

Mr. A. V. van den Berg en Mr. M. B. P. L. Bouwman-Geeraedts, **Zuid-Hollandse bestemmingsplannen: een analyse van 1033 bestemmingsplannen**, Den Haag 1978, 91 blz. (publikatie nr. 3, SPJ-NIROV).

Aanleiding voor dit onderzoek was de discussie over het voorstel om de vaak lange duur van de bestemmingsplanprocedure te verkorten door afschaffing van het kroonberoep. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, die in haar eerste advies over de bestemmingsplanprocedure pleitte voor afschaffing van het kroonberoep, onderkende uitdrukkelijk dit te doen zonder enig empirisch onderzoek. De eerste doelstelling van het voorliggende rapport is dan ook om aan de discussie over o.a. het kroonberoep een meer zakelijke basis te geven (p. 12).

In hoofdstuk 1 worden doel, begrenzing van het onderzoek en gang van zaken van de bestemmingsplanprocedure nader toegelicht. De onderzoekers zagen zich genoodzaakt hun onderzoek te beperken tot Zuid-Holland. Om aan het noodzakelijke feitenmateriaal te komen over tijdsduur van procedures, aantallen en aard van de bezwaren zijn alle voor het onderzoek bruikbare bestemmingsplannen in Zuid-Holland geanalyseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van bij de inspecteur van de ruimtelijke ordening en de provinciale griffie aanwezige dossiers. Geen gebruik is gemaakt van gemeentelijke dossiers.

In het tweede hoofdstuk worden gegevens van bestemmingsplannen, zoals o.m. categorieën plannen, grootte van plannen ('totaal plan', 'deelplan', 'ad hoc plan'), doel van de plannen genoemd. Daarnaast worden de gemeenten ingedeeld aan de hand van C.B.S.-gegevens (Urbanisatiegraad 28.02.1971) en worden indelingen van appellanten en beslissingen op hun bezwaren aangegeven. Tot slot worden schema's gegeven om de tijdsduur van de planprocedure te meten.

In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksresultaten met betrekking tot de plannen gepresenteerd. Interessant is de bevinding dat er in Zuid-Holland in de periode 1965-1977 niet zozeer sprake was van een gestage groei in het aantal bestemmingsplannen als wel van een fluctuatie. Volgens de auteurs betekent dit dat wanneer er op provinciaal niveau een vertraging in de afhandeling geconstateerd wordt dit niet geweten kan worden aan het aantal ingediende plannen. Bij de kroonbesluiten is er wel een gestage groei te onderkennen.

In 55 % van de gevallen onthielden G.S. aan het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan geheel of gedeeltelijke goedkeuring. Omdat in de categorie 'gedeeltelijke goedkeuring' (45 %) geen differentiatie is aangebracht zegt dit cijfer niet zoveel, hetgeen de auteurs onderkennen (p. 35). De Kroon handhaaft in beroep slechts in 16 % van de gevallen de beslissing van

G.S. Geconstateerd wordt dat bij 17 % van de bestemmingsplannen de Kroon geroepen wordt over het bestemmingsplan te oordelen.

In hoofdstuk 4 worden gegevens gepresenteerd over de bezwaarschriften en de indieners ervan. Een van de resultaten, die van groot belang zijn voor de politieke meningsvorming, is dat 'niet zakelijk belanghebbenden' slechts een minderheid (16 %) in het koor van appellanten vormen. De stelling dat voornamelijk actiegroepen gebruik van het kroonberoep zouden maken is duidelijk ontzenuwd. Het blijken vooral de zakelijke belanghebbenden te zijn die gebruik maken van de beroepsmogelijkheden (64 % bij G.S. en 75 % bij de Kroon). Wat betreft de kansen om als appellant in het gelijk gesteld te worden blijkt dat G.S. in ongeveer 30 % van de gevallen de bezwaren geheel of deels honoreert en de Kroon in 50 %. Uit het onderzoek blijkt niet of de lange duur van het kroonberoep mede invloed heeft op het groot aantal gehonoreerde bezwaarschriften.

In het vijfde hoofdstuk wordt ingegaan op de tijd die gemeente, provincie en Kroon nodig hebben om een plan op te stellen c.q. te beoordelen. Gemeenten hebben gemiddeld twee jaar nodig om een plan op te stellen, de provincie heeft bijna elf maanden nodig voor haar oordeelsvorming (vooroverleg niet meegerekend) en de Kroon ca twee jaar en vier maanden.

In hoofdstuk 6 worden een groot aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De stelling dat het kroonberoep alleen 'de belangen van de machtigen, rijken en verbaal begaafden' dient, wordt hier ontzenuwd (hoewel een wetenschappelijke onderbouwing nagenoeg ontbreekt). Niet duidelijk is in hoeverre individuele appellanten geruggesteund worden door hun belangen behartigende organisaties.

Waardering verdient de poging een stuk wetgeving aan de hand van feiten te evalueren. Met name de hoofdstukken 4 en 5 verschaffen goed onderbouwde gegevens en kunnen daardoor een belangrijke bijdrage leveren bij de meningsvorming. Wij menen evenwel dat er een aantal kanttekeningen bij gemaakt moeten worden.

Een groot bezwaar van dit onderzoek is dat geen poging ondernomen is een duidelijke operationele probleemstelling te formuleren. De auteurs hebben bijvoorbeeld nagelaten de redenen te noemen voor het opnemen van de variabelen in het onderzoek. In hoofdstuk 2 worden een groot aantal kenmerken van bestemmingsplannen (variabelen) genoemd zonder aan te geven welke invloed deze kunnen hebben op bijvoorbeeld de lengte van de procedure of de beslissing van G.S. Toch moeten de auteurs een vermoeden hebben gehad. Anders hadden ze deze variabelen niet kunnen opnemen. Deze vermoedens hadden geëxpliciteerd dienen te worden.

Het ontbreken van een goede probleemstelling wreekt zich duidelijk in hoofdstuk 3. Hier krijgt de lezer een stortvloed van tabellen met bijbehorende, veelal ad hoc, interpretaties voor zich zonder dat hem duidelijk is wat de bedoeling is. Een goede probleemstelling had hier de onderzoekers beter op hun weg naar de conclusies kunnen houden.

De in het tweede hoofdstuk gemaakte indeling is niet altijd vlekkeloos. Uitbreidingsgebiedplannen naar grootte indelen op basis van het aantal te bouwen woningen (400 woningen of meer is groot, tussen 101 en 400 middelgroot en minder dan 100 is klein) is ongeschikt als niet rekening wordt gehouden met de grootte van de gemeente. Immers voor een kern als bijvoorbeeld Katwoude (273 inwoners) zal de bouw van 400 woningen een bevolkingsgroei van 400 % betekenen, terwijl dit voor Amsterdam (ongeveer 738.000 inwoners) een bevolkingstoename van 0,14 % inhoudt. Relatieve maten geven een beter inzicht in planologische problemen dan absolute. De auteurs hebben dit bezwaar onderkend (blz. 40) maar er onvoldoende gewicht aan gegeven.

Het onderscheid 'buitengebiedplan' en 'plan voor de bebouwde kom' levert eveneens enige problemen op. Bij de buitengebieden wordt recreatie ingedeeld, terwijl onder recreatie onder andere wordt verstaan sporthallen en speelterreinen in woonbuurten (blz. 26). De me-

dedeling op blz. 25 dat een deel van de bebouwde kom meestal in een buitengebiedplan was opgenomen, maakt dit onderscheid alleen maar mistiger, zeker nu enige vorm van omschrijving/definiëring ontbreekt.

De omschrijving van rechtsbescherming (blz. 20), die uitgaat van zakelijke in de zin van economische belangen, is erg beperkt. Er is immers ook het behartigen van niet-zakelijke belangen, die door rechter en Kroon in rechtsbeschermingsprocedures gehonoreerd (kunnen) worden.

Samenvattend menen wij dat het onderzoek een aantal veronderstellingen duidelijk de wereld uithelpt. Aangevoerd is dat de redenen, waarom de RARO (in 1975) en de minister pleit(t)en voor afschaffing van het kroonberoep, misplaatst waren/zijn. Methodologisch zijn er evenwel punten van kritiek die tot gevolg hebben dat een aantal onderzoeksresultaten vraagtekens blijven oproepen. De leesbaarheid wordt niet verhoogd doordat de tabellen, vanwege het ontbreken van percentageverdelingen, moeilijk te interpreteren zijn.

Spijtig is dat het vele erin gestoken werk niet heeft geleid tot een goede typografische verzorging. De haast om het stuk gepubliceerd te krijgen mag er toch niet toe leiden dat pagina's verkeerd gedrukt worden (33, 37, 38) of een zin wegvalt (blz. 80)?.

B. Bröcking
J. van Geest