

Onrecht in de ruimtelijke ordening

MR. R. CRINCE LE ROY

LEGAAF P. DE SURTER
Subfaculteit Planologie en Demografie
U.V.A.

579140

KLUWER

764.11

579140

Onrecht in de Ruimtelijke Ordening

REDE

uitgesproken bij de aanvaarding
van het ambt van gewoon hoogleraar in de
Bestuurskunde en het Administratief Recht,
meer in het bijzonder het Recht van de
Ruimtelijke Ordening, aan de Rijksuniversiteit
te Utrecht op
woensdag 4 oktober 1972
door
MR. R. CRINCE LE ROY

Peter de Ruijter
Leiden
19/2/77

Kluwer - Deventer

ISBN 90 268 0647 7

© 1972, N.V. Uitgeversmaatschappij Æ. E. Kluwer, Deventer

1. Tijdens de bezetting werd dit stuk recht ingrijpend herzien bij verordening van 15 mei 1941, no. 91, het zogenaamde Basisbesluit en de daarop steunende uitvoeringsregelingen. Na de oorlog werden deze bezettingsregelingen — althans formeel — vervangen. De materie, thans geregeld in de Wet op de ruimtelijke ordening, werd tot 1 augustus 1965 bestreken door de vele malen gewijzigde Woningwet 1901, de Wet houdende voorlopige regeling inzake het Nationale Plan en streekplannen en de Wederopbouwwet. Deze wetten sloten slecht op elkaar aan, zoals ook in de toelichting op het ontwerp-wet op de ruimtelijke ordening werd betoogd.
2. A. W. Hellema, Dwaling over toekomstverwachtingen (oratie Utrecht 1972).
3. Zie onder meer het rapport van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening inzake het betrekken van de bevolking bij de vorming van het ruimtelijke beleid (Staatsuitgeverij 1970), zomede de in de losbladige Kluwer-uitgave (blz. 83, Band I) opgenomen circulaire van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 13 april 1971. Zoals bekend wordt momenteel overal in den lande geëxperimenteerd met verschillende inspraakprocedures waarvan de resultaten nogal uiteenlopen.

*Nadat deze rede ter perse was gegaan, verscheen in TvO 1972, blz. 329 het artikel van J. P. A. van den Dam, wel of geen vierde macht?, waarin het ministeriële betoog wordt ontzenuwd.

*Medeleden van de Utrechtse Universitaire
gemeenschap,*

*en voorts Gij allen, die uit vriendschap of belangstelling
deze plechtigheid met Uw aanwezigheid vereert,*

Zeer gewaardeerde toehoorders,

De onderwijsopdracht, die mij is verstrekt, zou mij alle gelegenheid bieden nader in te gaan op het onderwerp, dat ik enkele jaren geleden vanaf dit spreekgestoelte aan de orde mocht stellen. Het verschijnsel de 'Vierde Macht' boeit mij — en overigens mede anderen — nog steeds, en kan ongetwijfeld worden uitgediept. Maar ik geef er de voorkeur aan — hoewel het mij enige moeite kost stilzwijgend voorbij te gaan aan de rede van Minister Geertsema, gehouden op 27 mei van dit jaar ter gelegenheid van het 55-jarig bestaan van de Centrale van Hogere Ambtenaren (zie Stcrt. 1972, 103)* — een andere zaak met U aan te snijden en de problematiek van de in onze staat werkzame machten nu te laten rusten.

Met U zou ik vanmiddag een ogenblik de werking van een stuk Nederlandse wetgeving willen bezien. Een onderdeel van ons omvangrijke administratieve recht, waarmee ik mij krachtens mijn onderwijsopdracht meer in het bijzonder moet bezig houden. Ik doel hier met name op het recht van de ruimtelijke ordening.

Toen op 1 augustus 1965 de nieuwe wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting in werking trad, waren mijn verwachtingen nogal hoog gespannen. Niet alleen raakten wij bevrijd van de Teutoonse invloeden, die nog merkbaar waren in de voorheen vigerende wetgeving, maar bovendien was het recht van de ruimtelijke ordening nu gecodificeerd en op een modernere leest geschoeid. Vergeleken met de situatie daarvoor kon ongetwijfeld gesproken worden van een aanmerkelijke verbetering in legislatief opzicht.¹ De verwachtingen, die ik toen koesterde zijn echter slechts zeer ten dele gerealiseerd en men kan zonder meer stellen, dat ik — wanneer men aansluiting zoekt bij de titel van de oratie van Hellema² — in mijn toekomstverwachtingen heb gedwaald.

Het is niet mijn bedoeling om vanmiddag met U te spreken over de verouderingsverschijnselen, die de Wet op de ruimtelijke ordening reeds duidelijk begint te vertonen — te denken valt hier aan onderwerpen als de inspraakproblematiek³, de problemen met betrekking tot de stadsvernieuwing en de stadsrecon-

4. Zie onder meer H. M. Buskens en E. Doorn, Knelpunten bij reconstructie en sanering (Staatsuitgeverij 1970), het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening over dit onderwerp (Staatsuitgeverij 1971), de beschouwingen hierover in de toelichting op de begroting van het betrokken departement voor het dienstjaar 1972 (Bijl. Hand. II, zitting 1971/1972-11 500, Hoofdstuk XI, stuk no. 2, blz. 19 e.v.), het rapport van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling, getiteld 'Hoofddlijnen van een wet op de stadsvernieuwing' (Kluwer/Samsom 1971), zomede het Bouwrecht nummer van februari 1972. Ook in de op 19 april 1972 aan de Tweede Kamer aangeboden 'Nota Volkshuisvesting' (Bijl. Hand. II, zitting 1971/1972-11 784, blz. 84 e.v.) is uitvoerig op dit vraagstuk ingegaan.
5. Zie het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening over deze materie (Staatsuitgeverij 1970). Dat het hier om een probleem gaat, dat om een oplossing vraagt blijkt onder meer uit de puzzels rondom de Shell-vestiging Moerdijk (uiteindelijk beslist bij de ruim 90 pagina's tellende besluiten van 14 augustus 1971, nos. 90 en 91, tot gedeeltelijke goedkeuring in beroep van de bestemmingsplannen 'Industrieterrein Moerdijk' van resp. de gemeenten Zevenbergen en Klundert; het besluit inzake Zevenbergen is gedeeltelijk gepubliceerd in ARB 1972, blz. 48), en uit het vraagstuk van de militaire oefenterreinen.
6. Zie het ontwerp van wet, houdende regelen met betrekking tot de reconstructie van Midden-Delfland (Bijl. Hand. II, zitting 1971/1972-11 740). Van bevriende zijde kreeg ik te horen, dat dit wetsvoorstel is aan te merken als een eerste faillissementsaanvraag voor wat de Wet op de ruimtelijke ordening betreft, doch ik geloof niet dat de zaken zo somber moeten worden gezien. De reconstructie is een taakstelling, in de toelichting op het wetsvoorstel wordt dit met zoveel woorden gezegd, zoals zich nog niet eerder heeft voorgedaan, en die als gevolg van de veelomvattende opzet van het project en de bijzondere eisen waaraan dit project moet voldoen, niet valt op te lossen met de vigerende wetten.
7. In het kader van dit betoog lijkt het mij niet opportuun nader in te gaan op de vraag welke de plaats is van het bestemmingsplan in het administratieve recht. Ik volsta ermee te vermelden, dat in dit verband drie opvattingen worden verdedigd. D. van der Wel, Administratief-rechtelijke nulliteiten (diss. 1950), blz. 7, W. G. Vegting, Handboek I, blz. 224 en J. Bulthuis, Geschrift LIX van de VAR, blz. 103 zien het plan als een beschikking. J. M. Kan, NJB 1967, blz. 781, S. F. L. Baron van Wijnbergen, Geschrift XLIII van de VAR, blz. 37 en in zijn preadvies voor de Vereniging voor vergelijkende studie van het recht in Nederland en België, zomede D. J. Veegens in zijn noot onder H.R. 25 april 1969, NJ 1969, 303 zijn van mening, dat hier sprake is van een regeling, terwijl J. Wessel, De Nederlandse Gemeente 1957, blz. 437, NJB 1960, blz. 977 en A. D. Belinfante, Het plan als administratiefrechtelijke rechtsfiguur (Samsom 1966), blz. 15 — bij wie ik mij overigens graag aansluit — het plan aanmerken als een rechtsfiguur sui generis. Onlangs, zie TvO 1972, blz. 166, publiceerde P. C. Porrey over het rechtskarakter van het plan.
8. Zie over dit stelsel S. O. van Poelje, Bouwrecht 1969, blz. 397, zomede mijn uiteenzetting in Bouwrecht 1970, blz. 462/463. De stelling van P. de Haan in Bouwrecht 1970, blz. 552, dat 'er in ieder geval geen twijfel over (kan) bestaan dat van een freies Ermessen bij een vergunning-verlening geen sprake is', moet — gezien onder meer de artikelen 11 en 12 der Woningwet en de daarop steunende escape-clausules in de gemeentelijke bouwverordeningen, zomede de zogenaamde versoepelingsbepalingen van de Wet op de ruimtelijke ordening (artt. 11 e.v.) en de daarop gegronde voorschriften bij bestemmingsplannen — op een misverstand berusten.
9. Een overzicht van de hantering van het vernietigingsrecht in het kader van de verlening van bouwvergunningen is te vinden in de door mij bewerkte Kluwer-uitgave Ruimtelijke Ordening, Band II, onderdeel Woningwet, aantek. 8 op artikel 48. Zoals dit overzicht doet blijken, zijn het veelal raadsbesluiten, waarbij in beroep alsnog vergunning werd gegeven, die getroffen worden door het vernietigingsrecht. En min of meer vanzelf komt dan de reeds vele jaren spelende vraag naar voren of de raad wel het meest geschikte orgaan van administratief beroep

structie⁴, het vraagstuk van de zogenaamde nationale bestemmingen⁵ om enkele voorbeelden te noemen — noch over de vraag of de daarin vervatte voorzieningen voldoende zijn te achten voor de oplossing van ruimtelijke problemen, die vandaag de dag spelen.⁶ Ik zou het slechts willen hebben over een aantal naar mijn mening zeer bedenkelijke zaken, die zich hebben voorgedaan en zich nog voordoen bij de toepassing en de handhaving van de wet. Ik zal niet trachten U een volledig beeld te schetsen van alle oneffenheden — ik zal mij maar niet te kras uitdrukken —, die door anderen en door mij geconstateerd zijn met betrekking tot de wijze waarop de Wet op de ruimtelijke ordening in de praktijk reilt en zeilt. De tijd daarvoor zou mij ontbreken en daarom zal ik volstaan met het doen van enige grepen uit vele voorbeelden van een onjuist bestuursoptreden in de sfeer van de ruimtelijke ordening, een materie, die ons allen — burgers van een overbevolkt land — ten nauwste raakt.

En nu de voorbeelden.

Bouwvergunning

Een van de middelen om het gemeentelijke bestemmingsplan⁷ — de enige planologische maatregel, die de burger rechtstreeks bindt — te handhaven is het instituut van de bouwvergunning. Artikel 48 van de Woningwet, dat een zogenaamd imperatief/limitatief vergunningstelsel kent⁸, schrijft onder meer voor, dat bouwvergunning *moet* worden geweigerd, indien het bouwwerk, waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft, in strijd is met het bestemmingsplan of de krachtens zodanig plan gestelde eisen. Het doel van dit stelsel is duidelijk: de wetgever beoogde daarmee met het bestemmingsplan strijdige bouwwerken te weren.

Het is, naar mij dunkt, een weinig verheffende zaak te moeten constateren, dat sedert de inwerkingtreding van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Woningwet de Kroon vele malen het in artikel 185 der Gemeentewet geregelde vernietigingsrecht heeft moeten hanteren, omdat gemeenten in strijd met artikel 48, eerste lid sub b der Woningwet, en derhalve ook in strijd met de door deze gemeenten zelf vastgestelde bestemmingsplannen, bouwvergunning verleenden.⁹ Het grote aantal vernietigingsbesluiten krijgt intussen meer reliëf, wanneer men voor ogen houdt, dat de Kroon de repressieve bevoegdheid van artikel 185 der Gemeentewet, volgens een constante jurisprudentie, niet ziet als een plicht. Vernietiging van een met de wet of met het algemeen belang strijdend gemeentelijk besluit is naar haar oordeel geen plicht, maar een bevoegdheid.¹⁰

Er wordt geregeld van het vernietigingsrecht gebruik gemaakt, maar een vraag die men zich kan — en ook moet — stellen, is, of het hier eigenlijk niet slechts gaat om de top van een ijsberg van met de wet — in casu het bestem-

is in dit soort zaken. Zie in dit verband onder meer het preadvies van R. Streng in Geschrift VAR no. LVII, mijn beschouwingen daarover in NJB 1966, blz. 783, zomede de discussies over dit onderwerp in de jaarvergadering 1966 van de VAR (Geschrift LVIII). Zie voorts de dissertatie van E. H. A. Kocken, Het vergunningstelsel in de Hinderwet en de Woningwet (Samsom 1966), de verzuchting van de redactie van TvO (no. 1060) en het artikel van C. J. Verplanke in TvO no. 1063, getiteld: De raad als beroepsinstantie in Woningwetzaken.

10. Zie het rapport van de Commissie Algemene Bepalingen van Administratief Recht (derde druk), blz. 169 e.v. Een voorbeeld van de Kroonopvatting biedt het besluit van 13 februari 1968, Stb. 72 (Anloo), waarin staat: 'dat hoewel het onderwerpelijke besluit blijkens een terzake ingesteld onderzoek in strijd met de wet genomen is, niettemin in de gegeven omstandigheden termen zijn gevonden om van vernietiging daarvan af te zien.' Welke deze termen zijn wordt overigens niet uit de doeken gedaan. Andere voorbeelden — ik doe maar een greep — bieden de besluiten van 7 februari 1968, Stb. 53 (Leersum), van 15 mei 1968, Stb. 230 (Texel), van 13 januari 1969, Stb. 9 (Maarssen), van 21 september 1970, Stb. 442 (Leende) en van 5 februari 1971, Stb. 204 (Wamel). Bij dit al mag men niet uit het oog verliezen, dat het hier gaat om besluiten, waarbij een schorsing — die plaats vond in verband met het onderzoek naar de vraag of de verleende bouwvergunning in strijd was met de wet of met het algemeen belang — met zoveel woorden werd opgeheven. Daarnaast heeft men ook de situatie, dat de Kroon, wanneer Zij meent niet te moeten vernietigen, de schorsingstermijn laat verstrijken. J. F. Jansen, die in dit verband spreekt van 'onderhandse afwikkeling van schorsingen' (Bouwrecht 1971, blz. 22) pleegt hiervan overzichten te geven in Bouwrecht.

11. Naar luid van art. 76 Gemeentewet brengt de burgemeester een besluit, dat naar zijn oordeel strijdig is met de wet of met het algemeen belang, niet ten uitvoer. Hij moet G. S. inlichten, die de Kroon moeten informeren. Daarnaast plegen de inspecteurs van de Volkshuisvesting en van de Ruimtelijke Ordening de aandacht van de betrokken bewindsman te vestigen, op bouwvergunningen, die naar zij menen ontoelaatbaar zijn. *Enig inzicht omtrent de werking van dit controlesysteem ontbreekt echter.*

Mijns inziens is er alle aanleiding voor een onderzoek inzake het functioneren van art. 76 in de praktijk (en niet alleen ten aanzien van besluiten tot verlening van bouwvergunning). Daarbij ware tevens na te gaan in hoeverre genoemde inspecteurs een rol (kunnen) spelen bij het weren van ontoelaatbare bouwvergunningen.

Tenslotte wijs ik op het feit, dat *particulieren* — naar mij bleek is men hiermee niet altijd bekend — eveneens een vernietiging ex art. 185 der Gemeentewet kunnen uitlokken. Hoewel dit voorschrift er een is van repressief toezicht, van bestuurlijke controle, is het in de praktijk mede min of meer gaan fungeren als een voorziening van administratief beroep, doordat de 'klagers' worden ontvangen. Deze ontwikkeling, die de moeite van een nader onderzoek eveneens alleszins waard is, is voor wat de materie van de bouwvergunningen betreft gesignaleerd door J. F. Jansen, Bouwrecht 1970, blz. 479 en Bouwrecht 1971, blz. 141/142. Voorbeelden van vernietigingsbesluiten, die hun ontstaan danken aan 'particulier initiatief', zijn het K.B. van 9 mei 1968, Stb. 287 (Rheden) en dat van 29 oktober 1969, Stb. 488 (Nijmegen). Volledigheidshalve teken ik hierbij nog aan, dat de mogelijkheid tot vernietiging ex art. 185 Gemeentewet *geen rechtsgang* op de Kroon is, zodat in daarvoor in aanmerking komende gevallen de civiele rechter kan worden benaderd, indien de Kroon een vernietiging achterwege zou laten. Zie bijv. H.R. 19 maart 1931, NJ 1931, 470, president Rechtbank Maastricht 14 maart 1958, De Nederlandse Gemeente 1958, blz. 186, zomede de dissertatie van J. A. M. van Angeren, De gewone rechter en de administratieve rechtsgangen (Kluwer, 1968), blz. 86, 12. Zie onder meer de beschouwingen van A. R. Bloembergen in 'Bouwvergunning en onrechtmatige daad', Bouwrecht 1970, blz. 533.

13. Hof Arnhem 12 november 1958, ARB 1959, blz. 848, NJ 1959, blz. 370.

14. President Rechtbank Arnhem 14 september 1961, Bouwrecht 1970, blz. 383.

mingsplan — strijdige besluiten. Het controlesysteem op het gemeentelijk handelen terzake van de handhaving van het eigen bestemmingsplan is, naar ik vrees, verre van waterdicht, met het gevolg, dat — en dit ten detrimente van een goede ordening van de ruimte — vele ontoelaatbare bouwvergunningen door de mazen van het controlenet glippen.¹¹

Deze vrees wordt min of meer bewaarheid, wanneer U met mij de sprong van het publieke recht naar het privaatrecht waagt. Dan immers blijkt, dat de civiele rechter meer dan eens geconfronteerd wordt met onrechtmatige daads-acties, ingesteld tegen gemeenten terzake van het feit, dat zij ten onrechte bouwvergunning verleenden, hetzij aan zich zelf, hetzij aan anderen. Uit de omstandigheid, dat vele van deze acties met succes werden bekroond¹², kan toch wel worden geconcludeerd, dat het bestuurlijke apparaat, dat meer in het bijzonder belast is met het toezicht op de gemeentebesturen, kennelijk onvoldoende in staat is om het verschijnsel van de met de wet strijdende bouwvergunning uit het overheidshandelen te verwijderen. Klassieke voorbeelden van gevallen, waarin met succes een beroep werd gedaan op de civiele rechter, vormen de zaken-Urk¹³ en -Tiel.¹⁴ En dat er sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving niet zo erg veel veranderd is, leren ons onder meer de geruchtmakende zaak-Uithoorn¹⁵, waarop ik verderop nog wel zal terugkomen, zomede het vonnis van de Rechtbank te Rotterdam, waarbij de afbraak werd gelast van een aantal bouwsels op het Beursplein te Rotterdam.¹⁶

Bloembergen¹⁷ heeft er mijns inziens terecht op gewezen, dat de civiele rechter een stuk rechtsbescherming biedt tegen gemeenten, die ten onrechte bouwvergunning verlenen. Het lijkt mij intussen goed in dit verband er op te attenderen, dat het nog de vraag is of deze rechtsbescherming in de civielrechtelijke sfeer — hetzelfde geldt overigens in het algemeen gesproken voor de rechtsbescherming via het administratief beroep en via de administratieve rechtspraak — wel optimaal functioneert. Wessel¹⁸ is nog niet zo erg lang geleden uitvoerig ingegaan op de rechtsbeschermingsproblematiek en hij heeft naar mijn mening toch wel duidelijk gemaakt, dat er een aantal factoren aanwezig zijn, die een remmende invloed hebben op het gebruik, dat de burgers zullen maken van de voor hen openstaande redresmogelijkheden. Houdt U dit voor ogen, dan kunt U wellicht meegaan met mijn stelling, dat men zich in bestuurlijke kringen — het rijk, de provincies en de gemeenten — ernstig zal moeten bezinnen op het vraagstuk van de bouwvergunningverlening in strijd met het bestemmingsplan. Want wat komt er terecht van de ruimtelijke ordening, wanneer het door de verantwoordelijke bestuursinstanties niet al te nauw genomen wordt met een van de middelen, die juist met het oog op de handhaving van het bestemmingsplan, een plaats in de wetgeving gevonden hebben?¹⁹

15. President Rechtbank Amsterdam 18 augustus 1970, Bouwrecht 1970, blz. 671, bevestigd door het Hof Amsterdam 24 februari 1971, Bouwrecht 1971, blz. 453.
16. Rechtbank Rotterdam 14 januari 1972, Bouwrecht 1972, blz. 171.
17. Bouwrecht 1970, blz. 535.
18. Burger contra administratie; enkele beschouwingen over rechtsbescherming (openbare les Leiden 1969), blz. 19 e.v.
19. Niet alleen het bestuur zelf, maar ook de wetgever zou een bijdrage kunnen leveren aan de sanering van de huidige toestand. Volgens de bestaande regeling (artikel 51 Woningwet) heeft alleen de aanvrager van bouwvergunning een beroepsrecht. Op goede gronden is intussen meer dan eens een lans gebroken voor een verruiming van dit recht, waarbij bijv. te denken valt aan omwonenden, die bezwaren hebben tegen de vergunningverlening. Zie o.a. de reeds genoemde dissertatie van Kocken, blz. 211.
20. Bouwrecht 1968, blz. 231, ARB 1969, blz. 79.
21. Bouwrecht 1970, blz. 130.
22. Bouwrecht 1972, blz. 175.
23. Besluiten van G.S., waarbij een verklaring van geen bezwaar werd gegeven, zijn tot dusverre niet door de Kroon vernietigd. Wel werd een zodanig besluit van G.S. van Zuid-Holland geschorst, maar deze schorsing werd bij Stb. 1971, 154, ongedaan gemaakt. Over het 'waarom' tast men in het duister. Zie hierover J. F. Jansen, Bouwrecht 1971, blz. 279.

Situaties kunnen veranderen en het is vanzelfsprekend, dat een vastgesteld bestemmingsplan moet kunnen worden gewijzigd, wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Aangezien echter met de totstandkoming van een wijziging van het plan geruime tijd gemoeid is, bevat de Wet op de ruimtelijke ordening de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstelling van voorschriften van een vigerend plan. Daarbij moet voldaan zijn aan een aantal voorwaarden, en één daarvan is, dat aan het gemeentelijke vrijstellingsbesluit vooraf moet zijn gegaan een verklaring van geen bezwaar van het College van Gedeputeerde Staten. Deze voorziening treft U aan in artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening. De verklaring van geen bezwaar ziet U ook verschijnen in artikel 50, lid 8 der Woningwet. Er kan geanticipeerd worden op een komend bestemmingsplan en er kan bouwvergunning worden gegeven, die op grond van het geldende plan geweigerd zou moeten worden. De ratio van de verklaringen van geen bezwaar is, mede gezien de parlementaire stukken op de beide wetten, duidelijk: de wetgever wenste enerzijds de nodige soepelheid in de sfeer van de ruimtelijke ordening, maar anderzijds wenste de wetgever te voorkomen, dat de gemeenten zonder enige vorm van toezicht gebruik zouden maken van de vrijstellings- en/of anticipatiemogelijkheid, waardoor de situatie zou kunnen ontstaan, dat bij de goedkeuring van het nieuwe bestemmingsplan het hoger gezag voor voldongen en niet te accepteren feiten zou komen te staan, die niet meer ongedaan gemaakt zouden kunnen worden.

En wat leert nu de jurisprudentie?

Bij Koninklijk besluit van 1 april 1968, Stb. 224²⁰, zag de Kroon zich genoopt een vrijstellingsbesluit van de gemeente Gaasterland te vernietigen. Hoewel de vereiste verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten ontbrak, verleende de gemeenteraad in beroep toch de gevraagde vrijstelling. Dit besluit staat overigens niet op zich zelf. Bij Koninklijk besluit van 19 januari 1970, Stb. 15²¹, sneuvelde een besluit van de raad van Kockengen tot verlening van bouwvergunning. Basis voor de vernietiging was een dubbele strijd met de wet: Gedeputeerde Staten van Utrecht weigerden zowel de verklaring, vereist op grond van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening, als die, vereist ingevolge artikel 50, lid 8 der Woningwet. En wenst men een recenter voorbeeld, dan wijs ik op het Koninklijk besluit van 11 januari 1972, Stb. 15²², waarbij een besluit van de raad van de gemeente Eelde — eveneens wegens een dubbele strijd met de wet — getroffen werd door het Koninklijke vernietigingsrecht.²³

Zoals uit deze voorbeelden kan blijken, wordt via het middel van het repressieve toezicht een halt toe geroepen aan al te drieste gemeentebesturen. Intussen kan men zich ook in dit verband de vraag stellen of het bestuurlijke apparaat,

24. In het arrest van het Amsterdamse Hof van 24 februari 1971, *Bouwrecht* 1971, blz. 453, treft men de volgende overweging aan: 'dat ten processe vaststaat, dat de gemeente na zich bewust te zijn geworden van de omstandigheid dat de voor de afwijking van het vastgestelde en door G.S. goedgekeurde plan vereiste toestemming van G.S. niet was gevraagd, vooruitlopend op de beslissing door G.S. op dat alsnog gedane verzoek te geven, de bouwwerkzaamheden heeft doen voortzetten en daarmee is doorgegaan ook nadat die toestemming haar door G.S. — bij brief van 10 maart 1970 — was geweigerd.'

Wie enigszins bekend is met het parlementaire spel van vandaag, zal niet verbaasd zijn, dat ook in het geval-Uithoorn gebruik werd gemaakt van het vragenrecht ex art. 107 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Dat de 'vragende' kamerleden overigens niet de moeite hebben willen nemen zich enigermate in de zaak te verdiepen, blijkt uit het feit, dat zij aan de betrokken bewindsman meenden te kunnen mededelen 'dat hier slechts sprake is van een procedurefout van het te goeder trouw handelende gemeentebestuur.' Zie Aanhangel Verslag Hand. II, zitting 1971/1972, no. 1405, blz. 2831.

25. President Rechtbank Dordrecht 6 september 1971, *NJ* 1972, 55.

26. Deze praktijk wordt onder meer verdedigd door H. H. Bod in 'Anticipatie ingevolge de Wet op de ruimtelijke ordening en de Woningwet', *Bouwrecht* 1971, blz. 270. Hij schrijft onder meer: 'Men zocht naar een oplossing om in elk geval de onbelangrijke zaken te kunnen afdoen zonder bureaucratische rompslomp. Deze werd gevonden in de algemene verklaring van geen bezwaar van G.S. voor een aantal categorieën bouwplannen. Deze constructie bespaart veel mankracht en is naar mijn oordeel juridisch voldoende sterk.'

Of dit laatste inderdaad het geval is, wordt onder meer betwijfeld door de redactie van de Gemeentestem, die de verklaring van G.S. van Utrecht van een noot voorzag (*Gemeentestem* 1968, no. 5982).

waarvan men mag verwachten, dat het de faits et gestes van de gemeenten in het oog houdt, wel optimaal functioneert en voldoende opgewassen is tegen de problemen, die hier liggen. In het reeds door mij genoemde geval-Uithoorn immers werd de verklaring ex artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening uitdrukkelijk geweigerd door Gedeputeerde Staten, maar van de zijde van het openbaar bestuur werd in geen enkel opzicht opgetreden toen de gemeente rustig voortging met de ontoelaatbare bouw²⁴, en de weigering van Gedeputeerde Staten zonder meer negeerde. En dat in de praktijk van ons openbaar bestuur ook nog wel andere methoden worden gevolgd om de wet te ontcrachten, leert een vrij recente uitspraak van de president van de rechtbank te Dordrecht.²⁵ De gemeente Rijswijk trok zich niet al te veel aan van het eigen plan en verleende ondershands of hoe men het overigens wil noemen — in ieder geval werd hier niet de weg van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening bewandeld — vergunning aan een aannemer om een terrein met een agrarische bestemming te bezigen als opslagplaats van bailey-materiaal. Gelukkig deed de president van de rechtbank hier wat het bestuur zelve behoorde te doen: hij trad op als handhaver van het vigerende plan en hij wees de vordering tot stopzetting van het met het plan strijdige gebruik toe.

Deze jurisprudentie biedt voorbeelden van gevallen, waarin een onjuist gemeentelijk optreden, hetzij door een hoger bestuursorgaan, hetzij door de civiele rechter werd gecorrigeerd. Evenals bij het instituut van de bouwvergunning rijst intussen ook hier de vraag of deze jurisprudentievoorbeelden niet slechts een fractie vormen van veel onregelmatigheden, die zich voordoen bij het geven van vrijstelling ex artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening.

Algemene verklaring van geen bezwaar

Zowel artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening als artikel 50, lid 8 van de Woningwet gaan uit van een afzonderlijke beoordeling per geval. Kortom, het stelsel van de beide wetten is, dat elk geval van vrijstelling en van anticipatie op zich zelf, dus incidenteel, door het College van Gedeputeerde Staten bezien wordt, alvorens een verklaring van geen bezwaar wordt verstrekt (of geweigerd).

Hier ziet men wederom sterke spanningen optreden tussen wet en bestuurspraktijk. Het geval is namelijk dat de Colleges van Gedeputeerde Staten — uitgezonderd die van Limburg, die zich naar mij bleek op het standpunt stellen, dat de wet zich daartegen verzet — op voorhand akkoord zijn gegaan met bepaalde gemeentelijke vrijstellings- en anticipatiebesluiten, doordat zij zogenaamde 'Algemene verklaringen van geen bezwaar' het licht hebben doen zien.²⁶ Dat men zich in de kring van de provinciale besturen bewust is van het feit, dat men zich met deze constructie op enigszins glad ijs heeft begeven, kan men

27. OB 1972, XI.8.5.1.1., no. 31 816.

28. Zie onder meer J. W. van Zundert, Anticiperen met een algemene verklaring van geen bezwaar ingevolge WRO en Woningwet, in Bondsblad 7 januari 1972.

29. Om de zaken niet ingewikkelder te maken dan deze al zijn, beperk ik mij tot het voorbereidingsbesluit voor gebieden buiten de bebouwde kom. Voor gebieden die gelegen zijn binnen deze kom — waarvoor een enigszins andere regeling geldt — is hetgeen hier betoogd wordt overigens mutatis mutandis van toepassing.

30. Zie de Kluwer-uitgave Ruimtelijke Ordening, Band I, onderdeel Wet op de ruimtelijke ordening, aantek. 7 op artikel 19 en aantek. 5 op artikel 21, zomede A. A. M. Keijzers, Het voorbereidingsbesluit (een deus ex machina?), Bouwrecht 1971, blz. 617.

onder meer lezen in de algemene verklaring van geen bezwaar van het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe.²⁷ Daaruit blijkt ook, dat het provinciale bestuurscollege zich verzekerd heeft van de rugdekking van 'Den Haag'. In dit stuk staat woordelijk — soortgelijke mededelingen treft men overigens ook aan in de circulaire van de andere Colleges van Gedeputeerde Staten —: 'Hoewel wij van oordeel zijn dat de tekst van voormelde wetsartikelen uitgaat van een afzonderlijke behandeling van concrete bouwplannen, hebben wij toch, na terzake onder meer de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening in Groningen, Friesland en Drenthe te hebben gehoord, besloten ingaande 1 januari 1972 een algemene verklaring van geen bezwaar aan U af te geven'.

Hoe men ook over deze zaak mag denken, duidelijk is, dat hier een bestuursorgaan een wettelijke regeling, die op hem van toepassing is, met de voeten treedt. En U zult zich, zeer gewaardeerde toehoorders, wellicht kunnen indenken, dat het mij met dit soort bestuurlijke uitlatingen voor ogen, soms zwaar zal vallen de aan mijn zorg toevertrouwde studenten duidelijk te maken, dat wij in een rechtsstaat leven.

Aan het feit, dat de verschillende verklaringen van geen bezwaar geenszins uniform zijn, en dat in sommige gevallen de 'instemming bij voorbaat' wel ver gaat, zal ik in dit kader maar voorbij gaan.²⁸

Vorbereidingsbesluit

Artikel 21 van de Wet op de ruimtelijke ordening kent het zogenaamde voorbereidingsbesluit. Doel van deze wettelijke voorziening is het weren van ongewenste activiteiten tijdens de fase van voorbereiding van een bestemmingsplan of van een wijziging van een bestemmingsplan. Het voorbereidingsbesluit heeft onder meer dit effect, dat aanvragen om bouwvergunning en om aanlegvergunning moeten worden aangehouden. Deze aanhoudingsplicht betekent, dat op ingekomen vergunningsaanvragen van gemeentewege niet mag worden beslist. Kortom, met het voorbereidingsbesluit is beoogd een bevestiging van de bestaande situatie en dit om te voorkomen, dat er handelingen plaatsvinden, die de realisering van het toekomstige bestemmingsplan zouden kunnen frustreren.

De wet beperkt de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit tot één jaar en wel door te bepalen, dat het besluit vervalt, indien niet binnen één jaar na de dagtekening daarvan een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd.²⁹ Is het voorschrift op zich zelf genomen al duidelijk, ook de parlementaire behandeling daarvan spreekt klare taal. Deze behandeling immers laat zien, dat de voorbereidingsbescherming in verband met de belangen van de burger op één jaar en niet langer — een daartoe strekkend voorstel haalde de eindstreep niet — werd gesteld.³⁰ De gedachte, die uit het wetsvoorschrift en de parlemen-

31. Zie de duidelijke bewoordingen van artikel 21 van de Wet op de ruimtelijke ordening.

32. OB 1971, XI.10, no. 30 874. Daarin heet het: 'In het geval men er onverhoopt niet in mocht slagen om tijdig een bestemmingsplan ter inzage te leggen, is het vanzelfsprekend gewenst, dat een nieuw voorbereidingsbesluit wordt genomen met het vereiste van aanlegvergunning. Dit betekent geen voortzetting van de voorbereidingsbescherming, maar wel het opnieuw ingaan van de aanhoudingsplicht.' Keijzers, t.a.p. toont overtuigend aan, dat de minister hier contra legem is. De bestuurlijke praktijk wordt verdedigd door C. J. Verplanke, die in Bouwrecht 1972, blz. 169 een beschouwing tegen Keijzers schreef, waaraan ik het volgende ontleen: 'Moge intussen Drs. Keijzers hebben aangetoond, dat de werkingssfeer van een voorbereidingsbesluit te ruim is, althans door de gemeentebesturen te ruim wordt opgevat, omgekeerd zou ik gaarne willen betogen, dat de werkingssfeer van een voorbereidingsbesluit te eng is, althans door de wetgever zo eng is geformuleerd, dat de redelijkheid de gemeentebesturen dwingt tot een ruime interpretatie.'

Dit soort redeneringen acht ik buitengewoon gevaarlijk, omdat in het bijzonder van ons openbaar bestuur verwacht mag worden, dat het zich aan de wet houdt. Indien inderdaad de 'redelijkheid' — die in dit geval ten nadele van de burger kan werken — voor het bestuur een grond oplevert om van ons recht af te wijken, dan blijven wij nergens.

33. Artikel 50, lid 3 Woningwet.

34. Artikel 46, lid 3 Wet op de ruimtelijke ordening.

taire behandeling daarvan spreekt, is, dat de burger, na één jaar te zijn ingevoren, wel mag weten waar hij aan toe is.

Het instituut van het voorbereidingsbesluit wordt in meer dan één opzicht misbruikt. Te noemen valt hier het feit, dat er voorbereidingsbesluiten tot stand komen, *niet ter bescherming van toekomstige bestemmingsplannen*, zoals de wet het wil³¹, maar primair als middel om via artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening *van een bestaand plan te kunnen afwijken, zonder dat men overigens het voornemen heeft het bestaande bestemmingsplan te herzien*. Aan deze vorm van détournement de pouvoir in de sfeer van de ruimtelijke ordening, die door hoger gezag wordt getolereerd, is door Keijzers uitvoerig aandacht geschonken, en zijn bezwaren deel ik geheel. Daarom zal ik dit aspect van het voorbereidingsbesluit — waarover mijnerzijds in de Kluweruitgave ook het nodige wordt gezegd — maar verder laten voor wat het is.

Waar ik het wel met U over wil hebben is het zeer vaak voorkomende verschijnsel van het verlengde, of 'nieuwe' voorbereidingsbesluit, een bedenkelijk handigheidje, waarmee men de burger niet zelden ernstig dupeert. Van de wet trekken de gemeenten, die zich hiervan bedienen, zich weinig aan en in de loop der tijd zijn een aantal listige constructies bedacht om de bevroezingsperiode van één jaar te verlengen. De toepassing van artikel 185 der Gemeentewet in dit soort gevallen is tot dusverre achterwege gebleven — althans voor zover mij bekend —, waarvoor overigens wel een verklaring is te vinden. Deze wetsontduiking namelijk wordt door de verantwoordelijke bewindslieden oogluikend toegestaan en is zelfs gestimuleerd door wat Keijzers heeft genoemd de 'laatste wil' van de vorige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Ik doel hier op de mijns inziens toch wel uitermate kwalijke circulaire van 8 april 1971, waarin de gemeentebesturen wordt aanbevolen om een nieuw voorbereidingsbesluit tot stand te brengen, indien binnen de geldingstermijn van het vorige niet een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd of wanneer het voorbereidingsbesluit dreigt te vervallen, zonder dat er een ontwerp-plan ter inzage kan worden gelegd.³² Ik acht deze circulaire daarom kwalijk, omdat zij in wezen het bestaan negeert van de wettelijke bevroezingstermijn van één jaar.

Er is echter nog meer.

Zoals ik al vermeldde, is een gevolg van het voorbereidingsbesluit, dat aanvragen om bouw- en aanlegvergunningen moeten worden aangehouden. Nu bepalen de Woningwet en de Wet op de ruimtelijke ordening ten aanzien van respectievelijk de bouwvergunning³³ en de aanlegvergunning³⁴, dat de aanhouding duurt totdat het voorbereidingsbesluit ingevolge artikel 21, lid 4 van de Wet op de ruimtelijke ordening is vervallen. De bedoeling van dit voorschrift is — geen redelijk denkend mens kan daaraan twijfelen —, dat na het verstrijken van de termijn van één jaar (de werkingsduur van het voorbereidingsbe-

35. F. J. Beunke, c.s., Commentaar op de Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 21, lid 4. Er is te meer aanleiding tot verontrusting, aangezien de 'Commissie Juridische Vraagpunten Ruimtelijke Ordening' duidelijk heeft aangegeven hoe de gemeenten hebben te handelen, indien niet binnen de termijn van één jaar een ontwerp-plan ter inzage is gelegd (zie De Nederlandse Gemeente 1970, blz. 4 en Tijdschrift voor Stedebouw en Volkshuisvesting 1969, blz. 484). De commissie gaf als haar mening te kennen, dat alle tussentijdse binnengekomen (en aangehouden) aanvragen om bouwvergunning *moeten worden afgedaan*, terwijl aan degenen, die een aanvraag om aanlegvergunning indienden, die moest worden aangehouden, *bericht dient te worden dat geen aanlegvergunning meer is vereist*.

36. Zie hierover mijn uiteenzetting 'Ambtshalve beoordeling, een dubieuze zaak?', in Tijdschrift voor Stedebouw en Volkshuisvesting 1970, blz. 229, zomede de aldaar genoemde literatuur. Contra mijn opvatting, dat de ambtshalve beoordeling, zoals deze in de ruimtelijke ordening plaats vindt, een staats- en administratiefrechtelijk onding is, J. Wessel 'Bestemmingsplannen: een kapverbod voor de Kroon gewenst?', Bouwrecht 1971, blz. 265.

Het is hier mijns inziens niet de plaats om deze discussie met mijn vriend Wessel voort te zetten.

37. De wijze waarop de Kroon ambtshalve optreedt heeft de VNG aanleiding gegeven tot een schrijven aan de betrokken minister (zie De Nederlandse Gemeente 1970, blz. 583). Wessel is — terecht — geporteerd voor een 'kapverbod' voor de Kroon, Bouwrecht 1971, blz. 265. H. van der Weijde stelde de bestaande praktijk aan de kaak in een artikel met het veelzeggende opschrift 'De besluiten der kleine zielen', Tijdschrift voor Stedebouw en Volkshuisvesting 1971, blz. 31. De ambtshalve beoordeling en de implicaties daarvan zijn ook aan de orde gesteld in de juridisch-planologische studiegroep van het NIROV en de inleidingen van H. H. Bod, J. W. van Zundert en van mij zijn te vinden in Tijdschrift voor Stedebouw en Volkshuisvesting 1970, blz. 229 e.v.

Bijzonder vervelend voor de gemeenten, die immers op basis van de Kroonjurisprudentie, hun gebruiksvoorschriften behorende bij bestemmingsplannen moeten vaststellen, is het feit, dat verschillende Koninklijke besluiten mank gaan aan het euvel van de onzorgvuldigheid. Ik zal twee voorbeelden geven. Bij K.B. van 27 mei 1968, Bouwrecht 1968, blz. 308, ARB 1969, blz. 102 werd een voorschrift regelende het gebruik van gronden en gebouwen ambtshalve vernietigd op grond van de overweging 'dat althans voor wat betreft scholen, deze bepaling in strijd is met de onderwijswetgeving, die regelen bevat omtrent de beëindiging van het gebruik overeenkomstig de bestemming'. In het besluit van 29 augustus 1969, Bouwrecht 1969, blz. 603, ARB 1969, blz. 736 werd een gelijklopende bepaling geaccepteerd, maar wie meende, dat de Kroon 'om' was gegaan, kwam bedrogen uit, omdat in latere jurisprudentie het standpunt, ingenomen in het besluit van 1968, weer werd gecontinueerd (zie bijv. K.B. 9 september 1970, Bouwrecht 1970, blz. 820 en dat van 5 februari 1971, Bouwrecht 1971, blz. 364).

Het andere voorbeeld. Volgens artikel 11 der wet kan bij het bestemmingsplan aan burgemeester en wethouders een wijzigingsbevoegdheid worden gegeven, die 'objectief begrensd' moet zijn. Wat in het ene besluit wel aanvaard wordt, wordt in een ander besluit ambtshalve vernietigd. Men vergelijkte bijvoorbeeld de besluiten van 19 februari 1970, Bouwrecht 1970, blz. 330 en van 5 november 1970, Bouwrecht 1971, blz. 145 met elkaar. Deze voorbeelden staan niet op zich zelf. Wanneer men het oor in de praktijk te luisteren legt, worden deze divergenties in de jurisprudentie toegeschreven aan het feit, dat verschillende ambtenaren van Staat belast zijn met de voorbereiding van de Koninklijke besluiten.

sluit) beslist moet worden op de ingekomen aanvragen. De tekst der wet en de daarop gegeven toelichting sluiten elke twijfel op dit punt uit. In de praktijk echter *vergeten* — al dan niet opzettelijk — vele gemeenten de afdoening van aangehouden aanvragen, wanneer zij op toch al dubieuze gronden de werking van voorbereidingsbesluiten gaan verlengen of nieuwe voorbereidingsbesluiten tot stand brengen. Het gevolg hiervan is, dat burgers vergunningen waar zij recht op hebben, worden onthouden (bouwvergunning), en dat burgers in de waan worden gelaten, dat bepaalde handelingen verboden zijn. Van onverdachte en deskundige zijde is in dit verband gesproken van gemeentelijke behendigheid, waarbij echter terstond werd opgemerkt, dat ook behendig is de dief, die er met het tafelzilver vandoor gaat, terwijl de familie zit te eten.³⁵

In deze sector werkt naar mijn stellige overtuiging ons systeem van rechtsbescherming niet. Ik kan mij moeilijk aan de indruk onttrekken, dat door althans een aantal van onze gemeenten gespeculeerd wordt op de onbekendheid van de burger met de materie van het voorbereidingsbesluit en dat hoger gezag de zaken maar op hun beloop laat: dit ten nadele van althans een deel der burgerij. Deze onbekendheid met de materie verklaart wellicht ook waarom, voor zover mij bekend, de civiele rechter nimmer in dit soort zaken te hulp is geroepen. Met name nu het openbaar bestuur blijkt heeft gegeven niet in staat te zijn zelf orde op zaken te stellen, ligt hier voor deze rechter een stuk belangrijk saneringsgebied braak, wanneer hij tot een oordeel geroepen zou worden.

Ambtshalve beoordeling

In de ruimtelijke ordening komt de zogenaamde ambtshalve beoordeling aan de lopende band voor. Kort gezegd komt de beoordeling ambtshalve hierop neer, dat de Kroon in administratief beroep zich niet gebonden acht aan hetgeen een bezwaarde in zijn aan Haar gericht beroepschrift naar voren brengt, en zich mede bevoegd oordeelt zaken te bezien, en daarover een oordeel te geven, die niet van doen hebben met het beroepschrift. Wordt door één appellant tegen een gering onderdeel van een bestemmingsplan een bezwaar ingediend, dan vormt dit voor de Kroon geen beletsel om het plan in zijn totaliteit te bezien. Of de Kroon tot een dergelijk optreden bevoegd is, is een zaak waarover de meningen verdeeld zijn.³⁶ Over de al of niet toelaatbaarheid van de ambtshalve beoordeling zal ik niet spreken, noch over de verregaande betutteling van de gemeenten, die een gevolg is van de wijze waarop de Kroon dit instituut meent te kunnen hanteren.³⁷

Waar ik wel op wil wijzen, is het feit, dat de Kroon — in een constante jurisprudentie — de ambtshalve beoordeling, wat hier overigens van zij, op een ernstige manier pleegt te misbruiken. Dit bestuurlijk middel van toezicht, van

38. K.B. van 23 augustus 1968, Bouwrecht 1968, blz. 521. Dat hier van een constante jurisprudentie gesproken kan worden blijkt onder meer uit de besluiten van 31 juli 1969, Bouwrecht 1969, blz. 596, van 27 augustus 1970, Bouwrecht 1970, blz. 907, ARB 1971, 23 en van 18 december 1970, Bouwrecht 1971, blz. 214.

39. Oppenheim-Van der Pot, Gemeenterecht II, blz. 312. Oppenheim nam hier stelling tegen de regeringsopvatting als zou (het huidige) artikel 219 der Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid geven om van wet en verordening af te wijken.

40. Zie ook J. C. van den Oever, Overleg met belanghebbenden, TvO 1970, blz. 211 en P. M. J. Mekkes, Overleg of bezwarenprocedure? Tijdschrift voor Stedebouw en Volkshuisvesting 1971, blz. 124.

41. Zie onder meer J. Wessel, Bouwrecht 1971, blz. 265, J. W. Weerkamp, Hoe lang en zwaar is de weg van een bestemmingsplan, TvO 1970, blz. 78, de brief van het NIROV aan de betrokken bewindsman van 1 augustus 1969 (Tijdschrift voor Stedebouw en Volkshuisvesting 1969, blz. 390), de brief van de VNG aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 17 november 1970 (De Nederlandse Gemeente 1970, blz. 583) en H. J. Zomerdijk, Verwijten over en weer rond de toepassing van de Wet op de ruimtelijke ordening, De Nederlandse Gemeente 1971, blz. 238. Hoe lang het soms kan duren voordat de Kroon tot een beslissing komt, blijkt uit het K.B. van 7 oktober 1971, Bouwrecht 1972, blz. 24. Het raadsbesluit tot vaststelling van het plan dateerde van 6 januari 1964, G.S. namen hun beslissing omtrent goedkeuring op 20 januari 1965 en ruim 6 jaar later viel de beslissing in beroep. Op dezelfde datum besliste de Kroon ook op een uit 1963 daterend plan van dezelfde gemeente (Bouwrecht 1972, blz. 29).

Men zie overigens ook de beschouwingen van W. Brussaard in Publikatie Rijksplanologische Dienst 71-4 en in Bouwrecht 1972, blz. 1 over snelheid en rechtszekerheid in de procedure van het bestemmingsplan. In Bouwrecht 1972, blz. 250 geeft J. F. Jansen een overzicht van de tijdsduur van beslissingen in 1970/1971.

42. Zie hierover onder meer J. F. Jansen, J. Rothuizen en E. W. van Gelder, Bouwrecht 1970, blz. 126, mijn uiteenzetting in Bouwrecht 1970, blz. 378, zomede J. Wessel, Bouwrecht 1971, blz. 267. Het niet zelden apodictische optreden van de Kroon is ook daarom een weinig gelukkige zaak te achten, omdat de gemeenten, wanneer de goedkeuring aan een plan geheel of gedeeltelijk wordt onthouden, binnen een jaar een nieuw plan moeten samenstellen, waarbij de beslissing van G.S. of — ingeval van beroep — de beslissing van de Kroon in acht moet worden genomen (art. 30 der wet). Het zal duidelijk zijn, dat de gemeenten voor vele problemen worden gesteld, wanneer G.S. of de Kroon menen te kunnen volstaan met uiterst summiere motiveringen. De Kroon-jurisprudentie en de artikel 30 verplichting roepen nog andere problemen op, zoals kan blijken uit de bijdrage van N. Meiresonne in TvO 1971, blz. 317, n.a.v. het K.B. van 12 oktober 1970, Bouwrecht 1971, blz. 84. Men zie ook de noot van J. F. Jansen onder dit besluit, zomede diens noot onder het K.B. van 25 januari 1972, Bouwrecht 1972, blz. 244.

controle dus, meent Zij te kunnen hanteren als een legislatieve bevoegdheid. Zij pleegt namelijk met hantering van dit toezichtmiddel de Wet op de ruimtelijke ordening aan te vullen, of wellicht beter gezegd, te wijzigen.

Artikel 11 van de Wet opent de mogelijkheid, dat de gemeenteraad aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid delegeert tot wijziging en uitwerking van het bestemmingsplan, waarbij in het plan zelve de grenzen van de bevoegdheden van het college van dagelijks bestuur moeten worden aangegeven. Het derde lid van dit artikel schrijft voor, dat de hantering van de gedelegeerde bevoegdheden moet geschieden na overleg met de belanghebbenden. Bovendien is bepaald, dat de besluiten van burgemeester en wethouders de goedkeuring behoeven van het College van Gedeputeerde Staten.

Wat leert nu de Kroonjurisprudentie?

In het Koninklijk besluit inzake een bestemmingsplan van de gemeente Klaaswaal, een besluit, dat overigens niet op zich zelf staat³⁸, besliste de Kroon ambtshalve, dat dit overleg van artikel 11, met name wanneer het betreft de wijzigingsbevoegdheid, 'gestalte moet krijgen in een schriftelijke bezwarenprocedure'. Ik zal de laatste zijn om een uitbreiding van de redresmogelijkheden voor de burger ten opzichte van handelingen van overheidsorganen tegen te houden, maar wel meen ik te moeten hechten aan gezonde staatsrechtelijke verhoudingen. Wat de Kroon hier doet is optreden als een quasi-wetgever. Zij vult aan c.q. wijzigt de in de Wet op de ruimtelijke ordening geprojecteerde bezwaren- en beroepsprocedure. En dit niet op basis van een Haar gegeven legislatieve bevoegdheid, maar via de achterdeur van een bestuurlijk controlemiddel. Bezie men artikel 11 der wet, zomede de parlementaire gedachtewisseling daaromtrent, dan komt duidelijk naar voren, dat het derde lid van dit artikel een voorschrift is van niet-contentieuze aard. De wetgever wenste — zij het onder toezicht van Gedeputeerde Staten — een overlegprocedure. Maar de Kroon trok de zaak in het contentieuze vlak, doordat Zij van de gemeenten thans eist, dat zij geen overleg plegen, maar werken op basis van een geformaliseerde bezwarenprocedure. Oppenheim heeft eens een bepaalde regeringsopvatting veroordeeld, omdat zij in strijd zou zijn met het a-b-c van ons staatsrecht.³⁹ Ook hier schijnt een zeker staatsrechtelijk analfabetisme aan het licht te treden.⁴⁰

Over het optreden van de Kroon, als hoogste bestuursinstantie in het kader van de ruimtelijke ordening zou wel meer te zeggen zijn. Ik noem slechts de lange duur van de beroepsprocedures, waarvan niet alleen de gemeenten, maar ook de burgers het slachtoffer zijn⁴¹ en het gebrek aan motivering bij ambtshalve beslissingen, een gebrek dat de gemeenten voor verschillende problemen stelt.⁴² Om der wille van de tijd zal ik deze zaken, waarover al zoveel gezegd en geschreven is, maar verder laten rusten.

43. Artikelen 23 t/m 29. In ieder geval vallen hier twee problemen te signaleren:
- a. vindt de inschakeling van de burger niet in een te laat stadium plaats (de inspraakproblematiek)?
 - b. bereikt men wel een ieder, die bij het plan betrokken kan zijn?
- Zie over dit laatste O. Begeman in TvO 1967, blz. 141, en de reactie daarop van H. H. Drossaert in TvO 1967, blz. 204. Zie over de wijze van bekendmaken ook de bezwaren van de appellant tegen het plan 'Groothertoginnelaan 34', gemeente Bussum (K.B. 9 september 1970, Bouwrecht 1970, blz. 822).
44. Zie in dit verband mijn jurisprudentieoverzichten in Bouwrecht 1969, blz. 142 en Bouwrecht 1970, blz. 373. Er zijn echter uitzonderingen, die de regel bevestigen. Zo accepteert de Kroon wel de rectificatie van een onjuiste publikatie, mits deze niet ten koste gaat van de beroepsmogelijkheden van belanghebbenden. Zie voorts de uitgave Ruimtelijke Ordening, Band I, onderdeel Wet op de ruimtelijke ordening, aantek. 4 op art. 28.
45. Kort gezegd komt de bezwaren- en beroepsregeling van de wet neer op het volgende:
1. tegen het ontwerp-plan van b. en w. kan een ieder bezwaren indienen bij de raad;
 2. tegen de raadsbeslissing tot vaststelling van het plan kunnen bezwaren worden ingebracht bij G.S. door:
 - a. degenen, die tijdig bij de raad bezwaren indienden,
 - b. degenen, die bezwaren hebben tegen wijzigingen, door de raad in het ontwerp-plan aangebracht.;
 3. van de beslissing van G.S. kunnen bij de Kroon in beroep:
 - a. de inspecteur van de Ruimtelijke Ordening,
 - b. degenen, die zich tijdig met hun bezwaren zowel tot de gemeenteraad als tot G.S. hebben gewend,
 - c. degenen, die zich tijdig met hun bezwaren tegen door de raad aangebrachte wijzigingen tot G.S. hebben gewend,
 - d. een ieder (dus ook de gemeente), die bezwaren heeft tegen een gehele of gedeeltelijke onthouding van goedkeuring door G.S.
46. Volgens J. Wessel, Bouwrecht 1971, blz. 267, is de in artikel 27, lid 2 van de wet vervatte beperking van de kring van degenen, die bezwaren mogen indienen bij G.S. in strijd met het in artikel 8 van de Grondwet geregelde petitierecht. Wellicht vindt Wessel nog eens gelegenheid zijn standpunt nader te adstrueren.
47. K.B. van 17 oktober 1970, Bouwrecht 1971, blz. 205.

De Wet op de ruimtelijke ordening kent een bezwaren- en beroepsprocedure, waarin minitieuus staat aangegeven, hoe er gehandeld moet worden, teneinde te verzekeren dat *een ieder* — ik gebruik hier de terminologie van de wet — van de voorgenomen gemeentelijke plannen op de hoogte is. Of deze regeling inderdaad de burger wel in voldoende mate aan zijn trekken laat komen, is een zaak waarover men van mening kan verschillen.⁴³ Ik beperk mij tot de werking van de vigerende voorschriften en dan kan worden geconstateerd, dat de Kroon streng toeziet op de naleving van publikatie- en terinzageleggingverplichtingen, die op de gemeenten rusten. De Kroon vaart hier, blijkens Haar jurisprudentie, een vaste koers, en wanneer bepalingen omtrent publikatie- en terinzagelegging niet zijn nagekomen, pleegt een bestemmingsplan te sneuvelen.⁴⁴ Dat men zich, wat deze materie betreft aan de wet moet houden, is zo langzamerhand wel bekend, maar wanneer de Kroonjurisprudentie op de keper gezien wordt, dan kan toch wel de vraag opkomen of de burger wel altijd op de juiste manier wordt ingelicht.

Aan de hand van een enkel praktijkgeval zal ik trachten dit te illustreren. Iemand diende bij de raad van de gemeente Zevenhuizen bezwaren in tegen een ontwerp-bestemmingsplan, omdat dit plan haar zou beletten de bouw van een aantal kassen te realiseren. Van de raad kreeg zij te horen, dat haar bezwaren ongegrond waren, omdat bij goedkeuring van het plan de kassenbouw toch doorgang kon vinden. Deze mededeling zette de appellante op een totaal verkeerd spoor: gerustgesteld door de mededeling van het haar vertegenwoordigende lichaam, diende zij geen bezwaren in bij Gedeputeerde Staten. Later bleek haar evenwel, dat zij onjuist was ingelicht, omdat het plan zich tegen de kassenbouw zou verzetten. Zij diende toen een beroepsschrift in bij de Kroon.

Volgens een strikte toepassing van de ingewikkelde⁴⁵ — en naar wel eens gesteld is: onconstitutionele⁴⁶ — bezwaren- en beroepsregeling der wet, zou de appellante door de Kroon niet-ontvankelijk verklaard moeten worden, met name omdat zij een schakel in de procedure — het College van Gedeputeerde Staten — had overgeslagen. De Kroon echter liet hier genade voor recht gelden en verklaarde appellante ontvankelijk. Aan deze Kroonbeslissing ligt de gedachte ten grondslag, dat het verzuim van appellante veroorzaakt werd door de van gemeentezijde verstrekte onjuiste informatie, en dat dit verzuim haar derhalve niet moest worden toegerekend.⁴⁷

De jurisprudentie van de Kroon biedt andere voorbeelden van gevallen, dat klagende burgers, hoewel zij volgens een strikte wetstoepassing niet-ontvankelijk zouden moeten worden verklaard, toch in hun beroep werden ontvangen. Deze gevallen hebben dikwijls met elkaar gemeen, dat de burger door mededelingen van hetzij de gemeente, hetzij Gedeputeerde Staten, een verkeerde voor-

48. Zie onder meer de besluiten van 23 augustus 1968, *Bouwrecht* 1968, blz. 521 (zomede mijn commentaar daarop in *Bouwrecht* 1969, blz. 146), van 28 september 1970, *Bouwrecht* 1971, blz. 79, van 19 februari 1971, *Bouwrecht* 1971, blz. 558 en van 9 september 1971, *ARB* 1972, 62.

49. Deze circulaire, opgenomen in *OB* 1972, XI.8.5.1.1., no. 31 913, heeft J. W. Weerkamp aanleiding gegeven tot de uiteenzetting 'Artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening en de rechtsbescherming, in *Bondsblad* 1972, blz. 133.

50. Zie hieromtrent aantek. 4 op artikel 19 Wet op de ruimtelijke ordening in de door mij bewerkte Kluwer-uitgave. Overigens doet zich ook hier het euvel voor van de gebrekkige informatie. In een op 26 april 1972 vastgesteld verslag naar aanleiding van een rekest inzake de toepassing van het inmiddels vervallen artikel 20 der Wederopbouwwet — welk voorschrift beschouwd kan worden als de voorganger van artikel 19 — zegt de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer: 'dat geconstateerd moet worden, dat er menigmaal een gebrekkige bekendheid wordt gegeven aan voornemens van een gemeente, door welker uitvoering derden kunnen worden geschaad.' De commissie stelde aan de kamer voor: 'De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening uit te nodigen de gemeenten erop te wijzen, dat zij van hun voornemens om vergunning te verlenen als in het onderhavige geval een zodanige bekendheid dienen te geven, dat eventuele belanghebbenden tijdig in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze kenbaar te maken'. (Zie *Bijl. Hand. II*, zitting 1971-1972-II 519, stuk no. 104). De kamer verenigde zich met dit voorstel, doch de minister zag geen aanleiding gevolg te geven aan het verzoek van de kamer (zie *Bijl. Hand. II*, zitting 1971-1972-II 869, stuk no. 1). Het ministeriële antwoord is mijns inziens hoogst onbevredigend te achten en wekt de indruk, dat men in Den Haag onvoldoende oog heeft voor de gang van zaken in de praktijk.

stelling van zaken kreeg, en daarin lag voor de Kroon de grond om het beroep toch te accepteren.⁴⁸

Men kan de jurisprudentie van de Kroon op dit punt — waarmee ik mij overigens graag verenig — zien als een zaak van soepele wetsinterpretatie, als een ontvankelijkheidsleer van de Kroon. Naar mijn mening echter moet men de zaken in een wat ruimer kader plaatsen.

De vraag is namelijk hoe dikwijls de burger, varende op het kompas van de hem verstrekte onjuiste inlichtingen, ervan afziet gebruik te maken of verder gebruik te maken van de hem ten dienste staande mogelijkheden van redres. De Kroonjurisprudentie is in dit opzicht beslist niet maatgevend, omdat deze slechts betrekking heeft op diegenen, die — de wettelijke voorschriften latende voor wat deze zijn — toch bij de Kroon in beroep kwamen. Mijns inziens is ook hier alle aanleiding voor een nader onderzoek. Ik acht dit van groot belang, omdat dan wellicht zou kunnen blijken, dat de bezwaren- en beroepsregeling van de Wet op de ruimtelijke ordening in haar werking belemmerd wordt, doordat de burger onjuist of misleidend wordt ingelicht. Hoe dit ook zij, er ligt ook hier naar mijn mening een probleem, waarop de verschillende overheden, die een rol spelen in de ruimtelijke ordening, zich ernstig dienen te bezinnen.

Het niet behandelen van bezwaren

Uit hetgeen ik hiervoor ter sprake bracht, zal wel zijn gebleken, dat ik mijn twijfels heb met betrekking tot de doeltreffendheid van de rechtsbescherming in het raam van de ruimtelijke ordening. Die twijfel wordt slechts vergroot door de circulaire van het College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland van 15 december 1971, gericht aan de gemeentebesturen in die provincie.⁴⁹

Het reeds genoemde artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening, waarin geregeld is de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstelling van voorschriften van een vigerend bestemmingsplan, kent geen procedure ter bescherming van degenen, die wellicht nadeel zouden kunnen ondervinden, indien de vrijstelling zou worden verleend. Er is hier sprake van een ernstige omissie in de wet — de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening heeft overigens in het in noot 3 genoemde rapport een nieuwe tekst voor dit artikel in overweging gegeven —, en het hoeft dan ook geen verbazing te wekken, dat de Colleges van Gedeputeerde Staten aan de gemeentebesturen circulaires hebben doen uitgaan, waarin wordt medegedeeld, dat aan een eventuele toepassing van artikel 19 een bezwaarenprocedure moet voorafgaan.⁵⁰ Over de vraag in hoeverre dit soort circulaires wel legaal is, kan worden getwist, maar wanneer een gemeente van oordeel is, dat zij moet voldoen aan een dergelijk rondschrĳven en de mogelijkheid opent tot het indienen van bezwaren — wat ik op zich zelf beschouwd toejuich —,

51. In het uit 1946 daterende — en nog steeds leerzame — Rapport Staatkundige Hervormingen heet het: 'In de rechtsstaat wordt de verhouding tussen overheid en onderdaan bepaald door objectieve normen, gegrond op een harmonisch evenwicht tussen persoonlijk recht en sociale verplichtingen'. Zie over het begrip 'rule of law' mijn artikel onder deze titel in Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen 1964, blz. 189.

dan dient zij zich te houden aan de spelregels, die zij zelf in het leven heeft geroepen. En wat lezen wij nu in de door mij aangehaalde circulaire van het College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland? Daarin staat letterlijk: 'Ons bereiken klachten van bezwaarden dat zij, na tegen een bouwplan bezwaren te hebben ingebracht, niets meer vernemen en op een gegeven moment het gewraakte bouwwerk zien verrijzen'. Niet ten onrechte schreef Weerkamp, dat deze werkwijze in strijd is met elk beginsel van behoorlijk bestuur of zo men wil: bestuurlijk fatsoen.

Hoe men ook de werkwijze van de gemeenten, die zich schuldig maken aan dit soort praktijken, zou willen betitelen, het zal wel duidelijk zijn, dat achter deze werkwijze een mentaliteit schuil gaat, die niet anders dan uiterst bedenkelijk is te achten.

Zeer gewaardeerde toehoorders,

Ik heb een enkele greep gedaan uit de vele voorbeelden van onrecht, waarmee men geconfronteerd wordt, wanneer men zich enigszins gaat verdiepen in de praktijk van de Wet op de ruimtelijke ordening. Volledigheid beoogde ik niet en de keuze van de voorbeelden is vrij willekeurig geweest. Zonder al te veel moeite zou het mij mogelijk zijn geweest andere voorbeelden van onrecht in deze sfeer te geven, maar het tijdselement speelt mij hier parten.

Wel hoop ik U duidelijk te hebben gemaakt, dat ik de huidige gang van zaken in de ruimtelijke ordening met een zekere angst zie. De praktijk is niet zoals deze behoort te zijn, wat toch wel verontrustend is te noemen.

Wij hebben de preteantie een rechtsstaat te zijn; wij pretenderen te leven onder het regime van de 'rule of law', wat van alle franje ontdaan eigenlijk niet meer wil zeggen, dan dat elke overheidshandeling hier te lande haar legitimatie in het recht zal moeten kunnen vinden.⁵¹ Met het handelen van de overheid in de sfeer van de ruimtelijke ordening is dit beslist niet altijd het geval. Integendeel, er zijn overheidsorganen, die bewust in strijd met de wet handelen, en deze ontkrachten. Men kan de huidige gang van zaken uit de aard der zaak uitsluitend vanuit een juridische gezichtshoek benaderen en pogen langs die weg de zaak te saneren. Er is echter ook alle aanleiding tot zorg, wanneer men de huidige situatie vanuit een meer bestuurskundige hoek beziet. Niemand zal in redelijkheid kunnen ontkennen, dat er in de sfeer van de ruimtelijke ordening een sterk spanningsveld bestaat tussen burger en overheid en tussen de verschillende overheden onderling. Een spanningsveld waaraan niet in de eerste plaats de wet debet is, maar de wijze waarop deze wordt toegepast. Een spanningsveld, dat voedsel geeft aan onbegrip, onbehagen en wantrouwen, en dat in het algemeen gesproken een optimale ordening van de overbevolkte ruimte in ons land in ernstige mate belemmert.

52. Zie ook het preadvies van C. de Gooijer voor de Administratieve dagen 1972, getiteld Burger en Bestuur; de rechts- en belangenbescherming van de burger in de samenleving van burger en bestuur. Op blz. 154 schrijft hij: 'Over het algemeen meen ik dat de controle op het functioneren in de dagelijkse praktijk van het bestuursapparaat, in het bijzonder wat de belangen van de individuele burger betreft, als onvoldoende moet worden gekenschetst.'

53. Voor wat betreft de problemen, die zich bij bestuurshervormingen voordoen zie men de Amsterdamse oratie van A. F. Leemans, Hervorming in het bestuur (S.U. 1970), zomede de aldaar aangehaalde literatuur.

54. Over de ethiek van het besturen valt veel te zeggen. Ik moge hier volstaan met te verwijzen naar J. M. Pieters, Besturen, Tilliburgis no. 14, blz. 10/11, zomede naar H. A. Brasz c.s., Inleiding tot de Bestuurswetenschap (Vuga, tweede druk), blz. 81.

De ervaringen met de wet opgedaan, doen in de eerste plaats de vraag rijzen of de bestuursorganen, die een rol spelen in de ruimtelijke ordening, wel voldoende in staat zijn tot een doeltreffend, efficiënt en doortastend optreden. De bestuursorganen, die in dit opzicht een toezichthoudende taak hebben, plegen nogal eens te falen, wat er op wijst, dat de organisatorische grondslagen van ons controlestelsel voor verbetering vatbaar zijn.⁵² Er is mijns inziens dan ook alle aanleiding voor een diepgaand onderzoek naar de wijze waarop het openbaar bestuur in de ruimtelijke ordening functioneert. Een onderzoek, dat zich niet kan en mag beperken tot het doorlichten van de formele structuren, maar dat zich ook zal dienen uit te strekken tot de feitelijke verrichtingen van het openbaar bestuur. Daarbij zal mede terdege moeten worden onderzocht hoe de relaties liggen tussen de ordenende overheid enerzijds en de burger anderzijds. En wanneer zou blijken, dat hervormingen in het openbaar bestuur nodig of gewenst zijn, dan zal men — met hoeveel problemen dit ook gepaard moge gaan⁵³ — de moed moeten kunnen opbrengen deze hervormingen te realiseren. Men dient voor ogen te houden, dat het ordenen van de ruimte in de voor ons liggende jaren een steeds moeilijker zaak zal worden, en dat ons bestuursapparaat, ook met het oog op de toekomst, in staat zal moeten zijn het hoofd te bieden aan steeds ingewikkelder wordende vraagstukken. Dit betekent dat dit apparaat organisatorisch van zodanig gehalte moet zijn, dat het de voor ons liggende problemen de baas kan blijven.

Naast het doorlichten van de feitelijke werkzaamheid van ons openbaar bestuur in de sfeer van de ruimtelijke ordening, dient men mede serieus aandacht te schenken aan een ander aspect van de zaak. Een ander aspect, dat uit de door mij gegeven voorbeelden wel enigszins aan het licht zal zijn getreden. Namelijk het aspect van de bestuursethiek. Het gaat mijns inziens niet aan de oplossing van de problemen, die in de ruimtelijke ordening zo duidelijk naar voren komen, uitsluitend te zoeken in het vlak van de organisatie van het bestuur, of in het verwijderen van de onvolkomenheden in de Wet op de ruimtelijke ordening. Het 'savoir organiser' is — ook in het openbaar bestuur — uitermate belangrijk, en hetzelfde geldt voor een beter aangepaste wetgeving, maar evenzeer dient men zich te bezinnen op de vraag of het besturen, zoals dat thans in de ruimtelijke ordening plaats vindt, ethisch wel geheel verantwoord is.⁵⁴ De door mij gegeven voorbeelden toch tonen aan, dat ons openbaar bestuur het in bepaalde gevallen niet al te nauw neemt met de meest elementaire beginselen van het bestuursfatsoen. Het lijkt mij niet te veel gevraagd, wanneer wij hier een beroep doen op het vermogen tot zelfreiniging van ons bestuursapparaat, omdat niet in de eerste plaats via verhoging van de rechtsbescherming — die altijd achteraf plaats vindt —, maar door middel van een ethisch verantwoord bestuursoptreden, een klimaat kan worden geschapen, dat voor de burger acceptabel is. Besturen is aanzienlijk meer dan het toepassen van een aantal tech-

nieken met het oogmerk om bepaalde doeleinden te realiseren. In het openbaar bestuur gaat het er immers ook om, dat de overheid zich ervan bewust is, dat zaken als eerlijkheid, behoorlijkheid en fatsoen om enkele voorbeelden te noemen, niet alleen voor de burger dienen te gelden, maar evenzeer voor de overheid zelve. In de sfeer van de ruimtelijke ordening, een materie die, zoals gezegd, een ieder raakt, is het van uitermate groot gewicht, dat de burger tegenover zich gesteld ziet een overheid, die hem recht in de ogen kan zien. Dit is thans beslist niet altijd het geval, wat ik — en dit is oprecht gemeend — een tragische zaak vind. En dit niet alleen voor de burger, maar ook voor ons openbaar bestuur zelve; mijn land van herkomst, waarmee ik mij, ondanks alles, nog sterk verbonden weet.

Aan het einde van deze openbare ambtsaanvaarding gekomen zij het mij vergund mijn eerbiedige dank uit te spreken aan Hare Majesteit de Koningin, die mij tot hoogleraar aan deze universiteit heeft willen benoemen.

Hooggeacht Universiteitsbestuur,

Een universitaire instantie heeft mij willen voordragen voor een benoeming tot het ambt, dat ik thans in het openbaar aanvaard. Of ik U dan wel het door de Wet Universitaire Bestuurshervorming verdwenen College van Curatoren voor de voordracht dank moet zeggen, is mij niet bekend, en kan mij niet bekend zijn, omdat wij in ons rechtsstelsel nog steeds missen een Wet inzake de openbaarheid van bestuur.

Dit doet echter niets af aan mijn erkentelijkheid voor de voordracht en graag verzeker ik U, dat ik al het mogelijke zal doen om mijn ambt naar behoren te vervullen.

Mijnheer de Rector Magnificus, Dames en Heren leden van het wetenschappelijk corps dezer universiteit,

Om verschillende redenen verblijf ik graag in Utrecht, en een van deze redenen is, dat mijn werkkring aan de Utrechtse universiteit tot gevolg heeft gehad, dat er voor mij bijzonder prettige relaties zijn ontstaan tussen velen van U en mij. Daarvoor mijn oprechte dank.

Dat ik, waarde Groenman, mijn oratie onder jouw rectoraat heb mogen houden, stemt mij tot vreugde, omdat mede andere banden dan die van de wetenschap ons binden.

55. B. Wachter, Volmacht en onderneming (oratie Utrecht 1972).

Mijnheer de Faculteitsvoorzitter, Dames en Heren leden van het wetenschappelijk corps van de faculteit der Rechtsgeleerdheid,

Een dag als vandaag biedt mij de gelegenheid U in het openbaar te danken voor de vele blijken van collegialiteit en vriendschap, die ik in de loop der jaren van U mocht ondervinden. In het begin van mijn betoog heb ik gezinspeeld op de titel van de oratie van collega Hellema en dit doe ik thans weer. Ik ben mij er overigens van bewust — ik blijf het zoeken in oratietitels — dat dit een onderneming is, zonder volmacht van onze faculteitsvoorzitter.⁵⁵ Ik geloof namelijk niet te dwalen, wanneer ik als toekomstverwachting zie een versteviging van de vriendschapsbanden.

Waarde Prins, Waarde Steenbeek,

Ik heb al eens het genoegen mogen smaken jullie vanaf dit spreekgestoelte te mogen toespreken. Mijn ambtelijke achtergrond moge wellicht verklaren, waarom ik thans volsta met een mededeling, die men niet zelden in ambtelijke correspondentie aantreft: Ik moge korthedshalve verwijzen naar hetgeen dezerzijds reeds eerder werd opgemerkt.

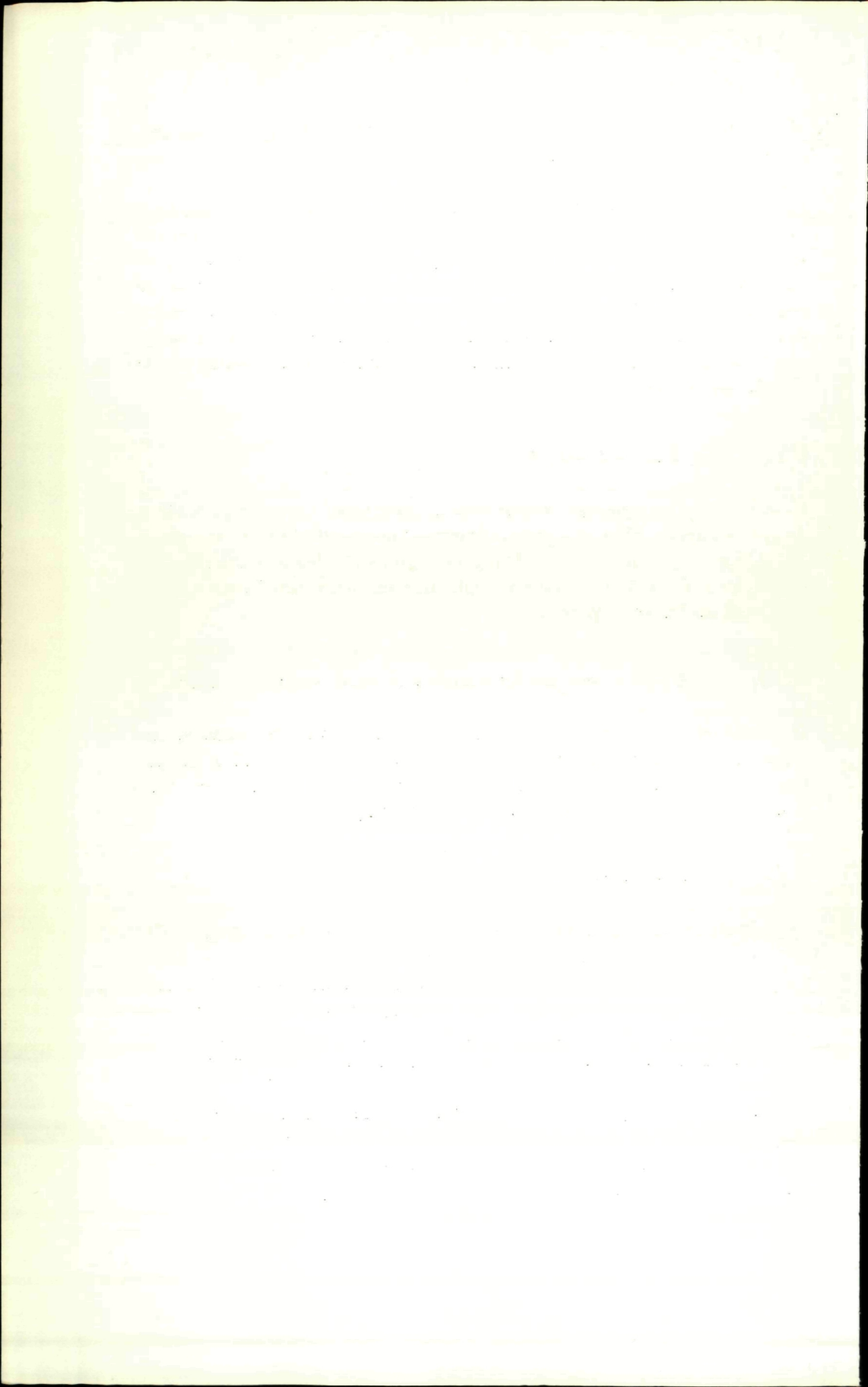
Dames en Heren medewerkers van het instituut voor staats- en administratiefrecht,

Ons instituut vormt, gezien de verschillende sectoren van de rechtenstudie, waarin het werkzaam is, een nogal heterogeen geheel. Het kan wellicht aan mij liggen, maar in dit instituut voel ik mij volkomen thuis. Dit 'thuis voelen' dank ik aan U, en daarvoor kan ik U slechts erkentelijk zijn.

Dames en Heren studenten,

Een van de universitaire gebruiken brengt met zich mee, dat de orator tot U het laatste woord richt. Laat het bekende gezegde: lest best, U een troost zijn. Lest best, omdat U het tenslotte bent, die weldra de toekomst van Nederland zult moeten helpen mee-bepalen. Deze toekomstrol van U legt op mij een zware verantwoordelijkheid. Naast de specifieke vakkennis hoop ik U voor het leven wat meer mee te kunnen geven dan mijn onderwijsopdracht doet vermoeden.

Bij een vorige gelegenheid heb ik vanaf deze kathedraal mijn jongste zoon in slaap gepraat. Of dit thans weer het geval is weet ik niet, maar om hem het eventuele ontwaken makkelijker te maken zou ik willen eindigen met enkele beschouwingen naar aanleiding van een stripverhaal. Mij is bekend, dat velen



Uwer zich op gezette tijden plegen te verdiepen in de verhalen van Asterix de Galliër. Nu wil ik U noch mij de rol toebedelen van Asterix, Obelix of Panoramix om enkele Gallische helden te nemen. Maar wel spreekt mij in deze verhalen heel sterk aan het feit, dat de kleine Gallische nederzetting, waarvan deze helden deel uitmaken, er steeds in slaagt de Romeinse druk te weerstaan. Dit vereist moed, inzicht, doorzettingsvermogen en improvisatietalent. Moge het U in de toekomst gegeven zijn daarover te beschikken, wanneer U meent voor een goede zaak te moeten strijden.

Moed, inzicht, doorzettingsvermogen en improvisatietalent kan ik U helaas niet bijbrengen, maar wel hoop ik, dat U, mede dank zij mijn bescheiden aandeel in het kader van Uw universitaire vorming, Uw steentje zal kunnen bijdragen ter bescherming van het uitermate belangrijke goed dat 'gerechtigheid' heet, en dat U in Uw toekomstige werkkring het hoofd zult weten te bieden aan aanslagen op dit grote goed.

Ik heb gezegd.

217-350