



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Ordening van besluitvorming over de ruimte

Derksen, W.

Citation

Derksen, W. (1986). Boekbespreking van: Ordening van besluitvorming over de ruimte. *Acta Politica*, 21: 1986(2), 244-249. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449523>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449523>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Tj. de Koningh e.a., **Ordening van besluitvorming over de ruimte**. Kluwer, Deventer 1985

1. *Inleiding* – Nederland kent een complex systeem van ordenen van de ruimte. Niet alleen wordt aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening (met zijn 'bindende' bestemmingsplannen) een centrale plaats toegekend, ook vanuit de verschillende beleidssectoren vindt rechtstreeks ordening van de ruimte plaats. Deze afstemming van de ruimtelijke ordening op basis van de WRO en vanuit de verschillende beleidssectoren is niet zonder problemen, zoals overigens de WRO op zichzelf reeds niet zonder problemen is. Om die reden bestond reeds enige tijd behoefte om de WRO te toetsen en aan te passen. Een eerste aanpassing heeft recentelijk plaats gehad, betreffende enkele niet zeer fundamentele zaken als termijnen en rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheden. De Rijksplanologische Dienst (RPD) leek enkele jaren geleden naast deze min of meer marginale aanpassingen echter nog meer te beogen: 'een fundamentele herziening die zich moet richten op een meer coherent systeem van wetgeving'. Hiermee is overigens al een belangrijke inperking gegeven aan fundamenteel onderzoek naar de werking van de WRO. Waarom wordt de vraag naar de functies van de WRO niet in een breder kader gesteld?

De onderzoekers van de Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de RU Groningen die een belangrijke bijdrage aan de discussie hebben geleverd met hun hier besproken boek 'Ordening van besluitvorming over de ruimte' kunnen voor de genoemde inperking niet verantwoordelijk worden gesteld. De opdracht die de RPD hun verleende richtte zich specifiek op de afstemming tussen sectoraal ruimtelijk beleid en 'algemeen' ruimtelijk beleid. Het was hun opdracht knelpunten in dit kader te inventariseren, na te gaan welke de oorzaken waren van deze knelpunten en aan te geven welke veranderingen zouden kunnen bijdragen aan de oplossing van deze knelpunten.

Mede op grond van een vooronderzoek koos men voor bepaalde maatstaven (waaraan moet iets voldoen om een 'knelpunt' te zijn?). In het hoofdonderzoek zelf werden vijf case-studies verricht: de aanleg van Rijksweg A28 bij Zeist, een ruilverkaveling in Havelte, de ontgroning 't Grasbroek in Ambt Delden, het centrumplan in Bussum en de afvalstortplaats in Nistelrode. Tal van knelpunten bleken in deze cases voor te komen ten aanzien van de afstemming tussen besluitvorming op grond van de WRO enerzijds en besluitvorming met ruimtelijke effecten op grond van andere wetten/regelingen anderzijds. De onderzoekers bieden in het algemeen boeiend materiaal over de ruimtelijke ordening in de praktijk van de bestuurlijke alledag. Uiteindelijk geven ze aan dat er drie hoofdknelpunten blijken te bestaan: de lange duur van de besluitvorming, de gebrekkige afweging van belangen (belangen van ruimtelijke ordening werden veelal onvoldoende meegewogen) en de rechtsbescherming.

In het interessante tweede deel van het boek, dat geheel prescriptief van aard is, worden enkele mogelijke voorstellen tot verbetering van de afstemming nader besproken. Als één van de mogelijkheden wordt de bindende projectbestemming geopperd, hetgeen een verschuiving van bevoegdheden inhoudt, in die zin dat de

sectorale en ruimtelijke bevoegdheden berusten bij één bestuurlijk niveau.

Ik wil mijn commentaar onderbrengen in een viertal paragrafen. Ik zal het geheel afsluiten met een conclusie. Achtereenvolgens komen aan de orde: de gehanteerde onderzoeksmethode in algemene zin, de probleemstelling, de gehanteerde maatstaven en het prescriptieve gedeelte van het onderzoek.

2. *De gehanteerde onderzoeksmethode in algemene zin* – Ik wil niet in de bekende discussie over case-studies vervallen. De voor- en nadelen zijn zo langzamerhand genoegzaam bekend. Toch is er meer dan het door de onderzoekers genoemde zwart-wit onderscheid tussen kwantitatief (survey-onderzoek) en kwalitatief onderzoek (case-studies). Er bestaat niet zoals op p. 5-6 wordt gesuggereerd een onverbiddelijke noodzaak tot keuze uit twee kwaden. Tal van tussenoplossingen zijn mogelijk, waardoor de rijkdom aan materiaal als resultaat van case-studies kan worden gekoppeld aan kennis over de mate van toevalligheid van de bevindingen. Een beperkter onderzoek in een groter aantal cases biedt in ieder geval de mogelijkheid hierover min of meer bevredigend te concluderen.

Ik wil daarmee niet beweren dat op grond van case-studies sec geen generalisaties mogelijk zijn. (Ik denk daarbij wel aan iets anders dan aan kruistabellen op basis van vijf gevallen, zoals de onderzoekers ons voorschotelen: uit het onderzoek is gebleken dat top-down-toedelingssituaties de meeste knelpunten laten zien (p. 267). De generaliseerbaarheid kan worden vergroot door vergelijking met ander onderzoek of afstemming op de bevindingen van anderen in het veld. De laatste methode wordt door de onderzoekers toegepast, hetgeen overigens ook niet zonder gevaren is, aangezien een dergelijke methode al gauw de bekende resultaten kan opleveren: datgene wat we al wisten.

Bovenal is voor de generaliseerbaarheid echter een goed en hecht analysekader onmisbaar, gekoppeld aan een heldere vraagstelling. Beide zijn in aanzet wel aanwezig, maar lijken in de loop van het onderzoek (in ieder geval in de loop van het boek) hun functie te hebben verloren.

3. *Probleemstelling* – De probleemstelling luidde voluit: 'Welke knelpunten doen zich voor in de onderlinge coördinatie van de besluitvorming op grond van de WRO enerzijds en besluitvorming met ruimtelijke effecten op grond van andere wetten/regelingen anderzijds'; 'welke zijn de oorzaken van de knelpunten' en 'welke veranderingen kunnen bijdragen aan de oplossing van deze knelpunten, zonder nieuwe knelpunten te veroorzaken'. Een heel werkbaar probleemstelling, zeker als men zich bewust is van de eindeloze discussie die zich binnen de RPD heeft afgespeeld voordat het onderzoek kon worden gegund. En zeker een heel werkbaar probleemstelling gelet op de originaire vraag die de afstemming tussen facet en sectoren betrof.

Toch werkt dat originaire probleem (afstemming facet-sector) door het hele onderzoek heen, terwijl de vraag naar het principiële onderscheid tussen sector en facet pas in het laatste prescriptieve deel van het boek principieel aan de orde wordt gesteld. Daar wordt aangegeven dat het facetbelang een wezenlijk ander belang is dan sectorale belangen. Ik moet daarop eerst nader ingaan, aangezien het boek op twee gedachten lijkt te hinken. In de bestudeerde cases wordt nergens over facet en sector gesproken, laat staan dat er naast sectorale belangen iets als een facetbelang

wordt onderkend. In het tweede deel van het boek baseert men zich daarentegen nadrukkelijk op het principiële onderscheid tussen sector- en facetbelangen.

Nadat de commissie-De Wolff het mooie onderscheid tussen sector- en facetplanning voor het eerst in de Nederlandse discussie had geïntroduceerd is er veel mist en mystiek rondom beide begrippen opgebouwd. Het lijkt me juist om een onderscheid aan te brengen tussen beide begrippen, maar het begrip 'facet' moet daarbij wel van zijn mystieke lading worden ontdaan. Facet staat voor niets anders dan voor afstemming van sectoren. Daarin ligt het enige belang van het begrip. Allerlei sectorale belangen leggen een claim op de ruimte, die belangen moeten (op facetniveau als men dat zo wil noemen) worden afgewogen, omdat ruimte een schaars goed is. Alle inhoudelijke belangen die onder het mom van 'facetbelang' naar voren worden geschoven, zijn sectorbelangen. Het zijn sectorbelangen, zij het meestal van een speciaal soort: belangen die nog onvoldoende naar voren zijn gebracht.

Het is derhalve onzinnig om te stellen dat de sector het facet nooit mag overheersen (p. 247). Op grond van allerlei, deels politieke overwegingen, zou men kunnen stellen dat bepaalde sectorale belangen niet door andere mogen worden overheerst. Er bestaat niet iets als een intrinsiek ruimtelijk belang. Wat alleen bestaat zijn verkeersbelangen, industriebelangen, milieubelangen, sociale belangen, enz. enz.

Waarom is die gedachte van een facetbelang als een 'eigenstandig' belang zo hardnekkig? Zoals gezegd, het is een mytisch begrip. In deze mystiek vertegenwoordigt het facet vaak ook het goede (het kwade mag het goede niet overheersen!). En tegelijkertijd dreigen de zachte sectoren vaak door de harde (economische!) te worden overruled. Zo komen zij vervolgens onder het mom van 'facetbelang' weer naar voren. Maar daarmee blijven het echter sectorbelangen. De Koningh c.s. werpen op dit punt echter tegen dat afstemming/coördinatie op zich onvoldoende is. Je hebt een ruimtelijke visie nodig, als referentiekader voor coördinatie. Daarmee vertegenwoordigt het facet naar mijn mening nog geen eigen intrinsiek belang: er is alleen maar sprake van coördinatie in twee fasen: eerst een algemene afstemming van belangen en vervolgens beleidsbepaling in de concrete gevallen. Dus: ruimtelijke ordening is alleen maar een procedure, om alle sectorbelangen op elkaar af te stemmen. Zoals gezegd: bleek uit de case-studies iets anders? Het afstemmen van sector en facet is dus dubbelop. Men kan zich steeds afvragen of de sectorinstrumenten zich verhouden met het instrument dat ter wille van de afstemming van de sectoren is gecreëerd: de WRO.

Ten aanzien van de probleemstelling kom ik dan ook tot de conclusie dat de onderzoeksvraag op zichzelf juist is afgebakend, maar dat onvoldoende duidelijk is dat bij sectorale regelgeving en bij afstemmingsregelgeving ('facet') in feite dezelfde zaken gebeuren: afweging van en strijd om belangen. In feite is er derhalve veel minder sprake van tweesporigheid van de RPD in haar oorspronkelijke opdracht suggereerde.

In dit licht mag niet onvermeld blijven dat de onderzoekers geneigd zijn de begrippen afstemming en coördinatie door elkaar te gebruiken. Het is mij om het even als men beide begrippen als synoniemen wil zien, als maar duidelijk is dat men een onderscheid moet maken tussen het procedurele aspect (coördinatie?) en het

inhoudelijke aspect (afstemming?). De vraag of alle belangen voldoende (wat dat ook mag zijn) zijn afgewogen, derhalve voldoende aan bod zijn gekomen in de besluitvorming, is een wezenlijk andere dan de vraag welke belangen in de uiteindelijke afweging hebben geprevalleerd. De onderzoekers neigen naar de eerste (procedurele) vraag, terwijl naar mijn idee de tweede (inhoudelijke) vraag interessanter zou zijn geweest. Bovendien, het zal nog blijken, het onderzoek kan niet zonder een inhoudelijke toetsing.

Ondanks mijn voorkeur voor een meer inhoudelijk onderzoek, had ook de keuze van de onderzoekers tot een zeer interessant onderzoek kunnen leiden. De onderzoekers lijken deze kans echter niet geheel te hebben benut om twee redenen: ten eerste ontbreekt een eenvoudig, helder conceptueel model. Er worden veel te veel verklarende variabelen genoemd en in het materiaal (derhalve) ook niet meer onderscheiden. Een duidelijke lijn in de variabelen ontbreekt. Ten tweede hanteren de onderzoekers ter bepaling van de knelpunten dermate ruime maatstaven (die op zich overigens wel juist zijn), dat het niet meer over afstemming gaat maar over besluitvormingsprocessen op het gebied van de ruimtelijke ordening in het algemeen. Zo spreekt men over flexibiliteit van bestemmingsplannen, als maatstaf, over rechtszekerheid als maatstaf, enz. Op die manier verworden de cases tot blote gegevens. Interessante gegevens voor een ieder die zijn eigen vragen stelt. Het is echter ook een taak van de onderzoekers om met een heldere vraagstelling een lijn in het materiaal aan te brengen.

4. *De gehanteerde maatstaven ter bepaling van knelpunten*—Ik wil vier aspecten nader aan de orde stellen: de operationalisering van de maatstaven, de onderlinge samenhang van de maatstaven, de inhoudelijke toetsing en de selectie van de 'hoofdknelpunten'.

Als maatstaven voor knelpunten hanteert men: effectiviteit, efficiëntie, afweging van belangen, zelfstandige positie van de drie overheidsniveaus, de positie van de vertegenwoordigende lichamen en de positie van de burger. Op zich lijken me, afgezien van eerder genoemde bezwaren, deze maatstaven juist gekozen. Maar met de vertaling, de indicering van de maatstaven heb ik soms wel moeite. Zo wordt het wel of niet voorkomen van impasses in besluitvormingsprocessen gezien als maatstaf voor effectiviteit (lag efficiency niet meer voor de hand?), en geldt ook 'samenhang' als indicator voor effectiviteit (was hier 'afweging van belangen' niet meer op zijn plaats?). In ieder geval is de operationalisering van de indicatoren soms echt onvoldoende. Wanneer is er namelijk sprake van een impasse? Dat blijkt het geval te zijn als het naar de mening van de onderzoekers te lang heeft geduurd. Maar wat is 'te' lang? Als voorbeeld noem ik de ruilverkaveling in Havelte. Het bestemmingsplan landelijk gebied Havelte was in 1971 vastgesteld, in 1974 onthield de Kroon gedeeltelijk goedkeuring aan het plan en eiste dat voor oktober 1974 een herziening zou zijn vastgesteld; pas recentelijk is Havelte begonnen met een herziening. Tot mijn verbazing wordt deze tussenliggende termijn van 10 jaar niet als een impasse geduid door de onderzoekers.

Vergelijkbare problemen bestaan bij de operationalisering van 'vertraging'. Als er tegelijkertijd sprake is van een andere vertraging in hetzelfde besluitvorming-

proces wordt een vertraging door de onderzoekers blijkbaar niet als 'vertraging' aangeduid (p. 167-8).

Daarnaast doet zich vanzelfsprekend het probleem voor dat de maatstaven in hun uitwerking strijdig kunnen zijn. Iets dat voldoet aan de ene maatstaf (ja, zelfs in dat licht gewenst is), kan in het licht van een andere maatstaf een knelpunt blijken te zijn. Bij voorbeeld: inspraak van burgers vertraagt de procedure; ander voorbeeld: de gemeente Nistelrode was fraai in staat om de zaak te traineren ('inbreng van alle overheidsniveaus' tegenover 'impassens'); bovendien bleek de gemeente Nistelrode zelf in haar handelen te worden belemmerd door gemeenteraad en burgers ('inbreng vertegenwoordigende lichamen' en 'positie burgers').

De tegenstrijdigheid van de maatstaven maakt duidelijk dat een inhoudelijke toetsing noodzakelijk is. Ik bedoel daarmee overigens iets geheel anders dan de onderzoekers soms geneigd zijn te doen. Niet de eigen bias moet bepalend zijn, maar bij voorbeeld de *gedefinieerde belangen* van de actoren. Voor de gemeente Nistelrode is het geen knelpunt dat het besluitvormingsproces lang duurt!

De onderzoekers kiezen niet voor deze optie en komen geleidelijk in een situatie terecht waarin sprake is van een soms onaanvaardbare vermenging van objectieve maatstaven en persoonlijke waardeoordelen. Deze kritiek is te zwaar om niet te worden toegelicht aan de hand van enkele voorbeelden. Op p. 60 zeggen de onderzoekers dat het bij de afweging van belangen met name gaat om een *goede* ruimtelijke ordening. Op p. 172 wordt geëist dat de invloeden en posities van overheden van een *aanvaardbaar* niveau moeten zijn. En in Havelte en Bussum blijkt de lange duur van het besluitvormingsproces niet meer zo erg te zijn als blijkt dat daardoor 'besluiten meer aansluiten bij huidige opvattingen' (p. 169). Aangezien 'aanvaardbaar' en 'goed' nergens worden geoperationaliseerd, moeten we constateren dat een andere onderzoeker op basis van hetzelfde materiaal wellicht (en zelfs eenvoudig) tot andere knelpunten had kunnen besluiten.

Eenzelfde onduidelijkheid bestaat bij de beslissing welke knelpunten als de *belangrijkste* knelpunten moeten worden geduid. Aangezien een eenvoudig conceptueel model ontbrak, gaat het ook hier om een eenvoudige keuze van de onderzoekers zelf. Welke criteria daarbij worden gehanteerd is niet geheel duidelijk. Zo blijken de lengte van de procedures, de afweging van de belangen en de rechtsbescherming de belangrijkste knelpunten te zijn geweest. Maar waarom deze? Tenslotte is de selectie van de cases bepalend voor het hoofdknelpunt nummer één: de lange duur van de procedures. Men had namelijk bij de selectie van de cases juist cases uitgezocht waar zich (langdurige) problemen hadden voorgedaan. De onderzoekers onderkennen dit probleem wel, maar ontkrachten het niet (p. 216).

5. *Het prescriptieve gedeelte van het boek* – Het boek wekt de indruk dat de onderzoekers zeer waren geboeid door de gedachte dat hun onderzoek interessante *voorstellen* zou kunnen opleveren. Men kan dat alleen maar toejuichen, indien de koppeling tussen onderzoeksresultaten en voorstellen goed in de gaten wordt gehouden. Dat is hier onvoldoende het geval. De link tussen onderzoek (tot en met hoofdstuk 7) en de aanbevelingen (daarna) is ver te zoeken, ondanks het feit dat men een belangrijke poging had gedaan om verschillende 'manipuleerbare variabelen'

('voorzieningen' in de termen van de onderzoekers) in het onderzoek in te bouwen. Nu volgt op de rapportage van het onderzoek in feite een nieuw boek. Een goede theoretisch-normatieve verhandeling over het openbaar bestuur in hoofdstuk 8 resulteert in een interessante analyse van mogelijke verbeteringen van het systeem van ruimtelijke ordening in Nederland.

Ten slotte wordt de suggestie van bindende projectbestemming gedaan. Het is te betreuren dat dit voorstel zo zwak wordt getoetst aan de hand van het vergaarde materiaal. Men krijgt de indruk dat het tweede, prescriptieve gedeelte van het boek door een ander onderzoeksteam is geschreven. Ik acht het hier overigens niet de plaats om uitgebreid – op normatieve wijze – in te gaan op de voorstellen van de onderzoekers. Het idee van de bindende projectbestemming lijkt me in ieder geval in die zin juist dat de discussie over ruimtelijke planning op deze wijze meer aan de dagelijkse ervaringswereld wordt aangepast. De gedachte op zich reeds relateert het grootschalige planningsdenken dat ons ooit de WRO heeft opgeleverd.

6. *Conclusie* – In mijn beoordeling van het onderzoek van De Koningh c.s. heb ik speciale aandacht gegeven aan vele methodologische zaken. Ik heb dat bewust gedaan aangezien in beleidskringen dergelijke zaken nogal eens worden onderbelicht. Men beoordeelt de conclusies en vooral de aanbevelingen van een onderzoek en verwerpt vervolgens ofwel het hele onderzoek ofwel gaat met de conclusies aan de haal. Of dat terecht is, hangt echter in grote mate af van de vraag of de weg tussen aanvankelijke opdracht en de samenvatting een begaanbare weg is gebleken. Zoals uit het bovenstaande blijkt ben ik nogal eens gestruikeld over een losliggende steen.

Niettemin leveren vooral de beschrijvingen van de cases boeiende doorkijkjes op in ordenend Nederland en geeft het laatste deel van het boek interessante stof tot nadenken.

W. Derksen

Georges Canguilhem e.a., **Du développement à l'évolution**. Presses Universitaires de France, Parijs 1985, 65 p.

Social philosophers have perhaps too often neglected the tangle of political, philosophical and scientific factors which have determined the shape of those great theories in relation to which they define their own positions. The role and influence of biology is a case in point. Georges Canguilhem points out in this re-edition of an important 1962 monograph that the history of the concepts of *development* and *evolution* is widely misunderstood. In the 18th century they denoted the simple growth of an organism on the basis of the preformation of features. K. von Baer, early in the 19th century, had opposed to this conception the idea of progressive differentiation out of a primordial homogeneity, such that the differentiated nature of man was not to be considered as already 'contained in' the most primitive state of the organism. But Auguste Comte's conception of progress as the development of order was based explicitly on the earlier, already somewhat discredited biological notion of evolution. Herbert Spencer, on the contrary, acknowledged his debt to