

van de opvattingen over een en ander zowel in gemeentelijke als in provinciale kring. Dat ook bij de provincies de meningen hier en daar nog al verschillen komt in het rapport nog eens duidelijk naar voren.

TvO 23-6-83

T. Renes

*F.P.C.L. Tonnaer, **Wikken en beschikken**. Een onderzoek naar verbeteringsmogelijkheden in de samenhang van de besluitvorming, in het bijzonder op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1982 (Rechts Reeks), 379 pagina's, f 36,50.*

Dit boek is de handelseditie van het proefschrift van de Limburgse provinciaal ambtenaar en bestuursjurist drs. F.P.C.L. Tonnaer. Het bevat een onderzoek naar de mogelijkheid of en hoe bij overheidsbeslissingen alle relevante belangen in de afweging zouden kunnen worden betrokken.

In de huidige bestuurlijke praktijk constateert de auteur het verschijnsel van de zogenaamde 'belangeneliminatie'. Vooral de Kroon zou zich hieraan bezondigen bij beslissingen in beroep: 'Zonder inhoudelijk op een aantal bezwaren in te gaan, worden de daarachter liggende belangen als niet ter zake dienende buiten beschouwing gelaten met een beroep op regeling daarvan in een ander wettelijk kader' (pag. 8).

Is deze attitude niet onontkoombaar, gelet op de aard van het administratiefrecht: een complex van afzonderlijke regelingen ten behoeve van bijzondere openbare belangen? Nee, aldus Tonnaer, naast specifieke bezitten onze overheden op basis van Grondwet en organieke wetten ook algemene bevoegdheden ter vervulling van hun openbare taken. Bij inachtneming van deze algemene bevoegdheden kan pas sprake zijn van belangenafweging indien verschillende bijzondere belangen, die in meerdere bijzondere regelingen bescherming hebben gevonden, in de afweging worden betrokken. Het administratiefrechtelijk systeem van wetgeving moet daartoe worden aangepast, de betreffende wettelijke regelingen moeten onderling met elkaar worden verbonden.

Deze redenering, die de kern vormt van Tonnaers betoog, kan tot enkele vragen aanleiding geven. Gaat het bij belangenafweging met name in administratief beroep niet primair om afweging van een of meer bijzondere openbare belangen enerzijds en veelal particuliere belangen van appellanten anderzijds? En: als onze overheden nu reeds de algemene bevoegdheden zouden bezitten om in een concreet geval meerdere bijzondere belangen tegelijk te behartigen, is het dan wel vanzelfsprekend dat de betreffende wettelijke regelingen moeten worden aangepast?

Aan de hand van een geruchtmakende praktijkervaring – de vergunningsaanvraag ingevolge de Ontgrondingenwet voor het afgraven van een deel van het zogenaamde Plateau van Margraten, zulks ten behoeve van de mergelwinning – gaat Tonnaer na op welke wijze verschillende belangen in het beslissingsproces een rol spelen. Hij doet dat met name aan de hand van een vergelijkende analyse van vier administratiefrechtelijke wetten: de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Ontgrondingenwet, de

Hinderwet en de Wet inzake de luchtverontreiniging. Zijn conclusie is in feite dat elk van deze wetten een eigen afwegingsproces kent, waarbij de eerste twee een afweging van alle in het geding zijnde belangen beogen, terwijl de laatste twee ieder op de bescherming van een bijzonder belang betrekking hebben.

Op zichzelf lijkt het in dit verband interessant dat Ontgrondingenwet en Wet op de Ruimtelijke Ordening reeds een afweging van alle in het geding zijnde belangen impliceren. Wederom dringt dan immers de vraag zich op of de oorzaak van het probleem der 'belangeneliminatie' wel in het administratiefrechtelijk systeem van wetgeving gelegen is. Heeft het probleem, voor wat betreft het administratief beroep bij de Kroon, niet mede te maken met een geneigdheid van de betreffende actoren om zich meer als geschillenbeslechtsers en rechtsprekers te zien dan als beleidsvormers?

Heeft het probleem misschien niet ook te maken met de grenzen van het menselijk bevattingvermogen, met de fysieke onmogelijkheid voor de actoren om – bij overheidsbeslissingen in het algemeen – steeds alle denkbare openbare belangen te overzien?

Men zou zich voorts de vraag kunnen stellen of onze administratiefrechtelijke wetgeving de onderhavige materie wel ten volle omvat, ja zelfs in aangepaste vorm wel ten volle zou kunnen omvatten. Het in casu gewichtigste openbaar belang, dat van de werkgelegenheid in het Limburgse, is bijvoorbeeld niet terug te vinden in een wet, maar – zoals de auteur op meerdere plaatsen meedeelt – in een beleidsstuk van rijks- en provinciale overheid gezamenlijk: de zogenaamde Perspectievennota Zuid-Limburg. Overigens valt over het geheel genomen op dat Tonnaer niet zeer gebukt gaat onder reserves ten aanzien van het huidige gebruik, de toelaat- en toepasbaarheid alsmede de effectiviteit van de wet als beleidsinstrument.

Een andere nog sluimerende vraag, die al lezende meer gaat intrigeren, is die naar de betekenis en de reikwijdte van het begrip 'belang'. Waarom legt Tonnaer zo de nadruk op openbare belangen, die relevant genoeg zijn om in wettelijke regelingen te worden beschermd? Hoe zwaar wegen in dat verband de vanuit de samenleving aangedragen particuliere belangen, hoe zwaar de persoonlijke en groepsbelangen van de aan het beleidsproces deelnemende actoren? Wat het eerste betreft: Tonnaer lijkt openbare belangen te zien als een min of meer vanzelfsprekende en getrouwe weerspiegeling op overheidsniveau van de belangrijkste maatschappelijke belangencomplexen (vgl. bijvoorbeeld pag. 230/231). Tonnaer gaat dan toch wat licht voorbij aan de kwestie wie eigenlijk uitmaakt welke belangen relevant genoeg zijn om tot openbaar belang te worden verheven. Gelukt dit ooit een individueel particulier belang? Hoe kan een kennelijk volmaakt samengestelde politieke agenda nog zoveel maatschappelijk ongenoegen oproepen als tegenwoordig het geval is? Realistischer zou dan ook de erkenning zijn dat de vraag, welke maatschappelijke belangen tot de politieke agenda doordringen en welke vervolgens tot wettelijk beschermd openbaar belang promoveren, wordt uitgevochten in een ondoorzichtig machtsproces, waarin tevens andere individuele of groepsbelangen, namelijk die van ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers zelf, de 'af-

weging' bepalen, het maatschappelijk belangenpanorama intussen grondig vertekenend.

Om dergelijke, hoewel misschien ook meer specifiek sociaal-wetenschappelijke, aspecten bekommerd Tonnaer zich niet in de eerste plaats. Uit zijn aanbevelingen spreekt een geloof in het ideaal van een technisch perfecte en rationele bestuurlijke ordening, waarin slechts een ondergeschikte rol kan resteren voor menselijke beperkingen en zwakheden. Bedoelde aanbevelingen, waarvan de voorgestelde praktische uitwerking overigens niet steeds concrete (wettelijke) maatregelen voor de geest roept, komen kort samengevat op het volgende neer. In plaats van het begrip integrale planning, waarvan de pretentie om alles te kunnen omvatten naar de mening van Tonnaer onhaalbaar is gebleken, zou naar een 'integratieve' planning moeten worden gestreefd. Bij zo'n integratieve planning gaat het niet om het totaal, maar om de samenhang, met name om het onderling afstemmen van deelplannen die naar aantal en inhoudelijk samenvallen met vijf hoofdbeleidsgebieden à la commissie-Vonhoff. Op provinciaal niveau resulteert dit in een 'geleed planningssysteem', met een koppeling zowel naar het beleid van het Rijk als naar dat van de gemeenten.

Het voert in het bestek van deze beschouwing te ver om Tonnaers denkbeelden in een meer uitgewerkte vorm te behandelen. De lezer neme daartoe het proefschrift zelf ter hand, ook met het oog op de andere verdiensten die hieraan toekomen. De belangrijkste verdienste – ondanks de uiteraard altijd mogelijke kritiek – is dat Tonnaer nadrukkelijk de aandacht heeft gevestigd op de belangrijke rol van de belangenafweging in het beleidsproces. Voorts worden vooral in beschrijvende zin zeer veel actuele bestuurlijke onderwerpen aan de orde gesteld, in het bijzonder in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Dat maakt het boek tot een veelzijdige vraagbaak voor ieder die zich voor de huidige stand van zaken in de praktijk van het openbaar bestuur interesseert.

Mr. H. Aardema

Prof. mr. H. van den Brink, **Recht voor politieke partijen**, VUGA-uitgeverij, 's-Gravenhage, 1982, 208 blz.

Op 21 juni 1982 sprak prof. mr. H. van den Brink een oratie uit onder de titel 'Een wet op de politieke partijen'. Enkele maanden later verscheen het bovengenoemde boek, waarin de inaugurele rede – weliswaar in verkorte en gewijzigde vorm – is opgenomen.

In het boek gaat het volgens de auteur vooral om de vraag naar de juridische (dat wil zeggen: op zelfhandhaving gerichte) ordening van ons staatsbestel, in het bijzonder van de politieke partijen daarin, én om de kritische toetsing: is er wel sprake van een toereikende juridische ordening? Het boek richt zich op een brede doelgroep: zowel juristen als geïnteresseerde burgers zouden er kennis van moeten nemen.

Onder punt 1) wordt een korte aanduiding gegeven van de inhoud van het boek, onder 2) worden enkele opmerkingen gemaakt over de vorm, terwijl onder 3) een weging en beoordeling plaats vindt van

de voorstellen die door Van den Brink worden geproponéerd.

1. In de eerste twee hoofdstukken van het boek wordt een omlijning gegeven van de juridische situatie van de politieke partij (hfdst. 1 partij en rector, hfdst. 2 partij en grondwet). Van den Brink constateert dat ten aanzien van de politieke partijen speciaal wettelijk recht nauwelijks voorhanden is. 'Toch is het partijrecht omvangrijk: het zijn de door de partijen zelf in het leven geroepen regels die het partijleven beheersen (statuten, huishoudelijke reglementen, verkiezingsreglementen en dergelijke).' Betreurd wordt dat de grondwet er het zwijgen toe doet waar het betreft de in een democratisch systeem onmisbare partij-politieke activiteit, eveneens betreurt Van den Brink de zo geringe staatsrechtelijke aandacht voor het verschijnsel politieke partij. Eén der hoofdconclusies in deze hoofdstukken is dat de plaats van de politieke partij in het privaatrecht niet meer van deze tijd is, vooral nu de liberale fase in de ontwikkeling van de staat voorbij is. 'In de fase van vermaatschappelijking van het recht (het publiek- zowel als het privaatrecht) – het ontwikkelingsstadium waarin wij thans verkeren –, vervagen de grenzen tussen staat en maatschappij, tussen publiek- en privaatrecht, en wordt ook het terrein voor staat en publiekrecht steeds wijder: publicering en verstatelijking. Het wordt dan ook tijd om de politieke partijen een publiekrechtelijke status toe te kennen. De wetenschap zal de wegen moeten wijzen.'

In de hoofdstukken 3 t/m 6 richt Van den Brink de blik op de politieke werkelijkheid. De vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk door volksvertegenwoordigers wordt als een fictie bestempeld. Van den Brink verzet zich tegen het bestaan van zoiets als een 'algemeen nationaal idee dat aan ons volksbestaan ten grondslag ligt.' 'Kamerleden representeren in het beste geval een idee, in het slechtste een groepsbelang.' Kamerleden dienen meer en meer als partij-afgevaardigden te worden beschouwd, de fracties gaan in het parlementaire gebeuren een steeds belangrijker rol spelen. In de huidige, parlementaire werkwijze zijn het vooral de fracties die het politieke gezicht van de Kamer bepalen, en veel minder de formeel zelfstandige parlementariërs. De politieke partijen hebben zich in vrijwel alle onderdelen van het staatsbestel een aanzienlijke invloed verworven. Van den Brink behandelt achtereenvolgens: de kabinetsformatie, de financiële verhouding tussen partij en (kandidaat) volksvertegenwoordiger, de kandideringsprocedures, het terugroepingsrecht. Is de Nederlandse democratie vanwege de grote partijinvloed een partijendemocratie? Van den Brink beantwoordt deze vraag met een ja en een nee. Ja: de invloed van de politieke partijen is onmiskenbaar, een vertegenwoordigende democratie zonder politieke partijen laat zich niet meer denken. Nee: als intermediaire instellingen tussen staat en burger bezitten de partijen geen monopoliepositie, zij moeten hun schakelfunctie delen met allerlei andere intermediaire organisaties. Dient de verdere ontwikkeling van de partijendemocratie te worden gestimuleerd? Van den Brink antwoordt bevestigend, maar stelt als voorwaarde een uitbouw van de interne partij-democratie. Interne partij-democratie die door wetgeving bereikt moet worden.