

**ENIGE BESCHOUWINGEN OVER
WETGEVING EN LANDELIJK GEBIED**

**Rede uitgesproken bij de aanvaarding van
het ambt van gewoon hoogleraar in het
agrarisch recht van de westerse gebieden,
hieronder begrepen het milieurecht en het
recht betreffende de ruimtelijke ordening,
aan de Landbouwhogeschool te Wageningen
op 18 februari 1982**

door mr. W. Brussaard

Inleiding

Vanuit mijn kamer in de Leeuwenborch heb ik een ruim uitzicht. Centraal daarin staat helaas een 16-verdiepingen hoge sterflat, een van die vijf kolossen waarmee de Stichting Studentenhuisvesting - met toestemming van het gemeentebestuur - het silhouet van Wageningen blijvend bepaald heeft. Ik heb mijn bureau zo gezet dat deze flat voor een groot deel achter een pilaar valt en daardoor de rest van het uitzicht niet al te zeer overheerst. Dat uitzicht bestaat uit sportvelden en een sporthal, een aantal gebouwen van de Landbouwhogeschool met de daarbij behorende terreinen en kassen en daarachter bouw- en weilanden. Als ik naar links kijk zie ik in de verte de rand van de Utrechtse Heuvelrug. Bij helder weer zijn de flatgebouwen van Veenendaal te onderscheiden. Recht vooruit kijk ik de Gelderse Vallei in, en rechts beginnen de bossen van de Veluwezoom. Er ligt daar een café met speeltuin, dat vooral in de schoolreisjestijd goed bezocht is. Trimmers en wielrenners zijn een frequent verschijnsel. Het landschap is doorregen door bomengroepen en bomenrijen, en wegen doorsnijden het. Eén van die wegen, de randweg om Wageningen, bepaalt door zijn druk vracht- en militairverkeer de geluiden die van buiten komen.

Kortom: ik heb uitzicht op het landelijk gebied; een landelijk gebied in dit geval met duidelijke stadsrandverschijnselen. Dat landelijk gebied is het werkkerrein waar de Landbouwhogeschool zich overwegend mee bezig houdt. Ingevolge mijn leeropdracht kijk ik naar dat gebied met de ogen van een jurist, en door mijn afkomst meer in het bijzonder met de ogen van een planologisch bestuursjurist. Uit die benaderingswijze is - in combinatie met een uit mijn vorige functie overgehouden belangstelling voor wetgeving - het thema van mijn rede ontstaan: enige beschouwingen over wetgeving en landelijk gebied. Ik zal mij daarbij wat de wetgeving betreft beperken tot de bestuursrechtelijke wetgeving en proberen wat ik daarover te vertellen heb zoveel mogelijk toe te spitsen op het landelijk gebied. Mijn voorbeelden zal ik hoofdzakelijk ontleenen aan de drie rechtsgebieden die in mijn leeropdracht met name genoemd worden: het agrarisch recht, het milieurecht en het ruimtelijke ordeningsrecht. Onder landelijk gebied versta ik in dit verband al het gebied buiten de bebouwde kommen. En tenslotte voor alle zekerheid: het gaat uitdrukkelijk om 'enige beschouwingen', het resultaat van een volstrekt subjectieve selectie.

Landelijk gebied en wetgeving

Het landelijk gebied was tot voor betrekkelijk kort in hoofdzaak het werkgebied van de landbouw. Wat niet feitelijk agrarisch in gebruik was, werd veelal beschouwd als potentieel landbouwgebied, als nog niet ontgonnen landbouwgrond. Hellinga heeft beeldend beschreven dat halverwege deze eeuw een omslagpunt in de ontwikkeling van het grondgebruik ligt.¹⁾ Tot dan deden de met de komst van de kunstmest in gang gezette ontginningen tezamen met de inpolderingen het areaal cultuurgrond gestaag groeien. Vanaf 1950 echter drukken de verstedelijking en de daarvan afstralende effecten in toenemende mate hun stempel op het grondgebruik.

Niet alleen allerlei nieuwe functies werden in het landelijk gebied geïntroduceerd, ook al bestaande functies ondergingen een belangrijke herwaardering. Wie nu naar het landelijk gebied kijkt, ziet daar landbouw, bosbouw en natuur en landschap in velerlei vormen van verstrengeling. De nabijheid van de stad is steeds meer merkbaar, zowel door de spectaculaire groei van het bebouwde oppervlak als door het visuele beslag dat de hoogbouw op het landelijk gebied legt. En waar de stad niet is, is de stedeling. Zijn toegenomen mobiliteit en welvaart brengen hem overal in het landelijk gebied. Zijn auto's, tweede woningen, caravans en boten zijn het landelijk gebied steeds meer in bezit gaan nemen. Daarnaast moest dat gebied ook steeds meer algemene functies herbergen. Zo is ons land overdekt met een fijnmazig wegennet, en onder de grond ligt een uitgestrekt buisleidingenstelsel, waarvan de totale omvang nergens precies bekend is. In het landelijk gebied oefenen onze militairen, en hun schietterreinen en vliegvelden strekken hun invloed tot ver daarbuiten uit. De openbare drinkwatervoorziening is op het landelijk gebied aangewezen. De grote elektriciteitscentrales, met hun spinneweb van hoogspanningslijnen en soms met gigantische koeltorens, beheersen het landschap. Het landelijk gebied is het wingebied voor delfstoffen; die winning leidt vaak tot ingrijpende blijvende veranderingen in bodemgebruik en landschapsbeeld (zand, grind, mergel), soms tot minder zichtbare of tijdelijke effecten (zout, aardgas en aardolie). En tenslotte is het landelijk gebied de plaats geworden waar wij ons (al dan niet chemisch verontreinigd) afval kwijt raken.

Naast deze ontwikkelingen zijn er de ontwikkelingen in de landbouw zelf, die hun stempel op het landelijk gebied drukken. Ik noem de schaalvergroting en de mechanisatie, alsmede de opkomst van de veredelingslandbouw, oftewel bioindustrie. Deze cumulatie van ontwikkelingen en ruimte vergende functies leidde steeds vaker tot concurrentie tussen de verschillende functies. Zij bracht ook steeds vaker de boer - opgevoed in het besef dat het landelijk gebied zijn gebied is - in conflict met de stedeling, die meende over dat gebied ook iets te zeggen te hebben.

Deze ontwikkelingen weerspiegelen zich ook - zij het met enige vertraging - in de ontwikkeling van de wetgeving. Tot het eind van de jaren vijftig had wat er aan wetgeving in het landelijk gebied gold op een enkele uitzondering na betrekking op de agrarische (produktie) functie van dat gebied. Vanaf het begin van de jaren zestig is echter een aantal wetten tot stand gekomen die zich op andere aspecten van het landelijk gebied richten. Ik noem in dit verband de Monumentenwet (hier van belang voor wat betreft de aanwijzing van beschermde dorpsgezichten), de nieuwe Boswet, de Ontgrondingenwet, de Natuurbeschermingswet, de Wet opsporing delfstoffen, de Kampeerwet en de Grondwaterwet. Aparte vermelding in dit rijtje verdient de Wet op de Ruimtelijke Ordening, belangrijk door zijn tot de gemeentebesturen gerichte verplichting om voor hun buitengebied een bestemmingsplan op te stellen. Ook de in de laatste tien jaar sterk uitgegroeide milieuwetgeving is hier van belang; ik noem in het bijzonder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet, alsmede de in ontwerp ingediende Wet bodembescherming.

Niet alleen de rijkswetgever was op dit punt actief, ook de provinciale wetgever droeg zijn steentje bij. Op provinciaal niveau, waar men zich vanouds de zorg voor het landschap heeft aangetrokken, ging men de op dit punt bestaande regelingen geleidelijk aan ook uitbreiden over stort- en opslagplaatsen, woonschepen, caravans, tenten, havens, aanlegsteigers e.d. En tenslotte mag niet onvermeld blijven dat er voor een aantal onderwerpen weliswaar (nog) geen wetgeving bestaat, maar wel buitenwettelijke procedures gelden, die de rijksoverheid zichzelf gesteld heeft. Ik doel hier op de tracering van wegen, hoogspanningslijnen en buisleidingen en de plaatskeuze van boorlokaties en openlucht recreatie-

projecten.

De hiervoor gegeven opsomming mag niet tot de conclusie leiden dat in die tijd de agrarische wetgeving stil stond, want ook op dat gebied was de wetgever actief. Zo werden in die jaren de ruilverkavelings- en pachtwetgeving vernieuwd en kwamen ondermeer de Plantenziektenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet, de Zaaizaad- en Plantgoedwet en de Landbouwkwaliteitswet tot stand.

Maar als verreweg de belangrijkste wetgevingsontwikkeling voor het landelijk gebied beschouw ik de uitgroei van de inrichtingswetgeving uit het te nauwe keurslijf van de Ruilverkavelingswet, via de speciale inrichtingswetten voor Midden-Delfland en Oost-Groningen naar de Landinrichtingswet, die nu bij de Tweede Kamer aanhangig is.

Uit het vorenstaande komt het landelijk gebied naar voren als gebied, waarmee zich drie wetgevers - nl. op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau - bemoeien. In feite zijn het er nog meer, want ook de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de waterschappen houden zich met het landelijk gebied bezig, maar dat aspect laat ik hier nu verder buiten beschouwing.

Coördinatie van wetgeving

Zo is in de loop der jaren een rijk scala aan administratieve wetgeving ontstaan, doorgaans gericht op de behartiging van bepaalde sectorale belangen. In tegenstelling tot onze civielrechtelijke en strafwetgeving, die overwegend afkomstig is van één departement (Justitie), kwam deze wetgeving van alle departementen die zich met binnenlands bestuur bezighouden. Daarbij traden verschillen aan het licht in de wijze waarop de onderscheidene departementen hun wetten opzetten; zozeer zelfs dat men is gaan spreken van 'de 14 wetsfamilies': het verschijnsel dat ieder departement zijn eigen systeem van wetgeving heeft, met een eigen taalgebruik, eigen formuleringen en eigen constructies.²⁾ En zoals ook bij echte families het geval pleegt te zijn, zo'n wetsfamilie biedt nog geen enkele garantie voor homogeniteit binnen de familie.

Naarmate het arsenaal aan wetgeving groeide kwam steeds vaker de vraag aan de orde naar de onderlinge verhouding van deze wetgeving. Hoe te handelen bij inhoudelijke conflicten? Nu kent ons recht wel een paar regels die in dergelijke gevallen uitkomst moeten bieden, nl. dat de latere wet boven de eerdere gaat en de bijzondere wet boven de algemene, maar die regels bleken niet altijd bruikbaar. Want in een conflict bij de toepassing van twee wetten is vaak niet duidelijk, wat nu de bijzondere wet is en wat de algemene. Die discussie werd overigens sterk aangewakkerd na de inwerkingtreding in 1965 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dat ruimtelijke ordening zich bezig houdt met de coördinatie van alle ruimtelijk relevante onderwerpen en dus ook komt op terreinen waarvoor gespecialiseerde wetten bestaan, was op dat moment in theorie wel aanvaard, maar had nog niet tot praktische consequenties kunnen leiden, omdat de ruimtelijke ordening nauwelijks instrumenten had om een vuist te maken. Dat werd echter anders met de komst van die Wet op de Ruimtelijke Ordening en meer in het bijzonder van de aanlegvergunning. De gemeentebesturen konden met dit instrument greep krijgen op de uitvoering van allerlei sectoractiviteiten, ook van de Rijks-overheid, die zich tot dan buiten hen om voltrokken. Mede onder invloed van andere factoren - de stijgende twijfel over de heilzaamheid van een aantal ontwikkelingen en de toenemende neiging bij gemeentebesturen om niet meer voetstoots te doen wat het Rijk wilde - gingen zij dit

instrument ook benutten. Het is aannemelijk dat veel gemeentebesturen de nieuwe mogelijkheden ook aangrepen om zichzelf in een betere onderhandelingspositie te manoeuvreren. In combinatie met de grotere mogelijkheden die de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan een ieder bood om tegen plannen bezwaar te maken, leidde dit tot de eerste serieuze conflicten tussen die wet en andere ruimtelijk relevante wetten. En zo moesten b.v. in 1970 de ruilverkavelingsautoriteiten bij Oirschot-Best machteloos en tandenknarsend toezien hoe het gemeentebestuur de uitvoering van ruilverkavelingswerken onder zijn planologisch toezicht plaatste door daarvoor een aanlegvergunning te eisen.

Niet alleen bij de *toepassing* van allerlei ruimtelijk relevante wetten kwam de vraag naar de relatie met de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de orde, dat was ook het geval bij het *ontwerpen* van nieuwe wetgeving. Die voortdurende confrontatie met de vraag van de onderlinge verhouding leidde bij de Rijksplanologische Dienst tot theorievorming, die onder de naam 'tweesporigheid' bekend is geworden. Voortbouwend op het door de commissie-De Wolff³⁾ geïntroduceerde onderscheid in facetten en sectoren van overheidsbeleid wordt met tweesporigheid geconstateerd, dat ruimtelijk relevante onderwerpen in twee kaders voorwerp van planning en besluitvorming kunnen zijn: enerzijds in het kader van het facet ruimtelijke ordening en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, anderzijds in het kader van de desbetreffende sector en de daar bestaande wetgeving. Een dergelijke afweging in twee kaders heeft ook zin, omdat beide een verschillende invalshoek hebben en op een eigen doel gericht zijn. De beide afwegingsmechanismen kunnen elkaars rol dan ook niet overnemen. Een besluit over een bepaald ruimtelijk relevant onderwerp genomen in het ene kader kan in beginsel ook nooit prevaleren boven een besluit over datzelfde onderwerp genomen in het andere kader. Wel dient er een wisselwerking te bestaan tussen de besluitvorming in de facet- en in de sectorlijn. Daartoe zijn formele dwarsverbindingen tussen de beide besluitvormingslijnen nodig, alsmede mechanismen om eventueel nog overblijvende conflicten te beslechten.

Deze tweesporigheidstheorie ging een steeds duidelijker rol spelen in het Rijksbeleid, ook in de sfeer van de wetgeving. Op dat punt bereikte de discussie naar mijn gevoel zijn hoogtepunt bij het ontwerpen van de Landinrichtingswet. Daar werd de relatie tussen landinrichting

en ruimtelijke ordening in termen van tweesporigheid eerst uitvoerig uiteengezet en ter discussie gesteld in de Interimnota Landinrichtingswet⁴⁾ en vervolgens vertaald in wettelijke regels, zowel in de ontwerp-Landinrichtingswet als in een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Overigens maakt de discussie over de verhouding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot andere ruimtelijk relevante wetten een - zij het belangrijk - onderdeel uit van een discussie van bredere strekking. Die werd in 1973 effectief op gang gebracht door De Haan met een preadvies voor de Nederlandse Juristen-Vereeniging over 'coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed'⁵⁾, en hij is de discussie sindsdien - met steeds een andere pet op - blijven beheersen. Zo werd door de breed samengestelde Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed onder zijn leiding de coördinatiedachte verder uitgewerkt, waarbij coördinatie omschreven werd als het in onderlinge overeenstemming brengen van aanverwante wetten, zowel naar inhoud als naar vorm, teneinde zowel de eenheid en de doeltreffendheid van het overheidsbeleid als de rechts- en belangenbescherming van de burger zo goed mogelijk te waarborgen.⁶⁾ Sindsdien zijn ook in vele adviezen van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening over de coördinatiekwestie verdere voorstellen ontwikkeld, voor wat het landelijk gebied betreft in het advies over de Nota Landelijke Gebieden.⁷⁾ Geleidelijk aan is de discussie zich daarbij ook gaan uitstrekken tot de coördinatie van beleid, waarbij coördinatie van wetgeving als instrument tot coördinatie van beleid moet fungeren.

In reactie op de eerste voorstellen had de regering al in 1973 in de Oriënteringsnota een herziening van de ruimtelijke wetgeving in drie fasen in het vooruitzicht gesteld. In de derde fase zou het gehele veld van de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening in studie worden genomen, waarbij tevens de verhouding van die wetgeving tot de andere wettelijke regelingen die van invloed zijn op de ruimtelijke structuur en op de kwaliteit van de omgeving van de mens, zou worden betrokken.⁸⁾ Inmiddels zijn als eerste stap in die richting interdepartementaal 'Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving' ontwikkeld.⁹⁾ Deze spelregels gaan uit van de tweesporigheidstheorie en hebben ten doel een betere onderlinge afstemming tussen de Wet op de Ruimtelijke

Ordering en ruimtelijk relevante sectorwetten te verzekeren. Zij kunnen dan ook gezien worden als een hulpmiddel bij het ontwerpen of herzien van ruimtelijk relevante wetgeving. De nu voltooide spelregels richten zich nog voornamelijk op de horizontale coördinatie, dat wil zeggen op de onderlinge afstemming van ruimtelijk relevante beslissingen op hetzelfde bestuursniveau, maar aangekondigd is dat gepoogd zal worden ook spelregels te formuleren voor de verticale coördinatie, de onderlinge afstemming tussen verschillende bestuursniveaus.

Met deze spelregels is een uitermate belangrijke stap gezet, die tot nu toe weinig aandacht kreeg en naar mijn mening niet voldoende op zijn waarde wordt geschat. Want de coördinatie van wetgeving, zoals die nu voor ogen staat, betreft een uiterst gecompliceerde operatie, die veel tijd, geduld en juridisch vernuft zal vergen. Daarom is het verheugend dat met de sinds enige jaren toegenomen belangstelling voor wetgeving in het algemeen ook de coördinatie van wetgeving in een breder forum is terechtgekomen. Wil de operatie kans van slagen hebben dan lijkt het mij van belang niet meteen te hoog te willen grijpen, maar behoedzaam en geleidelijk te werk te gaan. Het is goed te beseffen dat ondertussen het proces van wetgeving, dat vaak sterk politiek bepaald is, zich niet laat stopzetten. Daarom lijkt het verstandig het coördinatievraagstuk van twee kanten te benaderen.

Van de ene kant is het gewenst om, in het verlengde van de al bestaande 'Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek'¹⁰⁾, meer eenheid te brengen in een aantal kernbegrippen, in formuleringen, in inspraak-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden, in termijnen, in sacties enz., teneinde daarmee onnodige en verwarrende verschillen tussen wetten uit de wereld te helpen. Op dit punt lopen al enige initiatieven¹¹⁾; de problemen die zich daarbij al voordoen (en de kritiek die soms op de resultaten wordt uitgeoefend) moeten ons overigens waarschuwen om niet al te luchthartig te denken over deze operatie, laat staan over verdergaande operaties. In deze benadering past ook een verdere uitbouw van het administratief procesrecht, enerzijds door wetgeving zoals de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, anderzijds door het ontwikkelen van algemene regels van bestuursrecht, welke door de grondwetswijziging voorgeschreven worden.

Van de andere kant lijkt het mij belangrijk het eens te worden over

een aantal algemene uitgangspunten, waarschijnlijk per deelgebied, en die vervolgens te vertalen in spelregels voor wetgeving, zoals de tweesporigheidstheorie vertaald is in de 'Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving'. Bij dergelijke algemene uitgangspunten kan men denken aan b.v. de relatie tussen de besluitvorming op de verschillende bestuursniveaus, de relatie tussen de verschillende facetten van beleid en de relatie tussen inrichting en beheer. Die spelregels zullen dan richtsnoer moeten zijn bij het ontwerpen van nieuwe wetgeving en het wijzigen van bestaande. Bedoeling is om op deze wijze geleidelijk aan tot een samenhangend systeem van wetgeving te komen, waarbij we voorlopig maar moeten accepteren dat dat systeem verspreid is over een groot aantal wetten. Mogelijk zal deze operatie op de lange duur leiden tot hergroepering van wetten in bepaalde thema's; zo'n thema zou b.v. kunnen zijn het beheer van landelijke gebieden.

En tenslotte lijkt het mij verstandig te erkennen dat beleid altijd mensenwerk zal blijven en dat coördinatie van wetgeving als middel tot coördinatie van beleid dus zijn grenzen heeft. Het blijft uiteindelijk een zaak van verstandige bestuurders en goede ambtenaren om te zorgen, dat de inhoud van de besluiten die op grond van - al dan niet gecoördineerde - wetgeving genomen worden met elkaar in overeenstemming is, liefst elkaar wederzijds ondersteunt, maar in ieder geval niet met elkaar in strijd is; kortom: het is typisch de taak van het bestuur om een samenhangend beleid te voeren. Wettelijke regels kunnen die taak vergemakkelijken, maar niet overnemen.

Dat brengt mij tot de mogelijkheden en onmogelijkheden van wetgeving.

Mogelijkheden en onmogelijkheden van wetgeving

Buitenstaanders hebben vaak een overdreven voorstelling van de mogelijkheden van wetgeving. Het is lange tijd mode geweest bij ieder gesignaleerd probleem om een eigen wet te roepen, en als het even kon ook nog een eigen staatssecretaris of minstens een coördinerend bewindsman. Dat getuigde van een grove overschatting van de mogelijkheden die wetten bieden. Door de hiervoor al gesignaleerde uitgroei van de wetgeving is zo langzamerhand het stadium bereikt dat men zich bij het ontwerpen van iedere nieuwe wet terdege moet afvragen of daarmee niet evenveel problemen worden opgeroepen als opgelost. Problemen niet alleen in de zin van de relaties met andere wetten, maar ook in termen van handhaafbaarheid en onbeoogde neveneffecten. Het is een gemeenplaats, maar onze maatschappij is gecompliceerd geworden. Ingrijpen op de ene plaats, ook via wetgeving, biedt niet alleen geen garantie dat het beoogde effect op die plaats ook zal optreden, maar kan bovendien onvoorspelbare en onbeoogde, en soms ongewenste effecten op andere plaatsen teweegbrengen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er sinds kort steeds meer belangstelling ontstaat voor evaluatie van wetgeving: het opsporen van de effecten van regelgeving na de invoering van de wet.¹²⁾

De gecompliceerdheid van de te regelen materie drukt ook zijn stempel op het tempo van de wetgeving. Nu is het een bekend gegeven dat bij maatschappelijke veranderingen de wetgeving niet voorop pleegt te lopen. Maatschappelijke veranderingen komen vaker ondanks dan dankzij wetgeving tot stand. De wetgever is volgend: als de opvattingen in de maatschappij over bepaalde zaken veranderd zijn, legt de wetgever dat achteraf vast. Het recht (doorgaans: de rechter) weet zich in de tussentijd meestal wel te redden.¹³⁾ Dit 'na-ijlen' van de wetgeving wordt nog versterkt, als de materie juridisch en wetstechnisch moeilijk te regelen blijkt te zijn. Het proces van het tot stand brengen van de wet (zowel ambtelijk als parlementair) kan dan veel tijd vergen, terwijl ondertussen de ontwikkelingen in de maatschappij niet stilstaan. Het risico bestaat dan dat de wet uiteindelijk een situatie regelt die inmiddels al weer aan verandering onderhevig is.

De effectiviteit van het instrument wetgeving wordt in sterke mate begrensd door de beperkte mogelijkheden van juridische regelgeving: hoe vertaal je wat het beleid wil in juridische regels. Wie een probleem wil bestrijden via wetgeving wordt in de eerste plaats gedwongen dat probleem (of de bestrijding ervan) om te zetten in algemene regels. Dan kan blijken dat zo'n generalisering voor bepaalde personen of gevallen leidt tot onrechtvaardigheden, waarvoor dus uitzonderingen gecreëerd moeten worden. Om te voorkomen dat via die uitzonderingen ook in onbedoelde gevallen de wet ontdoken kan worden zullen uitzonderingen op de uitzonderingen nodig kunnen blijken. De wet moet de instrumenten aangeven waarmee het beoogde doel bereikt moet worden, en wat er met die instrumenten mag en niet mag. De wet moet aangeven welke organen die instrumenten mogen hanteren en welke bevoegdheden zij hebben, welke procedures daarbij gevolgd moeten worden en welke rechtsbescherming de burger heeft. En zo ontstaat al gauw een ingewikkeld bouwwerk van regels en subregels die - hoezeer ook wetstechnisch verantwoord - voor de gemiddelde burger nauwelijks leesbaar zijn. Voorbeelden daarvan zijn de wetsvoorstellen tot regeling van de planologische kernbeslissing en van de milieu-effectrapportage.¹⁴⁾

Een wet verschaft dus instrumenten om het beoogde doel te bereiken. Ook het arsenaal aan instrumenten blijkt echter beperkt te zijn. Generaties lang hebben juristen, die de opdracht kregen voor een bepaald probleem een wettelijke regeling te ontwerpen, gegrepen naar de verbodsbepaling, het vergunningenstelsel en daarmee vergelijkbare systemen, en nog steeds maken deze het leeuwendeel uit van ons wettelijk instrumentarium. In een samenleving die steeds gecompliceerder wordt en waarin de overheid zich steeds vaker geroepen voelt om in te grijpen of te geleiden, bleken die klassieke instrumenten echter in toenemende mate ontoereikend om gestelde beleidsdoeleinden te bereiken. Je kunt er ongewenste ontwikkelingen mee voorkomen of bijsturen, je kunt er gewenste ontwikkelingen niet of slechts in geringe mate mee bereiken. Het middel bij uitstek voor dit laatste doel, de gebodsbepaling, speelt in onze wetgeving echter een betrekkelijk geringe rol.¹⁵⁾ Begrijpelijk, in de eerste plaats gezien het ingrijpende karakter van dit instrument, maar ook vanwege de bijzondere problemen die bij de handhaving van gebodsbepalingen kunnen optreden. Bovendien kan men in veel geval-

len hetzelfde effect ook bereiken langs de omweg van een verbod om zich op andere dan een voorgeschreven wijze te gedragen.

Om de burger er toe te brengen zich op een bepaalde voor de samenleving gewenste wijze te gedragen zijn geleidelijk aan dan ook andere, meer indirect werkende instrumenten ten tonele verschenen, in het bijzonder in de financiële en fiscale sfeer. Naast de heffingen, die de burger (of het bedrijfsleven) pogen te beïnvloeden door hem te belasten, is in dit verband vooral opmerkelijk de opmars van de instrumenten die - met hetzelfde oogmerk, maar juist omgekeerd - het geld van de overheid naar de burger doen stromen. Ik doel hier op het toekennen van bijdragen, subsidies of vergoedingen voor het vrijwillig verrichten van bepaalde handelingen (zoals b.v. het isoleren van woningen of het aanbrengen van erfbeplanting) en het sluiten van overeenkomsten, op grond waarvan de grondeigenaar of -gebruiker tegen een tegemoetkoming bepaalde handelingen zal verrichten of nalaten (b.v. houtwallen onderhouden, niet maaien in het broedseizoen). Zoals uit de gegeven voorbeelden al blijkt zijn ook in het landelijk gebied dergelijke instrumenten in toenemende mate een rol gaan spelen.¹⁶⁾ Voor de realisering van overheidsbeleid is een al te grote nadruk op het gebruik van deze instrumenten niet zonder risico's: de aanwending ervan is immers afhankelijk van de hoeveelheid geld die de overheid beschikbaar heeft, en is dus kwetsbaar.

Mijn verhaal tot nu toe beschreef een situatie waarin wat er aan regels gegeven wordt in de wet zelf is opgenomen. Maar die beschrijving doet geen recht aan de werkelijkheid, waarin steeds vaker een deel van de regelgeving of nadere regelgeving wordt doorgeschoven naar de lagere wetgever: de Kroon, de minister, Provinciale Staten of de gemeenteraad. De motieven daarvoor kunnen verschillend zijn. Een belangrijk voordeel van deze constructie is dat de lagere wetgever flexibeler kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen of op verschillen in situaties. Het grootste bezwaar van de constructie is dat, voor zover die (nadere) regelgeving niet plaatsvindt door vertegenwoordigende lichamen, het democratisch gehalte ervan beperkt is. Dat klemt des te meer als ook de normstelling zelf aan b.v. de Kroon overgelaten wordt. Het absolute dieptepunt is in dit opzicht bereikt met het wetsontwerp bodembescherming waarin

alle inhoudelijke regeling is doorgeschoven naar algemene maatregelen van bestuur.¹⁷⁾ In dergelijke gevallen onttrekt ook de normstelling zelf zich dus aan beïnvloeding door het parlement. Daar heeft het parlement overigens, in de gevallen dat aan die delegatie van wetgeving niet viel te ontkomen en het toch greep wilde kunnen hebben op de inhoud van de regeling, wel iets op gevonden. De Kamer probeert dan - al dan niet bij amendement - een bepaling in de wet opgenomen te krijgen, inhoudende dat de normstellende amvb eerst aan beide Kamers der Staten-Generaal moet worden overgelegd, en dat binnen dertig dagen door tenminste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van één der Kamers de wens te kennen kan worden gegeven, dat het desbetreffende onderwerp bij de wet zal worden geregeld; als dit gebeurt moet de regering zo spoedig mogelijk een wetsontwerp indienen.

Veel van de zojuist beschreven verschijnselen laten zich goed illustreren aan de hand van de Wet agrarisch grondverkeer, die naar verwachting dit jaar in werking zal treden. Deze wet, bedoeld om een prijsdrukkend effect uit te oefenen op de markt van landbouwgronden, kwam tot stand in een tijd dat de prijzen alweer aan het dalen waren, en is daarmee een sprekend voorbeeld van wat hiervoor het na-ijlen van de wetgeving is genoemd. Daar moet dan wel aan toegevoegd worden dat, toen eenmaal de politieke schroom tot ingrijpen in de agrarische grondmarkt overwonnen was, de wet betrekkelijk snel tot stand kwam. Wel is tekenend dat, om het gestelde doel te bereiken, gekozen werd voor een juridische omweg. De wet plaatst alle vervreemdingen van land onder goedkeuring van de grondkamer, die deze toetst aan bepaalde landbouwkundige normen. Bedoeling daarvan is het aantal kopers op de agrarische grondmarkt te beperken, in de verwachting dat tengevolge daarvan de prijzen van landbouwgronden zullen dalen. Deze op zich eenvoudige constructie grijpt naar Nederlandse maatstaven flink in gevestigde belangen in, en dat leidde tot het grote aantal uitzonderingen en uitzonderingen op uitzonderingen dat de wet opsiert. Bovendien is niet uitgesloten dat de uitvoering van de wet het onbedoelde neveneffect zal hebben, dat tengevolge van de landbouwkundige toetsing bepaalde gronden onverkoopbaar worden. Het opheffen van die onrechtvaardigheid noopte tot de introductie van een koopplicht. In relatie daarmee

moest ook de positie geregeld worden van het orgaan dat met het verwerken en tijdelijk beheren van de gronden belast wordt: het bureau beheer landbouwgronden, de opvolger van de Stichting Beheer Landbouwgronden. Zo kreeg ook het grondbankstelsel een wettelijke basis. En tenslotte werd het gewenst geacht (of het in dit kader ook noodzakelijk was kan men betwisten) aan dit bureau ook een voorkeursrecht toe te kennen, teneinde in bepaalde gebieden mogelijke concurrentie tussen agrariërs en overheid te vermijden. Het pleit voor de juristen van Landbouw dat zij kans zagen dit alles in zeventig artikelen onder te brengen, al zijn sommige daarvan wat lang uitgevallen.

Het zal duidelijk zijn dat in dit geheel de door de grondkamer te verrichten landbouwkundige toetsing een essentiële plaats inneemt. Daarmee moet het door de wet beoogde effect bereikt worden. De inhoud van de criteria bepaalt dus in feite de reikwijdte van de wet. Om met dit instrument flexibel op de ontwikkeling van de grondprijzen te kunnen inspelen koos de regering voor de vaststelling van de toetsingscriteria bij algemene maatregel van bestuur. De Kamer wilde deze constructie - ondanks ernstige bezwaren van de regering - pas accepteren, nadat in de wet de hiervoor beschreven bepaling was ingebouwd die haar de mogelijkheid geeft alsnog vaststelling van de criteria bij wet te verlangen. En tenslotte dwong de Kamer van de minister de toezegging af dat de werking van de wet na een aantal jaren zal worden geëvalueerd.

Inmiddels is het concept voor de toetsingscriteria om advies voorgelegd aan een aantal instanties. De concept-criteria blijken inderdaad soepel in te spelen op de inmiddels gewijzigde situatie op de grondmarkt: zij bevatten slechts eisen ten aanzien van opleiding en ervaring en leggen daarmee de agrarische grondtransacties nauwelijks aan banden.

Handhaving van wetgeving

Voor het met wetgeving beoogde effect is het daarnaast een essentieel punt of een wet ook te handhaven is. Is er voldoende toezicht op de naleving mogelijk? Vereist dat toezicht en de opsporing van strafbare feiten speciale deskundigheid? Is overtreding vervolgbaar? Zijn er adequate sancties voor deze wet en zijn die sancties wel geschikt om overtreding onaantrekkelijk te maken?

Naast de problemen die aan wetshandhaving in het algemeen kleven, zijn voor het landelijk gebied in dit opzicht nog een aantal specifieke problemen aan te wijzen. Daar is in de eerste plaats de relatieve uitgestrektheid van het landelijk gebied in verhouding tot het beschikbare toezichthoudende apparaat. Juist in het landelijk gebied kan het, in het bijzonder waar het de bescherming van natuur en milieu betreft, gaan om moeilijker waarneembare overtredingen. Dat betekent dat toezicht op de naleving van wetten, wil het effectief zijn, een tijdrovende en arbeidsintensieve aangelegenheid is. Dat toezicht vergt bovendien vaak gespecialiseerde deskundigheid. De reguliere politie echter komt nauwelijks toe aan regelmatig, laat staan intensief toezicht in het landelijk gebied; zij mist bovendien vaak de gespecialiseerde deskundigheid op het gebied van de vele wetten die in het landelijk gebied gelden. Daarom maken veel administratieve wetten de aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren mogelijk, die wél speciale deskundigheid hebben op het door die wet bestreken terrein. Van die mogelijkheden wordt naar mijn indruk, in vergelijking met de intensiteit van het toezicht in stedelijke gebieden, slechts een bescheiden gebruik gemaakt.¹⁸⁾ Bij deze gespecialiseerde apparaten kan echter de eveneens noodzakelijke deskundigheid ten aanzien van de juridische aspecten weer problemen geven. In veel gevallen zal dan ook een gecombineerd optreden van reguliere politie en gespecialiseerd opsporingsapparaat nog het meest effectieve toezicht op de naleving van wetten opleveren. Vooral in de gevallen dat overtreding tot onomkeerbare situaties kan leiden is het van belang door effectief toezicht overtreding te voorkomen.

Daarnaast zijn voor de doeltreffendheid van wetgeving de strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingsmiddelen belangrijk. Zij moeten enerzijds overtreding onaantrekkelijk maken en anderzijds de mogelijkheid

bieden om na overtreding de effecten daarvan zoveel als nog mogelijk is ongedaan te maken. Wat betreft de strafrechtelijke handhavingsmiddelen is van de klassieke strafsancties (gevangenisstraf, hechtenis en geldboete) op het terrein van het bestuursrecht de geldboete altijd de meest gebruikelijke geweest, met alle beperkingen van dien. Steeds vaker deden zich echter situaties voor waarin betwijfeld kon worden of met dit strafmiddel de beoogde doeleinden nog wel bereikt werden. Die vraag was met name actueel in de gevallen, waarin de bij overtreding te verwerven voordelen naar verwachting het bedrag van de geldboete verre zouden overtreffen. Op het gebied van het economisch recht leidde deze gang van zaken in de jaren vijftig tot de totstandkoming van een Wet op de Economische Delicten, die ondermeer beoogde een gevarieerder en uitgebreider strafrechtelijk arsenaal te creëren, waarmee beter opgetreden zou kunnen worden tegen overtredingen op dat specifieke terrein. Hoewel het gebruik dat van deze mogelijkheden werd gemaakt op het gebied van het economische recht bij mijn weten nooit spectaculaire vormen heeft aangenomen,¹⁹⁾ is het opmerkelijk dat ook op het gebied van het milieurecht in de afgelopen jaren steeds meer milieuhygiënische wetten onder de werking van de Wet Economische Delicten zijn gebracht.²⁰⁾ Vanuit het milieurecht gezien is dat begrijpelijk, want de Wet Economische Delicten reikt een aantal specifieke straffen en maatregelen aan, die de mogelijkheid bieden de bij overtreding genoten voordelen volstrekt teniet te doen, en die dus ook voor de handhaving van milieuhygiënische wetgeving aantrekkelijk zijn. Daarnaast kan 'openbaarmaking van de uitspraak' als straf ook bij milieuhygiënische wetten een heilzame uitwerking hebben. Hoewel ik daar persoonlijk niet zwaar aan til, blijft het bij deze ontwikkelingen toch wel de vraag of het hier nog gaat om economische delicten. Er worden dan ook de laatste tijd ook wel stemmen gehoord die pleiten voor een apart milieustrafrecht.

Bij de handhaving van bestuursrechtelijke wetgeving is men overigens niet uitsluitend op het strafrecht - en dus op Openbaar Ministerie en strafrechter - aangewezen; ook het bestuursrecht draagt handhavingsmiddelen aan, die het bestuur zelf kan toepassen. De belangrijkste daarvan is ongetwijfeld de politiedwang (beter aangeduid met bestuursdwang), de mogelijkheid om op kosten van de overtreder ongedaan te maken wat hij in strijd met wettelijke voorschriften heeft verricht. In de ge-

vallen dat de overtreder in strijd met voorschriften dingen *nalaat* heeft dit instrument beperkte mogelijkheden, maar bij *handelen* in strijd met voorschriften is de bestuursdwang vaak een effectiever middel tot handhaving van wetgeving dan het strafrecht doorgaans te bieden heeft. Dat was althans tot voor kort zo. Maar met een aantal recente uitspraken heeft de Arob-rechter de rechtsbescherming van de burger tegen wie bestuursdwang wordt toegepast zodanig opgevoerd dat de benuttingsmogelijkheden van dit instrument voor het bestuur daarmee ernstig verminderd zijn.²¹⁾ Bovendien beschouwd de afdeling Rechtspraak van de Raad van State de waarschuwing, die het bestuur aan de overtreder pleegt te sturen alvorens tot bestuursdwang over te gaan (teneinde hem in de gelegenheid te stellen de onwettige situatie zelf ongedaan te maken), als een beschikking in de zin van de Wet Arob, en dus vatbaar voor schorsing door de voorzitter. Daarmee dreigt het element slagvaardigheid, dat bij toepassing van bestuursdwang vaak een grote rol speelt, in de knel te komen. Naarmate hangende de schorsing de onrechtmatige situatie langer voortduurt zal het moeilijker worden deze alsnog ongedaan te maken, nog afgezien van het feit dat bepaalde gevolgen voor natuur en milieu onomkeerbaar kunnen blijken te zijn.

Door deze gang van zaken komt een sterker accent te liggen op andere bestuurlijke handhavingsmiddelen, maar ook deze hebben hun beperkingen. Het meest vergaande middel, de sluiting van de inrichting, wordt wegens zijn ingrijpend karakter èn uit vrees voor het plegen van een onrechtmatige overheidsdaad slechts bij uitzondering toegepast. Het is echter waarschijnlijk, dat in veel gevallen het dreigen met sluiting al voldoende is om het beoogde effect te bereiken. Daarnaast bestaan er, met name in de milieuhygiënische wetgeving, mogelijkheden tot intrekking en modificatie van vergunningen. Deze middelen kunnen alleen werken in situaties waarin de vergunning betrekking heeft op een voortdurend handelen (zoals het in werking houden van een bedrijf of inrichting, het lozen van stoffen e.d.), maar hebben nauwelijks betekenis wanneer de vergunning betrekking heeft op een eenmalig handelen (zoals het bouwen van een woning of een bedrijfsgebouw).

Sinds kort bevat de Hinderwet een nieuw handhavingsmiddel: de publiekrechtelijke dwangsom.²²⁾ Dit middel kan worden toegepast, als dat volgens het bevoegd gezag passender is dan (gehele of gedeelte-

lijke) sluiting van de inrichting. Bij toepassing kan de overtreder een dwangsom van maximaal f. 10.000,- verbeuren voor elke dag dat hij de overtreding doet voortduren. Met dit instrument is de variatie van handhavingsmiddelen op dit gebied op veelbelovende wijze vergroot. Algemene invoering van de dwangsom in het bestuursrecht wordt overwogen.²³⁾

Uit het voorgaande komt naar voren dat bijna elk middel tot handhaving van wetgeving wel zijn beperkingen heeft. Dat betekent dat bij iedere concrete overtreding het van belang is na te gaan van welk middel of welke combinatie van middelen in dat geval het meeste effect verwacht mag worden. Tot dat doel bestaat er op het terrein van het milieurecht een regionaal 'driehoeksoverleg', waar bestuur, Openbaar Ministerie en politie de opsporing en vervolging van milieudelicten coördineren.

Toepassing van wetgeving

Iedere wettelijke regeling krijgt pas werkelijk inhoud door de toepassing die er aan gegeven wordt. Dáárvoor kent de wet immers bevoegdheden toe aan bestuursorganen en ambtenaren en geeft zij hun instrumenten in handen. Soms bindt de wet het gebruik van die bevoegdheden en instrumenten aan bepaalde regels, soms ook niet of nauwelijks. Ook als er dergelijke regels zijn kan er voor de bestuurder toch nog wel enige ruimte zijn voor interpretatie; per slot van rekening houden hele generaties juristen elkaar in stand door over de interpretatie van wettelijke voorschriften met elkaar van mening te verschillen. Anderzijds: ook bij afwezigheid van regels heeft de bestuurder wel grote, maar geen volstrekte vrijheid om de gegeven bevoegdheden en instrumenten naar believen te gebruiken; hij dient daarmee te blijven binnen de strekking van de wettelijke regeling.

Wat er aan wettelijk instrumentarium voorhanden is, is doorgaans sectoraal opgebouwd, eenzijdig gericht op behartiging van een bepaald belang. Die instrumenten kunnen dus alleen maar voor dat ene doel gebruikt worden, want wie een bevoegdheid gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij gegeven is, heeft alle kans door de rechter teruggefloten te worden wegens détournement de pouvoir. Soms biedt een wettelijke regeling op dit punt nog wel enige rek; de Ruilverkavelingswet is een voorbeeld waar die rek ook tot zijn maximum benut is. Over het algemeen echter is ons instrumentarium zo sectoraal gericht dat het vaak meer geschikt is om bestaande belangentegenstellingen (b.v. tussen natuur en landbouw) toe te spitsen dan te verzoenen. Als in de Nota Landelijke Gebieden door de regering een beleid van scheiding en verweving van functies wordt voorgestaan, zijn de op scheiding gerichte instrumenten dan ook gemakkelijker aan te wijzen dan de op verweving gerichte.

In ons land doet zich echter steeds vaker de situatie voor dat het beoogde beleidsdoel zeer complex is of dat gepoogd moet worden meerdere doeleinden tegelijkertijd te dienen. In dat geval zal men - zoals ook bij het verwevingsbeleid het geval is - aangewezen zijn op de gecombineerde (en gecoördineerde) inzet van meerdere instrumenten. Dan nog is het mogelijk dat de beoogde doeleinden maar ten dele bereikt kunnen

worden. Zo wordt het op het terrein van het milieurecht als een belemmering ervaren dat door de gesegmenteerde opzet van de milieuwetgeving (opgesplitst naar de componenten water, lucht, bodem, hinder, geluid, straling) de totale belasting die van b.v. een bedrijfsvestiging op het milieu uitgaat niet voldoende aan de orde kan komen.

Er zijn in de sfeer van de wetgeving echter enige nieuwe ontwikkelingen te melden, die de bestaande mogelijkheden op dit punt aanzienlijk kunnen vergroten. Wat het laatst gesignaleerde probleem betreft is in het wetsontwerp dat de milieu-effectrapportage een wettelijke basis moet geven een regeling opgenomen, die het aan het gezag dat met de verlening van milieuvergunningen is belast mogelijk maakt daarbij rekening te houden met alle gevolgen voor het milieu van de beoogde activiteit.²⁴⁾ Deze 'verruiming van de beslissingsgrondslag' betekent dat bij het beoordelen van vergunningsaanvragen niet alleen getoetst zal worden aan de specifieke milieugevolgen waarvoor die vergunning nodig is, maar ook aan andere gevolgen voor het milieu waarvoor andere milieuwetten bestaan of waarvoor geen wettelijke regeling bestaat. Vooral dit laatste maakt dat bij dit wetsvoorstel - hoe gewenst ook uit een oogpunt van milieubeleid - uit een oogpunt van rechtszekerheid nogal wat vraagtekens gezet kunnen worden.

Ook waar het de inrichting van landelijke gebieden betreft ligt een zeer belangrijk wetsontwerp bij de Tweede Kamer: de Landinrichtingswet.²⁵⁾ Dit wetsontwerp, dat de te eng geworden Ruilverkavelingswet moet gaan vervangen, beoogt de instrumenten te verschaffen die nodig zijn voor de doelmatige inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies die dat gebied vervult of moet vervullen, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven. Via landinrichting kunnen zowel agrarische doeleinden als doeleinden van natuur en landschap, infrastructuur, openluchtrecreatie of cultuurhistorie worden behartigd. Als voornaamste nieuwe vorm van landinrichting introduceert de wet daartoe naast de ruilverkaveling de herinrichting. Belangrijk is dat - anders dan bij ruilverkaveling waar de stemming beslissend blijft - bij herinrichting de beslissing wordt genomen door Provinciale Staten. Hoewel de nieuwe wet dus juist bedoeld is om uitkomst te bieden in situaties waar landelijke gebieden voor meerdere doeleinden ingericht moeten worden, was op de talrijke studiedagen die het verschijnen van

de Landinrichtingswet omlijstten vaak de vrees voor te eenzijdige toepassing van de wet te horen. Natuurbeschermers toonden zich bevreesd voor een eenzijdig agrarische benutting van de nieuwe mogelijkheden, agrariërs voor een eenzijdige benutting in het belang van natuur en landschap.

Beide vrezen zijn naar mijn taxatie ongegrond, maar illustreren wel scherp hoe bepalend de rol van het bestuur in deze en tal van andere wetten is. Het is de bestuurder die uitmaakt of en hoe hij de bevoegdheden die de wet hem aanreikt zal benutten. Hij maakt daarbij gebruik van de deskundigheid die in zijn ambtelijk apparaat en daar buiten aanwezig is. Zijn besluit komt veelal tot stand via een bepaalde procedure, na overleg met andere bestuursorganen en belangengroeperingen en na advies van specialisten. Maar de verantwoordelijkheid voor de beslissing draagt hij.

Afgezien van de politieke controle binnen het bestuur weet de bestuurder zich daarbij ook in toenemende mate gecontroleerd door de rechter, aan wie zijn besluiten ter toetsing kunnen worden voorgelegd. Want ook de rechter speelt zijn eigen rol als het gaat om de mogelijkheden en onmogelijkheden van wetgeving. Zijn oordeel kan soms tot verrassende resultaten leiden voor de reikwijdte van een wettelijke regeling, en wel in verschillende opzichten. Zo bracht in 1967 een uitspraak van de Kroon plotsklaps veehouderijbedrijven met mestopslag onder de werking van de Hinderwet.²⁶⁾ En toen de Hoge Raad in 1980 een halsstarrige Puttense jurist gelijk gaf, sneuvelde daarmee een bepaling in de Algemene Politieverordening van Schiermonnikoog, die beoogde auto's en bromfietsen van het eiland te weren. De wetgever moest er aan te pas komen om in de opmerkelijk korte tijd van twee maanden deze voor de rust op het eiland toch wel wenselijk geachte regeling een aparte wettelijke grondslag te geven.²⁷⁾

Slot

Aan het slot van mijn uiteenzetting zijn er twee dingen die ik - het vorenstaande overziende - wil benadrukken. Dat is in de eerste plaats de constatering dat er in het landelijk gebied alles bij elkaar heel wat instrumentarium aanwezig is, zij het verspreid en versnipperd. Dat is niet zo verwonderlijk, want een samenleving verschaft zichzelf de instrumenten wel die zij ter realisering van haar doelstellingen aanvaardbaar acht; het discussiepunt is juist wat op een gegeven moment en in een gegeven situatie aanvaardbaar is. Voor alle belangrijke elementen die het landelijk gebied uitmaken is er wel in enige vorm instrumentarium voorhanden. Dat instrumentarium is wel verspreid over verschillende regelingen en ook over verschillende bestuurslagen. Slechts een deel heeft een wettelijke basis. Zo'n wettelijke basis is voorwaarde, als het gaat om inperking van de vrijheid van de burger. Wat er aan buitenwettelijke regeling bestaat heeft vooral betrekking op procedures en subsidie- en bijdrageregelingen. Er is een tendens om ook onder de bestaande regelingen alsnog een wettelijke basis te schuiven. Er is ook een tendens om tot ordening in de verscheidenheid van regelingen te komen.

Versnippering is er ook in die zin dat het landelijk gebied het terrein is van meerdere wetgevers. Invalshoek van de rijkswetgever is daarbij overwegend behartiging van sectorale belangen. De gemeentelijke wetgever, die de verplichting heeft voor het gehele buitengebied een bestemmingsplan te maken, is daardoor meer gericht op (ruimtelijke) integratie. De provinciale wetgever speelt voornamelijk een rol op het gebied van de landschapsbescherming. Belangrijker is dat provinciaal niveau echter in bestuurlijk opzicht. In toenemende mate vindt daar de coördinatie van beslissingen tussen de verschillende bestuursniveaus plaats. De Landinrichtingswet is daarvan een recent en zeer sprekend voorbeeld.

Dat brengt mij tot mijn tweede punt: de niet te onderschatten rol die de bestuurder speelt bij toepassing van wetgeving. Hij geeft de wetgeving pas werkelijk inhoud door het gebruik dat hij maakt van de gegeven bevoegdheden en instrumenten. Hoewel dat van wet tot wet verschillend kan liggen heeft hij daarbij over het algemeen een vrij grote beoordelingsmarge. Hij kan bepalen in welke gevallen hij wel en in welke gevallen hij

niet de gegeven mogelijkheden zal gebruiken en onder welke voorwaarden. Hij moet, als het gestelde doel alleen maar door aanwending van meerdere instrumenten bereikt kan worden, zorgen voor de gecoördineerde inzet van die instrumenten. De conflicten die zich bij de toepassing van verschillende wetten kunnen voordoen moet hij oplossen. Hij is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van genomen beslissingen, maar moet, vooral bij langlopende projecten, voortdurend attent zijn op veranderingen in de omstandigheden, die tot bijstelling van die beslissingen kunnen nopen. Hij zal daartoe, zeker als meerdere regelingen en meerdere bestuursniveaus in het geding zijn, voortdurend in overleg zijn met andere bestuurders, met belangengroepen, met zijn ambtenaren en zijn adviseurs. Kortom: het is de bestuurder met zijn medewerkers die wetgeving op het juiste moment tot leven wekt, en soms laat sluimeren.

Aan het einde van mijn rede wil ik mijn dank uitspreken jegens Hare Majesteit de Koningin voor mijn benoeming tot hoogleraar aan de Landbouwhogeschool.

Die dank strekt zich ook uit tot het College van Bestuur voor het in mij gestelde vertrouwen, alsmede tot de benoemingscommissie. Ik beschouw deze benoeming als eervol en zal aan mijn ambt naar beste vermogen inhoud geven.

Waarde Polak,

Toen jij 24 jaar geleden jouw ambt hier aanvaardde, heb je tot jouw voorganger Samkalden gezegd het als een grote eer te beschouwen zijn werk te mogen overnemen. Je gaf daarbij blijk van enige ongerustheid, omdat Samkalden hier een zó vooraanstaande plaats had ingenomen, dat een vergelijking wel in jouw nadeel moest uitvallen. Wil echter van mij aannemen dat de geschiedenis heeft aangetoond, dat je je toen ten onrechte ongerust hebt gemaakt. Ik bevind mij dus thans in exact dezelfde positie. Ook ik ervaar het als een grote eer jou hier te mogen opvolgen, en ook ik heb reden om mij ongerust te maken. Ik ben mij scherp bewust dat het niet eenvoudig zal zijn om een leerstoel te bezetten, die vóór mij bezet is geweest door een reeks van mensen die zich als jurist en bestuurder zo grote naam hebben verworven.

Waarde Van Mourik.

Hoewel jij formeel in mijn benoeming geen enkele rol hebt gespeeld, ben jij het toch geweest die op een goed moment een voor mij beslissende stap hebt gezet, en wel door de gedachte te lanceren mij voor één dag per week naar de vakgroep Planologie te halen om onderwijs te geven in de bestuurlijke aspecten van de ruimtelijke ordening. Daarmee kwam voor mij een reeks ontwikkelingen op gang, die mij uiteindelijk op deze plaats deed belanden. Voor dat initiatief ben ik je nog steeds zeer dankbaar.

Dames en heren medewerkers van de vakgroep Planologie.

Het is niet moeilijk in jullie midden de smaak van Wageningen te pakken te krijgen. Jullie hartelijkheid en aanstekelijk enthousiasme stellen jullie in staat veel werk te verzetten en problemen te boven te komen. Ik ben blij dat de vakgroep met de benoeming van Fer Kleefmann weer in wat rustiger vaarwater is terechtgekomen, al besef ik dat rust wel het laatste is waar jullie naar streven. Ik verheug mij op een voortzetting van de samenwerking.

Die samenwerking zal niet beperkt blijven tot de vakgroep Planologie. Recht is, zeker hier in Wageningen, geen geïsoleerd vakgebied, maar komt pas tot werkelijke ontplooiing in relatie met andere vakgebieden. Daarvoor zullen goede contacten met u, medewerkers van andere vakgroepen, noodzakelijk zijn. Wij hebben u nodig en wij hebben u iets te bieden.

Dames en heren medewerkers van de Rijksplanologische Dienst.

In jullie midden heb ik zeer veel geleerd, niet alleen in termen van kennis, maar ook in termen van collegialiteit, openheid, teamgeest, betrokkenheid. De RPD is een inspirerende werkomgeving, waar je gestimuleerd wordt je tot het maximum van je capaciteiten te ontplooiën. Het is geen eenvoudige beslissing om een dergelijk milieu te verlaten. Ik heb dat uiteindelijk toch gedaan, met gevoelens van grote dankbaarheid jegens de Dienst en al haar medewerkers. Ik heb daar overigens (dit voor alle duidelijkheid) geen spijt van.

Dames en heren medewerkers van de vakgroep Agrarisch Recht.

In de loop van 1981 is onze vakgroep op sterkte gekomen en konden wij aan de slag. Oude taken werden opgevat en nieuwe ter hand genomen. Het enthousiasme waarmee ieder van jullie daaraan vanuit zijn specifieke deskundigheid bijdraagt en de eenstemmigheid die wij daarbij blijken te hebben, is hoopgevend en stimulerend. Ik verheug mij er op dat wij in die goede sfeer veel zullen kunnen bijdragen aan onderwijs en onderzoek.

Dames en heren studenten.

In het onderwijs dat de vakgroep Agrarisch Recht geeft proberen wij duidelijk te maken, welke belangrijke rol het recht in onze samenleving speelt. Daarbij geven wij - in overeenstemming met de snel groeiende betekenis van dat rechtsgebied - een zeker accent aan het bestuursrecht. Naar mijn taxatie zal een aanzienlijk deel van u later met dat bestuursrecht in aanraking komen, als ambtenaar, misschien als bestuurder, zeker als bestuurde. U moet dan over voldoende inzicht beschikken om uw partijtje te kunnen meeblazen. Het kan zijn dat mijn kennissenkring niet representatief is, maar mijn ervaring is dat Wageningen tot nu toe voortreffelijke ambtenaren en ook bestuurders opgeleid heeft. Ik hoop er het mijne aan bij te dragen om dat zo te houden.

Ik dank u voor uw aandacht.

Noten:

- 1) F. Hellinga, 'Beslag op de ruimte'; in: Nederland na 1945, beschouwingen over ontwikkeling en beleid (opstellen aangeboden aan prof. dr. E.W. Hofstee bij zijn afscheid van de Landbouwhogeschool, 1980).
- 2) 'De 14 wetsfamilies'; IBW-reeks nr. 24; 1977.
- 3) Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur; Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914.
- 4) Interimnota Landinrichtingswet, uitgebracht door de Interdepartementale Commissie Landinrichtingswet, 1976 (zie in het bijzonder hoofdstuk 2).
- 5) Handelingen 1973 der Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 1, tweede stuk.
- 6) 'Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend Goed'; Bouwrecht Monografieën nr. 4; 1976.
- 7) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14392, nrs. 7-8.
- 8) Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12757, nr. 2, blz. 89.
- 9) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14889, nr. 11.
- 10) Circulaire van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 13 september 1972; Stcrt. 1973, 2.
- 11) B.v. de richtlijnen voor de keus tussen Kroon of Arob. Verder is in het kader van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting een werkgroep bezig met de standaardisering van bestemmingsplanvoorschriften.
- 12) Wetsevaluatie is/wordt toegepast bij de Wet Universitaire Bestuurs-hervorming, de Wet Openbaarheid van Bestuur en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.
Zie: dr. A.F.A. Korsten, 'Evalueren van wetten', Bestuurswetenschappen 1981, nr. 7.

- 13) Een zeer sprekend voorbeeld is jarenlang de 'grote leugen' in ons echtscheidingsrecht geweest.
- 14) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14889, nr. 13, resp. 16814, nrs. 1-2.
- 15) Het bekendste voorbeeld is het wegenrechtsrecht.
- 16) Te noemen zijn hier de Beschikking bosbijdragen, de Beschikking natuurbijdragen, de Beschikking onderhoudsovereenkomsten en de Beschikking beheersovereenkomsten.
- 17) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16529, nrs. 1-2.
- 18) Zie daarover: mr. J.A.W.M. Ponten, 'Controle op de naleving van bestemmingsplannen voor het buitengebied', Bouwrecht 1980, nr. 9.
- 19) Zie daarover: mr. J.A.M. van Angeren, 'De sanctionering van het administratief recht'; preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht, 1971, Geschriften VAR LXVI.
- 20) De Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet olieverontreiniging zeewater, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet chemische afvalstoffen, de Afvalstoffenwet, de Wet geluidhinder en de Hinderwet.
- 21) Afd. Rechtspraak van de Raad van State, 19 september 1979, AB 1980, 129: 'In het algemeen kan in redelijkheid tot uitoefening van politiedwang worden besloten, indien geen enkele twijfel bestaat omtrent het ongeoorloofd zijn van bepaalde werken of verrichtingen. Daarbij dient mede te worden gezien of mogelijkheden aanwezig zijn om alsnog een vergunning, ontheffing of vrijstelling te verlenen, terwijl het, ook indien dit niet het geval zou zijn, van de omstandigheden afhangt of zich niet zwaarwegende belangen van de appellant - deze belangen afgewogen tegen de belangen bij de uitoefening van politiedwang - tegen het alsnog verwijderen van werken of staken van verrichtingen verzetten'.
- 22) Artikel 28^a.

- 23) Zie artikel 135 van het voorontwerp voor een nieuwe gemeentewet, opgesteld door de werkgroep herziening gemeentewet; Eindrapport d.d. 20 oktober 1980, Staatsuitgeverij.
- 24) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16814, nrs. 1-2, art. 41 ag.
- 25) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15907, nrs. 1-2.
- 26) K.B. van 22 februari 1967, nr. 31. Zie ook: Veehouderij en Hinderwet, brochure van het ministerie van Landbouw en Visserij; maart 1976.
- 27) HR 23-12-1980; AB 1981, 237.
Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16667; wet van 14 mei 1981, Stb. 287.