

TvO 9-12-82

B.C. Bröcking en H.J.A.M. van Geest, m.m.v. S.F.L. Baron van Wijnbergen, Anticiperen en ruimtelijk beleid. Een onderzoek naar het functioneren van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op gemeentelijk niveau, met name de anticipatiebepalingen (art. 50,8 Woningwet j° 19 Wet op de ruimtelijke Ordening). W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1982 (Rechts Reeks), 242 pagina's, prijs f 49,75.

Aan het boek 'Anticiperen en ruimtelijk beleid' ligt ten grondslag het bestuderen van 959 dossiers en het voeren van ruim 50 gesprekken met ambtenaren en bestuurders van de 11 provincies, het openbaar lichaam Rijnmond en 30 nauwkeurig geselecteerde gemeenten.

De auteurs van het boek, de socioloog B.C. Bröcking en de jurist H.J.A.M. van Geest van de afdeling bestuursrecht van de Nijmeegse juridische faculteit, menen dat hun onderzoeksoptzet sociaal wetenschappelijk gezien 'redelijke garanties inhoudt ten aanzien van het doel van het onderzoek: inzicht verwerving in het gebruik van de anticipatiemogelijkheden' (p. 26 en 38).

De studie van Van Geest en Bröcking beoogt een combinatie van sociaal wetenschappelijk/sociologisch en rechtswetenschappelijk onderzoek te bieden (p. 26).

In het tweede hoofdstuk van het boek, waarin opzet en methode van het onderzoek worden uiteengezet, komt echter geen verantwoording voor van het rechtswetenschappelijke deel ervan, noch van de poging tot combinatie met de sociaal wetenschappelijke benadering.

In het boek staat, hoe kan het anders, het onoplosbare dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit in het ruimtelijk beleid centraal. Dit blijkt al onmiddellijk in het eerste hoofdstuk bij de beschrijving en het aangeven van de doelstelling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder: WRO). Het blijkt ook uit de dubbele probleemstelling, die, zoals de schrijvers uitdrukkelijk meedelen (p. 3), 'op grond van de bedoeling van de wetgever en statistische gegevens met betrekking tot het aantal anticipaties en het aantal bouwvergunningen werd geformuleerd'. Deze probleemstelling luidt als volgt:

- a. hoe worden de anticipatiebepalingen gebruikt en waarom wordt voor anticipatie gekozen;
- b. wordt, gezien de grote aantallen anticipaties, de rechtsbescherming onderbelicht gelaten.

De auteurs hebben zichzelf bij hun onderzoek, aldus het tweede hoofdstuk, enkele methodische beperkingen opgelegd. Alleen de anticipaties gedurende de periode 1 augustus 1970-31 december 1978 zijn onderzocht en de anticipatie als bedoeld in art. 46 lid 8 WRO is, omdat die een wezenlijk ander karakter zou hebben, buiten beschouwing gebleven. Ook het vraagstuk van de zogenaamde horizontale coördinatie – in zekere zin kunnen immers ook woonwagenvet, afvalstoffenwet, enz. ... anticiperend werken in de praktijk van het ruimtelijk beleid – blijft in het boek onbesproken.

In de hoofdstukken 3 t/m 6 presenteren de schrijvers

de gegevens van hun onderzoek.

Het derde hoofdstuk, getiteld 'Achtergronden en instrumenten', levert als voornaamste bevindingen op dat de gemeentelijke capaciteit (mankracht, deskundigheid) om ruimtelijk beleid te voeren veelal gering is, de wil/bereidheid om te komen tot planmatig beleid wisselend en de afstemming/coördinatie met het provinciale en rijksbeleid problematisch. Tevens wordt geconstateerd dat de aanpassingsproblemen aan de nieuwe WRO na de invoering in 1965 erg groot zijn geweest, alsmede dat veel gemeenten liever informele structuurschetsen hanteren dan de wettelijke structuurplannen.

Het vierde hoofdstuk, handelende over 'De gemeentelijke anticipatiepraktijk', bevat de belangrijkste – zij het niet verrassende – uitkomst van de studie, namelijk dat de anticipatie niet alleen meer als het vooruitlopen op een in procedure zijnde bestemmingsplan wordt gezien, maar ook wordt gebruikt als een op zichzelf staand instrument voor de ruimtelijke beleidsvoering. De colleges van gedeputeerde staten zijn hierbij actief betrokken.

Ook blijkt dat het gebruik van de anticipatie als zelfstandig beleidsinstrument niet altijd gepaard hoeft te gaan met ad hoc beleid. In hoeverre dit het geval is hangt af van de wils- en bestuurskracht van het betrokken gemeentebestuur.

In het vierde hoofdstuk constateren de schrijvers tevens dat 50% van de door hen onderzochte anticipaties oneigenlijk moet worden genoemd, in de zin dat niet over een herkenbare op schrift gestelde planologische visie kan worden beschikt, alsmede dat 30% van hun informanten niet bekend bleek met het door de wetgever beoogde doel van de anticipatiebepalingen.

In het vijfde hoofdstuk komen we de 'Beoordelaars van het anticipatiegebruik' tegen: de rechter en de Kroon. Ook zij, zo leert het jurisprudentieonderzoek van Van Geest en Bröcking, werken mee aan het gebruik van de anticipatie als een zelfstandige planningsprocedure, 'mits er voldoende rechtsbescherming geboden wordt, de belangenafweging de toets der kritiek kan doorstaan en een volstrekt ad hoc beleid vermeden wordt' (p. 124).

Het zesde hoofdstuk brengt het tweede deel van de probleemstelling aan de orde: de 'Rechtsbescherming'. Tot 1972 is deze volgens de auteurs verwaarloosd, maar rond 1972 is het provinciale circulaire-recht op het punt van de rechtsbescherming dusdanig volgroeid dat derden belanghebbenden zich desgewenst voldoende kunnen doen horen. Volgens het onderzoek houden de gemeenten zich in het algemeen goed aan dit circulairerecht. Met de komst van de wet-AROB in 1976 werd tenslotte de 'kop op de rechtsbescherming' gezet, met als belangrijkste neveneffecten voor de gemeenten: meer werk, maar veelal ook een zorgvuldiger besluitvorming.

Opmerkelijke constatering van de auteurs zijn dat circa 7% van de anticipaties vergezeld gaat van bezwaren en dat AROB-beroep van derden belanghebbenden nog weinig voorkomt. Mijn indruk vanuit de praktijk was bepaald negatiever.

Na de presentatie van de onderzoeksgegevens in de hoofdstukken 3 t/m 6 resteren in het boek nog drie hoofdstukken, zodat de lezer nog heel wat verwacht wat betreft suggesties tot verbetering van de gebleken situatie. In deze verwachting wordt de lezer echter teleurgesteld.

In hoofdstuk 7, getiteld 'De wetgever en de anticipatiebepalingen', doen de onderzoekers, na opgemerkt te hebben dat de thans bij de Tweede Kamer aanhangige wijzigingen van de WRO aan de werkelijke oorzaken van het veelvuldige anticipatiegebruik geen aandacht besteden, zelf enkele niet ingrijpend bedoelde voorstellen tot wetswijziging, die aan het wettelijke systeem niets beogen af te doen. Bröcking en Van Geest hebben niet de illusie dat het probleem van de anticipatieprocedure als zelfstandig planningsproces kan worden opgelost, omdat 'er meer oorzaken van het anticipatiegebruik zijn dan de manco's in de bestaande wettelijke regelingen' (p. 160).

Dit laatste nu kan ik, ofschoon met de schrijvers bevestigend dat de wetgever het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit inderdaad niet kan oplossen (p. 200), niet goed begrijpen. Waar het onderzoek overtuigend aantoont dat één vrijstellingsbepaling van de WRO is uitgegroeid tot een voor het ruimtelijk beleid belangrijk zelfstandig planningsproces, compleet met een door de wetgever niet voorziene procedure, is dunkt mij toch wel enige bezinning ten aanzien van de in de WRO wél uitgebreid geregelde procedures, waarmee het ruimtelijk beleid had moeten worden gevoerd, op haar plaats. Sterker nog: het door Bröcking en Van Geest verrichte onderzoek geeft, hoewel het geen vergelijkend cijfermateriaal verstrekt over de bestemmingsplanprocedure, voedsel aan de gedachte dat de bestemmingsplanprocedure beter maar weer kan worden afgeschaft, omdat de praktijk van het ruimtelijk beleid zich als het er op aankomt toch langs andere kanalen – die van de anticipatie – beweegt.

Maar 'als oplossing de anticipatieprocedure te beschouwen als volwaardig alternatief planningsproces ... tast het wettelijke systeem aan, ondergraaft het zelfs', aldus de schrijvers (p. 153). Stelselmatig – hun probleemstelling werd immers 'op grond van de bedoeling van de wetgever' geformuleerd – blijven zij derhalve de wet als in essentie onaantastbaar uitgangspunt van hun onderzoek beschouwen.

Vanuit dit uitgangspunt kan inderdaad van kritiek op de bestemmingsplanprocedure geen sprake zijn. De schrijvers gebruiken hiervoor echter andere argumenten: de gemeentelijke capaciteitsproblemen en niet de lengte van de bestemmingsplanprocedure zou de primaire oorzaak van het anticipatiegebruik zijn (p. 149). Maar staan beide niet direct met elkaar in verband?

In het achtste hoofdstuk, 'Administratieve wetgeving en planning', verdedigen Bröcking en Van Geest uitvoerig een idee dat volgens hen een oplossing voor veel van de gesignaleerde problemen kan brengen: een jaarlijkse rapportageplicht van b. en w. aan de gemeenteraad omtrent het gevoerde ruimtelijk beleid.

Dit idee komt mij niet zo geslaagd voor. In de eerste plaats vindt een dergelijke rapportage in de gemeentelijke praktijk feitelijk al plaats in het kader van de jaarlijkse begrotingsbehandeling, in de tweede plaats staan de raad reeds voldoende middelen ten dienste om zich van een bepalende en continue betrokkenheid bij het ruimtelijk beleid te verzekeren (commissies RO e.d.) en in de derde plaats is de verhouding tussen b. en w. en de raad een gemeenterechtelijke aangelegenheid die naar haar aard in ieder geval niet in de WRO thuishoort.

Het negende en laatste hoofdstuk van het boek bevat tenslotte nog enkele, vooral samenvattende, 'Slotbeschouwingen'.

Mijn slotindruk is dat Bröcking en Van Geest met gedegen onderzoek, dat veel waardevol materiaal bevat voor wie zich met de ruimtelijke ordening bezighoudt, het vermoeden hebben bevestigd dat de praktijk van het ruimtelijk beleid zich noodwendig voor een aanzienlijk deel buiten de WRO om via de anticipatie als zelfstandig planningsproces voltrekt, maar dat zij zijn teruggedeeind voor een belangrijke conclusie die hierbij past: de omstandige bestemmingsplanprocedure lijkt achterhaald door de behoefte van de praktijk aan een meer procesmatige planfiguur.

Mr. H. Aardema

Wetgevingskroniek

A. Nieuwe wetsontwerpen

17 441 *Goedkeuring van de op 7 december 1981/4 maart 1982 te 's-Gravenhage tot stand gekomen briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika houdende een Overeenkomst inzake de installatie van een militair televisiestation te Soesterberg*

Ingediend: 30 augustus 1982

Een niet zo zeldzaam voorbeeld van een overeenkomst, die op verzoek van een genoegzaam aantal leden van de Tweede Kamer (44) aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-generaal wordt onderworpen.

17 503 *Invoering van een heffing op meeropbrengsten van gewonnen aardgas (Wet heffing meeropbrengst aardgas)*

Ingediend: 17 juli 1982

Het wetsontwerp beoogt het wettelijk aandeel van de Staat in de toegenomen opbrengsten van in Nederland en op het Nederlandse deel van het continentaal plat gewonnen aardgas te vergroten.

17 520 *Wijziging van de Wet selectieve investeringsregeling en van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (wijziging inzake gebouwen en installaties ten dienste van het landbouwbedrijf)*

Ingediend: 16 augustus 1982

Dit wetsontwerp beoogt de agrarische sector uit te sluiten van de regionale investeringsfaciliteiten krachtens de Wet investeringsrekening (WIR), alsmede een versoepeling te bewerkstelligen in de landbouwwijziging inzake de heffing krachtens de Wet selectieve investeringsregeling (Wet SIR).