

39 MAG
NN02963, 552
71230 1996-07-16 96633

CA

Landbouwwetenschappelijke
-andbouw
ontwikkelingen
in regelgeving en
bestuur voor het
landelijk gebied

door prof. mr. W. Brussaard

Landbouwwetenschappelijke
universiteit

552.

Ontwikkelingen in regelgeving en bestuur voor het landelijk gebied

door prof.mr. W. Brussaard



College gegeven op 13 juni 1996 ter gelegenheid van
zijn afscheid als hoogleraar in het agrarisch recht van
de westerse gebieden, hieronder begrepen het milieu-
recht en het recht betreffende de ruimtelijke ordening,
aan de Landbouwniversiteit Wageningen

Ontwikkelingen in regelgeving en bestuur voor het landelijk gebied

*Meneer de vice-voorzitter van het College van Bestuur,
meneer de voorzitter van de Universiteitsraad,
dames en heren,*

Mijn relatie met regelgeving en bestuur begon veertig jaar geleden, op 1 augustus 1956, toen ik - in de rang van Schrijver A - in dienst trad van de gemeente Wassenaar. Mijn bemoeienis met regelgeving en bestuur bleef daar aanvankelijk beperkt tot het bijhouden van de verzamelingen wetgeving en jurisprudentie, die ook toen al door een gestage stroom van wijzigingen en uitspraken voortdurend bijgewerkt moesten worden. Later werd ik belast met het uitschrijven van ontheffingen van het sluitingsuur voor Wassenaarse café's, wegens bruiloften en partijen, en nog later mocht ik eenvoudige Hinderwetvergunningen behandelen; maar toen was ik inmiddels al opgeklommen tot de rang van Klerk.

Het is niet mijn bedoeling om op deze wijze het rangstelsel bij de overheid met u door te nemen, maar ik vermeld mijn Wassenaarse periode omdat deze in twee opzichten belangrijk was voor de rest van mijn loopbaan. In de eerste plaats maakte ik daar kennis met en raakte ik geïnteresseerd in de werking van het openbaar bestuur (in dit geval de gemeentelijke overheid), en in de tweede plaats werd ik daar tot het besluit gebracht om alsnog rechten te gaan studeren. Ik nam ontslag en ging naar Leiden.

Na mijn studie kwam ik, in 1965, terecht bij de Rijksplanologische Dienst; een zeer boeiende werkplek door de verweving van beleid en wetenschap die bij die dienst aanwezig is. Vanaf dat moment ben ik van

nabij getuige geweest van en heb ik meegewerkt aan een aantal interessante ontwikkelingen in wetgeving en bestuur. Toen ik naar Wageningen kwam, eerst bij de vakgroep Planologie, later bij de vakgroep Agrarisch recht, bleef die betrokkenheid bij het openbaar bestuur uiteraard bestaan, in mijn onderwijs en onderzoek, en via de verschillende adviescolleges waarvan ik lid was.

Nu ik op het punt sta om mijn loopbaan af te ronden, wil ik in deze afscheidsrede een terugblik werpen op de afgelopen periode van dertig jaar. De ontwikkelingen die zich in die periode hebben voorgedaan op het gebied van wetgeving en bestuur wil ik bespreken aan de hand van een aantal algemene thema's. Die thema's zijn: regulering en deregulering, centralisatie en decentralisatie, planning van beleid, bestuurlijke organisatie en reorganisatie, en tenslotte democratische besluitvorming, met in het bijzonder de rol van de burger daarin. Daarbij zal ik mijn voorbeelden zo veel mogelijk ontlenen aan de ontwikkelingen in het landelijk gebied. Ik zal af en toe niet kunnen nalaten om een enkele kanttekening te plaatsen of een stokpaardje te berijden.

Regulering en deregulering

De hoeveelheid regelgeving die ons land kent is zodanig uitgegroeid dat er al lang geen mens meer is die het geheel kan overzien. Dat is vooral te danken aan de opkomst van het administratief of bestuursrecht. Sinds ongeveer het begin van deze eeuw is de overheid (de administratie) zich met steeds meer zaken gaan bezig houden en zich steeds meer met de burger gaan bemoeien, ter bescherming van bepaalde algemene belangen. Vooral de periode na de tweede wereldoorlog laat een explosieve groei van de bestuursrechtelijke regelgeving zien. Omdat het hier vooral ging

om nationale wetgeving, werden daarmee tegelijkertijd steeds meer terreinen en onderwerpen taboe voor de lagere overheden en had dit proces dus tevens een sterk centraliserend effect.

Het bestuursrecht is op het ogenblik ongetwijfeld het meest omvangrijke rechtsgebied, en het groeit nog dagelijks. Hoe snel de ontwikkelingen kunnen gaan laat bijv. het milieurecht zien, dat in zo'n twintig jaar uitgroeide van de simpele hinderwetvergunning tot een omvangrijk complex van zeer gedetailleerde regelgeving.

Het gebied dat het bestuursrecht beslaat is niet alleen omvangrijk, het is ook het meest chaotische. Dit tot genoegen van een toenemend aantal juristen, die daar op allerlei manieren hun brood door verdienen. Die wanorde is ontstaan doordat de verschillende bestuursrechtelijk wetten en regelingen tot stand kwamen op allerlei verschillende Haagse departementen. Daarbij deed zich het verschijnsel voor dat door Van Poelje is aangeduid als "de veertien wetsfamilies"; het verschijnsel namelijk dat ieder departement een eigen wetgevingscultuur had met eigen constructies en eigen procedures.¹ Dit veroorzaakte enerzijds veel versnippering en anderzijds, door de verschillen tussen de wetsfamilies, veel onduidelijkheid. Dat dit verschijnsel zich op andere rechtsgebieden, zoals het civiel recht en het strafrecht, niet voordeed lag vooral daaraan dat de wetgeving op die gebieden altijd al onder de verantwoordelijkheid van één departement viel, namelijk het departement van Justitie.

De ongeordende groei van het bestuursrecht leidde op verschillende manieren tot reacties. In de eerste plaats werden er in de administratieve rechtspraak normen voor rechtsbescherming van de burger ontwikkeld, waaraan de handelingen van het bestuur getoetst konden worden. Deze "algemene beginselen van behoorlijk bestuur" kregen, doordat zij voortdurend in rechterlijke uitspraken terugkeerden, ook een normerend

effect op het gedrag van het bestuur. Tegelijkertijd ontstonden er, eerst op deelterreinen, pogingen om in de bestaande chaos enige ordening aan te brengen, door het formuleren van gemeenschappelijke uitgangspunten en procedures. Voorbeelden hiervan liggen op het terrein van het onroerend-goedrecht² en het milieurecht. Wat het milieurecht betreft kwamen met de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne uniforme procedures en een uniforme regeling van de rechtsbescherming op dit terrein tot stand. Nadat bij de grondwetswijziging van 1983 een opdracht tot vaststelling van algemene regels voor het bestuursrecht was geformuleerd, kwam onder leiding van het departement van Justitie de ordening op het hele veld van het bestuursrecht op gang, die uiteindelijk leidde tot de invoering van de eerste en tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht in 1994. Daarbij werden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gecodificeerd. Met deze regeling van de algemene aspecten van het bestuursrecht werd een zeer belangrijke stap naar ordening van dit rechtsgebied gezet. Deze operatie zal in de komende jaren door verdere uitbouw van de Algemene wet bestuursrecht worden voortgezet.

Een tweede reactie op de omvang van het bestuursrecht was de roep om vermindering van regelgeving. Toen het kabinet in 1983 deregulering als beleidsdoel formuleerde werd dit echter primair ingegeven door de overweging dat de zaken voor het bedrijfsleven eenvoudiger moesten worden. Als we nu achteraf terugkijken wat er van het dereguleringsstreven is terecht gekomen, is de oogst nogal mager. In geen enkel geval heeft de deregulering ertoe geleid dat een geldende wet in zijn geheel werd afgeschaft. Wel is in een aantal gevallen bij nog niet in werking getreden wetgeving alsnog afgezien van invoering of werd een lopend wetgevingsproces stop gezet. Het meest spectaculaire voorbeeld op dit punt is de Kaderwet speci-

fiek welzijn. Deze wet, die een planstelsel voor de welzijnssector moest introduceren, had het Staatsblad al bereikt, maar is nooit in werking getreden en inmiddels ingetrokken. Ook de Wet agrarisch grondverkeer is wat betreft zijn hoofdbestanddeel (namelijk regulering van het agrarisch grondverkeer) nooit in werking getreden, maar daarbij hebben ongetwijfeld ook andere dan dereguleringsmotieven een rol gespeeld. Voor het overige heeft de dereguleringsoperatie vooral geleid tot herregulering, dat wil zeggen dat bestaande regelingen werden aangepast en bij de tijd gebracht. Zo'n aanpassing leidde overigens meestal niet tot minder, maar wel tot meer regels. Daarnaast is, in reactie op maatschappelijke ontwikkelingen, ook nieuwe regelgeving ontstaan. Het was met name de zorg om de steeds verdergaande aantasting van het milieu die de overheid tot ingrijpen dwong. Het gedetailleerd en ingewikkeld stelsel van mestregels, dat vanaf 1984 gegroeid is, illustreert dit. En tenslotte vloeien ook uit het Nederlands lidmaatschap van de Europese Unie in toenemende mate verplichtingen tot (aanpassing van) wetgeving voort, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de Vogel-richtlijn en de Habitat-richtlijn.

Het voorgaande overziende moet geconstateerd worden dat eigenlijk alleen de invoering van de Algemene wet bestuursrecht een substantiële vermindering van (vooral procesrechtelijke) bepalingen in allerlei wetten heeft veroorzaakt. Voor het overige is de omvang van de bestuursrechtelijke regelgeving sinds de invoering van het dereguleringsstreven eerder toe- dan afgenomen. Zo ziet de burger zich thans - zeker in het landelijk gebied - over het algemeen met meer verplichtingen en verbodsbepalingen geconfronteerd dan voorheen. En omdat de burger steeds minder gehoorzaam en wel steeds inventiever is geworden, worden de juridische constructies steeds ingewikkelder en

gedetailleerder; de hele mestregelgeving, maar ook bijvoorbeeld recente wijzigingen van de Jachtwet en de Vogelwet illustreren dit. Het voorgaande wil overigens niet zeggen dat bedrijfsleven en burger in geen enkel opzicht geprofiteerd hebben van de dereguleringsoperatie. Op een enkel punt werd, met meer regels, wel degelijk vereenvoudiging bereikt: zo zijn bijvoorbeeld op het bouwvergunningvereiste een aantal niet onbelangrijke uitzonderingen geïntroduceerd.

De groei van de bestuursrechtelijke wetgeving op rijksniveau leidde nog tot een andere reactie: de vraag namelijk of al die regels wel op het nationaal niveau thuishoorden, en of zij niet (geheel of ten dele) naar een lager bestuursniveau overgeheveld dienden te worden; decentralisatie dus. Die vraag heeft op rijksniveau tientallen jaren lang geleid tot veel discussie en nauwelijks resultaat, tot het moment dat de rijksoverheid door de noodzaak van bezuinigingen belang kreeg bij overdracht van bevoegdheden aan lagere overheden.

Centralisatie en decentralisatie

In de laatste jaren zijn uiteindelijk een aantal decentraliserende besluiten genomen, die op het ogenblik worden geëffectueerd. Daarbij gaat het nooit om de overdracht naar een lagere overheid van het totale bevoegdhedenpakket op een bepaald beleidsterrein. Op alle voor het landelijk gebied relevante beleidsterreinen is de situatie namelijk zo dat de bevoegdheden verdeeld zijn over meerdere bestuurslagen. Op een enkel beleidsterrein, de ruimtelijke ordening, ligt binnen die gedeelde bevoegdheden vanouds al een sterk accent op de lagere (gemeentelijke) overheid,

maar op de meeste terreinen ligt het zwaartepunt van de beslissingsmacht geheel of grotendeels op het rijksniveau of is verdeeld tussen rijk en provincie. In die situatie betekent decentralisatie dat er een andere verdeling van bevoegdheden tot stand wordt gebracht, waarbij aan een lagere overheid (doorgaans de provincie) beslissingsbevoegdheden worden toegekend die voorheen op het rijksniveau berustten. Tegelijkertijd blijft de rijksoverheid bevoegdheden houden, meestal betrekking hebbend op de uitstippeling van de hoofdlijnen van het beleid.

In het landelijk gebied doen zich op het ogenblik bij de natuurbescherming en de landinrichting interessante vormen van decentralisatie voor. In het ontwerp voor een nieuwe Natuurbeschermingswet was aanvankelijk voorzien dat de aanwijzing van vrijwel alle beschermde natuurmonumenten alsmede alle uitvoeringsmaatregelen aan de provincies zouden worden overgedragen, maar op die gedachte is men inmiddels teruggekomen. In de laatste versie³ blijft het rijk verantwoordelijk voor de aanwijzing en gaan de uitvoeringsmaatregelen naar de provincies. Vooruitlopend op de nieuwe wet heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij inmiddels, in het kader van de Decentralisatie Impuls, de provinciale besturen gemachtigd namens hem de beslissingen over vergunningen, beheersplannen en schadevergoedingen te nemen⁴. Voorzover mij bekend is een dergelijke constructie, waarbij rijksbevoegdheden naar een andere bestuurslaag worden gemandateerd, in ons land nog niet eerder voorkomen.

Is er bij de natuurbescherming dus voor gekozen om alleen de uitvoering van op rijksniveau genomen beslissingen aan de provincies over te dragen, op het terrein van de landinrichting dreigt op het ogenblik een gecompliceerder situatie te ontstaan. Daar hebben,

sinds de inwerkingtreding van de Landinrichtingswet, de provinciale besturen reeds belangrijke bevoegdheden op het gebied van de vaststelling van landinrichtingsplannen, binnen door de rijksoverheid vastgestelde hoofdlijnen van beleid, terwijl de uitvoering van de projecten in hoofdzaak in rijkshand is. Op het ogenblik wordt, vooruitlopend op een wijziging van de Landinrichtingswet, toegewerkt naar een situatie waarin de beleidsvorming op het gebied van landinrichting als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van rijk en provincies wordt gezien. Dit interessante experiment draagt zekere risico's in zich. Er dreigt dan namelijk een situatie met dertien bazen te ontstaan, waarbij niet duidelijk is wie uiteindelijk beslist. Overleg en gedeelde verantwoordelijkheid zijn bedoeld als instrumenten om tussen de betrokkenen tot overeenstemming te geraken, maar het is uiteraard mogelijk dat die overeenstemming - bijvoorbeeld tussen de onderscheidene provincies - niet bereikt kan worden. Daarom dient een dergelijke constructie altijd gekoppeld te zijn aan een duidelijke regeling hoe uiteindelijk beslist wordt: bij unanimitieit, bij gewone of gekwalificeerde meerderheid, of (een andere constructie) door een ander orgaan, bijvoorbeeld de minister. Het experiment dat op het terrein van de landinrichting binnenkort van start gaat biedt in ieder geval mogelijkheden om ervaring op te doen hoe dit soort punten in een gewijzigde Landinrichtingswet het beste geregeld kunnen worden.

Als de rijksoverheid op het ogenblik de serieuze intentie heeft om op bepaalde terreinen eigen bevoegdheden naar lagere overheden te decentraliseren, moet zij ook accepteren dat die lagere overheden wellicht aan die bevoegdheden een andere invulling geven en andere prioriteiten stellen dan het rijk gedaan zou hebben, en misschien zelfs af en toe fouten maken. Wie die consequentie niet wil aanvaarden

moet niet decentraliseren. Toch is het goed tevoren de vraag onder ogen te zien wat er moet gebeuren als de lagere overheden beslissingen nemen die wezenlijk afwijken van het rijksbeleid, of waardoor tussen de verschillende provincies ongerechtvaardigde verschillen gaan ontstaan. Deze vraag is met name relevant als in de verdeling van bevoegdheden de rijksoverheid verantwoordelijk blijft voor het uitstippelen van het te voeren beleid. Die verantwoordelijkheid kan meebrengen dat de rijksoverheid behoefte heeft aan een mogelijkheid om incidenteel een beslissing van een provinciaal bestuur te kunnen aanpassen, indien zulks uit een oogpunt van nationaal beleid noodzakelijk is⁵. Tegelijkertijd geeft de introductie van een dergelijke bevoegdheid wel blijk van een zekere mate van argwaan jegens de provinciale besturen. Daarom zal in een situatie waar de beleidsformulering een gedeelde verantwoordelijkheid van rijk en provincies is zo'n constructie minder voor de hand liggen.

Opmerkelijk is dat, parallel met de hiervoor geschetste tendens tot decentralisatie, de rijksoverheid ook bezig is op een aantal punten de eigen belangen veilig te stellen door versterking van bevoegdheden, met name daar waar het rijk een speciale verantwoordelijkheid meent te hebben. De twee belangrijkste voorbeelden zijn hier de tracering van rijkswegen (in de Tracéwet) en de bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang (in de Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Planning van beleid

De afgelopen dertig jaren zijn ook de periode van de ontwikkeling van planstelsels geweest. In 1965 kwam met de Wet op de Ruimtelijke Ordening een modern planningstelsel op het gebied van de ruimtelijke orde-

ning beschikbaar. Kenmerkend voor dit stelsel was en is dat het gericht is op het formuleren van beleid voor de lange termijn, zorgvuldig voorbereid door middel van onderzoek en overleg, en vastgesteld via een procedure die een ieder de mogelijkheid geeft zijn mening naar voren te brengen en die de uiteindelijke beslissing in handen legt van de gekozen volksvertegenwoordiging. Omdat het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening nogal wat raakvlakken en overlap heeft met andere beleidsterreinen, waarvoor op dat moment (nog) geen planstelsel beschikbaar was, werd het ruimtelijk plan al snel het voertuig waarmee ook stukken (ruimtelijk relevant) economisch beleid en later ook milieubeleid geformuleerd werden. Dit was met name het geval op provinciaal niveau, waar het streekplan zich steeds meer ontwikkelde als ruimtelijk-integraal plan, bedoeld om richting te geven aan beslissingen op het gebied van woningbouw en industrie-ontwikkeling, inrichting van landelijke gebieden en infrastructuur, natuurbescherming en milieukwaliteit. Als eind jaren zeventig en begin jaren tachtig de Landinrichtingswet tot stand komt, wordt ook daarin de richtinggevende rol van de ruimtelijke ordening ten opzichte van landinrichtingsprojecten vastgelegd.

Inmiddels staat het ruimtelijk plan-stelsel niet meer alleen. In de loop van de jaren tachtig werd, via de Wet op de waterhuishouding, vorm gegeven aan een planningssysteem ten behoeve van integraal waterbeheer, en in het begin van de jaren negentig kwam, in de Wet milieubeheer, een stelsel van milieubeleidsplanning tot stand. Daarmee werd formeel een scheiding tussen de beleidsterreinen van ruimte, water en milieu tot stand gebracht, waardoor nu op de verschillende bestuursniveaus voor elk van de drie beleidsterreinen afzonderlijke planfiguren beschikbaar zijn. Maar met de formele splitsing is uiteraard de sterke verwevenheid tussen de drie beleidsterreinen niet

ongedaan gemaakt. De laatste jaren is daardoor het vraagstuk van de afstemming tussen de verschillende plannen op hetzelfde bestuursniveau steeds belangrijker geworden. Voor de doorgaans voorkomende situatie dat de verschillende plannen op verschillende tijdstippen tot stand komen heeft zich in de praktijk de constructie van het zogenaamde "haasje-over springen" ontwikkeld (een later vastgesteld plan op het éne beleidsterrein kan impliciet wijzigingen op de andere beleidsterreinen meebrengen). Als groot bezwaar van deze constructie wordt echter ervaren dat zij tot grote onduidelijkheid over de inhoud van het beleid kan leiden. Daarom slaan op provinciaal niveau de provinciale besturen steeds meer de weg naar coördinatie en integratie van de drie plannen in. In een aantal provincies vindt de planvoorbereiding op de drie terreinen gelijktijdig plaats en streeft men naar gelijktijdige vaststelling, in een enkele provincie wordt zelfs gewerkt naar één integraal "omgevingsplan".⁶

Een dergelijke ontwikkeling naar plancoördinatie of -integratie is binnen het systeem van de drie afzonderlijke wetten op provinciaal niveau goed realiseerbaar, omdat daar de procedures van de onderscheiden plannen praktisch gelijk zijn en de verantwoordelijkheid voor de planvaststelling steeds bij hetzelfde orgaan ligt, namelijk provinciale staten. Op nationaal niveau ligt de situatie echter veel gecompliceerder. Daar zijn in de eerste plaats twee verschillende ministers verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu enerzijds en waterhuishouding anderzijds. Veel belangrijker is echter dat voor de onderscheidene nationale plannen de wettelijk geregelde procedures nogal uiteenlopen. Met name de procedure voor planologische kernbeslissingen wijkt sterk af van de procedures van de beide andere plannen (de Nota waterhuishouding en het Nationaal Milieubeleidsplan). Dit komt doordat de pkb-procedure, die van oudere datum is, stamt uit een ander tijdperk en

een andere gedachtenwereld. Het wil mij voorkomen dat er op het ogenblik aanleiding is die procedure te heroverwegen. Ik kom daar straks op terug.

Ook planning is een instrument tot ordening van besluitvorming. In een plan legt een overheid, na een zorgvuldige afweging van alle relevante factoren, het beleid vast dat zij in de komende periode wil voeren. Het plan geeft aan welke beslissingen in bepaalde omstandigheden van het bestuur verwacht mogen worden, bijvoorbeeld welke projecten uitgevoerd zullen worden of in welke gevallen vergunning zal worden verleend. Daarmee beoogt het plan een normerend effect te hebben op toekomstige besluiten van bestuurders. Een plan beschermt de bestuurders tegen de waan van de dag en geeft burgers zekerheid. Een wettelijke regeling voor een plan legt doorgaans de te volgen procedure vast, geeft het plan een zekere (juridische of bestuurlijke) status en legt de rechtsgevolgen vast. Naarmate die rechtsgevolgen ingrijpender zijn zal de wet hogere eisen stellen aan de totstandkoming van het plan, zoals bijvoorbeeld bij het bestemmingsplan het geval is.

Als plannen en planning op het ogenblik minder populariteit genieten dan in de jaren zestig en zeventig het geval was, ligt dat niet aan het instrument plan, maar aan te hoog gespannen verwachtingen. Telkens blijkt weer dat de toekomst zich niet laat voorspellen en dat zich na de vaststelling van een plan situaties kunnen voordoen die niet in het plan voorzien zijn. Naarmate er meer tijd verstreken is sinds de vaststelling van het plan is de kans daarop groter. Tot op zekere hoogte kan een plan op die situatie voorbereid zijn door regels te bevatten in welke mate het plan gewijzigd kan worden en in hoeverre er van afgeweken mag worden. Maar zo'n constructie heeft uiteraard grenzen. Een plan is een samenstel van grote en kleine beslissingen en beleidslijnen, en in dat bouwwerk

hebben niet alle beslissingen en beleidslijnen een zelfde gewicht. Bij sommige daarvan zal het niet bezwaarlijk zijn als uiteindelijk iets anders wordt beslist, maar er zijn in ieder plan natuurlijk ook beslissingen en beleidslijnen die voor het hele bouwwerk zó wezenlijk zijn dat dááaraan tornen het hele bouwwerk zou doen wankelen of instorten. In verband daarmee is bij ruimtelijke plannen het verschijnsel "essentiële beslissingen" ontwikkeld. De gedachte daarbij is dat die beslissingen (die in het plan als zodanig moeten worden aangeduid) voor het totaal van het plan zó wezenlijk zijn dat bij afwijking daarvan het plan als geheel heroverwogen behoort te worden en er dus een nieuw plan in procedure gebracht moet worden.

Het opmerkelijke is dat, ondanks al deze voorzieningen, bestuurders er toch regelmatig behoefte aan blijken te hebben om het plan terzijde te schuiven en naar bevind van zaken te handelen. Ten aanzien van de essentiële beslissingen bestaat bij bestuurders enerzijds de neiging het aantal van die beslissingen per plan zo gering mogelijk te houden, en blijken zij anderzijds ook die besluiten niet van afwijking te willen uitsluiten. Het is duidelijk dat naarmate er meer afgeweken wordt van een plan (zeker van de als wezenlijk ervaren beslissingen), het plan als richtinggevend en zekerheid biedend instrument steeds meer aan betekenis verliest.

Bestuurlijke organisatie en reorganisatie

Mijn betoog tot nu toe zou de indruk kunnen wekken dat temidden van al deze ontwikkelingen de organisatie van het binnenlands bestuur een vaststaand gegeven is, maar dat is niet in overeenstemming met de werkelijkheid. Gedurende mijn gehele ambtelijke carrière ben ik getuige geweest van een discussie over een

gewenste reorganisatie van het binnenlands bestuur in Nederland, en iedere keer eindigde die discussie erin dat alles bij het oude bleef. Hoofdelement van die discussie was steeds de inrichting van het bestuurlijk middenniveau, het gebied dus tussen het rijksniveau enerzijds en dat van de gemeenten en waterschappen anderzijds. De gedachtenvorming op dit punt begon bij 44 gewesten, en liep van de 26 (en later 24) provincies van minister De Gaay Fortman via de 17 provincies van minister Wiegel naar de instelling van Flevoland als twaalfde provincie, de enige beslissing die op dit gebied wel genomen en gerealiseerd is. Als alles bij het oude bleef berustte dat overigens niet op een afgewogen conclusie dat de bestaande bestuurlijke organisatie toch verreweg de beste was, maar waren het geheel andere factoren die de doorslag gaven. Men zag op tegen de bestuurlijke en organisatorische ingreep, de daaraan verbonden kosten waren prohibitief, de discussie liep vast in belangentegenstellingen of de voorstellen werden in een volksraadpleging afgewezen.

Tot nu toe ging de discussie dus steeds over méér provincies en niet over minder. Toch is voor een land met een omvang als het onze een verdeling in twaalf bestuurseenheden rijkelijk veel, zeker binnen de Europese schaal. Het betekent dat in overlegsituaties er steeds minstens twaalf gesprekspartners aan tafel zitten, met veelal uiteenlopende belangen en opvattingen.

De vraag hoeveel provincies ons land nodig heeft staat natuurlijk niet op zichzelf, maar is nauw verweven met (en in feite een afgeleide van) de vraag welke taken en bevoegdheden op het provinciaal niveau behartigd behoren te worden. En die vraag van de provinciale taken en bevoegdheden heeft natuurlijk weer veel te maken met de maatregelen die in het

kader van de decentralisatie genomen worden. De praktijk laat echter zien dat beide discussies grotendeels langs gescheiden kanalen worden gevoerd. Wat het rijk nu, in de verschillende beleidssectoren, wil decentraliseren wordt sterk bepaald door de schaal van de huidige twaalf provincies en het vertrouwen dat men heeft in bestuurscolleges op die schaal.

Opvallend is ook dat het rijk voor de reorganisatie van het eigen gedeconcentreerde apparaat weer een geheel andere koers aan het varen is. Naast de traditionele situatie waarbij de onderscheidene departementen en departementsonderdelen hun gedeconcentreerde ambtenaren per provincie georganiseerd hebben, is ook een patroon ontstaan waarbij het land in vier tot zes regio's verdeeld is, met per regio één rijksvertegenwoordiger van dat departement of departementsonderdeel), die zijn werk dus in meerdere provincies doet. Complicatie daarbij is dat de regio-indeling van de verschillende departementen uiteen loopt. Een dergelijke verschuiving van twaalf naar ongeveer vijf rijksvertegenwoordigers bedoelt vaak ook de teruglopende bemoeienis van het rijk met de provincies op dat beleidsterrein tot uitdrukking te brengen, en vindt dan ook veelal in combinatie met decentralisatie plaats. Naar mijn mening wordt met deze verschuiving naar vijf regio's een betere aanzet gegeven naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen dan tot nu toe in de discussie over bestuurlijke vernieuwing het geval was. Binnen de Europese schaal moet ons land het toch kunnen doen met een stuk of vijf landsdelen of provincies, met niet alleen uitvoerende maar vooral ook plannende en coördinerende taken. Binnen een dergelijke constellatie zal er ook minder aanleiding zijn om de grote steden de status van stadsprovincie te geven, al is het wel denkbaar dat aan deze steden door de nieuwe provincies een aantal taken gemandateerd wordt.

De invloed van de bevolking bij besluitvorming

In de jaren zestig en zeventig begon men steeds meer gewicht toe te kennen aan het meedenken van de bevolking over belangrijke beslissingen. Deze behoefte was een reactie op de toen levende overtuiging dat er tussen bestuurders en bestuurden een kloof gegroeid was. Die kloof dacht men te dichten via inspraak. Het idee leefde met name in linkse kringen, en het toen net opgerichte D66 speelde in de gedachtenontwikkeling een belangrijke rol.

De inspraakgedachte heeft met name op het terrein van de ruimtelijke ordening een grote vlucht genomen, en dat is eigenlijk niet verbazingwekkend. Mensen zijn altijd al sterk geïnteresseerd geweest in de vormgeving van hun eigen leef- en woonomgeving, en bovendien bestond juist op het gebied van de ruimtelijke ordening al een zekere traditie van democratische besluitvorming. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 werd die besluitvorming formeel geregeld, en wel hoofdzakelijk voor ruimtelijk plannen op gemeentelijk en provinciaal niveau. De kwestie Shell-Chemie Moerdijk (1968) maakte duidelijk dat er voor ingrijpende ruimtelijke beslissingen op nationale schaal eigenlijk geen behoorlijke procedure bestond. Dit leidde uiteindelijk tot de introductie van de procedure voor planologische kernbeslissingen. Daarin stond het meedenken van de bevolking over belangrijke ruimtelijke beslissingen centraal, en aan die gedachte werd in de beginjaren overdadig invulling gegeven. Gestimuleerd door en op kosten van de rijksoverheid werd de discussie over de inrichting van ons land - via schriftelijke bezwaren-rondes, hoorzittingen en discussiegroepen - uitbundig gevoerd. Deze gang van zaken kostte zeer veel energie en mankracht, leidde tot meters papier en vaak ook tot grote vertra-

ging in de besluitvorming. Hoe langer de periode tussen het beleidsvoornemen waarop inspraak werd gegeven en de regeringsbeslissing, hoe groter de kans was dat in de tussentijd de uitgangspunten en prognoses alweer gewijzigd waren, zodat men opnieuw moest beginnen. Zo kon bijv. het Structuurschema Electriciteitsvoorziening er acht jaar over doen om tot definitieve vaststelling te geraken. Wat de omvang van de inspraak betreft besloeg bijv. bij de Verstedelijkingsnota de gebundelde inspraak twaalf telefoonboeken; deze werden gecomprimeerd tot twee telefoonboeken met puntsgewijze samenvattingen, en vervolgens verder teruggebracht tot een trendrapport van negen pagina's.

Bij een dergelijke werkwijze kon men zich afvragen hoe groot nu eigenlijk de invloed is van de verschillende individuele meningen op de inhoud van het uiteindelijke besluit. Een reactie op deze gang van zaken kon dan ook niet uitblijven, mede gestimuleerd door de noodzaak tot bezuinigingen die toen een rol begon te spelen. Binnen de bestaande wettelijke regeling is inmiddels een veel soberder inspraakpraktijk ontstaan. Tegelijk echter zijn de opvattingen over het meedenken van burgers met bestuurders gaan verschuiven, zeker bij de bestuurders. Hoe snel en rigoureuze deze verschuiving gegaan is laat de regeling op het aangrenzende terrein van de milieubeleidsplanning zien. Toen het kabinet in 1989 een wetsontwerp op dit punt indiende bleek het de algemene bevolkingsinspraak bij het Nationaal Milieubeleidsplan niet nodig te achten met de simpele motivering dat de toegevoegde waarde ervan te gering was om de daarmee gemoeide tijd en kosten te kunnen rechtvaardigen⁷.

Is dus aan de ene kant te constateren dat bestuurders minder gebrand zijn op het geven van inspraak, aan de andere kant zijn ook de burgers - op grond van hun ervaringen - er minder in geïnteresseerd geraakt

om in te spreken. Deze situatie hangt samen met een aantal misverstanden die inherent zijn aan inspraak. In de eerste plaats wordt inspraak doorgaans opengesteld op een voorstel van het bestuur. Aan dat voorstel ligt als het goed is al een zorgvuldige belangenafweging binnen het bestuur ten grondslag. Iedere zichzelf respecterende bestuurder zal de inspraak dus ingaan met de overtuiging dat het gepresenteerde voorstel (of de gepresenteerde alternatieven) het best denkbare is. Daartegenover leeft ook bij de insprekers het misverstand dat wie inspreekt gelijk heeft. Iedere zichzelf respecterende inspreker zal immers overtuigd zijn van de juistheid van zijn eigen argumenten en zal het dus nooit kunnen begrijpen als het bestuur zijn ideeën niet volgt en uiteindelijk anders besluit. Hij zal zeker ook niet overtuigd worden als het bestuur daarvoor de gebruikelijke motivering volgt dat het, alle relevante factoren afwegend, beter is het oorspronkelijk voorstel (al dan niet met kleine aanpassingen) te volgen. Een dergelijke gang van zaken moet aan de kant van de insprekers wel tot teleurstelling en frustaties leiden.

Het is interessant dat de vraag over het meedenken van de bevolking bij belangrijke beslissingen op het ogenblik weer actueel is door de discussie over het referendum. Bij het referendum is er echter op één punt een fundamenteel verschil met de inspraak: krijgt bij inspraak de burger de gelegenheid zijn zienswijze over een bestuursvoorstel te geven maar is het uiteindelijk het bestuur dat uitmaakt wat het met die zienswijze doet, bij een referendum is het de burger zelf die, bij meerderheid, over dat bestuursvoorstel beslist. Zo'n situatie is zeer geschikt om bestuurders zenuwachtig te maken. Een referendum is voor een bestuurder vooral aantrekkelijk als het een instrument is dat zijn eigen mening bevestigt. Maar een referendum kan er ook toe leiden (recente voorbeelden in Amsterdam en Rotterdam illustreren het) dat een bestuursvoorstel

wordt verworpen (soms op nogal emotionele gronden) zonder dat de bestuurder daar iets tegen kan doen. Voor die consequentie schrikken veel bestuurders terug. Dat heeft natuurlijk iets te maken met het verliezen van macht, maar het is te simpel om het daarbij te laten. We dienen ons te realiseren dat er op het ogenblik in ons land een aantal belangrijke en zeer ingrijpende beslissingen genomen moeten worden die, zeker op de korte termijn, niet zonder meer in het belang van de direct betrokkenen zijn, maar die op de lange termijn in het algemeen landsbelang worden geacht. Als voorbeelden kan men dan denken aan de beslissingen over een aantal projecten die (delen van) het landelijk gebied ingrijpend zullen beïnvloeden, namelijk de Betuwelijn en de hoge snelheidslijn, maar bijvoorbeeld ook de herziening van het stelsel van sociale zekerheid zou passen in deze groep beslissingen. Het bestuurlijk dilemma waarvoor men bij dit soort beslissingen komt te staan is dat het enerzijds in onze bestuurscultuur ondenkbaar is een dergelijke beslissing te nemen zonder gewicht toe te kennen aan de mening van de direct betrokkenen in het gebied, terwijl men anderzijds onmogelijk kan verwachten dat die betrokkenen met het voorstel zullen instemmen.

Een referendum is uiteraard vooral interessant als het gaat over belangrijke beslissingen, zoals planologische kernbeslissingen. Juist bij PKB's is echter discussie ontstaan over de vraag of zij niet uitgezonderd moeten worden van het referendum. Die vraag is begrijpelijk, want een PKB volgt een procedure die in zwaarte vergelijkbaar is met de procedure van een wet. De vraag is dan ook terecht of het zinvol is een beslissing die met zoveel inspanning tot stand is gekomen daarna ook nog eens aan een referendum te onderwerpen, met het risico dat het genomen besluit alsnog verworpen wordt. Toch ben ik van mening dat, als in ons land de principiële stap naar invoering van het refe-

rendum gezet wordt, zo'n referendum betrekking moet hebben op voor de burger belangrijke besluiten, en dus zeker ook op PKB's. Het probleem van de dubbele besluitvorming dat zich dan bij PKB's zou voordoen zou ik geneigd zijn eerder van de andere kant aan te pakken door dan de PKB-procedure te vereenvoudigen. Met name de goedkeurende rol van de Tweede en de Eerste Kamer bij PKB's zou in die situatie heroverwogen kunnen worden en wellicht vervangen door een gewone nota-behandeling. Daarmee zou dan tegelijkertijd de besluitvorming op nationaal niveau over ruimte, water en milieu dichter bij elkaar gebracht worden.

Slotopmerkingen

In het voorgaande heb ik een aantal ontwikkelingslijnen geschetst zoals die zich naar mijn beleving in de afgelopen dertig jaar hebben voorgedaan. Wat mij, het geheel overziende, opvalt is dat de ontwikkelingen op de verschillende thema's één nogal zelfstandig verloop hebben en dat slechts in beperkte mate relaties met ontwikkelingen in de andere lijnen bestaan.

Waar bijvoorbeeld gedecentraliseerd wordt gebeurt dat op de wijze die in die sector het meest geschikt lijkt, en zo ontstaan tussen de onderscheidene sectoren verschillen in de wijze van decentralisatie. Gedecentraliseerd wordt naar de huidige twaalf provincies, zonder dat er zicht op is hoe de provincies van de toekomst er uit zullen zien. Dat hangt voor dit ogenblik nauw samen met de prioriteit die door het huidige kabinet wordt gegeven aan de stedelijke problematiek. Daardoor is in de bestuurlijke vernieuwing nu alle aandacht gericht op het opwaarderen van de grote steden tot stadsprovincies, een voornemen dat vooralsnog is vastgelopen in de volksraadpleging. Het zou naar mijn mening verstandig zijn de lijn nu weer op te

pakken bij de vraag wat voor provincies ons land in de volgende eeuw binnen het Europese kader nodig heeft. Mijn ruwe suggestie is dan: een stuk of vijf provincies, met vooral sturende, plannende en coördinerende taken, binnen door de rijksoverheid vastgestelde hoofdlijnen van beleid, en uitvoerende taken op het gemeentelijk bestuursniveau laten.

Ondertussen zien de burgers, en zeker de boeren en buitenlui, zich geconfronteerd met steeds meer regels en verboden, en die regels worden steeds ingewikkelder. Tegelijkertijd neemt de rol van de burger als meedenker met het bestuur snel in betekenis af. Bestuurders lijken ook minder geïnteresseerd te zijn in de mening van hun burgers. Er is een nieuw type bestuurder aan het ontstaan, van het no-nonsense soort, gericht op efficiënte en snelle besluiten, zonder onnodig oponthoud. Bij een dergelijke besluitvorming is er ook minder ruimte beschikbaar voor het uitvoerig consulteren van de burger. Met de toename van het aantal controversiële besluiten zal het bovendien steeds lastiger worden de burger tevreden te stellen.

Het landelijk gebied wordt wel aangeduid als de achtertuin van de stedeling. Dat is nog steeds zo, maar het is wel een tuin waarop steeds meer claims komen te liggen. Het zal duidelijk zijn dat het op orde houden van deze tuin geen eenvoudige opgave is. Gelukkig leiden wij aan de Landbouwniversiteit mensen op die op vrijwel alle aspecten van het landelijk gebied een gedegen kennis van zaken hebben. Aan die opleiding heb ik, samen met mijn vakgroep, in de afgelopen zeventien jaar een bijdrage mogen leveren, en ik heb dat met bijzonder veel genoegen gedaan.

Maar ik ben ook blij dat ik deze periode aan de Landbouwniversiteit nu kan afronden. Ongeveer een jaar geleden kwam er een nogal abrupt einde aan mijn

werkzaamheden, omdat ik opeens opgebrand was. Ik heb toen na lang wikken en wegen er voor gekozen om gebruik te maken van de VUT-regeling. Die beslissing heeft mij enige moeite gekost, maar ik weet nu zeker dat het een goede beslissing was. In het afgelopen jaar heb ik namelijk gemerkt dat er heel goed leven mogelijk is zonder werk, iets waar ik voordien grote twijfel over had.

Ik ben al degenen die mij in het afgelopen jaar behulpzaam zijn geweest, professioneel of als liefdevol amateur, dankbaar voor al hun aandacht en zorg. Dat geldt natuurlijk het sterkste voor Tineke.

Voor mijn collega's in de vakgroep heb ik grote bewondering. Zij hebben het gat dat ik zo plotseling liet vallen zonder (hoorbaar) morren opgevuld, en ik weet dat dat bij een kleine bezetting als bij onze vakgroep een heel probleem is. Inmiddels wordt gewerkt aan mijn opvolging. Terecht hebben het College van Bestuur en de Universiteitsraad vastgesteld dat een leerstoel in het westers recht een onmisbaar facet aan het spectrum van de Landbouwuniversiteit is, en dus gecontinueerd moet worden. Ik ben hen voor die beslissing erkentelijk.

In de afgelopen zeventien jaar heb ik, met zeer veel genoegen, samengewerkt met tal van collega's uit de grote variëteit aan disciplines, die onze universiteit rijk is. Het kenmerkende van een hoogleraar in het recht aan de Landbouwuniversiteit is, dat hij zijn vak steeds op het grensvlak met andere disciplines uitoefent. Ik heb dat altijd een boeiende uitdaging gevonden, en wil iedereen vandaag graag van harte bedanken voor die samenwerking.

En tenslotte ben ik erg vereerd met dit symposium, als omlijsting van mijn afscheid. Het is bijzonder ver-

warmend voor mij dat mijn vakgroep dit heeft willen organiseren, en dat goede vrienden hebben willen spreken.

I am especially grateful to you, Peggy, that you came over from the USA to speak at this symposium, and to renew our special friendship. Thank you!

Ik ben Thijs Drupsteen, Peter van Wijmen en Franz von Benda-Beckmann dankbaar voor hun bijdrage aan dit symposium en voor alle inspanningen die zij zich daarvoor hebben willen getroosten.

En tenslotte ben ik u allen in de zaal zeer erkentelijk dat u allemaal hebt willen komen om naar hen en naar mij te luisteren.

Ik dank u voor uw aandacht.

Noten:

1. Zie: "De 14 wetsfamilies", verslag van de op 18 februari 1977 gehouden studiedag aangeboden aan dr. S.O. van Poelje i.v.m. zijn afscheid van het Instituut voor bestuurswetenschappen; VNG 's-Gravenhage, 1977.
2. Zie het rapport "Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend Goed" van het Instituut voor Bouwrecht; Kluwer-Samsom, 1976.
3. TK 1994-1995, 23580, nr.8.
4. Besluit van de minister van LNV, handelende in overeenstemming met de gedeputeerde staten van de provincies, van 28 december 1995, nr. J.9517719.
5. Zie in dit verband bijvoorbeeld het ontwerp voor de nieuwe Natuurbeschermingswet, art.65.
6. B. Wissink en O. Lingbeek, Provinciale planning in beweging; ontwikkelingen in acht provincies. Stedebouw en Volkshuisvesting 1995, nr. 1/2, p. 35 - 37.
7. TK 1988-1989, 21163, nr. 3.