. Ze vragen er soms toch al liever om, omdat zij tijdens het proces van veroudering van de oude stadswijken geleidelijk hun klanten verliezen. De ondernemer, die de meer draagkrachtige mensen de stad uit ziet trekken, investeert niet meer. Het is een soortgelijk probleem als professor De Haan beschreven heeft over de waardebepaling bij toepassing van het voorkeursrecht ten aanzien van het landelijk gebied, dat in de schaduw van de verstedelijking komt te liggen. Als in de omgeving van de stad landelijk gebied in de sfeer van de bebouwing gaat komen, investeert de landbouwer niet meer en gaat zijn bedrijf achteruit. Dat geldt ook voor de middenstander in de schaduw van de stadsvernieuwing. Zijn inkomsten gaan achteruit en als hij over vijf of zes jaar onteigend wordt, ontvangt hij een lagere schadevergoeding.
Maar waarom zouden wij eigenlijk iedereen moeten gaan onteigenen? Omdat we geen betere middelen hebben? Ik geloof inderdaad dat hier een studieveld ligt – het is erg goed dat de heer Werner daar op wijst – waar nog heel wat aan moet gebeuren.
Tenslotte artikel 25 van de Woningwet. Vóór de Woningwet van 1965 was het wel mogelijk aan te schrijven, maar de opvolgende eigenaar was helemaal niet gebonden. De wetgever heeft in de nieuwe Woningwet artikel 25 lid 4 opgenomen, ingevolge welke bepaling een opvolgende eigenaar gebonden is aan de aanschrijving. Maar terecht zegt de heer Werner, dat als de gemeente zelf tot uitvoering moet overgaan en vervolgens de eigenaar het pand verkoopt, het verhaalsrecht van de gemeente op die nieuwe eigenaar nog steeds niet wettelijk is geregeld.
Ik ben dankbaar voor de opmerkingen van de heer Werner, omdat hij de vinger heeft gelegd op enige wonde plekken, waarvoor ook naar mijn oordeel een oplossing moet worden gezocht.

Prof. Mr. J. Wessel

Gaarne wil ik de beide preadviseurs een bijzonder compliment maken voor het in kaart brengen van dit nieuwe onderdeel van het bestuursrecht, door hen terecht ruimtelijk bestuursrecht genoemd. Zij hebben pionierswerk verricht en een goede systematiek tot stand gebracht. Over – en vooral naar aanleiding van – de preadviezen wil ik graag een paar korte opmerkingen maken. Er zijn tussen recht en beleid twee bewegingen te constateren, één van het recht naar het beleid en één van het beleid naar het recht. Op grond van de eerste manifesteert zich het bestuursrecht als beleidsinstrument, op grond van de tweede is er een streven naar juridificatie van het beleid. Deze bewegingen grijpen ineen en leiden tot een boeiend huwelijk tussen recht en beleid; in de komende jaren valt daar voor bestuursjuristen veel werk aan te verzetten.

Bij lezing van de preadviezen rijst de vraag welke relaties er tussen het meer algemene bestuursrecht en het staatsrecht en het bijzondere ruimtelijke bestuursrecht gelegd kunnen worden. Welke bijdrage zou er vanuit het algemene bestuursrecht en het staatsrecht geleverd kunnen worden tot oplossing van de problemen van het ruimtelijk bestuursrecht? Hierover zou ik – bij wijze van indicatie – het volgende willen opmerken:

a. Er is behoefte aan juridificatie van beleidsvorming en beleidsvaststelling en aan regels voor de onderlinge verhouding van beleidsdocumenten. Met name het verschijnsel van de samenloop, dat met betrekking tot wettelijke voorschriften ook al eens in onze vergaderingen (1963) aan de orde is geweest, doet zich voor bij alle beleidsdocumenten, met name ook bij nota's en plannen. De vraag rijst of de juridische voorrangsregels daarbij bruikbaar zijn. Men denke bijvoorbeeld aan de verhouding tussen het algemene en het bijzondere. Meer concreet gaat het over het soort vragen die wij in juridisch verband vinden bij de verhouding tussen de Wet op de ruimtelijke ordening en de landbouw- en waterstaatswetgeving. Men denke bijvoorbeeld aan het geval van de compartimenteringsdijk bij Vlaardingen. De heer Brussaard heeft dit punt aangestipt op blz. 87 van zijn preadvies. Ik zou hem willen vragen hoe hij over verbreding van deze probleemstelling tot beleidsdocumenten denkt.

b. In de tweede plaats zal er een oplossing moeten worden gevonden voor de behoefte aan afspraken (blz. 97); afspraken zoals die welke ten tonele zijn gevoerd als basis-akkoorden en afspraken tussen departementen en rijksdiensten onderling. Er is hier behoefte aan regels voor bestuursovereenkomsten.

c. Verder is er behoefte aan bezinning op diverse planfiguren, met name ook op de daaraan te verbinden procedures en rechtsgevolgen. In hoeverre is hier sprake van instructienormen of van waarborgnormen, in hoeverre bevatten ze slechts aanbevelingen?

d. Ook de Wet op de ruimtelijke ordening biedt tal van onderwerpen die nadere bezinning en uitdieping vragen. Men denke bijvoorbeeld aan het verschijnsel van de anticipatie. Men zou bijvoorbeeld kunnen vragen naar de verhouding tussen anticipatie en terugwerkende kracht, zowel bij regelingen als bij beschikkingen. Nadere studie verdient voorts de grens tussen plan en regeling, mede in verband met het verschijnsel van de gebruiksverordening of de leefmilieu-

verordening van Rothuizen. Daarbij dient ook de problematiek van de schadevergoeding te worden betrokken.
e. Staatsrechtelijk interessant is vooral de kwestie van de amenderingsmoties, door Brussaard ten tonele gevoerd op blz. 53 en 58 e.v. en de geringe invloed die daarbij is toebedacht aan de Eerste Kamer. Brussaard geeft voor de oplossing een aantal alternatieven. Ik zou me hier willen uitspreken voor een combinatie van de door hem aangedragen oplossingen. Ik zou het thans toegepaste systeem van amenderingsmoties vergezeld willen doen gaan van een goedkeuringswet. Deze wet behoort slechts een verklaring van instemming te zijn met het beleid "as such", een positieve legitimatie van het beleid, zonder dat dit beleid de status van wet verkrijgt.
Uit de preadviezen blijkt voorts duidelijk dat het ruimtelijk bestuursrecht wordt gekenmerkt door complexiteit en onzekerheid. Rothuizen vermeldt dit ook op blz. 113. De vraag is wat daarop het antwoord van de bestuursjurist moet zijn. Mijns inziens zijn er vooral twee principe-antwoorden nodig: flexibiliteit en het efficiënt inzetten van mensen en middelen. Het lijkt verstandig om een flexibele strategie te ontwikkelen, die – naast de nodige vaste elementen en beginselen – gebruik maakt van de grote verscheidenheid van geledingsmogelijkheden die ons bestuurlijk arsenaal kenmerken. Ter illustratie zou ik willen noemen:
– Ons bestuurlijk systeem: dit kan variëren van een geheel open systeem met inspraak en participatie – de voorzitter heeft er zojuist zijn knappe openingsrede aan gewijd – tot een geheel gesloten circuit, waar grote geheimhouding blijft heersen.
– De normering: deze kan vaag zijn in de vorm van beleidsuitspraken of vrij vast in de vorm van heel specifiek geredigeerde rechtsregels.
– De ruimte: deze kunnen we met globale dan wel gedetailleerde plannen te lijf gaan.
– De tijd: we kunnen werken met lange termijn plannen en met korte termijn plannen.
– Organisatorisch kan men hiërarchisch of nevengeschikt, op centraal rijksniveau of gedecentraliseerd werken, zowel facetmatig als sectoraal, zowel bestuurlijk als ambtelijk.
– Wetten kunnen het karakter dragen van een kaderwet of een zeer gedetailleerde regeling bevatten, procedures kunnen globaal of minutieus geregeld zijn.
– Ook de overige bestuurlijke en juridische instrumenten kunnen uit een oogpunt van geledingsmogelijkheden bezien worden.
Mij beperkend tot de hierboven vermelde organisatorische geledingen, wil ik er op wijzen dat we in ons staatsbestel vooral werken op het niveau van het Rijk en op dat van de Gemeenten. Dit komt ook in de keuze van de preadviseurs voor vandaag goed tot uitdrukking. Eén niveau is hier eigenlijk onvoldoende vertegenwoordigd – het provinciaal niveau. Ik ben van mening dat dit niveau zeer grote toekomstperspectieven heeft. Hoewel gezegd kan worden dat de Gemeente dichter bij de burgers staat – maar let wel: dit zijn alleen die burgers die in die Gemeente wonen – en hoewel men mag aannemen dat men op rijksniveau een beter overzicht heeft over het totale veld van ons binnenlands bestuur, heeft de provincie vooral in organisatorisch opzicht een groot aantal voordelen zowel boven Gemeente als Rijk. Men zal er m.i. verstandig aan doen om in de toekomst

vooral taken en bevoegdheden aan dat niveau toe te kennen en slechts bij gebleken noodzakelijkheid op een ander niveau te gaan opereren. Dit betekent nog niet dat de provincie momenteel reeds voor zulke extra taken is berekend. Wanneer we alleen maar even denken aan de bestemmingsplanprocedure, de organisatie van de P.P.D.'s, de behandeling van bezwaarschriften, dan laat zich denken dat er daar nog het een en ander valt te verbeteren. In verband met deze problematiek zou ik de aandacht willen vestigen op de cursus over Bestuurlijke reorganisatie en ruimtelijk beleid op provinciaal niveau die van 2 tot 4 maart in Delft wordt gehouden onder auspiciën van de Stichting postdoktoraal onderwijs in het bouwen en het Instituut voor Bouwrecht.
Behalve met een flexibele strategie zullen we moeten werken met een efficient gebruik van bestuurskracht. We zullen onze aandacht moeten concentreren op de sleutelprocessen in onze samenleving en moeten trachten daarop invloed uit te oefenen. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan mobiliteit en werkgelegenheid. Gezocht moet worden naar bepaalde knooppunten in de maatschappelijke besluitvorming waarbij het bestuur goed beveiligd en effectief moet kunnen optreden. Wanneer we trachten alles te omspannen in plannen en regels zullen wij naar ik vrees veel van onze bestuurskracht verspillen. Het lijkt mij derhalve een grote taak die vitale knooppunten op te sporen. Daartoe zal er nog veel meer aan onderzoek moeten worden gedaan.
Met deze bijdrage heb ik van mijn belangstelling blijk willen geven. Als het mogelijk is zou ik graag op sommige punten een reactie van de preadviseurs ontvangen.

Mr. W. Brussaard

Mijnheer de voorzitter, de heer Wessel heeft nogal wat overhoop gehaald, en dat in een tempo dat het je bijna onmogelijk maakt het met schrijven bij te houden. Hij heeft dacht ik wel duidelijk gemaakt en nog eens benadrukt, wat ook ik in mijn preadvies heb willen accentueren, n.l. dat we aan het begin staan van een ontwikkeling, waarvan sommige onderdelen al wat duidelijker zijn, maar andere nog in een zeer vaag stadium verkeren. Er is inderdaad, dat heeft de heer Wessel ook aangevoerd, heel wat dat nog lang niet aan het eind van zijn ontwikkeling is. We kunnen daarmee dan ook niet veel anders doen dan signaleren wat er nu gebeurt en constateren dat we nog een heel stuk verder moeten. Ik wil graag beginnen met in te gaan op de constatering, dat de provincie onvoldoende vertegenwoordigd is in deze preadviezen. Dat is, lijkt mij, juist. De beide preadviseurs hebben zich ieder van een andere kant met de provincie bemoeid zonder dat de provincie zelf de kans gehad heeft te zeggen wat ze er van vindt. Ik hoop dat de heer Harinck vanmiddag dit zal opnemen en zal laten blijken hoe hij over de rol van de provincie in deze denkt. Ik dacht dat wel duidelijk geworden is uit beide preadviezen, al schrijven wij er van een afstand over, dat wij allebei de provincie erg belangrijk vinden in de ruimtelijke ordening. Wij zien op het ogenblik ook duidelijke tendenzen, dat de ontwikkeling waarbij de provincie een centrale rol in het beleid speelt, steeds sterker wordt. Dat daar ook organisatorische voordelen aan vast zitten is iets waar ik niet zo op gewezen heb, maar wat inderdaad waar is.

Een volgend punt waarop ik graag wilde ingaan is de relatie tussen het ruimtelijk bestuursrecht en het algemeen bestuursrecht. De heer Wessel heeft, met als voorbeeld de compartimenteringsdijk, gewezen op het naast elkaar bestaan van de ruimtelijke wetgeving en een veelheid van andere wetgevingen (blz. 87 van mijn preadvies). De heer Wessel heeft gevraagd of het al mogelijk is om tot een veralgemenisering van de probleemstelling te komen. Er zijn twee opmerkingen die ik daarover wil maken.

In de eerste plaats wil ik iets zeggen over de plaats van het ruimtelijk bestuursrecht in het totaal van het bestuursrecht. Het lijkt me dat ik hiervoor vooral moet verwijzen naar de ideeën die prof. De Haan hierover heeft en die te vinden zijn in één van de bijlagen van het rapport van de Werkgroep coördinatie wetgeving onroerend goed. Daarin geeft hij een beeld van een uit drie boeken bestaand systeem van administratiefrechtelijke wetgeving (de heer De Haan denkt zeer systematisch en hij deelt dat onderwerp dan ook graag in in wetboeken): een *algemeen deel*, waarover in het administratiefrecht het meest bekend is en waar deze vereniging ook tot nu toe het meest over gepraat heeft; een deel dat je zou kunnen aanduiden als *het facetrecht*, wat hij in een zestal gebieden indeelt waarvan het ruimtelijk bestuursrecht er één is; tenslotte een derde boek dat de *sectorwetgeving* omvat, waarbij wordt aangesloten op de indeling in departementen en onderdelen van departementen (hierin kan men de wetgeving van de verschillende sectoren onderkennen). Het is duidelijk dat een dergelijke indeling geen scheiding, wel een onderscheiding, betekent; er lopen uiteraard lijnen dwars door deze drie boeken heen. Het lijkt mij als eerste aanzet, als gedachtenconstructie op basis waarvan we verder kunnen komen met dit probleem een hele goede aanzet.

Het tweede waar ik op wil wijzen is dat, wat ik in mijn preadvies de *tweesporigheid* heb genoemd, het naast elkaar staan van het ruimtelijk planningsproces en het planningsproces in de verschillende sectoren, en in het verlengde daarvan het verschijnsel dat ook besluitvorming over ruimtelijk relevante sectoraangelegenheden verloopt langs twee lijnen, n.l. in het kader van de ruimtelijke wetgeving en van de desbetreffende sectorwetgeving. Ik wil daarbij met name de aandacht vestigen op het feit, dat er in mijn ogen een nieuwe rechtsregel in ontwikkeling is, die inhoudt dat facet- en sectorwet naast elkaar staan en elkaar niet opzij kunnen zetten. Ik heb beargumenteerd waarom die twee dingen elkaar ook niet opzij kunnen zetten, al ben ik me er van bewust, dat daarmee het laatste woord beslist nog niet gezegd is. Het is een eerste voorzet en het lijkt mij inderdaad één van die punten waarvan ook de heer Wessel aanbevolen heeft daar de studie op voort te zetten. In feite gebeurt dat ook dagelijks als er op rijksniveau op het ogenblik op vele plaatsen wetgeving ontworpen wordt, want dan spelen daar impliciet dit soort problemen mee.

J. Rothuizen

Ik hoef aan de woorden van de heer Brussaard niet veel toe te voegen. Iets wil ik zeggen over complexiteit, onzekerheid en flexibiliteit, zij het slechts een kleine aanzet. Naar mijn gevoel is het probleem dat, wanneer we zuchten onder

de complexiteit, we het, als we het flexibel willen houden, bijna niet eenvoudig kunnen maken. De heer Wessel heeft daar ook op gewezen toen hij sprak over de normering, de geledingsmogelijkheden, lang en kort, globaal en gedetailleerd, centraal en decentraal enz. Ik ben me daarvan bewust en mag misschien in dat verband terugwijzen naar de opmerkingen van de heer Werner over de vele planvormen en mijn antwoord daarop. Terecht vindt de heer Wessel het in kaart brengen van beide, complexiteit en flexibiliteit, belangrijk.
Professor Wessel heeft ook gesproken over plan en regeling. Plan, regeling en beschikking zijn steeds meer in elkaar overlopende rechtsvormen. Ik heb het me in het preadvies gemakkelijk gemaakt door – bij het Arob-beroep – te zeggen, dat men door wetsduiding het bestemmingsplan onder het Arob-beroep kan brengen, (blz. 179). Maar daarmee is de zaak als zodanig niet uit de wereld, zoals uit het volgende voorbeeld blijkt. Als een bestemmingsplan geen regeling is, maar de leefmilieuverordening, waarvan ik heb gezegd dat zij de mindere van het plan is, wél als een algemene regeling moet worden gezien, dan roept dit bij nadere beschouwing van de rechtsgevolgen en van de onderlinge verhouding van die beide, ongetwijfeld vragen op. Ik kom er ook niet uit en ondersteun het betoog van de heer Wessel, dat het heel zinvol zou zijn als we ons er verder in verdiepen om tot meer duidelijkheid te komen.

Prof. Mr. S. F. L. Baron Van Wijnbergen

Ik zou ook graag willen beginnen met het uitspreken van mijn bewondering voor de beide preadviezen, de briljante samenvatting van Brussaard van wat er aan boeiends aan de hand is op rijksniveau, de scherpzinnige en heldere analyse van Rothuizen van het misschien nog ingewikkelder terrein van alles wat er op het gebied van het locale bestuur met de ruimtelijke ordening gebeurt.
Ik zou eerst naar aanleiding van het preadvies van Brussaard een enkele opmerking willen maken. Hij citeert op blz. 10 van zijn preadvies de definitie van "bestemming" van De Haan zonder commentaar. Wellicht neemt hij hem over. Deze definitie is ook overgenomen in het rapport van de commissie-De Haan. De bestemming wordt aangeduid als de vaststelling van het doel van het gebruik van onroerend goed en het eenmaal vastgestelde doel zelf. Deze definitie gaat kennelijk terug op artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening, dat bepaalt, dat de bestemming de doeleinden omschrijft, waarvoor de in het bestemmingsplan begrepen grond met het oog op een goede ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente mag worden gebruikt. Deze omschrijving is kennelijk onjuist. Als er in een bestemmingsplan een woonwijk wordt geprojecteerd gaat, als het een agrarisch gebied betreft, de agrariër gewoon door met zijn agrarisch werk. Hij mag de grond blijkbaar ook voor dat agrarische werk blijven gebruiken. Het is dan ook niet vreemd, dat een deskundig auteur als Bos in zijn artikel over het procesmatige bestemmingsplan wel begint met het noemen van deze bestemmingsdefinitie maar dan als het ware ongemerkt overgaat op zijn eigen definitie die zegt dat de bestemming het uit een oogpunt van planologie meest doelmatige gebruik van de grond aangeeft. Dus niet het gebruik dat er van mag worden gemaakt, maar een waardering.

Ik zou deze definitie wat willen parafraseren en in plaats van gebruik van de grond willen spreken van functie van de grond. Bij bestemmingen als bijvoorbeeld "natuurgebied" is het niet duidelijk wat men met het begrip gebruik moet gaan doen. Het begrip functie is daarbij echter wel bruikbaar. De bestemming geeft de functie aan, die de grond bij en na realisering van het bestemmingsplan moet gaan vervullen of, als het een conserverende bestemming betreft, de functie die de grond moet blijven vervullen. Daaruit blijkt dan ook dat de bestemming als activiteit een bestuursbesluit is, waar beleid mee wordt aangeduid. Dit is dus geheel iets anders dan datgene wat De Haan de privaatrechtelijke bestemming noemt. Het kan derhalve ook niet juist zijn dat de bestemming zich in twee verschijningsvormen – de privaatrechtelijke en de publiekrechtelijke – voordoet. Het zijn twee geheel verschillende dingen.
Omdat met name, in navolging van De Haan, de trits bestemming, inrichting en beheer nogal veel wordt gebruikt lijkt het mij toch goed om uit te gaan van het begrip bestemming, zoals dat in de ruimtelijke ordening wordt gebruikt, waarbij ik er nog aan wil toevoegen dat bij dit bestemmingsbegrip ook de voorschriften een essentieel element zijn, n.l. de verplichting, die meteen in het leven wordt geroepen, om het gebruik dat de toekomstige functie van de grond kan verhinderen na te laten.
In dit verband wijs ik nog op een passage eveneens op blz. 10 over de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening en wel van de regeling van de bestemming en het gebruik van gronden naar het streven tot het best denkbare evenwicht van ruimte en samenleving. De uitdrukking regeling van de bestemming en het gebruik van gronden zal men echter nergens in de wetgeving tegenkomen, noch in de oude Woningwet noch in de Wet op de ruimtelijke ordening. Het enige dat wordt geregeld is het gebruik. Die uitdrukking komt kennelijk uit het rapport van de commissie-Van den Bergh, nog steeds een bijzonder boeiend stuk, hoewel hier en daar wel wat onduidelijk. Onder meer juist over dat begrip bestemming.
Een volgende opmerking wil ik maken naar aanleiding van hetgeen op blz. 38 over de provinciale planologische commissie wordt gezegd met betrekking tot het streekplan. De oorzaak van het nog niet goed functioneren van die commissie wordt gezocht in het feit, dat de vertegenwoordigers van de rijksdiensten te weinig informatie zouden verschaffen over datgene wat bij hun dienst leeft. Zou het ook niet zo zijn – ik heb mij dat tenminste laten vertellen – dat het ook ontbreekt aan het voldoende los komen van die wettelijke vertegenwoordigers van hun sector? Hierdoor zou een werkelijk gezamenlijk oordeel in de commissies nauwelijks van de grond komen. Het blijft er dan bij dat er verschillende meningen afkomstig uit verschillende sectoren naast elkaar staan. Dit leidt dikwijls tot tegenstrijdigheden in de adviezen.
Wanneer het op blz. 79 gaat over het meer greep krijgen van het centrale gezag, het hogere gezag in het algemeen, met name op de gemeentelijke activiteiten, wordt er wat te veel vertrouwd op het huidige art. 40 van de Wet op de ruimtelijke ordening. Dit artikel functioneert eigenlijk nauwelijks meer. Als men ziet dat in de laatste jaren van de Woningwet 1901 volgens de gegevens van de centrale directie van de Volkshuisvesting, beslissingen omtrent goedkeuring van door Gedeputeerde Staten vastgestelde plannen, in de orde van grootte lagen van vijftig per jaar, terwijl er nu vrijwel geen enkel plan meer door Gedeputeerde

Staten wordt vastgesteld, kan men zich afvragen of er aan dat machtsmiddel, ook al moet dat bij voorkeur op de achtergrond werken, wellicht iets ontbreekt. Men moet misschien met de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening menen, dat dit zou kunnen komen doordat nu de gemeenteraad bevoegd blijft het plan vast te stellen. Daardoor worden de verantwoordelijkheden onduidelijker en komt de werking van het artikel in de knoop.
Ik zou ook een wat meer algemene vraag willen stellen. In het bijzonder boeiende betoog van Brussaard heb ik me afgevraagd waar eigenlijk de inspecteur voor de ruimtelijke ordening is gebleven. Deze inspecteur is altijd een omstreden figuur geweest. Reeds bij het interdepartementaal overleg ter voorbereiding van de wet was het zo, dat bij het ter sprake komen van de inspecteur de vertegenwoordiger van Financiën voor de eerste en de laatste keer zijn rode potlood ophief. De rest van de wet ging blijkbaar langs hem heen. Hier werd echter een nieuwe functie ingesteld en dat zou geld gaan kosten. Die dreiging is bezworen. Toen kwamen er echter bij de behandeling in de Kamer bezwaren. Men zag in deze functionaris een werktuig van het centrale gezag en een symptoom van centralisatie. Een merkwaardige opmerking, zeker achteraf, omdat het voornaamste bezwaar dat aan de Wet op de ruimtelijke ordening kleeft nu juist is, dat deze wet te weinig bevoegdheden aan het centrale gezag heeft toegekend. De inspecteur was in de eerste plaats bedoeld voor wat wij thans de verticale coördinatie zouden noemen. De inspecteur zou enerzijds bij de provincies en de gemeenten het landsbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening moeten verkopen en anderzijds zou hij de gedachten die leven bij provincies en bij gemeenten naar boven moeten doorgeven. Bij alle discussies over het complementair bestuur wordt over de functie van deze inspecteur nauwelijks meer gesproken. Ik vraag me af wat hij eigenlijk van deze taak heeft terecht gebracht. Hij heeft ook nog de functie van toezichthouder op de naleving van de wet. Ook bij deze taak kan men vraagtekens zetten. In noot 2 bij hoofdstuk 3a heeft Brussaard de enorme getallen genoemd, door de Rijksplanologische Dienst zorgvuldig verzameld, over de anticipatie. Tienduizenden gevallen. Naar mijn idee moet een groot gedeelte daarvan in strijd zijn geweest met de wet. Over elk van die gevallen heeft de inspecteur geadviseerd. Zijn het alle negatieve adviezen geweest? In ieder geval lijkt het mij dat deze taak voor de inspecteur toch vrij frustrerend moet zijn geweest. Ik zou nu willen vragen of Brussaard iets zou kunnen zeggen over de functie van de inspecteur zoals hij deze ziet. Wellicht is dit wat moeilijk voor hem, want de inspecteurs behoren tot zijn dienst. Ambtenaren hebben tegenwoordig echter een veel grotere vrijheid van spreken dan in vroegere tijden.
Dan nog enkele opmerkingen over het preadvies van Rothuizen. Ik ben bijzonder verheugd over zijn beschouwingen waarin hij betoogt dat het bestemmingsplan wel degelijk mede een instrument is voor inrichting en beheer. Ik heb mij altijd verbaasd over hen die aan de wetgever verweten, dat hij alleen maar de "bestemming", zoals men dat dan noemde, had geregeld en niets over inrichting en beheer had gezegd. Als het bestemmingsplan niet een zeer belangrijk instrument zou zijn zowel voor inrichting als voor beheer, zou het bijvoorbeeld in het geheel geen zin hebben om een bestemmingsplan te laten voortbestaan nadat het is gerealiseerd. Uit de beschouwingen van Rothuizen blijkt ook heel duidelijk dat het onvolledig is als men de Wet op de ruimtelijke ordening kenschetst als

een procedurewet. De wet geeft niet alleen procedures, maar ook belangrijke instrumenten waarvan, ik meen dat dit ook uit het preadvies van Rothuizen kan worden opgemaakt, de bruikbaarheid nog lang niet volledig is beproefd.
Dan brengt Rothuizen op blz. 121 en elders ook het complementair bestuur ter sprake. Naar mijn mening is het complementaire bestuur een van de fundamentele uitgangspunten van de Wet op de ruimtelijke ordening geweest. Ik zou een kleine passage uit de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer willen voorlezen. We lezen daar:

"De ruimtelijke ontwikkeling is een dynamisch proces. De activiteit van de besturen die deze ontwikkeling ordenen blijft voortduren, waarbij de werkzaamheden van de verschillende bestuursorganen elkaar over en weer beïnvloeden. Gemeentebesturen maken bestemmingsplannen voor hun gemeente op grond van een daaraan voorafgaand onderzoek. Naar gelang de omstandigheden zich wijzigen en er meer gegevens ter beschikking komen zullen deze plannen aangepast en gewijzigd moeten worden. Tot deze meerdere gegevens behoren ook de uitkomsten van het planologisch onderzoek betreffende de streek en die betreffende de nationale ruimtelijke ordening. Naar gelang deze gegevens bekend worden en in streekplannen worden geconcretiseerd, zullen de gemeentebesturen met deze gegevens rekening houden bij de aanpassing van de gemeentelijke plannen. Anderzijds zullen de provinciale besturen de streekplannen eveneens voortdurend moeten wijzigen en aanpassen. Ook de gegevens die het gemeentelijk planologisch onderzoek verschaft zullen voor de aanpassing van streekplannen van belang blijken te zijn. Voor de nationale ruimtelijke ordening geldt uiteraard hetzelfde. Er is dus een voortdurende wisselwerking tussen de planologische activiteit van de gemeente, van de provincie en van het Rijk, terwijl voorts deze drievoudige bestuursactiviteit en de zich ontwikkelende werkelijkheid elkaar voortdurend beïnvloeden."

Daar wordt eigenlijk complementair bestuur beschreven vóórdat die term nog was uitgevonden.
Rothuizen heeft op blz. 175 op een mij bijzonder aansprekende wijze deze gedachte verder uitgewerkt in de eerste volle alinea. Daar geeft hij zowel aan de provincie als aan de gemeente een duidelijke plaats en een duidelijke verantwoordelijkheid in die zin, dat hij zegt, dat de provincie zich bij de voorbereidingen van beslissingen dient te vergewissen van de geldende en in voorbereiding zijnde gemeentelijke beleidsplannen en niet zonder noodzaak en zonder argumenten van het vastgestelde gemeentelijke beleid zal mogen afwijken. Eenzelfde houding wordt vervolgens van het rijk jegens de provincies verwacht. Dit is, lijkt mij, een logische consequentie van de gedachte die aan de Wet op de ruimtelijke ordening ten grondslag ligt. Als die gedachte in de praktijk zou worden gebracht zou dat ook een bijdrage kunnen zijn tot grotere zekerheid waarover hier reeds is gesproken.
Tenslotte zou ik nog enkele opmerkingen willen maken over de bestemmingsplanprocedure, met name over goedkeuring en beroep. Ik heb grote bewondering voor de verhelderende analyse die Rothuizen heeft gegeven over de begrippen rechtsbescherming en beroep en hun verschillende functie, waarbij hij de afwe-

ging van belangen heeft gesteld tegenover de harmonisatie van het overheidsbeleid. Als men nu ziet tot welk resultaat hij komt – en dat is hetzelfde resultaat als is neergelegd in het advies van de RARO van het vorige jaar, een advies dat intussen al wat weerstanden heeft opgewekt – dan maakt het schema van hoe het nu worden moet een veel ingewikkelder indruk dan de tegenwoordige situatie. Maar dat is natuurlijk maar schijn. De schorsende werking van het beroep ontbreekt bij de nieuwe toestand.
Een rechtsmatigheidsberoep bij de Raad van State wordt ingesteld. Daar heb ik toch wel problemen mee. Ik zeg het erg voorzichtig en het is nog maar een voorlopige mening. Ik vraag mij n.l. af of de belangenafweging wel voldoende tot haar recht kan komen bij deze rechtmatigheidstoetsing. Ik meen dat in veel gevallen de belangenafweging van de Kroon op advies van de Raad van State verder gaat dan hetgeen een rechter zou kunnen doen. Ik verwijs hier naar de beschouwingen van Kan in de Langemeijer-bundel. In feite zijn de beslissingen van de Kroon op het gebied van bestemmingsplannen in veel gevallen geen rechtmatigheidsbeslissingen. Zij hebben een bestuurlijk karakter. Nu moet het mij van het hart, dat het mij nog steeds niet duidelijk is, hoe de afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, die geen bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft, toch deze bestuurlijke standpunten kan innemen. Dit is iets dat nog eens zou moeten worden onderzocht, maar het is een feit dat het gebeurt. Men snijdt dan ook wel iets af, wanneer men het volle beroep zou laten vervallen. Ik heb me afgevraagd of een oplossing zou kunnen zijn het volle beroep te laten bestaan maar zonder schorsende werking in het algemeen, met de mogelijkheid dat in bepaalde gevallen de voorzitter van de Raad van State zou kunnen schorsen, n.l. als er ernstige gevaren zouden zijn verbonden aan het vooruitlopen op de beslissing.

Mr. W. Brussaard

Mijnheer de voorzitter. Ik wil, naar aanleiding van de opmerkingen van prof. Van Wijnbergen, graag eerst ingaan op de betekenis van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan behelst, net als het streekplan en het structuurplan, een visie op de meest gewenste ontwikkeling van het betrokken gebied, maar het is tevens een vertaling van die visie in bestemmingen en voorschriften, die rechtstreeks bindend zijn voor de burger. In zijn juridische structuur krijgt dat bindend karakter de vorm van verboden: het tegengaan wat niet in de bestemming past – als ik het zo in het kort mag aanduiden –. Zoals de heer Van Wijnbergen heeft gezegd, laat dat open dat zolang die bestemming niet gerealiseerd is het bestaande gebruik kan worden voortgezet. Dat neemt niet weg, dat in de praktijk het bestemmingsplan zo functioneert, dat het bestuur zich richt op de realisering van de gegeven bestemmingen, en wel met alle middelen die daarvoor aanwezig zijn; niet alleen de middelen van het bestemmingsplan en de onteigening, maar ook de instrumenten die uit andere wetten komen, ook het feitelijk handelen. Dat is dus meer dan de argeloze lezer bij de lezing van art. 10 zou kunnen veronderstellen. Dit was mijn eerste opmerking.
Het tweede waar ik graag op in wil gaan is het feit dat prof. Van Wijnbergen

heeft gezegd, dat art. 40 van de Wet R.O. niet functioneert – dat is het artikel waarin bepaald wordt, dat als de gemeente niet aan zijn taak voldoet de provincie kan ingrijpen –. Het artikel wordt vrijwel nooit toegepast, zegt hij. Dat is juist. Ik geloof wel dat het bestaan van dit instrument, het feit dat de provincie *kan* ingrijpen, natuurlijk daarbij wel van invloed is. De gemeenten weten, dat het provinciaal bestuur kan ingrijpen bij nalatigheid en zullen, als het er werkelijk op aan komt, waarschijnlijk toch de voorkeur geven aan het zelf ontwikkelen van een plan dan aan het afwachten van wat de provincie gaat doen. Ik ben het overigens met prof. Van Wijnbergen eens als hij zegt dat het artikel te weinig wordt toegepast. Een factor daarbij is natuurlijk wel, dat een provincie voor ze de operatie aangaat om zelf een bestemmingsplan te maken, zich nog wel een paar keer zal bedenken, want het is een extra last waar de provinciale diensten meestal niet op zitten te wachten.
Een derde punt is het functioneren van de provinciale planologische commissie. Je zou uit de woorden van de heer Van Wijnbergen kunnen afleiden dat ik gesuggereerd zou hebben, dat het niet goed functioneren van de p.p.c. de schuld van de rijksvertegenwoordigers is. Dat wil ik liever niet op mijn naam hebben staan. Ik heb de inbreng van de rijksvertegenwoordigers aangewezen als één van de factoren die daarbij een rol spelen. Het is duidelijk dat dit per provincie en per rijksvertegenwoordiger nogal kan verschillen.
Het is een klacht die van de kant van de provincies met regelmaat gehoord wordt, dat zij niet voldoende duidelijkheid hebben over wat de verschillende rijksvertegenwoordigers nu van mening zijn.
De heer Van Wijnbergen heeft zich ook nog afgevraagd of de gedeconcentreerde rijksvertegenwoordigers zich wel voldoende los kunnen maken van hun eigen sectorbelangen om tot een goed eindresultaat te kunnen komen. Ook dat kan een factor zijn, en ook dit zal per provincie en per vertegenwoordiger weer zeer verschillen. Het kan inderdaad zo zijn, dat bepaalde rijksvertegenwoordigers het uitsluitend als hun taak zien om de hen toevertrouwde belangen zo goed mogelijk te verdedigen, hetgeen overigens uiteraard geen schande is. Dit brengt mij op de indringende slotvragen die de heer Van Wijnbergen gesteld heeft, n.l. of ik maar eens een boekje wil opendoen over het functioneren van de inspecteur van de ruimtelijke ordening. Ik heb de indruk dat de inspecteur, juist omdat hij van welke belangenbehartiging dan ook los staat, een functie inneemt die, zoals ik dat van verschillende provincies heb begrepen, als een intermediërende ervaren wordt. Men ziet hem als een persoon die tegenstellingen kan overbruggen, die kans ziet om los van de behartiging van concrete belangen te wijzen op essentiële punten in het streekplanwerk, en die daardoor wordt ervaren als een figuur die kan bijdragen tot het ontstaan van een beleid en een plan dat tegenstellingen overkoepelt en dat het beleid van rijk, provincie en gemeenten zo goed mogelijk tot één geheel maakt. Als er dus gevraagd wordt: wat hebben ze er eigenlijk van terechtgebracht? dan moet ik zeggen dat ze er heel wat van terechtgebracht hebben, al blijkt daar naar buiten vaak niet zo verschrikkelijk veel van en is dat alleen maar aan degenen die zelf in de p.p.c. functioneren bekend.
De heer Van Wijnbergen heeft daarbij tevens gewezen op de inderdaad nogal aansprekende cijfers over de aantallen anticipaties. Ik kan ook wel zeggen, dat de inspecteurs toen ze aan hun taak begonnen zich niet direct voor ogen hebben

gesteld, dat ze zich in de toekomst met dit soort gevallen in dergelijke aantallen – tot 15000 per jaar – zouden moeten bemoeien; misschien dat een aantal inspecteurs er nooit aan begonnen was als ze dat hadden geweten. De praktijk heeft er echter vormen voor gevonden, namelijk door in vrijwel alle provincies de algemene verklaring van geen bezwaar in te voeren en door andere vormen te vinden waarbij uit die enorme aantallen anticipaties die gevallen worden geselecteerd, die werkelijk voor het ruimtelijk beleid essentieel zijn in tegenstelling tot het vele krummelwerk. In het totaal zit namelijk een zeer groot aantal voor de ruimtelijke ordening en voor de inspecteur volstrekt onbeduidende gevallen, anderzijds is het ook zo dat één anticipatie de bouw van een volledige woonwijk kan betreffen.

J. Rothuizen

Er liggen aansluitingspunten tussen de opmerkingen van professor Van Wijnbergen over het preadvies van de heer Brussaard en over dat van mij. Ik begin daarom waar de heer Brussaard geëindigd is. Welke taak heeft de inspecteur voor de ruimtelijke ordening eigenlijk? Mijn gedachten, en, zoals de heer Van Wijnbergen al gezegd heeft, ook de gedachten die door de RARO gepubliceerd zijn, zijn dat de inspecteur juist ter bescherming van de harmonisatie van het beleid in de procedures volgens de Wet op de ruimtelijke ordening een belangrijkere rol zou kunnen vervullen dan hij nu vervult. Dat geeft mij ook wat ruimte om over het Kroonberoep enigszins genuanceerd te denken. Het laatste houdt overigens verband met het feit dat er 15000 anticipaties per jaar zijn, waaruit blijkt dat de rechtsbescherming in de ruimtelijke ordening en wel heel mooi uit ziet, maar in de praktijk helemaal niet zo mooi is als we denken. Ik kom daarop straks nog terug.
Ik ben de heer Van Wijnbergen erkentelijk voor zijn instemming met enige beschouwingen over het complementaire bestuur in mijn preadvies. Ik geef hem gaarne toe dat het niet nieuw is. De huidige ontwikkeling op rijksniveau waarbij procedures worden geschapen voor rijksbeslissingen, juich ik als man van de gemeente toe. Tegelijk echter ben ik enigszins bevreesd of er zó nog complementariteit blijft. Is het niet zo, dat er straks procedures tot stand komen die op een uitmuntende wijze vorm krijgen en waarbij de Staten Generaal worden ingeschakeld, maar waarvan het resultaat als een druk op de gemeenten en provincies gaat werken i.p.v. als een complementair stuk werk? Tegen die achtergrond heb ik op blz. 173 en elders gepleit voor wettelijke verankering van verplicht overleg tussen de drie bestuurniveaus, waarbij aan de provincie een belangrijke intermediaire rol kan worden toegedacht. Ik verwijs ook naar blz. 185. De verhouding complementair bestuur–hiërarchisch bestuur is voor mij overigens nog wel een probleem. Ik heb het zo beschreven op blz. 173, dat er een opklimmende reeks van mogelijkheden is, beginnend bij de vraag van het rijk aan de gemeente of zij wil mechelpen realiseren wat er op rijksniveau is besloten. Soms kan dat zonder meer, soms kan dat niet zonder meer, maar moet de gemeente er ruimtelijk wel wat aan doen. Als de gemeente niet meewerkt komt toch artikel 40 weer in het geding, zij het aan het eind van de rit. Ik ben het met

de heer Brussaard eens, dat we art. 40 rustig kunnen laten staan. We kunnen beter complementair werken mét op de achtergrond art. 40, dan zonder.
Nu de rechtsbescherming. Voorlopig zou ik er dit over willen zeggen: ik denk dat Professor Van Wijnbergen gelijk heeft wanneer hij zegt, dat rechtspraak van de afdeling rechtspraak van de Raad van State iets beperkter is dan het volle beroep op de Kroon. Dat heb ik ook bewust bedoeld in mijn schema, dat ontleend is, althans voor een groot deel, aan het advies van de RARO. Daar tegenover staat immers de mogelijkheid van een Kroonbeslissing in het belang van de harmonisatie van beleid (zie blz. 180), indien een vertegenwoordiger van de minister het recht heeft zich van een besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan van gedeputeerde staten met het oog op de harmonisatie tot de Kroon te wenden. Op gelijke wijze heeft met name de gemeente datzelfde beroepsrecht bij *niet*-goedkeuring van haar plan. De Kroon moet dan wel binnen een bepaalde tijd uitspraak doen.
In dat kader komt derhalve het oordeel over behartiging van algemene belangen, bijvoorbeeld milieu-belangen, ter sprake. Aan de andere kant zal de afdeling rechtspraak van de Raad van State de rechtsvragen binnen het ruime kader van recht en beginselen van behoorlijk bestuur beoordelen. Dezer dagen is er een arrest van de Hoge Raad gepubliceerd over een geval, waarbij een gemeente nogal krasse toezeggingen had gedaan. Ze had namelijk grond met een bestemming verkocht. Niettemin werd in het bestemmingsplan die grond niet voor die bestemming aangewezen. Dit vind ik een voorbeeld, dat onder de jurisdictie van de afdeling rechtspraak van de Raad van State zou vallen. Dat heeft bovendien het voordeel dat, in geval de gemeente niettemin meent dat zij zich niet aan de beslissing van de afdeling rechtspraak van de Raad van State kan houden, de belanghebbende tenminste schadevergoeding krijgt; hij kan dan immers op grond van art. 80 van de Wet op de Raad van State een schadeproces instellen.

Mr. H. G. de Maar

Beide preadviezen zijn voor mij zeer verhelderend. Het is dan ook alleen maar om der tijdswille dat ik mij beperk tot het preadvies van Brussaard. Ik stel ook maar één punt aan de orde.
Dat is het probleem van de flexibiliteit van planologische kernbeslissingen, in het bijzonder van structuurschema's. Er bestaat hier een tegenstelling. Het dynamische karakter van de Wet op de ruimtelijke ordening aan de ene kant – dit karakter komt ook in het preadvies tot uiting, ook in veel andere stukken is het steeds onderstreept – en aan de andere kant de zekerheid, de rigiditeit, die toch ook ter wille van andere beleidsdoeleinden nodig kan zijn. Ik behoef nauwelijks op de noodzaak van flexibiliteit in te gaan. Brussaard bezingt deze op blz. 6 en 7 bijvoorbeeld en op blz. 21. De noodzaak tot flexibiliteit is wel onderkend. In beginsel zou een structuurschema met de flexibiliteitsvereisten in botsing kunnen komen. Het zou in beginsel – dit zeg ik met nadruk – kunnen leiden tot een zekere fixatie. Daar is ook wel in voorzien. Men denke aan de aanpassing van een structuurschema om de vijf jaar. Men zou, meen ik, ook in het algemeen kunnen zeggen, dat het bezwaar, verbonden aan een zekere fixatie via dergelijke

structuurschema's, niet opweegt tegen de voordelen daarvan, die ik ook onderken. De voordelen: het mogelijk maken van een doelgerichte planning, het scheppen van een duidelijke basis voor coördinatie tussen de verschillende beleidsinstanties en het ontstaan van een wisselwerking op het informatievlak tussen enerzijds het geven van informatie zowel aan de brede kring van de bevolking en andere instanties en anderzijds het ontvangen van informatie door degenen die direct bij de besluitvorming zijn betrokken.
Het bezwaar waarover ik het wil hebben komt eigenlijk eerst naar voren als aan een aantal vereisten is voldaan. Ten eerste moeten op een beleidsgebied ontwikkelingen sneller gaan dan een formele aanpassing mogelijk is. Er zijn beleidsgebieden waar de verandering wel erg snel gaat. Ik denk bijvoorbeeld aan het gebied van de energievoorziening, waar wij vijf jaar geleden in een geheel andere situatie zaten dan thans en waar wij naar mijn stellige overtuiging over vijf jaar weer in een geheel andere situatie zullen verkeren.
Het tweede vereiste is dat het beleidsprobleem waar ik het over wil hebben zich eerst voordoet als er een sterke mate van concretisering optreedt in structuurschema's. Ook dit punt dient u in het oog te houden. Als aan beide vereisten is voldaan, kunnen zich moeilijkheden voordoen, wanneer aan een structuurschema formele consequenties worden verbonden, in die zin dat het bestuur binnen het schema niet alles behoeft te verwezenlijken maar daarbuiten niet mag treden. Als, met andere woorden, het beleid toch in zoverre wordt gebonden, dat men bepaalde koersen in het structuurschema heeft vastgelegd, waar de overheid niet zonder meer buiten kan treden. Nu bestaan er geloof ik – Brussaard wijst daar ook op – tendenzen die gaan in de richting van een dergelijke bindendheid van structuurschema's, waarbij men zou kunnen denken aan de bindendheid die ook een wet heeft. Indicaties daarvan vindt u op blz. 58 tot en met 62.
Wessel heeft zoëven een proefballon in de zaal opgelaten door de wet te zien als een soort positieve legitimatie van het beleid. Gruyters heeft zich ook in die zin uitgelaten (blz. 61). Brussaard zelf spreekt zich wellicht ook voor die richting uit, hoewel ik daar niet geheel zeker van ben. Hij zegt op blz. 66 bijvoorbeeld dat de consequentie van vaststelling van een structuurschema volgens hem is, dat er geen nieuwe mogelijkheden meer kunnen worden toegevoegd, tenzij het schema zelf wordt herzien. Ook buiten dit preadvies vindt men dergelijke tendenzen. Ik denk met name aan het eindrapport van het Instituut voor Bestuurwetenschappen over het onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, waarin men een voorstel doet voor een nationale kernbeslissing. Dat zijn dan geen planologische, maar nationale kernbeslissingen, waarin men eigenlijk de gedachte van de planologische kernbeslissing in een wat breder verband – nl. voor het gehele overheidsbeleid – heeft gezet. Op die gebieden zou het volgens de opstellers van het IBW rapport mogelijk moeten zijn bindende richtlijnen vast te stellen op basis van zo'n kernbeslissing, eventueel zelfs uitgewerkt in een aanwijzing. U ziet daar hetzelfde beeld: men gaat iets vaststellen als ware het een wet, hoewel het beleid betreft. Vervolgens gaat men daarnaar handelen.
Ik geloof dat dit een gevaarlijke ontwikkeling is, zeker als er aan de vereisten die ik heb genoemd is voldaan. Laat ik eerlijk zeggen, dat ik niet een objectief beeld wil schetsen. Ik wil wel een aantal punten onder uw aandacht brengen. Die fixatie van het beleid kan soms niet tijdig genoeg worden ontdekt. Men kan als

bestuurder in een situatie verkeren waarin het nog niet voor een ieder manifest is dat het in het structuurschema neergelegde beleid eigenlijk niet meer overeenkomt met wat men zou wensen. Ook als dat wel het geval is kan de aanpassing door tal van oorzaken langer op zich laten wachten dan eigenlijk de bedoeling was. En dan denk ik aan wat Langemeijer heeft gezegd in de Duynstee-bundel. Hij noemt een aantal factoren waardoor het volgens hem niet tot wetswijziging komt, al is deze wel wenselijk. Verandering kan soms niet ontstaan, omdat er bepaalde politieke conflicten bestaan, die niet zozeer het onderwerp zelf betreffen maar waardoor men toch wel wordt genoodzaakt het probleem op zich te laten liggen of waarbij de Kamer het in ieder geval verstandig vindt bijvoorbeeld voor de verkiezingen aan deze kwestie nog maar geen aandacht te schenken. Ik denk ook aan de formulering van het aangepaste beleid: zeker als men met een nieuwe ontwikkeling wordt geconfronteerd is het niet altijd gemakkelijk om te zeggen wat men wil, al weet men zeker wat men niet wil. Het up-to-date houden van het formele bestand heeft ook zijn fysieke grenzen. Wanneer men een aantal structuurschema's om de vijf jaar wil herzien zal men daar de handen vol aan hebben. Men kan zich afvragen of het allemaal wel op tijd mogelijk is.
Al deze factoren tezamen, met informatie- en communicatiestoornissen vaak inherent aan nieuwe problemen, kunnen er toe leiden dat een wijziging van een structuurschema niet tijdig tot stand komt, terwijl men dat toch eigenlijk wel zou wensen. Juist in die omstandigheden kan het erg bezwaarlijk worden dat er toch een formeel bindend karakter aan is toegekend. Dan ontstaat een fixatie van prioriteiten, die niet meer overeenstemt met de prioriteiten zoals deze worden gevoeld. Dit probleem doet zich, geloof ik, bij structuurschema's in het bijzonder voor, omdat naar mijn taxatie er toch wel heel wat tijd nodig zal zijn om een structuurschema te herzien. Ik heb op basis van de schaarse ervaring die aanwezig is eens uitgerekend, hoelang men nu voor de electriciteitsvoorziening en voor de drink- en industriewatervoorziening is bezig geweest. Gelukkig viel het mee, maar het is toch al gauw een periode van drie a vier jaar. We zien het ook bij het structuurschema voor buisleidingen, waarmee men nu bezig is.
Mijn suggestie zou zijn: het is goed, dat er structuurschema's komen, wij moeten deze ontwikkeling toejuichen, maar wij zouden ze niet een bindend karakter moeten geven. Met andere woorden: het structuurschema blijft zijn functie vervullen als coördinatie-instrument, als informatie-instrument, maar niet als mogelijkheid tot vaststelling voor altijd – althans tot een wijziging heeft plaats gevonden – van het beleid. Daarom ben ik ook wel gelukkig met wat Brussaard opmerkt, n.l. dat hij er de voorkeur aan geeft om geen aparte regels voor een planologische kernbeslissing te scheppen, maar deze te incorporeren in de algemene procedure voor beleidsnota's (blz. 61 en blz. 93). Op deze manier is er natuurlijk ook gevaar, dat het tot een zekere fixatie van beleid komt. Dit gevaar lijkt mij echter veel minder groot, omdat men dan praat en denkt in een algemeen kader van vastleggen van beleid via nota's aan de Kamer en de wijze waarop de Kamer hierop reageert.
Ik zou hier een pleidooi willen houden om bij de komende wetgeving op het gebied van de planologische kernbeslissing toch vooral niet de kant van fixatie op te gaan. Gaat men dan toch eigenlijk niet meer de weg op – en dat is een vraag die men indertijd ook bij het Nationale Plan heeft willen bewandelen, waar men

ook heeft gedacht een geheel vast, gefixeerd beeld te kunnen scheppen van de ruimtelijke ordening in Nederland? Tot ieders droefheid moest men toen bemerken dat zoiets niet mogelijk was, omdat het beleid al in enkele jaren sterk was gewijzigd. Men voelde toen behoefte aan andere instrumenten. Kortom, het lijkt mij zeer wenselijk, dat wij op tijd stoppen met onze wens om te komen tot een zo duidelijk mogelijke en geïntegreerde kernbeslissing. Wij mogen er wel mee doorgaan, maar wij mogen niet ons doel voorbij schieten.

Mr. W. Brussaard

Voorzitter, de heer De Maar heeft geloof ik een goed beeld gegeven van een conflict dat in de ruimtelijke ordening bestaat en naar mijn oordeel nooit opgelost zal worden. Dat is het conflict van enerzijds de behoefte aan flexibiliteit en anderzijds de behoefte aan zekerheid. Dat neemt niet weg dat we het bij die constatering niet moeten laten. We moeten proberen toch na te gaan hoe ver wij kunnen komen met een oplossing. De hele operatie met de p.k.b.'s en de structuurschema's is een poging in die richting. De heer De Maar heeft gelukkig aan het eind van zijn betoog geconstateerd dat we met die structuurschema's wel door moeten gaan, en daar ben ik het hartelijk mee eens.
Naar mijn mening heeft de heer De Maar zijn betoog toch wel iets te veel gebaseerd op onze ervaringen met de twee structuurschema's die we tot nu toe gehad hebben en die – ik heb daar in mijn preadvies wel voor gewaarschuwd – nogal eenzijdig zijn; n.l. allebei, zowel de drink- en industriewatervoorziening als de electriciteitsvoorziening, betreffen infrastructuur en allebei zijn gericht op groei. Ik geloof dat een deel van zijn betoog zeker niet opgaat voor die structuurschema's waar het conserverend element sterker in zal zijn, bijvoorbeeld het structuurschema natuur- en landschapsbehoud, en ook vaarwegen, waar het meer gaat om de consequenties van verbeteringen dan om het aanleggen van een veelheid van nieuwe vaarwegen.
De heer De Maar heeft ook gezegd: wel structuurschema's, maar geen bindend karakter. Nu is dat bindend karakter van structuurschema's nog erg vaag. Het is niet zo, dat bij de vaststelling van een structuurschema voor de burger vastligt wat hij wel en wat hij niet mag. Dat is ook beslist de bedoeling niet, want als dat het geval zou zijn zou het structuurschema ook meteen niet meer werken. Hij heeft gewaarschuwd, dat we moeten voorkomen (of in elk geval tijdig moeten onderkennen) dat we tot fixatie van beleid komen. Dat is juist. Ik dacht, dat in de procedure van de structuurschema's voldoende mogelijkheden zijn ingebouwd om dat te voorkomen. In de eerste plaats doordat de schema's regelmatig bijgesteld moeten worden; in de tweede plaats doordat ze uitgewerkt worden langs de twee lijnen van enerzijds streekplan en bestemmingsplan en anderzijds middellange-termijnplan en projectplan, waarbij terugkoppelingen ontstaan en waarbij men kan bezien of datgene wat in het structuurschema gezegd is, in het licht van de dan geldende omstandigheden nog steeds juist is. De enige scherpe consequentie van het structuurschema is, dat die uitwerking zich moet afspelen binnen de marges die het structuurschema zelf gegeven heeft.
Nu zijn die marges op zichzelf al vrij ruim; de verschillende structuurschema's

die er zijn en die in de maak zijn tonen dat ook wel aan, al zijn ze onderling nogal verschillend. Het is duidelijk dat de marges in bijvoorbeeld een structuurschema electriciteitsvoorziening ruimer kunnen zijn dan in een structuurschema militaire terreinen. Maar altijd blijft mogelijk dat, als men bij de verdere uitwerking van een structuurschema tot de ontdekking komt, dat er een mogelijkheid blijkt te bestaan die men eerder niet heeft onderkend en die dus ook niet in het structuurschema is opgenomen en die toch een reële oplossing blijkt te zijn, die mogelijkheid alsnog wordt ingebouwd. Dat kan dan wel het in mijn ogen onvermijdelijke gevolg hebben dat men uit een oogpunt van rechtszekerheid (beter misschien gewoon: zekerheid) dan moet onderkennen dat de procedure nu weer opnieuw gevolgd moet worden, omdat die toevoeging consequenties heeft voor de rest van het structuurschema.
Ik moet er overigens wel weer op wijzen dat we hier aan het begin van een ontwikkeling staan. We ondervinden op het ogenblik nogal wat moeilijkheden vanwege het feit dat we voor de eerste keer in de verschillende sectoren bezig zijn om onder woorden te brengen wat het beleid en de ruimtelijke consequenties daarvan zijn in die sector. Ik ben er van overtuigd dat, als het eenmaal zo ver is dat er voor de verschillende sectoren structuurschema's zijn die vervolgens regelmatig worden bijgesteld, die problemen dan aanzienlijk geringer zullen zijn geworden. Immers een aantal problemen moet nu voor de eerste keer worden omschreven en opgelost; bij een volgende herziening zijn die dan bekend, het gaat dan vooral om de nieuwe elementen die er aan toegevoegd moeten worden. Daarom is het goed voor ogen te houden, dat wat er op het ogenblik aan ervaring wordt opgedaan erg gekenmerkt wordt door het feit dat we aan het begin van de ontwikkeling staan; ik heb het gevoel dat de moeilijkheden die we nu nog ondervinden in de toekomst aanzienlijk kleiner zullen worden.

Voorzitter

Dank u wel. Dames en heren, ik wilde hiermee de ochtendvergadering sluiten. U heeft gezien dat wij van plan zijn om vanmiddag een paneldiscussie te houden. Die paneldiscussie zou ik kunnen vergelijken met een planologische kernbeslissing in die zin, dat het een experiment is. Er is nog geen duidelijke vastlegging van de vergader-orde, we gaan het vanmiddag gewoon proberen, al proberende gaan we er vorm aan geven. U krijgt daar ook inspraak in, want de panelleden komen eerst zelf aan het woord, maar daarna zal er volop gelegenheid zijn om met de panelleden te discussiëren. Het kan zijn dat er mensen zijn die zich door de panelleden willen laten prikkelen, dat ze zich pas nadien opgeven; het kan ook zijn dat er mensen zijn die van te voren al weten dat ze vragen willen stellen opdat ze geprikkeld worden door de panelleden, deze mensen wil ik verzoeken om zich nu alvast op te geven. Verder wil ik graag aan de leden van het panel vragen om hier bij de bestuurstafel bijeen te komen voor enig beraad voor de vergadering van vanmiddag. Dan is nu de vergadering gesloten.

HOOFDSTUK III

Middagvergadering, paneldiscussie

Overzicht samenstelling panel en hoofdpunten voor de discussie

Samenstelling panel (in alfabetische volgorde)

Mr. G. J. Balkenstein, hoofd van de hoofdafdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken van de Hoofddirectie van de Waterstaat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat;
Mr. W. Brussaard, preadviseur;
Prof. Mr. F. H. van der Burg, voorzitter;
Prof. Mr. P. de Haan, hoogleraar in het administratief recht en het grondgebruikrecht aan de Vrije Universiteit;
C. Harinck, griffier van de Staten van Noord-Holland;
Dr. S. O. van Poelje, adviseur van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid;
Prof. Mr. J. M. Polak, hoogleraar in het burgerlijk recht en het agrarisch recht aan de Landbouwhogeschool in Wageningen;
Dr. P. D. M. Pijnenburg, gemeentesecretaris van Tilburg;
J. Rothuizen, preadviseur.

Hoofdpunten voor de discussie

1. *Het uitgangspunt van de decentralisatie in de ruimtelijke ordening*
   a. nieuwe ontwikkelingen op rijksniveau; structuurschetsen, structuurschema's, planologische kernbeslissingen;
   b. de betekenis van structuurschetsen en structuurschema's voor het beleid op de drie bestuursniveaus; rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister;
   c. de provincie als integratieniveau en het streekplan als integratiekader voor alle ruimtelijk relevante maatregelen op de verschillende bestuurlijke niveaus;
   d. plaats en taak van de gemeenten in het licht van de nieuwe ontwikkelingen;
   e. mogelijkheden voor complementair bestuur.

2. *Planning en uitvoering; bestemming, inrichting en beheer*
   a. de relatie tussen proces en eindbeeld of totaalbeeld;

b. de verhouding tussen plan en uitvoering in het licht van ruimtelijk 'facet' beleid en 'sectorale' inrichtings- en beheersmaatregelen;
c. de verhouding tussen de Wet op de ruimtelijke ordening en andere ruimtelijk relevante wetten; tweesporigheid.

3. *Democratisering van het planningproces*
   a. betekenis van Regeringsnota's in de verhouding Regering–Staten-Generaal;
   b. de vorm van inschakeling van de Staten-Generaal bij de planologische kernbeslissingen en Regeringnota's;
   c. de plaats van de inspraak en de verhouding daarvan tot de waarborgen in het belang van de rechtsbescherming;
   d. collectieve en individuele rechts- en belangenbescherming in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces; herziening procedurerecht bestemmingsplannen.

4. *Mogelijkheden voor een flexibel instrumentarium voor het ruimtelijk beleid van de gemeenten*
   a. structuurplan nieuwe stijl;
   b. initiatiefbesluit;
   c. leefmilieuverordening en gebruiksverordening;
   d. bestemmingsplan niet algemeen verplicht;
   e. grondwervingsplan;
   f. meerjarige uitvoeringsprogramma's.

Discussie

De Voorzitter

Dames en heren, ik wil de vergadering heropenen. Vanmorgen heb ik al enigszins aangegeven wat het karakter van deze paneldiscussie zal zijn. De verschillende sprekers zullen hun visie geven op de problematiek van de preadviezen; nadat zij dat gedaan hebben zal er voor u gelegenheid zijn om op hun interventies in te gaan.
De discussie zou zich, zo dachten wij, vanmiddag moeten concentreren rond een aantal thema's. Het eerste is de centralisatie en de decentralisatie, het tweede planning en uitvoering, of ook bestemming, inrichting en beheer, het derde democratisering in het planproces en tenslotte mogelijkheden voor een flexibel instrumentarium voor het ruimtelijk beleid van de gemeente.

Het eerste punt dat ik nu aan de orde wil stellen is *de centralisatie en de decentralisatie in de ruimtelijke ordening.*
Kort gezegd gaat het daarbij dus om de vraag: de gemeentelijke zelfstandigheid versus de contrôle op de degelijkheid en de kwaliteit van gemeentelijke besluiten, de behoefte aan coördinatie vanuit provinciaal- en rijksniveau. Die grootheden staan tegenover elkaar. Het ligt voor de hand dat, van welke gezichtshoek men dat ook bekijkt – gemeentelijke of provinciale hoek – men de verschillende elementen verschillend waardeert. Ik geef nu gaarne het woord aan de panelleden.

Mr. G. J. Balkenstein

Ik wil graag een reactie geven op de preadviezen voorzover dat betreft onderdeel één. Ik wil voorop stellen dat ik niet alleen met grote bewondering van beide beschouwingen heb kennis genomen, maar dat ik in het bijzonder wat dit punt betreft ook met grote instemming heb gelezen wat de heer Brussaard daarover heeft geschreven. Ik acht de planologische kernbeslissingen van veel waarde, men moet er mee doorgaan. Ik heb echter wel enige opmerkingen. Deze sluiten aan bij hetgeen de heer De Maar vanochtend gezegd heeft toen hij de flexibiliteit ter sprake bracht.
Ik stel mezelf wel de vraag, of het op den duur denkbaar en werkbaar is, omdat men pas de beslissing omtrent deze zaken formeel in discussie stelt op provinciaal en ander niveau, nadat de beslissing is genomen. Zou men er op den duur wel uitkomen dan zou men anders moeten handelen en zeggen: we maken een hele procedure voor de voorbereiding, maar wat dan besloten is moet wel een externe werking hebben en niet alleen tot het rijksniveau beperkt zijn. Het gaat, en dat blijkt ook wel uit de opsomming die Brussaard geeft, om een hele reeks van schetsen en schema's. Hij stelt zich voor dat die iedere vijf jaar opnieuw een procedure gaan doorlopen en weer opnieuw worden bijgesteld, vastgesteld et cetera. Bovendien stelt hij zich voor, dat deze beslissingen, de planologische kernbeslissingen, doorwerken naar streekplan, bestemmingsplan, ieder met hun eigen procedure. Dat betekent dat allerlei zaken een reeks van zware procedures successievelijk moeten doorlopen, dat men daar allerlei verhalen op en over krijgt. Voor mij is wel de vraag, ook al omdat allerlei zaken ook weer hun eigen fasering hebben – men kan niet een geweldig raderwerk hebben als niet alles in elkaar past en op elkaar volgt – of men dit in feite wel altijd zal kunnen realiseren. Rothuizen wijst er ook op dat in de huidige toestand op allerlei gebieden achterstanden ontstaan. Het zou wel eens kunnen zijn dat we hier uiteindelijk op vastlopen, waarbij ook de vraag kan rijzen of de reusachtige inspanning die dit alles zal meebrengen op een gegeven moment nog wel gerechtvaardigd zal worden gevonden.
Na deze opmerking nog een enkel woord over de provincie als integratieniveau. Ik zou hier dit van willen zeggen: ik geloof inderdaad dat we waar mogelijk moeten decentraliseren, dat centralisatie tot het uiterste beperkt moet blijven, dat de provincie als tussenvlak inderdaad buitengewoon geschikt lijkt, maar dat men wel steeds in het oog moet houden, dat men niet alles in één geweldige greep bij elkaar kan brengen. Zo min als het rijk daar in slaagt zal de provincie daarin kunnen slagen. Ik vind daarom dat men het streekplan niet een overtrokken betekenis moet gaan geven; wel geloof ik – maar dan zie ik dat meer in de sfeer van bestuurlijk overleg dan van interne coördinatie – dat de lijnen inderdaad op het vlak van de provincie bij elkaar gehouden moeten kunnen worden.

C. Harinck

Ik wil wel enige kanttekeningen maken maar ik wil eigenlijk eerst uitleggen waarom die stoel naast mij leeg is. Die stoel tussen de heer Brussaard en mij is niet met opzet leeg, het is de mogelijke vierde bestuurslaag die aan tafel zou moeten

zitten. Daarmee ben ik het probleem van de decentralisatie in ons bestuur binnengeschreden, en heb ik het, dacht ik, in de discussie gebracht. Als wij over de provincie praten als integratieniveau – dat is voor mij de decentralisatie – dan valt het mij op dat de heer Rothuizen spreekt over spreiding van macht. Meestal wordt dat in een andere woordkeus gesignaleerd, dat heeft hijzelf ook aangegeven. Zijn tweede paragraaf ging over macht en ónmacht, en ook dat komt bij de provincie voor.

De taak van de provincie op het gebied van planologische maatregelen is zo groot dat men er een nieuw preadvies aan zou kunnen wijden. Aan mij is het nu om het in enkele woorden duidelijk te maken. De provincie als integratiekader, het streekplan als integratiekader. Naar mijn mening behoort het streekplan dat te zijn. Men onderschat echter de moeilijkheden. Ten eerste zijn naar mijn mening de streekplangebieden veel te klein, we moeten naar veel grotere streekplannen toe. Ik wil hierover ook de mening van de preadviseurs wel eens horen. In de tweede plaats gaan m.i. de meeste streekplannen te veel in details. Zij zouden zich veel globaler tot grotere lijnen moeten beperken. Het streekplan is, als men het wetsartikel leest, eigenlijk een ontwikkelingsplan. Daarop is naar mijn mening te weinig nadruk gelegd bij de toepassing van de wet; men heeft het streekplan nog altijd benaderd – slechts langzamerhand is daar een kentering in gekomen – als het streekplan dat het odium was van de oude Woningwet. Het streekplan regelde de plaatsen waar gebouwd mocht worden en het zei hoe men daar moest bouwen, het regelde ten aanzien van het buitengebied wat er niet mocht gebeuren. Het streekplan, laten we dat goed onderstrepen, behoort veel meer te zijn. Gelukkig hebben beide preadviseurs daar ook op gewezen. Ik zeg met opzet dat het veel meer behoort te zijn, ik kan niet zeggen dat het veel meer is.

Toch heb ik dan wel wat moeilijkheden, evenals de heer Balkenstein, met de structuurschema's die op het ogenblik aan de orde komen. Ik vraag me af hoe een provincie nog op zinvolle wijze een streekplan kan maken op dit moment, als van het rijk moet worden gehoord dat er op tal van gebieden – men kan het zo gek niet bedenken – structuurschema's worden voorbereid. Eigenlijk zou men eerst de inhoud van de structuurschema's moeten kennen wil men een goed streekplan kunnen maken.

Dan komt daar nog bij de vraag van de verbindendheid of niet-verbindendheid van die structuurschema's. Ik bedoel hiermee niet de juridische bindendheid maar de beleidsverbindendheid. Immers men zegt altijd, dat het streekplan ook niet verbindend is; het bindt niet, dat wil zeggen dat het in juridische zin de burger niet bindt. Maar het streekplan bindt gedeputeerde staten wel evenals de gemeentebesturen keihard in het beleid dat ze willen voeren. Het is immers een beleidsuitspraak van de Staten, en een beleidsuitspraak van de Staten kan men bij zijn bestuurshandelen als gemeente en als gedeputeerde staten niet zomaar terzijde leggen; er moet dan eerst een wijziging komen van het standpunt van de Staten. Er is maar één instantie waar het niet bindend voor is, het is niet bindend voor het rijk. Dat is een inconsequentie in het streekplan. Ik zou daarom graag de mening van de preadviseurs horen over hoe nu zou kunnen worden bewerkstelligd, dat het rijk wél gebonden is aan het streekplan. Als het streekplan als integratiekader wil functioneren dan zal er ook op die manier een binding moeten zijn.

Mr. W. Brussaard

Ik wil graag beginnen met de heer Balkenstein, die zich in feite afvraagt – en dat kan ik mij heel goed voorstellen – of een constructie als hier geschilderd is in de praktijk wel zal werken. Het enige antwoord dat ik daarop kan geven is, dat ik vind dat de constructie zoals die nu wordt uitgezet en zoals die in mijn preadvies beschreven is, het beste past in de Nederlandse staatsinrichting van dit moment. Ik vind dat die constructie alle kans moet krijgen om volledig uitgeprobeerd te worden; dan komen alle moeilijkheden die zich daarbij voordoen volledig boven water. Als zou blijken, dat het niet functioneert, dat de provincies de uitdaging niet aannemen en geen kans zien om de door het rijk aangedragen verlangens, overwegingen enzovoort om te bouwen tot een goed streekplan, samen met – en nu kom ik op het punt van de heer Harinck – rijk en gemeenten dan moeten we naar een andere constructie zoeken. Ik ben eerlijk gezegd wel bang dat dat dan een centralistische constructie zal zijn.
De heer Harinck heeft zich afgevraagd hoe je nu kunt bereiken dat het streekplan beleidsbindend is voor het rijk.
Ik ben me er van bewust dat de manier waarop die bindendheid zal moeten ontstaan in de gegeven constructie inderdaad volstrekt afhankelijk is van de personen die meewerken aan de totstandkoming van het streekplan en die daar uitvoering aan moeten geven. Het is, geloof ik, vooral een kwestie van mentaliteit. Als bij de betrokkenen de mentaliteit ontbreekt om zich gebonden te voelen aan datgene waaraan je meegewerkt hebt om het tot stand te brengen, dan zal het niet functioneren. Als die mentaliteit er wel is – en ik zie tendenzen dat die mentaliteit er in toenemende mate komt – dan zal dat naar mijn mening wel lukken, ook al zullen er ongetwijfeld nog een heleboel moeilijkheden zijn. Nu zult u zich misschien afvragen waar ik dat optimisme vandaan haal. Er is, zoals u weet, een werkcommissie van de Rijksplanologische Commissie die zich bezig houdt met verticale coördinatie ruimtelijk beleid, een gezelschap waarin behalve rijksvertegenwoordigers ook het IPO-RO en de VNG vertegenwoordigd zijn. De discussies die in dat gezelschap gevoerd worden geven mij het vertrouwen dat er in ieder geval door drie bestuursniveaus een oprechte poging wordt gedaan om iets nieuws op poten te zetten waarmee men in de toekomst tot een meer geïntegreerd beleid kan komen.

J. Rothuizen

Ik wilde in eerste instantie niet te veel zeggen. Er zijn net een aantal dingen gezegd waar ik mijn instemming mee kan betuigen. Ik wilde in eerste aanleg verwijzen naar blz. 185 van mijn preadvies. Daar heb ik vier punten opgenomen ten aanzien van de drie bestuursniveaus. Die vier punten zijn:
1) dat – hetgeen we in dit stadium kunnen overslaan al is het wel belangrijk – de Wet R.O. als centrale wet voor de bestemmingsregelingen op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau moet worden gezien;
2) dat – en dat vind ik erg belangrijk – bij de besluitvorming op de drie bestuursniveaus verplicht overleg voorop dient te staan. Ik heb daar vanmorgen al even

over gesproken; in mijn preadvies komt de gedachte voor dat we juist om iets meer complementair te kunnen werken (of misschien moet ik na het betoog van prof. Van Wijnbergen zeggen om de complementariteit te beschermen en te bewaren) naar verplichte overlegprocedures toe moeten. Ik besef dat ik hiermee een claim leg op allerlei bestuurders en ambtenaren, inclusief mijzelf overigens. Ikzelf zie daarbij de provincie als een heel belangrijk integratieniveau;
3) dat de bewijslast voor het uitoefenen van een taak ligt bij de hogere bestuurslaag. Dat is voor mij het belangrijkste punt. Ik heb daar gezegd, dat overdracht van bevoegdheid van een lager naar een hoger niveau slechts dient plaats te vinden in gevallen waarin a. met behoud van de bestaande bevoegdheden geen oplossing kan worden bereikt en b. voor bijzondere doeleinden te vormen gemeenschappelijke organen van de drie overheidsniveaus zonder die overdracht hun taak niet naar behoren kunnen vervullen. Ik heb gezegd, dat de noodzaak van taakoverdracht vanwege het bovengemeentelijk belang overtuigend zal moeten blijken. Hierin klinkt iets door van mijn vrees, dat de beschreven nieuwe ontwikkeling tot gevolg kan hebben, dat de gemeenten toch sterk naar de achtergrond worden gedrukt. Dit zou – en dat heb ik ook vrij uitvoerig in het predavies betoogd – uit een oogpunt van democratisch bestel een heel slechte zaak zijn. Besluitvorming moet zo dicht mogelijk bij de bevolking plaats vinden. De voorzitter heeft daar vanmorgen een uitvoerig betoog aan gewijd. Ik heb uit dat betoog opgemaakt dat dit op een gegeven moment natuurlijk wel beperkingen oplegt wanneer het alléén op gemeentelijk niveau gebeurt, maar ik zou dit als startpunt toch steeds in het oog willen houden;
4) dat de gemeenten – en dat is ook belangrijk – continu hun processuele taak op het gebied van de ruimtelijke ordening zullen moeten vervullen. Dit betekent, dat ze ook continu over de deskundigheid moeten beschikken om dat te bewerkstelligen. In feite gaat het hier om de vraag naar gemeentelijke organisatie in regionaal verband. In dat verband vraag ik me af of de huidige inrichting van particuliere stedebouwkundige bureaus, die over het hele land werken op den duur een houdbare zaak zal zijn.
Mijn gedachtengang voert ons uiteraard naar het wetsontwerp van minister De Gaay-Fortman. Eén belangrijk element uit die wet wil ik noemen (dat is niet het punt van de overdracht van bevoegdheden – ieder zal wel begrepen hebben dat ik daar wat gereserveerd tegenover sta, zeker wat betreft de in het oorspronkelijke concept – wetsontwerp te gemakkelijk geformuleerde overdracht), namelijk het beleidsplan dat de provincie moet maken volgens dat wetsontwerp. Dat lijkt mij een belangrijke taak, juist voor de integrerende taak van de provincie.
Tenslotte – dat staat niet in de vier stellingen – alle decentralisatie staat of valt bij het financiële statuut. Ik heb in par. 9 van mijn preadvies daaraan twee pagina's gewijd. Ik ben er niet erg gerust op. Ik hoop dat hier in een volgend preadvies voor de VAR of een andere vereniging meer helderheid verschaft kan worden.

Dr. P. D. M. Pijnenburg

Mag ik beginnen met de beide preadviseurs te complimenteren met de inhoud van hun adviezen. De taal die de vertegenwoordiger van de gemeente, de heer

Rothuizen, spreekt, komt mij zeer bekend voor. Ook in de gemeente waar ik werk rijst de vraag wel eens of er bij het maken van de streekplannen wel voldoende rekening wordt gehouden met datgene wat op het gemeentelijk niveau reeds is geschied. De ruimtelijke ordening van onderop is zich aan het ontplooien. Op grond van art. 7 van de Wet op de ruimtelijke ordening in combinatie met de Wet gemeenschappelijke regelingen is een interessante stads-gewestelijke ruimtelijke ordening bezig zich te ontwikkelen. Er zijn intergemeentelijke structuurplannen waarin de samenwerkende gemeenten hun bouwstenen hebben geleverd tot een boven de gemeentegrenzen heen reikend ruimtelijk beleid.
Ik zou het eigenlijk zo kunnen formuleren, dat ik aan de griffier Harinck de vraag stel of hij een mogelijkheid ziet hoe de provincie verplicht kan worden beleidsbindend op te treden, zich beleidsbindend gebonden te achten bij het maken van streekplannen voor wat betreft de resultaten van het intergemeentelijke structuurwerk dat hier en daar al geleverd is. Ik bedoel hiermee te zeggen dat het probleem, dat zich bij de provincie ten aanzien van het rijk voordoet, zich natuurlijk ook voordoet bij de gemeenten ten aanzien van de provincie. Ik dacht in de praktijk te zien, dat er bij het maken van streekplannen wat weinig rekening wordt gehouden met het werk wat intergemeentelijk en ook gemeentelijk al is verzet.

C. Harinck

Als een intergemeentelijk structuurplan met behulp van de gemeentelijke overheden en met behulp van veel inspraak tot stand is gekomen, dan vind ik het een zaak van goed complementair bestuur dat de provincie ook heeft mogen meedenken, al in de beginfase van dat plan ook aan tafel heeft mogen zitten. Dan vind ik wel, dat de provincie gebonden moet zijn aan dat intergemeentelijk structuurplan voorzover er geen boven de regio uitgaande belangen zijn die zich daartegen verzetten. Het structuurplan geldt voor een bepaald gebied, er kunnen echter belangen zijn die boven dat gebied uitstijgen, maar die enkel vanuit dat gebied bekeken zijn. Toch moeten dan die belangen prevaleren. Maar daarom is het ook zo van belang dat vertegenwoordigers van de provincie bij de besprekingen over dat intergemeentelijk structuurplan aanwezig zijn. Dan wordt dat tijdig gesignaleerd.
Ik zou wel met de heer Rothuizen mee willen gaan: zo laag mogelijk, heeft hij gezegd. Dat ben ik ook bij de ruimtelijke ordening van mening. De provincie moet, binnen een zekere marge, de beleidsbindendheid van een intergemeentelijk structuurplan aanvaarden. Ik ga niet zover om te zeggen dat de provincies een uitdaging krijgen en dat als ze die niet aanvaarden – nu kom ik even op de heer Rothuizen – het alternatief is dat het dan maar centraal moet gebeuren. Dat alternatief wijs ik af. Als de provincies hun taak niet behoorlijk nakomen dan moeten zij bewerkt worden om hun taak wel goed na te komen. Dan moet het rijk het niet over gaan nemen. Dat vind ik de omgekeerde wereld.
Ik zou hierover wel iets meer van de heer Brussaard willen horen; hoe hij zich dat heeft gedacht. Hij zegt, dat men met structuurschema's moet verwerken wat aangedragen is door het rijk. Ik zou willen opmerken, dat er tal van structuurschema's zijn aangekondigd door het rijk en dat de provincies daarmee rekening

zouden moeten houden bij hun streekplan. Maar ... ze weten niet wat het rijk aan gaat dragen, en dat geeft de moeilijkheid bij het maken van streekplannen op dit moment. Wij weten bijvoorbeeld niet wat het structuurschema verkeer en vervoer in gaat houden. Even teruggrijpend naar mijn opmerking, dat het zo belangrijk is dat een man van de provincie mag meedenken bij het maken van een intergemeentelijk structuurplan, zeg ik er nu bij, dat het ook van belang is, dat de provincie en ook de VNG zouden mogen meedenken over het structuurschema dat gemaakt wordt op een departement, en dat de gemeenten er niet pas kennis van nemen nadat het rijk met anderen in vormen van bestuursoverleg of inspraak tot een zekere afronding is gekomen.

Mr. W. Brussaard

Als de indruk mocht ontstaan dat de heer Harinck en ik het niet met elkaar eens zijn dan is dat een misverstand. Ik heb geconstateerd dat het – en dat heeft, daar ben ik mij van bewust, niet erg in mijn woorden van zonet doorgeklonken maar staat wel in mijn preadvies – gaat om een gemeenschappelijke operatie van drie bestuursniveaus. Daarin spelen wat de structuurschema's betreft het rijk en de provincies wel de grootste rol moet ik er eerlijkheidshalve bij zeggen. Toen ik het over die uitdaging had heb ik gezegd, dat als dat niet lukt ik bang ben dat er centralistische tendenzen dreigen. In die formulering heeft u al kunnen horen dat ik daar beslist geen voorstander van ben, ik vind dat dit bepaald geen recht zou doen aan de huidige Nederlandse staatsinrichting. Maar ik ben me er wel van bewust dat, als datgene wat we nu aan het opzetten zijn om welke reden dan ook mislukt, er dan heel sterke krachten zullen zijn die in een centralistische richting zullen sturen en stuwen. Dat moeten we, vind ik, onder ogen durven zien. Nogmaals, ik zal die krachten niet in de rug gaan duwen. Integendeel, ik zou met de heer Harinck duwen om de provincies goed te outilleren en er voor te zorgen dat de samenwerking, het complementair optreden tussen rijk, provincie en gemeente, verder komt.
De heer Harinck heeft gezegd, dat we eigenlijk niet weten wat het rijk nu wil. Die klacht is een verlengstuk van wat de provincies tot nu toe steeds gezegd hebben. Nu komen er structuurschema's maar ze zijn er nog niet. Wij weten dus nog steeds niet wat het rijk wil. Dat is in zekere zin juist, al is het natuurlijk niet zo dat het rijk de kiezen stijf op elkaar houdt zolang een structuurschema nog niet verschenen is. Wel zitten we op het ogenblik in een periode, waarin nog veel zaken in structuurschema's moeten gaan terechtkomen. Maar ik wil er op wijzen dat dit naar verwachting een operatie is die binnen een beperkt aantal jaren zal zijn voltooid, althans de eerste fase daarvan. Er zijn nu inderdaad nog veel onduidelijkheden, maar over een jaar of vijf, laten we voorzichtig zijn, hebben we de eerste fase achter de rug. Dan zijn die structuurschema's er. Dan zal ook wel blijken dat er weer andere moeilijkheden zijn, omdat onderdelen van verschillende structuurschema's nog met elkaar in conflict kunnen blijken te zijn. Maar men bereikt ermee, dat er van de kant van het rijk duidelijkheid is over de te varen koers. En dat lijkt mij een geweldige vooruitgang vergeleken met de situatie van een aantal jaren geleden.

De voorzitter

Ik wilde de rij verder afwerken. Kan de heer Van Poelje zijn visie geven over de centralisatie-decentralisatie? Mag ik hem speciaal vragen daar ook de mini-provincies bij te betrekken?

Dr. S. O. van Poelje

Ik heb mij op verschillende vragen geestelijk voorbereid behalve nu juist op die van de mini-provincies. Het is misschien wel mogelijk om die er in te vlechten. Ik heb een paar opmerkingen te maken over decentralisatie en ruimtelijke ordening. In de eerste plaats wil ik aansluiten bij wat de heer De Maar vanmorgen gezegd heeft; de kwestie van de fixatie in verband met de planologische kernbeslissing en wat daar verder verband mee houdt. De heer De Maar heeft gezegd dat hij niet zo veel voor die fixatie voelt – ik geef het wat ongenuanceerd weer – omdat hij bang is dat hierdoor verstarring ontstaat. Ik ben het graag met hem eens dat verstarring in elk geval vermeden moet worden. Aan de andere kant is, dacht ik, een zekere mate van fixatie wel belangrijk. We moeten ons even herinneren hoe die planologische kernbeslissing in het leven is geroepen. Dat kwam toch vooral door de schrik die na Shell-chemie ontstaan is. In een tijd dat de Kroon al bezig was om via uitvoerige jurisprudentie allerlei mensen op grond van de Wet r.o. te beletten om schoorstenen hoger te maken of kleine schuurtjes bij te bouwen, bleek plotseling dat het rijk zelf met de klompen heenliep zowel door de tweede nota ruimtelijke ordening als door belangrijke gemeentelijke bestemmingsplannen. Dat heeft terecht een grote schrik veroorzaakt en er is toen gezegd dat als het rijk ingreep er een zekere zelfbinding moet zijn; op die manier zou ik een bepaalde fixatie van planologische kernbeslissingen, structuurschema's en dergelijke toch wel willen aanbevelen. In die zin dat, wanneer het rijk, de centrale overheid, overgaat tot een rechtstreekse aanwijzing zulks wel mogelijk is maar alléén wanneer er een planologische kernbeslissing, structuurschema etcetera bestaat. In die zin zou ik een zekere fixatie toch wel sterk willen aanbevelen.
In de tweede plaats het streekplan. Ik weet daar niet zo vreselijk veel van, ik beluister de opmerkingen daarover met bijzonder veel belangstelling als een belangstellend toeschouwer in dit bedrijf. Gedurende vele jaren valt het mij wel op, dat het streekplan toch wel al meer dan 40 jaar in een experimenteel stadium verkeert en dat men nu plotseling weer zegt dat het streekplan zonodig integratiekader moet worden. Ik kan me dat wel voorstellen. Het is belangrijk, maar ook is het wel zo dat het streekplan altijd in discussie is geweest. Men heeft zich altijd afgevraagd of het nu zus moet of dat het zo moet. Het is meer een experiment geweest dan een instrument waarvan men precies wist waar men aan toe was. Ik vraag mij af of men, als men van dat streekplan een integratiekader wil maken, niet een duidelijker regeling voor dat streekplan zou moeten ontwerpen. Ik zou niet direct willen pleiten voor een verbindend verklaren van zo'n streekplan – het streekplan is op het ogenblik een programma, is niet verbindend – maar ik zou me wel kunnen indenken dat men een soort tussenweg kiest en zegt dat een streekplan onder bepaalde omstandigheden wel verbindend verklaard kan worden. Men

zou dan in een bepaalde streek, een bepaalde regio, ter zake van de planontwikkelingen veel beter weten waar men aan toe is dan op het ogenblik het geval is. In dit verband kunnen misschien de miniprovincies in het beeld betrokken worden. Ik heb echter wel de indruk dat er op het ogenblik een zekere concurrentie aan de gang is, een stilzwijgende concurrentie weliswaar, tussen enerzijds het streekplan en anderzijds het bestemmingsplan. Wat zal nu uiteindelijk de beslissende en de meest belangrijke en ook de rechtskracht bezittende maatregel worden. Gedurende vele tientallen jaren is het bestemmingsplan dat onbestreden geweest. Toen de Wet r.o. tot stand kwam heeft men dat willen handhaven, van het streekplan is een programma gemaakt, geen bindend plan. Maar toch heb ik de indruk dat er een zekere ontwikkeling is in de richting van het streekplan, dat dit althans in bepaalde gevallen, meer gewicht krijgt. Dan komt men natuurlijk in de richting van de miniprovincies. Wanneer de provincies kleiner worden, wanneer ± 24 provincies ontstaan, en wanneer die provincies streekplannen gaan maken, dan zitten ze met die streekplannen nog weer veel dichter op de bestemmingsplannen dan dat met de huidige streekplannen het geval is. Wanneer men dan verder kijkt naar de overhevelingsmogelijkheden die in het aanvankelijke wetsontwerp zijn voorgesteld, dan ziet men naar mijn indruk een zekere ontwikkeling om het streekplan te maken tot een soort samenvoeging van streekplan en bestemmingsplan, om het streekplan toch in feite tot bestemmingsplan te maken, het plan waaraan de bouwvergunningen moeten worden getoetst, en om het bestemmingsplan meer tot een uitwerkingsplan te maken dat minder rechtsgevolgen heeft dan op het ogenblik. Dat is een ontwikkeling die wel duidelijk met de vorming van miniprovincies zou samengaan.

Wat in algemene zin die miniprovincies betreft moet ik er aan herinneren, dat ik vrij nauw betrokken ben geweest bij het voorstel van het IBW, dat van een heel andere gedachte uitging. Er werd eigenlijk niet gemikt op miniprovincies maar juist op maxiprovincies. Men is in de wereld van de bestuurlijke organisatie nog altijd niet uit het probleem, dat als er meer provincies worden ingesteld bepaalde ontwikkelingen niet opgevangen kunnen worden die op het ogenblik op het niveau van de huidige provincies liggen en zelfs dat niveau soms overschrijden. Ik heb enige tijd geleden, in de vergadering van de Unie van waterschappen gehoord, dat er een plan bestaat om althans voor de waterschappen, de problemen op te lossen door het instellen van zogenaamde waterkringen, die aanzienlijk groter zullen zijn dan de 24 provincies. De waterschappen met hun duidelijke taakaanwijzing die ook zeer actief zijn geweest hebben op deze manier hun eigen gevaren voor de mini-provincies al vermeden. Als men in de andere sectoren van bestuur een beetje meer na gaat denken dan heb ik onbewust de vrees of de verwachting, dat ook andere bestuurssectoren zich veilig zullen gaan stellen en zullen zeggen: wij willen ook kringen hebben, er moeten maatschappelijke-welzijnskringen komen enzovoort. Dat is een gevaar en een moeilijkheid waar men, dacht ik, bij die miniprovincies nog lang niet uit is.

Mijn laatste punt. Ik wil mij graag aansluiten bij wat over het complementair bestuur is gezegd. Het wordt wel eens voorgesteld alsof complementair bestuur een volkomen nieuwe zaak is. Dat is het natuurlijk helemaal niet. Wij werken in het Nederlandse staatsbestel van oudsher met drie bestuurslagen. Er zijn allerlei mechanismen in ons staatsrecht die er voor zorgen, dat die bestuurslagen wat op

elkaar aansluiten. Dat zijn: de goedkeuring, de vernietiging, het beroep, het ter visie leggen van bepaalde dingen, het horen enzovoort.
Wanneer men complementair bestuur opvat als vooral het meer aanvullend werken van de drie bestuurslagen in verticale zin, dan geloof ik dat dit goed geformuleerd is o.a. door de burgemeester van Amsterdam, Samkalden, verleden jaar bij het congres van de VNG. Hij zei dat in de huidige situatie van het traditionele staatsrecht de hiërarchie bij het regelen van die complementariteit toch een vrij belangrijke en overheersende rol speelt; het is van belang dat dit hiërarchische element niet wordt afgeschaft maar toch wel heel ver naar de achtergrond wordt wordt teruggedrongen. Min of meer zoals artikel 40 van de Wet r.o. wat betreft het ingrijpen van de provincie, als stok achter de deur op de achtergrond blijft blijft staan en werkt doordat het er is, maar niet doordat het gebruikt wordt.

Prof. Mr. P. de Haan

Ik wil graag beginnen met het gooien van een knuppel in het hoenderhok van de decentralisatie. Dat is nog niet gebeurd. Ik doe dit door te stellen, dat de Wet r.o. wat betreft de mate van decentralisatie een historische vergissing is, in die zin dat men er van uit is gegaan bij het maken van deze wet, dat men bij de ruimtelijke ordening in het geheel te maken zou hebben met een situatie zoals die zich voordoet ten aanzien van die sector waaruit de ruimtelijke ordening gegroeid is, namelijk de volkshuisvesting. De volkshuisvesting is een sector waarin niet het rijk en de provincies, maar waarin de gemeenten zelf voor wat betreft de stedelijke gebieden belast zijn zowel met de regeling van de bestemming als met het zwaartepunt en de primaire verantwoordelijkheid voor de inrichting en het beheer ten behoeve van de volkshuisvesting. Uit die sfeer is – en dat is ook door de preadviseurs terecht gesteld – de Wet r.o. gegroeid. Dat kan men volhouden ten aanzien van de stedelijke gebieden en alles wat daarmee samenhangt, inclusief de stadsuitbreiding, maar dat kan men niet volhouden ten aanzien van de landelijke gebieden en ten aanzien van de grootschalige infrastructuur zoals die ons land als geheel betreft. Immers, daar is met geen mogelijkheid vol te houden, dat het zwaartepunt en de primaire verantwoordelijkheid voor inrichting en beheer voor de verschillende doeleinden zoals die in het landelijk gebied spelen – waaronder te noemen de landbouw, de natuur- en landschapsbescherming, verkeer, waterstaat enzovoort – zou liggen bij de gemeenten. Integendeel, de inrichtings- en beheerstaak van de gemeenten ten aanzien van deze zaken in het landelijk gebied is minimaal. Is zo minimaal dat – en nu praat is niet als centralist want ik pleit voor uitbreiding van de taak van de gemeente wat dat betreft – in de interimnota landinrichtingswet gemeenten niet eens een taak krijgen met betrekking tot de herinrichting van landelijke gebieden. Geen enkele andere taak dan het vaststellen van het bestemmingsplan buitengebied dat zich dan maar moet aanpassen. Als u daar een zeer actueel en goed voorbeeld van wilt zien, dan moet u eens kijken hoe het de Reconstructiewet Midden-Delfland in de Kamer op dit punt is vergaan. Bij amendement De Becker is de bevoegdheid voor Gedeputeerde Staten opgenomen om terzake van de uitvoering van de reconstructieplannen Midden-Delfland vrijstelling te verlenen, niet alleen van de bestemmingsplannen in dat

gebied, maar ook, hetgeen nog nooit vertoond is, van de bouw- en aanlegvergunningen die bij dat bestemmingsplan behoren.
Dat is de weg die de landinrichting op dit ogenblik inslaat. Ik vind dat persoonlijk te ver gaan. Ik ben dus niet de centralist die u wellicht in mij ziet doordat ik probeer een schijndecentralisatie, die in het verleden in de Wet r.o. naar voren is gekomen, te ontmaskeren. Integendeel, ik pleit er voor dat ook de gemeente een, zij het bescheiden, taak krijgt op het gebied van herinrichting en ook bij beheer van landelijke gebieden. Maar de werkelijkheid is deze, dat rond de Wet r.o. een conglomeraat ligt van zo'n 50 à 60 wetten omtrent de inrichting en het beheer. Ze hebben hoofdzakelijk betrekking op de gebieden buiten de bebouwde kom waar de gemeente maar in zeer, zeer bescheiden mate aan te pas komt. Dat betekent, dat het eigenlijke beleid voor die gebieden berust bij de provincie, de gemeente en ook nog zelfs, voor wat de kleinere waterhuishouding betreft, bij de waterschappen.
Omdat dit nu zo is vind ik, dat men er goed aan doet te beseffen, dat de ontwikkeling, zoals die zich nu voltrekt, zowel bij de structuurschetsen en schema's, waarin het rijksbeleid tot uiting komt, als bij de streekplannen, waar de heer Van Poelje zojuist over heeft gesproken, en de versterking van de streekplannen ten opzichte van het bestemmingsplan, waarbij Van Poelje zich zelfs afvroeg of dat langzamerhand niet de plaats van een bestemmingsplan gaat innemen, (dat die ontwikkeling) gewoon te verwachten was. Weliswaar niet zichtbaar, was ze er al ver vóór 1965. Het was namelijk zo, dat ten aanzien van het buitengebied de Ruilverkavelingswet wat de herinrichting betreft het einge wezenlijke instrument was. De herinrichting voltrok zich alleen volgens dat instrument. Ik hoop, dat dit betoog de zaal tot discussie zal bewegen.

Voor het overige een paar opmerkingen over de reeds gevoerde discussie. In de eerste plaats wat betreft het streekplan als integratiekader, een uitermate belangrijke zaak. Het is duidelijk, na alles wat er van achter deze tafel is gezegd, dat dit alléén zou kunnen in een kader – en dat vind ik ook het kader waarnaar men moet streven – van complementair bestuur. En dan complementair bestuur in deze zin dat het ook formeel als zodanig wordt geregeld. Zoals Van Poelje zei, dat het hiërarchisch element naar de achtergrond verdwijnt en dat het overeenstemmingselement tussen de drie bestuurslagen op de voorgrond komt. Dat zou misschien kunnen in die zin dat men het streekplan zou moeten onderbouwen, dat men in de procedure van het streekplan zou moeten inbouwen de gedachte, zoals die in een basis-accoord tot uitdrukking komt. De gedachte namelijk dat in het kader van het streekplan zowel het rijk met zijn verschillende departementen enerzijds, als de lagere lichamen inclusief de gemeenten en ook de intergemeenten of gewesten anderzijds, via zo'n basis-accoord betrokken worden bij de vaststelling van het streekplan, voor wat betreft de hoofdpunten die inderdaad niet anders dan via complementair bestuur tot uiting zouden komen.
Tenslotte nog iets – dat is mijn laatste opmerking over de werking van de structuurschema's, de rechtsgevolgen en de bindende kracht van structuurschema's. Ik heb met belangstelling en in zekere zin met instemming naar het betoog van de heer De Maar vanmorgen geluisterd. Men moet inderdaad niet te ver gaan met de verbindende werking. Ik geloof dat het ongeluk bij deze dingen is, dat men

alles over één kam scheert en dat men in de structuurschema's, voor zo ver die een beslissingselement in zich dragen, niet voldoende differentieert naar de mate van hardheid bij die beslissingen. Dat heeft ook Brussaard in zijn preadvies naar voren gebracht in verband met het advies van de planologische besluitvorming van de RARO. Daar zou ik op willen wijzen; wil men werkelijk met een duidelijk beleid van rijkswege komen dan zal men wat de beslissingselementen van structuurschetsen en structuurschema's betreft heel duidelijk moeten differentiëren, zodat de gemeenten en vooral de provincies weten wat nu de mate van hardheid is, die het rijk beoogt met zijn ruimtelijk beleid.

Prof. Mr. J. M. Polak

Ik was vanmorgen op een vergadering waar het ging over de regionalisatie van gezondheidszorg. De heer Van Poelje zou de gezondheidszorg kunnen toevoegen aan het lijstje van sectoren waar pogingen in het werk worden gesteld om zich los te koppelen van de algehele reorganisatie van het binnenlands bestuur. Ik was tot mijn spijt niet bij de voorbespreking van dit forum. Kennelijk is het de bedoeling dat de leden van dit panel kleur bekennen en een mening naar voren brengen. Laat ik dan heel globaal mogen zeggen dat ik in de nieuwe plannen van de minister van binnenlandse zaken geloof, dat ik ze zeer heilzaam acht, dat ik geloof in de provincie als integratieniveau voor wat betreft de materie die hier aan de orde is. Ik voeg daar dan wel aan toe – ik meen dat de verschillende sprekers hier aan deze tafel dat op verschillende manieren ook hebben gezegd – dat we er dan niet aan zullen ontkomen om behalve deze Wet op de reorganisatie van het binnenlands bestuur de decentralisatie op allerlei andere manieren te waarborgen. Doen we dat niet dan komt er niets van terecht. De centraliserende tendenzen zijn steeds zo groot dat men die waarborgen scheppen mag. Men moet, met andere woorden, een gevariëerd aantal voorzieningen voor complementair bestuur treffen. Laat ik er twee mogen noemen – ze zijn overigens ook al aangestipt –. Men zal steeds overleg tussen de bestuursniveaus moeten voorschrijven, zelfs vrij gedetailleerd moeten voorschrijven. Immers, als men geen overleg voorschrijft, dan komt het er niet. Dat is een ervaring die ik in mijn overigens schaarse contacten met het bestuur heb opgedaan. Een tweede ding dat zeker zal moeten gebeuren is, dat in de adviesorganen, zowel van de centrale overheid als van provincies en gemeenten, over en weer vertegenwoordigers dienen te worden opgenomen van die verschillende bestuurslagen. Men zal voor wat de adviesorganen van de centrale overheid betreft veel meer moeten recruteren uit provincies en gemeenten, en dat niet alleen maar doen in bijvoorbeeld de Raad voor de territoriale decentralisatie, maar ook in allerlei andere raden. Omgekeerd zullen in provinciale – bij gemeentelijke wordt het wat moeilijk – adviesorganen vertegenwoordigers van de centrale overheid moeten worden opgenomen.

De Voorzitter

Er zijn nog enige mensen die zich opgegeven hadden en die wilden interveniëren. Hebben hun opmerkingen betrekking op dit stuk dan kunnen zij die nu wellicht het beste maken.

Mr. F. L. Bussink

Het valt mij op dat beide preadviseurs in hun adviezen sprekend over het openbaar bestuur, daarbij in sterke mate denken aan het dagelijks bestuur, en in nog sterkere mate aan het ambtelijk deel dat verbonden is aan het dagelijks bestuur. Het is ook zo, en ook dat is opvallend, dat de ideeën die hier naar voren komen in sterke mate gegroeid zijn in een gedachtesamenwerking tussen het ambtelijke bestuur en de universitaire wereld, als ik dat zo voorzichtig mag formuleren. De samenstelling van het panel achter de tafel klopt redelijk met mijn voorstelling. Wat mij nu opvalt is dit: ik constateer dat één tendens niet genoemd is, n.l. wat ik zou willen noemen de politisering van het openbaar bestuur. Als we vinden, dat ons planinstrumentarium zal moeten verschillen van landen met veel verdergaand planinstrumentarium, n.l. de Oost-Europese landen – waar zo veel fout gaat met dat instrumentarium – dan zal dat gelegen moeten zijn in het feit, dat wij in onze West-Europese samenleving een andere opvatting hebben over het ruime begrip "democratie" en over het veel engere begrip "hoe beïnvloeden politiek gekozen organen het beleid".
Dat punt komt er bij de heer Brussaard, wanneer het gaat om de positie van de Staten Generaal en de regering, wel uit maar hij zwijgt, wellicht wijselijk, wanneer het gaat om de positie van de provinciale staten. Ik kan mij voorstellen, dat gekozen provinciale staten met één bepaalde meerderheid, hetgeen we toch in een aantal provincies zien, een bepaald programma hebben, voortvloeiend uit de verkiezingsprogramma's, en dat zij dat programma ook zullen moeten uitvoeren wil men over een aantal jaren weer gekozen worden. In dat programma staat bijvoorbeeld dat in het Lauwersmeer geen militair oefengebied moet liggen. Een ander orgaan, hoger of lager, denkt daar anders over.
Nu kan ik mij voorstellen, dat de tendens bij het handelen van het dagelijks bestuur en van het ambtelijk apparaat is om met een zekere conflictversluiering deze zaken op te lossen. Daar is veel voor te zeggen, want het maakt het bestuur makkelijker, soepeler en ook, voor degenen die het moeten doen, verdragelijker. Maar dan blijft de vraag of het ook naast de instrumentalisering en het planmatig bestuur de politisering bevordert. Dit is in mijn ogen wel noodzakelijk. Ik zou tot het forum, maar in het bijzonder tot de heer Brussaard, de vraag willen richten wat hij doet met een gepolariseerde provinciale staten.

Mr. W. Brussaard

De heer Bussink snijdt wel een belangrijk punt aan. Gelukkig heb ik er wel iets over gezegd, heeft hij geconstateerd, namelijk voor zover het over de Staten Generaal gaat. Dat komt natuurlijk ook door het feit dat ik op rijksniveau werk en dientengevolge wat er op dat vlak gebeurt het beste kan aanvoelen. Ik voel mij wat minder deskundig zodra het over provinciale staten gaat. Hoewel ik ook op dat punt wel iets gezegd heb, ben ik mij er van bewust dat dit minder was dan wat hij misschien graag in het verhaal gezien zou hebben. Ik ben het in zo verre met hem eens, dat ook ik vind, dat wat hij de politisering van het openbaar bestuur noemt ook naar mijn mening een factor is die in het feitelijk werken van het

bestuur een steeds grotere plaats gaat innemen. Ze gaat steeds meer invloed uitoefenen op de manier waarop besluiten genomen worden. Dat gebeurt overigens zowel ten goede als ten slechte. Men kan als ambtenaar of adviseur natuurlijk een prachtig systeem ontwerpen hoe het bestuur zou moeten reageren, maar het zijn uiteindelijk politici die de besluiten nemen en die hebben ook andere overwegingen die zij in hun beschouwingen moeten betrekken dan uitsluitend dat door a-politieke ambtenaren ontworpen systeem.
Bussink heeft gezegd dat dit kan leiden tot conflictversluiering. Nu heb ik het idee, dat juist op het ogenblik ontwikkelingen gaande zijn, onder andere door de structuurschema's, door de p.k.b.-procedure, en door vergelijkbare zaken op provinciaal niveau, die juist het tegenovergestelde van versluiering bewerkstelligen. De conflicten komen hierdoor op een eerder moment boven water, hetgeen de mogelijkheid biedt ze ook eerder aan te pakken en op te lossen. Wij komen wat van de te incidentele benadering, die in de ruimtelijke ordening lange tijd een grote rol heeft gespeeld, af; daarbij moesten ineens beslissingen worden genomen van zeer grote betekenis; Shell-chemie is daar natuurlijk een "goed" voorbeeld van. Ik ben het dus met de heer Bussink eens als hij zegt dat dit onderwerp best in het preadvies ingebouwd had kunnen worden, maar ik moet eerlijk bekennen dat ik, als ik het er alsnog in zou moeten stoppen, niet één twee drie zou weten hoe dat te doen.

J. Rothuizen

Ik wil slechts twee dingen zeggen. Eén opmerking naar aanleiding van wat de heer Bussink zei en alvast een aangevertje voor prof. De Haan.
Bussink zegt, dat we erg weinig aandacht hebben besteed aan de politisering van het openbaar bestuur. Nu verstaat hij geloof ik onder gepolitiseerd bestuur een bestuur, dat zich een programma kiest, dat misschien zelfs programcolleges vormt, dat uitgesproken standpunten heeft, enzovoort. Dat is zonder het woord politisering in veel gevallen waarschijnlijk ook al wel zo. Ik meende, dat ik dit in mijn preadvies eigenlijk tot de grondstelling van het geheel had gemaakt, zij het zonder het woord politisering expliciet te noemen. Ik heb namelijk gezegd, dat beslissingen op dat niveau moeten worden genomen waar het nog zo laag mogelijk kan. Daaraan wil ik vasthouden tot het tegendeel is aangetoond.
Waarom? Omdat beslissingen dicht bij de bevolking moeten worden genomen. Op dat moment praat ik niet over mijn positie, niet over de positie van mijn wethouder, maar over de gemeenteraad en over de bevolking. Ik geloof, al is het wat impliciet gezegd, dat dit eigenlijk, ik zou bijna zeggen, het belangrijkste verdedigingselement voor de decentralisatie is.
Een andere opmerking, naar aanleiding van professor Polak en professor De Haan. Professor De Haan zegt: ik gooi de knuppel in het hoenderhok: de Wet r.o. is wat betreft de decentralisatie een historische vergissing. Uit mijn vorige opmerking tegen de heer Bussink begrijpt U, dat ik De Haan niet zonder meer volg, hoewel ik zijn voorbeelden best begrijp. Als professor De Haan het heeft over landinrichting, dan vindt u zelfs in mijn preadvies dat bestemmingsplannen, met name in de tijd dat zij nog uitbreidingsplannen heetten, ook al moesten de gemeenten

van ouds plannen voor het hele buitengebied maken, toch in hoofdzaak bedoeld waren om de stads- en dorpsuitbreiding te reguleren en niet om de landinrichting te organiseren. Iets anders is of de landinrichting mag vergeten, dat er dorpen en steden in het te beschouwen gebied liggen. Daar zou ik voor willen waken; professor De Haan ook, daar ben ik van overtuigd.
Als ik dit nu verbind met de opmerking van professor Polak over overleg, dat voorgeschreven moet zijn en over het over en weer vertegenwoordigers opnemen in adviesorganen en ik zie dan in de Herinrichtingswet Oost Groningen en Gronings-Drentse veenkoloniën het woord gemeente niet eens wezenlijk verschijnen, dan weet ik het niet meer. Het zal wel waar zijn, dat de landinrichting als zodanig niet sec een gemeentelijke zaak is, zelfs niet in hoofdzaak maar slechts zijdelings. Maar de landinrichting heeft grote invloed op de dorpen, op wie er in en buiten die dorpen wonen, op wat er gebeurt en op wat en waar die mensen werken. En zou dat de gemeenten niet aangaan? Ik zou er dus voor willen pleiten, dat wanneer wij over de Wet r.o. spreken, wij het bestemmingsplan ook voor de landinrichting – maar dan niet vanwege de landinrichting maar vanwege de ontwikkeling van de dorpen en stadjes die erin liggen en die er tegenaan liggen en daarvan de invloed ondergaan – hoog willen houden als bestuurlijk en juridisch instrument. Om het complementair bestuur te bevorderen zou ik willen aanbevelen, dat tenminste bij die landinrichtingszaken eindelijk een werkelijk overleg met de gemeenten een goede vorm krijgt.

Prof. Mr. P. de Haan

Ik wil wel iets terugzeggen, niet omdat ik het niet eens ben met de heer Rothuizen; ik vind dat men natuurlijk eerst moet beginnen met te zeggen hoe de zaken liggen. Men moet niet met schijndecentralisatie werken. Ik geloof, dat we het op dat punt wel met elkaar eens zijn. Maar dat betekent ook weer niet, dat men niet zou moeten trachten om daar waar maar enige decentralisering mogelijk is, het ook te doen. Ook in het kader van de herinrichting en het beheer van landelijke gebieden met alles wat daar aan infrastructuur bij komt.
Wat op het ogenblik dreigt is dat men verbaal, met de mond, de decentralisatie naar de gemeenten toe belijdt, dat men de valse indruk die de Wet r.o. in dat opzicht schept in stand houdt, bewust, maar dat het in feite geheel anders gebeurt. De voorbeelden liggen inderdaad voor het grijpen, maar de beide herinrichtingswetten tonen dat overduidelijk aan. In dat opzicht geloof ik dat een herbezinning nodig is, dat men de zaken zo zal moeten regelen in de wetten die rond de Wet r.o. liggen, dat de gemeentelijke taak optimaal daaruit te voorschijn komt. Dat zou best kunnen want als men alleen al bedenkt, dat in de herinrichting Oost-Groningen en Veenkoloniën ook de reconstructie van steden en dorpen – ook de grotere steden en dorpen – begrepen is, dan zullen de bevoegdheden van de gemeente met betrekking tot die stads- en dorpsinrichting, in die Herinrichtingswet moeten worden ingebouwd en dan zal men ook wat Midden-Delfland betreft die weg op moeten. Dan zal men dus ook nadrukkelijk moeten formuleren welke herinrichtingstaak de gemeente heeft. Maar op het ogenblik, dat kan ik u verzekeren, is het zo dat, als er straks een stuk beheerswetgeving voor landelijke gebieden los komt,

de gemeente daarbij gewoon niet in het beeld zal zijn. Gedeeltelijk heb ik daar geen moeite mee omdat ik vind, dat de gemeente bovengemeentelijke zaken niet kan behartigen. Het mag dan ook niet de schijn hebben alsof dat wel het geval is. Nu wil ik toch nog even prikken in het preadvies van Brussaard, wat ik overigens een fantastische beschrijving en vastlegging vind van dat enorme stuk bestuursrecht waar we ons vandaag mee bezig houden. Ik wil er in prikken daar waar hij zegt dat het zo zou moeten zijn, dat waar mogelijk de gemeente ook met betrekking tot de ruimtelijke ordening over rijkstaken beslist. Dat staat op blz. 92. Ik vind dat dit toch niet de juiste formulering is. Ik zou het eerder zo willen zeggen: het rijk moet beslissen over rijksaangelegenheden, zo mogelijk in overeenstemming met de lagere lichamen. Dat "zo mogelijk in overeenstemming met" zou inderdaad procedureel moeten worden uitgewerkt in de Wet r.o., zodat er waarborgen voor bestaan dat men niet over de provincies en de gemeenten heenloopt. Maar laat men het alsjeblieft niet laten vóórkomen alsof een willekeurige landelijke gemeente over hele belangrijke zaken van inrichting en beheer van landelijke gebieden en insfrastructuur zou kunnen beslissen. Dat is gewoon niet mogelijk.

C. Harinck

Ik wou nog even ingaan op de opmerking van de heer Bussink. Ik vind die zo essentiëel, hij heeft hem ook zelf essentiëel genoemd, daar kunnen we, ook in deze kring, niet genoeg de aandacht op vestigen. We hebben te maken met gekozen organen die een eigen politieke verantwoordelijkheid hebben. Die politieke verantwoordelijkheid kan niemand van hen afnemen, kan niet van de Staten Generaal worden afgenomen, noch van de Provinciale Staten, noch van de gemeenteraden. Daarom kom ik tot de conclusie dat we zeer voorzichtig moeten zijn met het noemen van het streekplan als integratiekader voor relevante ruimtelijke maatregelen. Het is het natuurlijk wel, maar dan hoort dat streekplan wel zeer flexibel te zijn.
De gekozen organen die het streekplan vaststellen horen niet méér het college dat hun opvolgt te binden dan dat college gebonden behoort te zijn. We leven immers in een tijd dat de politiek dichter bij ons allemaal komt. En op die weg vind ik nieuwe methoden, waarnaar zowel de heer Brussaard als de heer Rothuizen verwijzen, zoals de nota van uitgangspunten Noordzeekanaalgebied en de doelstellingennota's die in andere provincies verschijnen. Die nota van uitgangspunten Noordzeekanaalgebied is voornamelijk samengesteld op keuze van politiek gekozenen en als zodanig onderbouwd. Over die nota van uitgangspunten is een zware discussie in de provincie gaande. De bedoeling van die nota van uitgangspunten is, dat hij uitmondt in een voorontwerp-streekplan. Dat voorontwerp-streekplan zou in juni 1977 moeten verschijnen, opdat het een onderdeel kan uitmaken van de programma's van de politieke partijen die in het najaar 1977 worden vastgesteld. We hopen dan te bereiken dat dit onderwerp, dat zo essentieel voor Noord-Holland is, een onderdeel van de verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen zal uitmaken; daarmee moet dan de keuze voor het vast te stellen streekplan eruit komen.
Nu uit ik een wens van ons provinciaal bestuur, want we moeten wel beseffen, dat

er nog nooit een provinciaal bestuur op provinciale issues is gekozen. Ieder provinciaal bestuur is altijd op landelijke issues gekozen. Daarom zoeken we naar wegen om de democratie meer vorm te geven, hoe de provincie meer inhoud te geven, namelijk door te zeggen: bevolking van een provincie kies toch alsjeblieft je bestuur op dingen die je eigen provincie raken.
Het volgende college kan natuurlijk alles wel overhoop gooien; wij hebben zelf in Noord-Holland een keihard program-college en één zin uit het beleidsprogram van dat college zou ik willen citeren: we stappen in een rijdende trein en we zijn ons wel bewust, dat we enkel wat wissels om kunnen zetten.

Mr. G. J. Balkenstein

Ik voelde mij zeer aangesproken door de opmerking die de heer Bussink zojuist gemaakt heeft. Ik moet u zeggen dat ik, toen ik zojuist wat onverwacht het eerst het woord kreeg, wat punten heb geschrapt uit mijn overdenkingen en dat punt was er juist één van. Ik dacht wel, dat de heer Bussink de heer Brussaard enigszins tekort gedaan heeft, omdat de heer Brussaard nog wel gezegd heeft a) dat gedeputeerde staten of de provinciale staten, wanneer zij van het advies van de provinciale planologische commissie willen afwijken, daartoe uiteraard de volle vrijheid hebben. Deze concessie is aan het politiek college gedaan; b) dat de planologische kernbeslissingen de structuurschema's in vele gevallen een reeks van keuzen geven. Als de beslissing gevallen is, gaat men naar de provincies toe en gaan de provinciale besturen kijken of ze mee willen doen of niet aan deze zaken.
Dan zegt de heer Brussaard: ja, wat wel het probleem is, dat is dat op de één of andere manier het besluit van de ene provincie gevolgen heeft voor de andere. Ze gaan elkaar bijvoorbeeld die electrische kernenergie-centrale toeschuiven. Ze zijn wel voor centrales en stroom, maar als er maar niet teveel op hun gebied hoeft te gebeuren. Daar moeten we, zegt Brussaard, een oplossing voor vinden. In zoverre heeft Brussaard het probleem dus wel aangesneden.
De vraag die de heer Bussink stelde – en ik geloof dat we de moed moeten hebben om die te beantwoorden – is dat, als het zo is zoals hij het stelt, en ik geloof dat dat principieel juist is, we moeten erkennen dat we er op den duur niet onderuit zullen komen, dat de verschillende bestuurslagen ook duidelijk en expliciet hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Nu moeten we natuurlijk proberen om via adviescolleges met wederzijdse vertegenwoordiging van hoge en lage bestuurslagen enzovoort conflicten te vermijden. Maar nu geloof ik dat wanneer het rijk of de provincie bepaald iets wil, we moeten zeggen: goed, heb dan de moed om een aanwijzing te geven, heb de moed om zelf tot een plan te besluiten. Dat impliceert ook dat de verantwoordelijke bestuurslaag zal moeten betalen als het deze kant uitgaat; die consequentie moeten we aanvaarden.

De Voorzitter

Zoëven is het panel vrij uitgebreid aan het woord geweest. Het lijkt mij voor een actieve participatie goed dat we nu een andere weg bewandelen en dat we begin-

nen met de sprekers uit de zaal aan het woord te laten; eerst diegenen die zich opgegeven hebben en dan verder wie wil.
Misschien is het juist als ik begin met het woord te geven aan de heer Bussink. We hadden gedacht dat het onderwerp van *democratisering van het planningsproces* het meest geschikt was om het eerst aan de orde te komen.
Planning en uitvoering, het andere onderwerp, kan bij een andere gelegenheid, namelijk volgend jaar in maart/april op de gemeenschappelijke vergadering met de verenigingen voor bouwrecht en voor agrarisch recht over de coördinatie van de wetgeving inzake onroerend goed, naar voren komen.

Mr. F. L. Bussink

Ik zou iets willen opmerken over de collectieve plannenbescherming. Dat hangt nauw samen met het preadvies van de heer Rothuizen. Wat dat betreft zou ik, naast de waardering die ik uiteraard heb, ook eerlijk mijn kritiek willen geven.
De heer Rothuizen komt in mijn ogen in zijn preadvies tot een positie voor het bestemmingsplan die minder is, dat wil zeggen dat het gebruik van het bestemmingsplan minder vaak zal voorkomen, dan de gedachte die indertijd bij de totstandkoming van de Wet op de ruimtelijke ordening heeft bestaan en die ook indertijd bij die mensen heeft bestaan, die vonden dat het bestemmingsplan voor alle planologische maatregelen op gemeentelijk niveau zou moeten gelden. Om een aantal redenen is dat uiteindelijk niet in de wet gekomen, maar daarop hoef ik hier nu niet in te gaan.
Mijn vraag is nu: Als men een zekere terugtred aanvaardt bij het gebruik van bestemmingsplannen op gemeentelijk niveau, heffen we daarmee één van de verworvenheden van het bestemmingsplan van de laatste jaren op. Deze verworvenheid namelijk, dat zich rondom het bestemmingsplan twee nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan, te weten één van verhoogde participatie en als tweede de meer integrale belangenbehartiging. Ik ben namelijk van mening dat de discussie rond bestemmingsplannen bij stadsvernieuwing – ik zeg dat er uitdrukkelijk bij; daar ligt ons beider interesse ook in sterke mate – er toe heeft geleid dat, waar de overheid sectoraal te werk ging, bij de participatie vaak een hogere graad van integrale belangenbehartiging naar voren is gekomen dan in het aanvankelijk door het bestuur gelanceerde plan. Ik zou dit met een aantal voorbeelden kunnen uitleggen maar ik denk dat daarvoor nu de tijd ontbreekt. Ik vrees dat bij een toenemend gebruik van de grote gebruiksverordening, die Rothuizen lanceert, die participatie en dat integrale aspect van bijvoorbeeld stadsvernieuwing te kort komen. Ik geloof dat daarmee een stukje verlies wordt ingebouwd op een plaats waar hij mijns inziens niet terecht zou moeten komen, namelijk bij de collectieve belangenbehartiging in plaats van bij de andere procedures en andere afspraken.
Hierbij sluit mijn volgende vraag aan. In veel gevallen merkt men dat het bestemmingsplan is gezien, door bijvoorbeeld de bewoners, als een soort afspraak tussen overheid en bewoners. Ze zijn het eens geworden over wat er met dit gebied gaat gebeuren. Dat vindt u in veel nota's voor stadsvernieuwingsplannen terug. Als we nu die afspraak tussen bewoners en lagere overheid vastleggen en als we dat zien als een vorm van democratisering en belangenbehartiging, wat doe je dan op dat moment met de invloed daarna van rijk en provincie?

Mijnheer de Voorzitter, ik ben de heer Bussink erkentelijk voor deze vragen, want ze stellen een paar hoofdproblemen aan de orde wat het gemeentelijk beleid betreft. Hij zegt eigenlijk, dat ik wellicht te kort doe aan de collectieve belangenbescherming, omdat hij de indruk heeft dat ik het bestemmingsplan wat naar achteren schuif, meer dan nodig is en ook meer dan gewenst is.
Laat ik beginnen met dit te zeggen. Het is niet mijn bedoeling om het bestemmingsplan naar achteren te schuiven. Ik dacht zelfs, dat ik op verschillende plaatsen juist de integrale belangenbehartiging op ruimtelijk niveau via het bestemmingsplan beklemtoond heb ten opzichte van, ruimtelijk gezien, de inbouw van door de centrale overheid behartigde belangen. Dat zal op gemeentelijk niveau via structuurplan en bestemmingsplannen moeten gebeuren. Als mijn preadvies in zoverre onduidelijk is en misverstanden kan oproepen dan wil ik dat graag wegnemen. Het is veeleer zo, dat ik wil trachten het bestemmingsplan juist als intregratie-instrument hoog te houden in dit preadvies.
Er is nog een andere reden om dat te doen. Een reden, die mij in de pauze door één van de deelnemers van dit congres werd ingefluisterd. Hij zei, dat het belangrijk is dat de gemeente ook op het landelijk gebied bezig blijft, omdat de burger juist de laatste jaren op het gemeentelijk niveau sterk bij het beleid betrokken is geraakt. Die burger mag en moet veel verwachten van wat op gemeentelijk niveau te zijnen behoeve in de besluitvorming tot stand komt. Dat is een psychologisch element dat in onze democratie belangrijk is. Ik zeg nu in eigen woorden, wat mij in de pauze werd toegevoerd en ik geef dat door, omdat ikzelf geloof, in aansluiting op wat ik eerder heb gezegd, dat dit de betekenis van de gemeentelijke besluitvorming in het licht stelt.
Wat heb ik nu gewild met toch niet altijd een bestemmingsplan te verlangen? Want, inderdaad, ik heb geconcludeerd dat een bestemmingsplan niet verplicht behoeft te zijn voor het hele grondgebied van een gemeente. Ik heb daar het volgende mee willen zeggen: er zijn gebieden, die een zo intensieve behandeling vragen voor de integratie van de belangen die daar liggen – onder andere de stads- (en dorps-)vernieuwing, maar ook de uitbreiding evenals de conservering van historische kerngebieden – dat een bestemmingsplan zonder meer onmisbaar is. Maar er zijn ook gebieden die wat dat betreft minder riskant zijn. Zolang dat zich voordoet, heb ik gezegd, zou ik het bestemmingsplan nog niet voor het hele grondgebied van de gemeente in de wet willen vastleggen, omdat met middelen die voorhands eenvoudiger zijn, namelijk zo'n leefmilieu- of gebruiksverordening, zo'n gebied kan worden bestreken. Men hanteert dan voor deze "minder riskante" gebieden wat eenvoudiger werende voorschriften, bijvoorbeeld dat in een gebied bepaalde activiteiten niet of slechts in beperkte mate mogen worden uitgeoefend, dus ook bepaalde bouwwerken niet of alleen in beperkte omvang mogen worden opgericht, dat bepaalde bouwwerken geen grotere oppervlakte of groter volume zullen krijgen dan de verordening aangeeft. Op deze wijze zou voorshands voldoende invloed door de overheid kunnen worden uitgeoefend.
Kortom, ik heb getracht een middel te vinden om op een eenvoudiger wijze dan het bestemmingsplan, voor gebieden die in een geleidelijke ontwikkeling verkeren en die niet de schok van de herinrichting meemaken, of waarvoor niet de nood-

zaak bestaat van een absolute conservering zoals een beschermd stadsgezicht biedt, het maatschappelijk ontwikkelingsproces niet nodeloos te verstoren maar wel ongewenste ontwikkelingen te weren.
Vanuit de gedachte van het plannen van processen heb ik getracht daarvoor een vorm te vinden. Het zou best zo kunnen zijn, dat er een betere vorm te bedenken is. Het komt dus niet voort uit een miskenning van de betekenis van het bestemmingsplan, maar uit een zoeken naar gedifferentiëerde middelen om de algemene ontwikkeling op een goede en passende wijze te begeleiden.
Daarbij bedenk ik bovendien, dat het niet alleen het plan is dat het doet, ook niet alleen de gebruiksverordening. Andere werende en stimulerende en financiële zaken oefenen een grote invloed uit op de ontwikkeling. Eén van de punten die ik aan het begin van mijn preadvies in dat verband heb aangeroerd – ik heb er vanmorgen al even naar verwezen – is het feit, dat we ons zouden kunnen afvragen of in het integraal denken (of beter in het multifunctioneel denken, laat ik niet te hoog grijpen) over de dingen die we doen, het algemeen financiële beleid niet een veel belangrijkere rol zou moeten spelen tussen de drie overheidsniveaus. Ik heb dat niet uitgewerkt, ik zou dat ook niet kunnen. Maar ik vind dit op langere termijn een belangrijke zaak. Wij moeten vormen van complementaire werkwijzen vinden op de drie overheidsniveaus ten aanzien van de vraag, waar we investeren, waar we in de begroting geld stoppen, waarvoor, hoeveel, in welke mate, in welke fasering en in welk tempo, opdat er een onderlinge afstemming zal plaatsvinden. Dat zou het mogelijk maken dat de complementariteit waar we het vandaag al over hebben gehad beter tot zijn recht komt, dat het toezicht kan worden beperkt en ook dat het ruimtelijk beleid niet alleen door zichtbare plannen, door "tuurplannen" – ik heb ergens gezegd dat je geen tuurplannen maar stuurplannen moet hebben – maar ook door "stuurplannen" in elk opzicht wordt begeleid.
Ik ben wat uitvoerig geweest, mijnheer de Voorzitter, maar ik wilde bij de heer Bussink en bij de andere aanwezigen hier de gedachte wegnemen die men wellicht uit mijn preadvies zou destilleren, dat ik het bestemmingsplan teveel naar achteren zou willen schuiven. Ik heb alleen een antwoord gezocht op de vraag hoe wij er in de praktijk uit kunnen komen. Want in de praktijk moet heel nuchter een oplossing komen; ik zie ons in Amsterdam met 35 à 40 voorbereidingsbesluiten op dit moment niet klaar komen! Met alle goede en alle politieke wil die aanwezig is. Maar ik zie er wél wat van komen, om vrij grote gebieden voorlopig – misschien zelfs voor lange tijd, maar ik weet dat als ik dat laatste zou voorstellen, ik ongetwijfeld vanuit dit panel tegenstrevers zal krijgen – met de gebruiksverordening of met de leefmilieuverordening te beschermen.
In de tweede plaats heeft de heer Bussink gezegd dat het bestemmingsplan als afspraak tussen overheid en bewoners goed is om hen het met elkaar eens te laten worden. Maar, wat doe je daarna met de invloed van rijk en provincie.
Ik denk, mijnheer de voorzitter, dat ik daar niet alleen over moet praten. Dat zeg ik niet om er nu niets over te zeggen, want ik wil er best iets over zeggen. Er is eens een moment geweest, dat drie wethouders uit een grote stad bij een staatssecretaris aankwamen om hem te vertellen dat het, met alle sympathie voor de beleidsmaatregelen op rijksniveau, toch stukliep met de stadsvernieuwing vanwege de feitelijke huursituatie die optreedt – ik heb het niet over het huurbeleid als zodanig omdat daar wel degelijk veel aan gedaan wordt – juist bij de armste

groepen van de bevolking waar het dikwijls om gaat. Men heeft het die stad enigszins kwalijk genomen, dat ze dat nota bene samen met groepen uit de buurt deed, en dat de wethouders een – inderdaad nogal pittig – stuk hadden ondertekend dat de buurt had opgesteld. Ik verzeker u, dat bij de Wet op de stadsvernieuwing, die terecht inspraak verlangt, veel meer de situatie zal gaan optreden, waarbij de bevolking en de gemeenteraad het in beginsel samen eens worden over de aard van het stadsvernieuwingsbeleid dat in een bepaald gebied gevoerd moet worden, maar ook over de knelpunten die overwonnen moeten worden; dat de gemeentebesturen inderdaad met die bevolking achter zich bij de provincie, bij het rijk gaan zeggen: nu moet u goed luisteren, dat zijn onze problemen, wij staan achter de bevolking, de bevolking staat achter ons en wij vragen toch gemeenschappelijk om er een oplossing voor te vinden. Dat is niet het laatste woord hierover. Want, wat doen we nu met de invloed van rijk en provincie? Het betekent wel dat ik de wedervraag zou willen stellen: wat doet het rijk met de invloed van de bevolking die aan de besluitvorming deelneemt?

Prof. Mr. P. de Haan

Ik wil graag aanhaken op de vraag van de heer Bussink, maar dan vooral voor wat betreft dat eerste probleem. Overigens ben ik het helemaal eens met het door hem ter discussie gestelde verbond tussen gemeentebesturen en bevolking met betrekking tot de stadsvernieuwing, evenals met de gedachte om de decentralisatie ten aanzien van de stadsvernieuwing zo groot te maken, ook financiëel, dat zulke accoorden tussen gemeente en bevolking niet alleen mogelijk maar ook realiseerbaar zijn.
Ik wilde echter inhaken op de functie van het bestemmingsplan. Eén van de wonderlijke anomalieën, tegenstrijdigheden, van de Wet R.O. vind ik – en dat hangt samen met wat ik over de decentralisatie gezegd heb – dat wel het gemeentelijk bestemmingsplan voor het hele landelijke gebied verplicht is gesteld, terwijl de gemeente met betrekking tot inrichting en beheer daar weinig te zeggen heeft. Daar staat tegenover, dat juist voor de bebouwde kom, waar de gemeente zelf met inrichting en beheer nagenoeg volledig is belast, het bestemmingsplan nauwelijks een functie heeft gekregen; dat wil zeggen wel mogelijk is geworden maar ook niet meer dan dat.
Ik beluister goed bij de heer Rothuizen, dat hij de gebruiks- en leefmilieuverordening als een noodoplossing ziet, hoewel hij toch ook gezegd heeft, dat zij ook voor bepaalde stadsgebieden een definitieve oplossing zou kunnen zijn. Ik ben daar bang voor. Ik vind dat als je naar de gebruiksverordening terugschakelt je de plangedachte loslaat, en dat in een tijd dat we aan stadsvernieuwing beginnen. Maar bovendien ook in een tijd dat men zich bewust wordt – dat spreekt heel duidelijk uit Rothuizens preadvies – dat niet alleen inrichting nodig is in de bebouwde kommen, maar dat er ook beheer nodig is, hij noemt dat stedebouwkundig beheer. Ik zou het desastreus vinden als men, nu men oog heeft gekregen voor de noodzaak van stedebouwkundig stedelijk beheer, beheer dus van de bewoonde omgeving, nu de plangedachte los zou laten en weer op de verordeningsgedachte zou overstappen. Daarmee is systematisch beheren, wat nodig is, voor met name

bijvoorbeeld de volkshuisvesting op planbasis niet mogelijk. Men moet dat dan weer via voorschriftjes en zo doen, met verbodsbepalingen en met alle negativiteit die daaruit tevoorschijn komt.
Alle lof voor het ontdekken van de mogelijkheid van een leefmilieuverordening, maar dan als tijdelijke noodoplossing, niet om het als een soort regime te maken voor de stedelijke gebieden in het algemeen. Liever een constructie waarbij het bestemmingsplan zeer globaal voor de hele stad de bestemmingen aangeeft, maar dan inderdaad zeer globaal en zeer flexibel. Daarop moet dan een vorm van beheersplanning geënt worden die het mogelijk maakt om positief de hele ontwikkeling in het gebied binnen de bebouwde kom te begeleiden.
De heer Rothuizen zegt op blz. 128, dat inrichtingsplannen naar zijn gevoel meer procesmatig zouden zijn dan beheersplannen; nou, dat wil er bij mij niet in. Ik dacht, dat men bij inrichtingsplannen op een gegeven moment een eindbeeld moet fixeren en dat het beheer een continue activiteit is, die per definitie procesmatig verloopt en die men dus ook juist op een planningsbasis heel goed tot stand zou kunnen brengen.

Mr. Th. Van Dam

Ik had nog een vraag bij de bestemmingsplanprocedure. Daarbij zijn rechten gewaarborgd. Die waarborgen zijn er echter slechts voor degenen die bezwaar hebben tegen het plan. Bovendien is daar nog artikel 49, de regeling van vergoeding van schade ten gevolge van de bepalingen van het plan. Maar degeen die schade lijdt doordat een bestemmingsplan *niet* uitgevoerd wordt heeft amper rechten. Als een bestemmingsplan in samenspraak met de bevolking tot stand is gekomen en het wordt niet uitgevoerd, dan is er grote kans dat grote delen van de bevolking schade lijden.
Men kan zich dan tot de gemeenteraad wenden, maar daarna is het afgelopen. Tenzij men oneigenlijk gaat doen door bezwaar te maken tegen het plan, om zodoende bij Gedeputeerde Staten zijn belangen te bepleiten. Maar er is geen bezwaarschriftenprocedure. Ik vind eigenlijk, dat er ook hiervoor een juridische procedure/instrument zou moeten komen, om deze mensen toch hun recht te geven om hun belangen ook bij hogere overheden, Gedeputeerde Staten en de Kroon, te bepleiten zodat die een evenwichtiger oordeel kunnen vellen.

J. Rothuizen

Mijnheer de voorzitter, het is inderdaad een waarheid als een koe, dat de bezwaarden tegen een plan vrij langdurig een plan kunnen ophouden, hun recht kunnen halen (in ieder geval overtuigd kunnen worden dat ze wel of geen recht tot iets hebben), terwijl diegenen die gaarne de verwezenlijking van een plan zouden zien geen recht hebben op die verwezenlijking, ook na goedkeuring niet. Ik denk dat we daar in het voorjaar (de reeds genoemde vergadering over de coördinatie van de wetgeving op onroerend goed) serieus over gaan praten. Ik wil het niet afschuiven, maar het is wel een punt waarbij de hele problematiek van de coördinatie van de wetgeving en van de maatregelen die daarmee samenhangen aan de orde

komen. Hoe liggen bestemming, beheer en inrichting ten opzichte van elkaar, hoe zijn zij met elkaar verbonden, welke uitvoeringsplichten kan men opleggen enzovoort. In het ontwerp van wet op de stadsvernieuwing is er een beginnetje mee gemaakt. Daarin wordt ten aanzien van de uitvoering de mogelijkheid geopend, dat de gemeente een gebied aanwijst, teneinde van het rijk zekerheid te krijgen dat het rijk bereid is de financiële middelen beschikbaar te stellen, die de uitvoering van het plan kunnen bevorderen en veiligstellen.
De praktijk heeft zich al op dat gebied begeven. Ik kan zeggen, dat in de stad die ik dien – over andere steden kan ik niet oordelen – bij bestemmingsplannen tegelijkertijd voorschriften worden vastgesteld over de uitvoeringsprogramma's, die successievelijk aan die bestemmingsplannen worden verbonden. Ik krijg dan het volgende beeld: er komt een globaal plan, tegelijkertijd wordt een meerjaren uitvoeringsprogramma ontwikkeld waarover overleg is met het rijk, achtereenvolgens worden ook eerste, tweede, derde, vierde uitwerking enzovoort voorbereid. Hierop wordt de onteigening gebaseerd, voor zo ver die nodig is, evenals andere uitvoeringsmaatregelen indien nodig. Dat is misschien wel een redelijk vernuftig stelsel, het is ook een erg moeilijk stelsel. Het blijkt in de praktijk erg moeilijk vol te houden – we zullen nog veel moeten leren –.
Maar er is in ieder geval een ontwikkeling gaande, mijnheer van Dam, waarin aan dit aspect eindelijk wel aandacht wordt besteed. Dat is alles wat ik er nu op dit moment van zeggen kan.

Prof. Mr. S. F. L. Baron Van Wijnbergen

Ik zou even willen ingaan op de verbazing van collega De Haan over wat de Wet r.o. geregeld heeft over bestemmingsplannen. Wanneer wij voor het hele landelijke gebied bestemmingsplannen zouden hebben gehad, als wij bovendien planologisch bewuste gemeentebestuurders zouden hebben gehad, dan zouden wij nu het probleem van de suburbanisatie niet hebben gekend. Voorzover wij dat nog niet wisten: het lijkt mij dat het niet tot de taak van de centrale cultuurtechnische dienst behoort dat probleem op te lossen.
Ik zou de heer Rothuizen nog even te hulp willen komen bij zijn beantwoording van de vraag wat te doen met rijk en provincie wanneer er een afspraak is tussen bevolking en gemeente. Dat antwoord heeft hij zelf eigenlijk al gegeven in zijn preadvies als hij zegt, dat de provincie evenals het rijk van vastgesteld gemeentelijk beleid eigenlijk pas zou mogen afwijken als dat strikt noodzakelijk is en als dat beargumenteerd kan worden. Zo'n bepaling zou eigenlijk in de wet moeten komen en men zal hem zeer streng moeten interpreteren. Als dat zou gebeuren zouden we, geloof ik, een eind op weg zijn voor het antwoord in die situatie.

Mr. C. Th. Smit

Ik wilde iets zeggen over punt 3b, dat gaat over de vorm van inschakeling van de Staten Generaal bij planologische kernbeslissingen en regeringsnota's. Ik geloof dat ook in het preadvies van de heer Brussaard op blz. 60 hierover iets gezegd is. Er is een band gelegd met de goedkeuringsprocedure, zoals die vastgelegd is in de

Grondwet met betrekking tot de buitenlandse betrekkingen. Nu is dat, lijkt mij, een wat moeilijke vergelijking; immers bij de buitenlandse betrekkingen hebben we te doen met de overeenkomsten gesloten tussen regeringen. De goedkeuringsprocedure ten aanzien van internationale overeenkomsten, waarbij we onderscheid moeten maken tussen internationale overeenkomsten sec en verdragen, die gekenmerkt worden door ratificatie. Die goedkeuringsprocedure aldaar is volgens mij bij een verdrag een machtiging tot ratificatie en bij een internationale overeenkomst een opschortende voorwaarde voor het effectief worden van bijvoorbeeld een versterkt rechtstreekse werking van bepalingen van internationale overeenkomsten.
Dit wetende kan men twee dingen opmerken. Allereerst is het zo, dat amendementen wel degelijk mogelijk zijn bij een goedkeuringswet, zij het dat het afhankelijk is van de inhoud van de internationale overeenkomst. Daarnaast is het zo, dat ten aanzien van bijvoorbeeld inwerkingtreding van een internationale overeenkomst wel degelijk amendementen kunnen worden aangebracht.
Overspringende naar de procedure zoals die geregeld is bij een p.k.b., geloof ik dat wij bij een p.k.b. allereerst niet te maken hebben met een overeenkomst tussen X en Y, maar – en dat is mijn voorstelling – met een overeenkomst tussen Staten Generaal en Regering. Als je die namelijk zo construeert, kom je met de goedkeuringswet naar mijn mening tot iets dat kan worden gekwalificeerd als een wilsovereenstemmingsdaad. Met de goedkeuring bij de p.k.b. geven de Staten Generaal als het ware te kennen dat zij overeenstemmen met de gedachten zoals die neergelegd zijn in de p.k.b. Als men die constructie hanteert is men ook af van de amenderingsmotie, overigens naar mijn mening een staatsrechtelijk monstrum. Men kan dan normaal amendementen aanbrengen bij de goedkeuringprocedure; immers die goedkeuringsprocedure is niets anders dan een daad van wilsovereenstemming van de Staten Generaal ten aanzien van een te sluiten overeenkomst tussen Staten Generaal en Regering.

Mr. W. Brussaard

Ik ben de heer Smit dankbaar voor zijn bijdrage, omdat ik mij op het gebied van tractatenrecht bepaald niet thuis voel; dat blijkt ook wel uit zijn interventie.
Als ik hem goed begrijp heeft hij eerst gezegd, dat hij de parallel, die ik had getrokken, niet ziet, daarna heeft hij een poging gedaan de parallel alsnog aan te brengen. Het punt echter dat mij niet helemaal duidelijk is, terwijl het wel essentiëel is, betreft de aard van de amendementen. Men kan inderdaad zeggen, dat er door een goedkeuringswet een soort van wilsovereenstemming tussen Staten Generaal en Regering tot stand komt. Dat is een heel goed denkbare constructie ten aanzien van p.k.b.'s en nota's. Volgens de heer Smit zijn wij dan af van het monstrum van de amenderingsmoties, omdat het met gewone amendementen kan. Nu weet ik niet of dat betekent, dat die amendementen zich dan kunnen richten op de goedkeuringswet of dat, zoals bij amenderingsmoties het geval is, die amendementen zich kunnen richten op de inhoud van de nota. Als dat laatste het geval is, dan is zijn constructie inderdaad een constructie die men zich kan voorstellen. De bedoeling is immers om de Tweede Kamer aanknopingspunten te geven om in-

vloed uit te oefenen op de beslissingen die worden genomen. Als dat ook kan via de weg die de heer Smit net heeft aangegeven, dan heb je inderdaad je doel bereikt. Als de wijzigingen zijn aangebracht dan is er daarna op dat punt inderdaad overeenstemming tussen Kamer en Regering en daarmee is de p.k.b. of de nota geworden tot basis van het door de Regering, met sanctie van de Kamer, te voeren beleid.

Prof. Mr. P. De Haan

Het gaat hier om een heel essentiëel punt. De betekenis van de planning, in dit geval de planologische kernbeslissing, maar dat kan ook uitgebreid worden tot regeringsplanning in het algemeen, voor wat betreft de verhouding Regering-Staten Generaal. De heer Van Maarseveen heeft onlangs terecht verschillende soorten nota's onderscheiden, n.l. wetgevingsnota's, nota's ter voorbereiding van wetgeving en planningsnota's. Ik ben daarom juist zo gelukkig met de planologische kernbeslissingen en de structuurschetsen en -schema's, omdat die al meer de structuur hebben van planning dan een nota, die dat vaak helemaal niet heeft en waarvan vaak helemaal niet duidelijk is wat de Regering nu precies aan beleid tot uitvoering wil brengen.
Afgezien daarvan vind ik de planning een uitstekend kader om weer een nieuwe vorm van samenwerking tussen Regering en Staten Generaal tot stand te brengen, een samenwerking met betrekking tot de algemene beleidsbepaling. Ik vraag me alleen wel af of we dan zonodig van de negentiende eeuwse kaders moet afwijken. We moeten ons ook weer niet voorstellen, dat planning in de twintigste eeuw is opgekomen omdat we vandaag zoveel over planning spreken. U kunt in de negentiende eeuw al twee zeer duidelijke voorbeelden vinden van planning tussen Regering en Staten Generaal waarbij de wetsvorm is gekozen. In de eerste plaats is dat de begroting, dat is duidelijk planning, zij het korte termijn planning voor één jaar, financieel economische planning met daaraan gekoppeld het beleid, dat er achter zit. Een tweede voorbeeld is de Nutswet uit de Onteigeningswet. Er werd wel niet veel ten aanzien van het onroerend goed bepaald in de vorige eeuw, maar dat wat er bepaald is had toch wel een zekere consistentie. Die Nutswet was ook een plan en wel een onteigeningsplan dat vastgesteld werd in de vorm van een wet.
Ik vraag me nu af of het eigenlijk niet gewoon een woordenspel is. Immers, wetten ontstaan in gemeen overleg, dat is dus de overeenkomstgedachte, tussen Regering en Staten Generaal. Zouden we dan nu ineens die wonderlijke constructie van overeenkomst in formele zin moeten hebben tussen Staten Generaal en Regering? Kan men met de wetsprocedure, die uiteraard bijgesteld is waar dat nodig is, ook voor de planning van het regeringsbeleid niet volstaan. De heer Van Maarseveen heeft gezegd, en dat is ook aangehaald door de heer Brussaard, dat men die andere vorm van artikel 120 Grondwet zou kunnen hebben, andere voorstellen dus dan wetsvoorstellen; dat is best maar hij past daar dan toch wel – en dat past ook in de Grondwet – de wetsprocedure op toe. Ik vind dat in ieder geval planning niet zonder meer wetgeving is, dat is duidelijk, maar we hebben al geleerd te leven met het formele wetsbegrip, wat niet materiële wetgeving impliceert. Ik vind dat men

in elk geval een procedure moet hebben in de lijn van wat in de vorige eeuw al tot stand is gekomen, namelijk dat er een procedure is die ook via amendering en eventueel via initiatieven de planning op dezelfde manier doet functioneren als de wetgeving in het gemeen overleg tussen Regering en Staten Generaal.

Mr. C. Th. Smit

Ook de Eerste Kamer?

Prof. Mr. P. de Haan

Dat is nog een punt apart. Misschien, de Eerste Kamer, maar ik vind dan dat we eerst apart zouden moeten praten over wat de rol van de Eerste Kamer kan zijn ten aanzien van beleidsbepaling en ten aanzien van wetgeving. Die rol is immers ook al ten aanzien van wetgeving niet bijzonder duidelijk.

Mr. D. Lubach

Ik wil één punt aansnijden, n.l. wat betreft wijzigingen die worden voorgesteld in de bestemmingsplanprocedure. De heer Rothuizen is, dat is al gebleken, het aardig eens met de voorstellen die de RARO vorig jaar gedaan heeft. Ik zal nu niet de hele problematiek oprakelen, maar één punt wil ik naar voren brengen, te meer daar het ook samenhangt met het complementair bestuur, waarover we het vandaag nogal eens gehad hebben.
Met name hangt het samen met de consequenties die deze samenhang heeft voor de rechtsbeschermingsregelingen, in het bijzonder ten aanzien van het bestemmingsplan.
Nu heb ik geconstateerd, dat complementair bestuur met zich mee moet brengen dat in sterkere mate dan nu al in de Wet op de ruimtelijke ordening wordt geregeld, overheden onderling gaan overleggen. Dat overleg moet dan ook een zekere bindende kracht krijgen. Dat heeft, en dat is al naar voren gehaald, consequenties voor de besluitvorming op politiek niveau maar het heeft ook consequenties voor de rechtsbescherming. Voor rechtsbescherming door beoordeling in beroep van klachten en bezwaren van burgers door hogere instanties, die binnen dat kader van het complementair bestuur met de lagere instanties al overleg gepleegd hebben over bijvoorbeeld een bestemmingsplan is weinig ruimte meer. Ik denk met name aan de verhouding provincie–gemeente, het provinciale kader lijkt op zichzelf ook minder geschikt te worden voor de beoordeling in een bezwarenschriftenprocedure van de belangen van de burger, die in zijn inspraakfase nog niet voldoende aan zijn recht meent te zijn gekomen.

C. Harinck

Kunt u dat nader adstrueren? U beweert het wel maar u hebt geen bewijs geleverd.

Mr. D. Lubach

Het lijkt mij dat het op zichzelf duidelijk is, dat als een bestemmingsplan voor gezamenlijke verantwoordelijkheid van de diverse bestuurniveau's wordt genomen, waar de provincie ook bij het PPC-overleg nauw betrokken is geweest en daarmee ook haar instemming heeft betuigd, dat die instantie op zichzelf niet de meest aangewezen instantie lijkt te zijn om in objectieve zin nog weer eens bezwaren van burgers tegen dat, inmiddels door de gemeenteraad vastgestelde, bestemmingsplan te beoordelen. Ik zeg niet, dat daarmee aan de provinciale instantie geen wezenlijke invloed meer moet worden gegeven, maar wel dat daarvoor bepaalde procedureverzwaringen op dat provinciale niveau tot stand zouden moeten komen om de objectiviteit beter te waarborgen.

J. Rothuizen

Zou het inderdaad zo zijn, dat het complementaire bestuur gedeputeerde Staten minder geschikt maakt om een oordeel uit te spreken over de bestemmingsplannen, omdat ze eigenlijk in dat beleid zo vastgepind zijn en zich hebben laten vastpinnen, wellicht zich hebben willen laten vastpinnen of anderen hebben willen laten vastpinnen?
Is het in ieder geval zo, dat als men in de overheidssfeer tot een standpunt komt, de beoordeling van bezwaren daarna – daar komt het immers op neer – eigenlijk niet meer in de goede objectiviteit terecht komt?
Een probleem van het héle complementaire bestuur is, denk ik: waar blijft de burger. Mevrouw De Ruyter-De Zeeuw heeft al in een heel vroeg stadium in de RARO een dergelijke opmerking geplaatst. Ik was daarbij en zo weet u nu ook hoe het komt, dat ik me wat geconformeerd heb aan het oordeel van de RARO: ik zat op dat moment zelf ook in de commissie die over het Kroonberoep advies uitbracht. Er zijn geen drie partijen, n.l. rijk, provincie en gemeente, maar vier partijen. Waar blijft die vierde partij, de burger? Ik denk dat we die vraag nog heel nauwkeurig moeten overdenken in ons spreken over complementair bestuur.
Nu de concrete vraag: is het zo, dat gedeputeerde staten ongeschikt worden om in beroep te oordelen? De RARO heeft in elk geval gepoogd om via het model zoals ik dat in beeld heb gebracht, een vorm te vinden waarbij een belangenbeoordeling van gedeputeerde staten een kans krijgt om op hoger niveau opnieuw beoordeeld te worden, zij het dat het een beoordeling is die a) bij onthouding van goedkeuring alleen door de gemeente en door andere belanghebbenden bij het wél-goedkeuren kan worden aangebonden, en b) in geval van wél-goedkeuring van het plan door Gedeputeerde Staten alleen door de vertegenwoordiger van de minister in beroep bij de Kroon aan de orde kan worden gesteld.
Ik heb in mijn preadvies wel als voorwaarde aan een situatie, waarin Gedeputeerde Staten een belangrijke eindfunctie zouden vervullen, verbonden dat er dan verbetering in de procedure moet komen. Dat is dezelfde voorwaarde als de heer Lubach stelde. De heren Van den Berg en Pronk hebben er onlangs in een artikel op gewezen, dat artikel 109 van de Provinciewet nooit verplicht gesteld is voor deze procedure. De hoor- en wederhoorprocedure, zoals artikel 109 (bij

provinciale verordening te regelen) eist bij de behandeling van geschillen, is niet zonder meer van toepassing op de procedure volgens de Wet r.o. Dat zou een maatregel kunnen zijn om in de wet op te nemen. Men kan ook verder gaan. We hebben reeds gesproken over een betere bewerktuiging van de provinciale planologische commissie; dit kan een middel zijn tot een zodanige – tevens openbare! – advisering, dat ook daardoor betere waarborgen ontstaan. Nog weer verder gaat de Raad voor de territoriale decentralisatie, die zich afvraagt of er niet een onafhankelijk adviesorgaan zou moeten komen, hetzij door deconcentratie van de Raad van State, hetzij op andere wijze. Over die laatste vragen zou ik aan de heer Harinck, die er veel dichter bij zit, willen vragen erop te reageren.

C. Harinck

Ik wil wel iets zeggen. Het kan kort zijn na wat de heer Rothuizen al gezegd heeft. In het laatste betoog, als er gezegd wordt dat er betere waarborgen en zwaardere procedures nodig zijn, kan ik mij heel goed vinden. Nu er nog geen rechtsregels zijn voorgeschreven volgens welke partijen worden gehoord, over en weer, vindt pas in enkele provincies een hoorzitting plaats. Waar dat gebeurt doet men het zo goed mogelijk. Partijen worden gehoord, er is een objectief advies, daarna gaan Gedeputeerde Staten in raadkamer en vervolgens nemen zij een beslissing. Er zijn echter nog tal van provincies waar nog niet zo'n hoorzitting plaats vindt, waar Gedeputeerde Staten beslissen zonder de partijen gehoord te hebben. Ik schaar mij volledig aan uw kant als u daar bezwaar tegen maakt. Ik vind dat volkomen terecht. Er moet ook volgens mij een zwaardere procedure in de wet verplicht worden gesteld, een procedure met objectiviteit.

Mr. C. A. J. M. Kortmann

Ik dacht dat dit probleem eigenlijk nog veel fundamenteler is. Zodra men hetzij door convenanten hetzij door een planologische kernbeslissing een bepaald beleid gaat vastleggen, kan zulks betekenen dat, wanneer men tot uitvoering overgaat en er wordt dan op basis van welke sectorwet dan ook beroep ingesteld, de Kroon, ook in haar verhouding tot de Staten-Generaal (die immers bij de p.k.b. betrokken zijn geweest) gedwongen is dat beroep af te wijzen. Dit betekent eigenlijk dat, aangenomen dat zo'n convenant of zo'n p.k.b. niet wordt geweigerd, de rijksoverheid vóórdat er een beroep in concreto wordt ingesteld, (dat kan een aantal jaren zijn) eigenlijk al heeft gezegd dat zulk een beroep niet kan worden gehonoreerd. Zou dat n.l. wél gebeuren, dan torpedeert men de hele planologische kernbeslissing. Ik geloof dat dat iets is waarover heel goed nagedacht moet worden, in de verhouding rechtsbescherming–planning. Het enige wat mogelijk is, dat is toekenning van schadevergoeding in een beroepsprocedure. Men ziet ook in andere landen, dat hetzij het volle beroep hetzij het rechtmatigheidsberoep uitloopt op een schadevergoedingsprocedure.

Mr. W. Brussaard

Dat is inderdaad een kernprobleem. Bij dit soort nieuwe constructies past de figuur van beroep op de Kroon erg slecht. In ieder geval moeten we ons afvragen of we de fictie mogen ophouden, dat men inderdaad bij de Kroon iets volstrekt anders kan bereiken dan via de p.k.b.-beleidsuitspraak is bepaald.

Interventie uit de zaal

Zelfs bij het rechtmatigheidsberoep lijkt een oplossing zeer moeilijk (*de nadere toelichting in deze interventie was niet van de geluidsband afneembaar*).

Prof. mr. P. de Haan

Als er een Kroonberoep is, dan kunt u dat een democratische beslissing noemen, maar die wordt in ieder geval niet weer opnieuw in de Staten-Generaal aan de orde gesteld. Dus op dit ogenblik beslist de rechter. En als we een Arob-beroep tegen het bestemmingsplan zouden hebben, wat sommigen waaronder ik zelf, bepleiten, dan is dat ook een beslissing van de rechter die een democratische beslissing ongedaan maakt. Ik zou niet weten waarom dat niet zou kunnen in verband met de toetsing aan de rechtvaardigheid.

De Voorzitter

Enerzijds zit ik te popelen om in deze discussie in te grijpen omdat het mij heel erg interesseert. Ik dacht zelfs dat ik iets ter oplossing zou kunnen zeggen maar ik wil mezelf graag weerhouden omdat ik geloof dat we ook weer beloften die we aan anderen gedaan hebben, n.l. om toch op een redelijk tijdstip te eindigen, gestand moeten doen.
Ik wil nu dan ook graag komen tot een afsluiting van de discussie. Ik wou u eerst wat zeggen over onze nieuwe procedure. We hebben vanmiddag een panel-discussie gehad. We dachten dat dat de levendigheid van de vergadering verhoogde en de vergadermoeheid verminderde. We meenden dat het een goede procedure was; het is een experiment, we willen het graag verder gaan evalueren. We willen graag dank zeggen aan degenen die ons in de goede richting gepord hebben, het bestuur heeft het niet zelf verzonnen. Wel dachten we dat sommige punten nog voor vervolmaking vatbaar waren.
Dit gezegd zijnde wil ik zeer graag alle leden van het panel hartelijk danken voor hun deelname. Zij hebben een belangrijke bijdrage geleverd. Zij hebben ook, zoals dat van panelleden gevraagd wordt, bijzonder alert gereageerd en de opmerkingen onmiddellijk beantwoord.
Ik kom nu aan mijn dankwoord aan de beide preadviseurs. Vandaag is verschillende malen het woord complexiteit gevallen, er is ook opgemerkt, dat we een inventarisatie zouden moeten maken van onderwerpen die nog nadere bestude-

ring behoeven. Daaruit blijkt dat het onderwerp iets is wat nagenoeg onoverzienbaar is. U heeft ook gehoord dat er in maart/april volgend jaar besprekingen zullen zijn over de coördinatie van de wetgeving op het onroerend goed en over het RARO-advies betreffende de bestemmingsplanprocedure. Je zou bijna kunnen zeggen dat het onderwerp van vandaag een "continuing-story" is en dat we in allerlei andere fora verder gaan praten. Dat klopt dus ook met datgene, wat de heer Rothuizen in zijn preadvies heeft gezegd, namelijk dat hij zich realiseerde wat nu eigenlijk precies de letterlijke betekenis is van het woord preadvies: een advies met een pre er voor, iets wat dus uitgroeit naar een uiteindelijk advies en een uiteindelijk inzicht.
Wat we vandaag op tafel gekregen hebben is in deze hele moeilijke materie bijzonder veel. We hebben namelijk in een materie, waarin langzamerhand de niet-specialisten volkomen het spoor bijster waren geraakt, twee bijzonder heldere overzichten gekregen. We weten nu hoe de zaak in elkaar zit, wat de nieuwe ontwikkelingen zijn. Twee bijzonder heldere overzichten, die geschreven zijn door een deskundige uit de kring van het rijksbestuur en door een deskundige uit de kring van het gemeentebestuur. Een ieder die ietwat wanhopig het idee kreeg: ik kan het niet meer bijhouden, hoeft nu maar de preadviezen van vandaag te raadplegen om weer helemaal bij te komen. Ik denk dat dat iets is wat bijzonder waardevol is, waarvan ik eigenlijk van te voren gedacht had dat het niet meer mogelijk was en zie, het blijkt wel mogelijk te zijn.
Maar we hebben niet alleen heldere overzichten gekregen van de huidige stand van zaken op het gebied van de ruimtelijke ordening, we hebben bovendien duidelijke richtlijnen, aansporingen gekregen van hoe de nieuwe wetgeving zou moeten zijn. Dat is dus eigenlijk veel meer dan wat we redelijkerwijs zouden hebben mogen en kunnen verwachten. Ik ben de beide preadviseurs bijzonder dankbaar voor wat ze gedaan hebben, ik ben hen ook bijzonder dankbaar voor hun deelname aan deze experimentele fase van vragen-beantwoorden.
Namens de vereniging mag ik u daarvoor de hand reiken.

Dan sluit ik nu de de vergadering en wens u allen wel thuis.

Erratum pagina's 101 en 102 Preadvies Mr. W. Brussaard

(*De pagina's 101 en 102 dienen, als onderstaand, naast elkaar gelezen te worden*)

DE PROCEDURE VAN HET STREEKPLAN

1. *Gedeputeerde Staten* verrichten een voortdurend *onderzoek* naar de bestaande toestand in en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de provincie, mede in verband met die van de aangrenzende gebieden.

2. *Gedeputeerde Staten* zijn belast met de *voorbereiding* van een streekplan.
   Zij plegen *overleg* met:

3. Het *ontwerp*-streekplan ligt gedurende twee maanden voor een ieder *ter inzage*.

   Gedurende die termijn kan een ieder schriftelijk bij de Provinciale Staten *bezwaren* indienen tegen het ontwerp.

4. *Provinciale Staten* beslissen omtrent de *vaststelling* van het streekplan.

5. Het vastgestelde streekplan ligt voor een ieder *ter inzage*.

   Besluiten tot vaststelling, herziening of intrekking van een streekplan worden aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening *medegedeeld*.

Dit onderzoek heeft met name betrekking op: 2.1 BRO
- de natuurlijke gegevens van de provincie; 2.2 BRO
- de bevolkingsontwikkeling;
- de ontwikkeling van de welvaartsbronnen;
- de sociale en culturele ontwikkelingen in de samenleving;
- de mogelijkheden en wenselijkheden voor de ruimtelijke ontwikkeling van de provincie, de behoeften op het stuk van de verschillende facetten daarvan hieronder begrepen.

T.b.v. de voorbereiding van een streekplan vindt bovendien een distributie- planologisch onderzoek plaats. 2.3 BRO

Zij horen hierbij de Provinciale Planologische Commissie. 4.2 WRO
- alle bij het plan betrokken gemeentebesturen; 3 BRO
- de besturen van de aan het plangebied grenzende provincies;
- de daarvoor in aanmerking komende bevoegde autoriteiten aan gene zijde van de rijksgrens;
- de betrokken rijksdiensten;
- de daarvoor in aanmerking komende waterschapsbesturen.

Publikatievereisten: (a) het plan ligt ter inzage ter provinciale griffie en ter secretarie van de in het plangebied gelegen gemeenten; 4.3 WRO

(b) Gedeputeerde Staten geven van de nederlegging tevoren kennis: 4.4 WRO
- in de Nederlandse Staatscourant;
- in één of meer in de provincie verspreide dag- of nieuwsbladen;

de burgemeesters van de in het plangebied gelegen gemeenten maken de nederlegging bovendien bekend op de in hun gemeente gebruikelijke wijze.

De kennisgevingen en bekendmakingen houden mededeling in van de bevoegdheid tot het indienen van bezwaren. 4.5 WRO 4.4 WRO

Termijn: binnen vier maanden na afloop van de tervisielegging, éénmaal met ten hoogste twee maanden te verlengen. 4.5 WRO

Het besluit van Provinciale Staten wordt gemotiveerd:
- indien tegen het ontwerp bezwaren zijn ingediend;
- indien bij de vaststelling van het plan wordt afgeweken van het ontwerp, zoals het ter inzage heeft gelegen.

Publikatievereisten: idem als onder 3. 4.6 WRO

Het streekplan wordt van kracht op de dag na de nederlegging. 4.7 WRO

Preadviseurs

Mr. W. Brussaard (1934) was na zijn militaire diensttijd eerst enige jaren werkzaam op de gemeentesecretarie van Wassenaar en studeerde vervolgens rechten in Leiden. In 1965 trad hij in dienst van de Rijksplanologische Dienst, waar hij thans hoofd van de afdeling Bestuursaangelegenheden is.

J. Rothuizen (1923) was van 1938–1953 werkzaam op de gemeentesecretarie van Maassluis en behaalde in die tijd de diploma's G.A.I., G.F. en G.A.II.
Van 1953–1968 werkte hij bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, aanvankelijk als medewerker bij het Instituut voor Bestuurswetenschappen, later als hoofd van de afdeling ruimtelijke ordening en volkshuisvesting van de VNG; gaf in die periode les als docent G.A.II inleiding bestuursrecht en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Sedert 1968 is hij hoofd van de afdeling Publieke werken (waaronder begrepen stadsontwikkeling) van de gemeentesecretarie van Amsterdam; 1972–1973 lid van de Werkgroep aanvullende regeling stadsvernieuwing (WARS).