

Boekbespreking

Spatial management in Indonesia: From planning to implementation

Dissertatie over de positie van de ruimtelijke ordening bij de ontwikkeling van infrastructuurprojecten

Mr. H.H.A. Teeuwen*

128

Een bespreking van de dissertatie van Tristam Pascal Moeliono, Spatial management in Indonesia: From planning to implementation. Cases from West Java and Bandung. A socio-legal study, over de nog zwakke positie van de ruimtelijke ordening en de rechtsbescherming van burgers in het kader van de planning en uitvoering van infrastructuurprojecten. Dissertatie december 2011, Rijksuniversiteit Leiden.

Nederland heeft een lange traditie in het streven naar een goede afstemming tussen sector- en facetbesluitvorming over infrastructuurprojecten. In de eerste helft van de vorige eeuw speelde de ruimtelijke ordening nog maar een beperkte rol in dat proces. Dat veranderde drastisch in de tweede helft van die eeuw, toen in het kader van de economische heropbouw en groei tal van uiteenlopende infrastructuurprojecten werden gepland en uitgevoerd. Aanvankelijk vond de besluitvorming in de betreffende beleidssector aan de ene kant en de besluitvorming in de ruimtelijke ordening aan de andere kant op zowel strategisch als operationeel niveau gescheiden (en ook volgtijdelijk) plaats volgens het zogenoemde tweesporenmodel. Pas vanaf de jaren tachtig komt een proces op gang om in de wetgeving die beide besluitvormingssparen beter op elkaar af te stemmen

(stroomlijnen) en waar mogelijk te integreren in één besluitvormingskader, een en ander met behoud van adequate rechtsbeschermingsmogelijkheden van burgers. Vooral in de watersector zijn grote stappen gezet in het streven naar verdere stroomlijning en integratie. We kunnen ons hier al bijna niet meer voorstellen dat vooral ontwikkelingslanden nog nagenoeg aan het begin van dat proces staan. De dissertatie van Tristam Pascal Moeliono (hierna: Moeliono) over de positie van de ruimtelijke ordening in Indonesië en de positie van burgers in het besluitvormingsproces maakt dat indringend duidelijk. Daarom is het goed in dit tijdschrift aandacht te schenken aan deze dissertatie.

Moeliono is een Indonesische jurist die reeds met de nodige praktijkkennis in 2005 aan het Van Vollenhoven Instituut aan zijn dissertatie begon. Het Van Vollenhoven Instituut is een aan de juridische faculteit van de Universiteit Leiden gelieerd internationaal wetenschappelijk onderzoek- en onderwijsinstituut. Het instituut is gespecialiseerd in het functioneren van rechtssystemen in ontwikkelingslanden. Indonesië neemt daarin een vanouds dominante positie in. Tussen het instituut en Indonesische zusterfaculteiten bestaat al vele jaren een intensieve samenwerkingsrelatie, onder meer op het terrein van het bestuursrecht in het algemeen en dat van het milieurecht in het bijzonder. De dissertatie is op 13 december 2011 afgesloten met het verkrijgen van de

* Mr. H.H.A. (Bart) Teeuwen is een ex-Rijkswaterstaatjurist en sinds 2006 werkzaam als onafhankelijk water governance adviseur. De afgelopen jaren was hij nauw betrokken bij de modernisering van de Indonesische waterwetgeving. Voor meer info zie de website: www.bartteeuwen.com.

graad van Doctor aan de Universiteit Leiden.¹ Moeliono is thans werkzaam aan de juridische faculteit van de Parahyangan Universiteit van Bandung.

Waar gaat de dissertatie over? De dissertatie wil de patronen zichtbaar maken in de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Indonesië. Daarbij is de aandacht in het bijzonder gericht op wetgeving en beleid inzake het ruimtelijk beheer en grondgebruik. Twee uitvoerige casestudies over het ruimtelijke-ordeningsbeleid van de stad Bandung en de provincie West-Java (het gebied waar Moeliono ook altijd heeft gewoond en dus veel kennis over heeft) tonen duidelijk aan dat de positie van de ruimtelijke ordening in de besluitvorming over grondverwerving en grondgebruik voor ontwikkelingsprojecten nog erg zwak is, evenals de rechtsbeschermingspositie van de burger. Deze uitkomsten staan in schril contrast met het concept 'negara hukum', dat inhoudt dat de bewegingsruimte van de overheid is beperkt door de wet en dat de overheid de burger moet beschermen en dienen (rechtsstaat, *rule of law*). Dit concept is voor de onderzoeker het leidend perspectief in zijn dissertatie.

Voor een goed begrip van de dissertatie volgt hier eerst enige algemene informatie over de in Indonesië in gang gezette politiek-bestuurlijke veranderingsprocessen na de val van het Soeharto-regiem in 1998. Indonesië is in 1945 na een eeuwenlange koloniale overheersing door Nederland een onafhankelijke republiek geworden, aanvankelijk onder president Soekarno en daarna vanaf 1965 tot 1998 onder president Soeharto. Het Soehartotijdperk (bekend als de Nieuwe Orde) kan worden getypeerd als een periode waarin het leger een centrale positie vervulde in het landsbestuur, dat te kenmerken was als een centralistisch en autoritair staatsbestel. In die periode was het beleid tamelijk eenzijdig gericht op snelle economische groei, hetgeen onder meer tot uitdrukking kwam in grootschalige exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, een explosieve groei van de steden en mede in samenhang daarmee de uitvoering van grote infrastructuurprojecten, zoals de aanleg van wegen, stuwdammen, irrigatiesystemen, elektriciteitscentrales, de ontsluiting van *lowlands*, enzovoort. Met de val van president Soeharto in 1998 startte het land met een bestuurlijk hervormingsproces (Reformasi) met de volgende speerpunten: versterking democratie, versterking positie decentrale overheden en versterking positie burgers bij de overheidsbesluitvorming (participatie). Het belangrijkste wettelijke voertuig voor dit veranderingsproces vormde de in 1999 tot stand gekomen (en in 2001 ingevoerde) regionale-autonomiewetgeving. Die voorzag in vergaande decentralisatie van bestuurlijke verant-

woordelijkheden (en bijbehorende financiën) naar de districten en de steden. De positie van de provincies was in de nieuwe structuur bewust zwak gehouden, omdat te vergaande autonomie van de provincies een bedreiging zou kunnen vormen voor de eenheidsstaat Indonesië. Een herziening van de regionale-autonomiewetgeving in 2004 repareerde de te ver doorgeschoten decentralisatie enigszins door enige versterking van de positie van de centrale overheid en ook van de provincies (met name de rol van de provincie als vertegenwoordiger van de centrale regering in de regio). Parallel aan de ontwikkeling van de algemene decentralisatiewetgeving vonden in verschillende beleidssectoren (zoals water, bosbouw, mijnbouw en ook ruimtelijke ordening) initiatieven plaats om de bestaande wetgeving in overeenstemming te brengen met de nieuwe decentralisatiewetgeving. Kenmerkend voor die nieuwe wetgeving is dat ook gepoogd wordt een stukje van de oude macht van de centrale overheid terug te winnen (recentralisatie). Dat geldt ook voor de in de dissertatie centraal staande nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, die in 2007 tot stand is gekomen. Het zal niet verbazen dat het resultaat van dit alles is dat Indonesië thans in een bestuurlijke transitiefase verkeert met nog veel verwarring en onduidelijkheid over de taakverdeling tussen de centrale overheid en regionale/lokale overheden.

En dan nu de inhoud van de dissertatie.

De eerste twee hoofdstukken hebben een meer algemeen en inleidend karakter. In het eerste hoofdstuk staat het theoretisch kader centraal. Dat kader is de reeds in de Constitutie van 1945 verankerde rechtsstaatsgedachte (negara hukum), die garanties moet scheppen dat de verschillende overheidsinstanties bij de uitvoering van hun (in wetten vastgelegde) taken en bevoegdheden hun macht niet misbruiken. Er moet dus bij de taakuitoefening altijd (dus ook bij de besluitvorming over inrichting en beheer van de ruimte) sprake zijn van een evenwicht tussen de behartiging van de algemene/publieke belangen aan de ene kant en de behartiging van de individuele belangen van burgers/bedrijven aan de andere kant. Hoofdstuk 2 geeft een algemene schets van Indonesië met informatie over het gebied, de bevolking, het bestuursbestel en het rechtssysteem. Voor mensen die Indonesië niet kennen, bevat dit hoofdstuk nuttige achtergrond- en basisinformatie.

De hoofdstukken 3 en 4 beschrijven de ontwikkeling en de rol van de ruimtelijke-ordeningswetgeving onder het Soeharto-regiem, de periode dus van 1965 tot 1998. Een eerste Wet op de ruimtelijke ordening kwam al tot stand in 1948 onder de naam Stadsvormingsordinantie 1948 (SVO). Dat was nog een Nederlands product, omdat de formele machtsoverdracht pas in 1949 plaatsvond. Deze wet en de daarop gebaseerde Stadsvormingsverordening 1949 (SVV) werden door de nieuwe Indonesische regering in 1949 omgezet in nationale wetgeving en vormden vervolgens de basis voor de verdere stedelijke ontwikkeling. Echter, anders dan de in de SVV en SVO verankerde decentralisatiefilosofie werd de stadsplanning onder de Nieuwe Orde een centralistisch, top-

1. De dissertatie maakt onderdeel uit van een breed onderzoeksprogramma van het Van Vollenhoven Instituut in samenwerking met Indonesische zusterfaculteiten. Het gaat om het zogenoemde INDIRA-programma, dat staat voor: Indonesia-Netherlands studies of Decentralisation of the Indonesian 'Rechtsstaat' and its impact on 'Agraria'. Dit programma, inmiddels afgerond, startte in 2004 met de focus op drie onderwerpen: het effect van de decentralisatiewetgeving van 1999, de hervorming van het grondenrecht en de vorderingen op het gebied van de *rule of law*.

down aangestuurde aangelegenheid met nauwelijks eigen ruimte voor de regionale/lokale overheden en nagenoeg geheel geen aandacht voor participatiemogelijkheden voor burgers in het planningsproces. De basis voor deze aanpak vormden de nationale, op economische groei (urbanisatie, exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen en aanleg van infrastructuur) gerichte ontwikkelingsplannen, waarmee overigens al in 1959 onder Soekarno een begin werd gemaakt. Soeharto zette dat economische groeibeleid verder door en verbreedde het door (op basis van speciale wetgeving) de deur te openen voor buitenlandse investeerders en voor ontwikkelingshulp door buitenlandse donoren. De uitvoering van het economische groeibeleid vond plaats op basis van een sectorale aanpak, waarbij elke beleidssector voor zijn eigen zaak ging. Van een integrale aanpak van de ruimtelijke inrichting en beheer met een coördinerende en sturende rol van de ruimtelijke ordening was geen sprake. Ook de milieudimensie speelde nauwelijks een rol. De totstandkoming van de eerste Wet milieubeheer van 1982 was een vergeefse poging om te komen tot een meer geïntegreerde aanpak. Dat lag ook al min of meer besloten in de systematiek van die wet. Het was een zogenoemde parapluwet, die een aantal principes/beginselen bevatte, die vervolgens in de sectorale wetten geïmplementeerd dienden te worden. Daar kwam weinig of niets van terecht. De wet bleek al snel een papieren tijger te zijn.

Een volgende poging tot een meer geïntegreerde aanpak was de vervanging van de oude SVV/SVO door een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) in 1992 (Law 24/1992). Doel van de WRO was een geïntegreerd en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en van de beperkt beschikbare ruimte, een en ander met inachtneming van het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu. Een ambitieuze doelstelling dus. De in de wet geregelde planningstructuur had een sterk hiërarchisch karakter. Het nationaal ruimtelijk plan was leidend voor de ruimtelijke plannen van de provincies en de provinciale plannen waren vervolgens weer leidend voor de ruimtelijke plannen van de districten/steden. Voorts zou het nationaal ruimtelijk plan een ondeelbaar onderdeel vormen van het nationale langetermijnontwikkelingsplan en daarmee het probleem van de bestaande versnipperde sectorale aanpak oplossen. Het in de WRO van 1992 ontwikkelde planningstelsel pakte in de praktijk anders uit. De bestaande praktijk van een gefragmenteerd beheer van natuurlijke hulpbronnen via sectorale plannen van de verschillende beleidssectoren werd niet doorbroken. Men had zich verkeken op de moeilijkheid om ruimtelijke-ordeningswetgeving te vertalen naar een praktisch uit te voeren ruimtelijk beheer. Met name het ministerie van Bosbouw wilde zijn exclusieve macht over landgebruik in de onder zijn jurisdictie vallende *forestry*-gebieden niet afstaan. Voorts waren de ministeries van Binnenlandse Zaken en Openbare Werken (beide verantwoordelijk voor stadsplanning) niet bereid gemeenten te dwingen hun ruimtelijke-ordeningsplannen aan te passen of zelfs maar op te stellen. Dit werd trouwens ook in de hand gewerkt doordat de

WRO zelf overlappende en soms zelfs tegenstrijdige bevoegdheden toekende aan centrale en provinciale overheden op bepaalde specifieke gebieden en in beschermde gebieden. Zo hield de WRO zelf een gefragmenteerde aanpak van ruimtelijke ordening in stand.

De hoofdstukken 5 en 6 gaan over de veranderingen in het ruimtelijk beleid die na de val van het Soehartoregiem in 1998 in gang zijn gezet. Centraal in het veranderingsproces (Reformasi) staat het nieuwe decentralisatiebeleid met vergaande autonomie op regionaal en lokaal niveau, zoals verankerd in de aan het begin van deze boekbespreking al genoemde decentralisatiewetten van 1999 (Law 22/1999 en Law 25/1999). Het bestaande planningstelsel werd door het decentralisatieproces helemaal ingehaald. De focus lag nu bij de districten en die interpreteerden de geïntroduceerde regionale autonomie (ook op het terrein van de ruimtelijke ordening) wel heel letterlijk. Veel districtshoofden gingen geheel hun eigen gang, deden niet of nauwelijks aan burgerparticipatie en trokken zich niets aan van het nationale planningbeleid dat in handen was gebleven van de centrale overheid en nu ook wettelijk was verankerd in de National Development Program Act (Law 25/2000). Ook de provincies konden niet bijsturen, omdat hun (toezichts)rol en positie waren gemarginaliseerd. Met de wijziging van de decentralisatiewetgeving in 2004 (Law 32/2004 en Law 33/2004) probeerde de centrale overheid een nieuwe balans te vinden in de taakverdeling tussen Rijk, provincies en districten/steden. In het verlengde daarvan werd ook de WRO 1992 enige jaren later in 2007 vervangen door een geheel nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Law 26/2007). Deze wet herstelde de hiërarchische planstructuur en daarmee de macht van de centrale overheid. Hoewel dit deels op gespannen voet stond met de decentralisatiegedachte, werd de rechtvaardiging daarvoor gezocht in de noodzaak van het voortbestaan van Indonesië als een eenheidsstaat. Vanaf nu is de nadruk (mijns inziens terecht) weer komen te liggen bij een centraal aangestuurde ruimtelijke planning en inrichting ten behoeve van de economische ontwikkeling van het land. De komende jaren zal moeten blijken of de nieuwe planstructuur ook daadwerkelijk zal leiden tot een meer geïntegreerde besluitvorming rond ruimtelijke-inrichtingsprojecten.

De in de hoofdstukken 3 tot en met 6 van de dissertatie geschetste ontwikkelingen worden onderbouwd in een tweetal uitvoerig gedocumenteerde casestudies. Daarover gaan de hoofdstukken 8 en 9. Voor een goed begrip van het vergunningverleningsproces in deze beide cases gaat Moeliono eerst in hoofdstuk 7 in meer algemene zin in op de onderlinge verhouding van de vergunningstelsels van de sectorwetgeving aan de ene kant en die van de ruimtelijke-ordeningswetgeving aan de andere kant. Het komt erop neer dat er sprake is van een complex netwerk van vergunningen en bindende aanbevelingen die richting geven aan ruimtelijke-ordeningsplannen en daarmee landaankoop en landgebruik voor ontwikkelingsprojecten mogelijk maken. De bewoners in het betrokken gebied leggen vaak het loodje, omdat hun

juridische positie door het ontbreken van heldere landcertificaten heel zwak is. De beschikbare ruimte voor een boekbespreking laat niet toe om de beide cases hier verder inhoudelijk te bespreken. Volstaan moet worden met de constatering dat Moeliono daarmee helder heeft uiteengezet hoe gefragmenteerd de besluitvorming rond ruimtelijke-inrichtingsprojecten in Indonesië is georganiseerd, hoe zwak de sturende rol van de ruimtelijke ordening daarin is, en hoe zwak ook de positie van burgers in dit hele proces is.

Hoofdstuk 10 ten slotte bevat de conclusies van het onderzoek. Daarin zegt Moeliono dat het hem in zijn onderzoek niet alleen ging om de vraag of de planning en uitvoering van door de overheid in het kader van het economisch groeibeleid geïnitieerde ruimtelijke-inrichtingsmaatregelen in overeenstemming zijn met de formele wet- en regelgeving. Minstens zo belangrijk is of de bestaande wetgeving is gebruikt om tot rechtvaardige besluiten te komen conform het concept ‘negara hukum’ (rechtsstaat). Het zal duidelijk zijn dat zijn oordeel over deze laatste vraag negatief is en dat zijn slotconclusie is dat Indonesië nog een lange weg te gaan heeft. Op basis van mijn eigen ervaringen in de afgelopen jaren bij de ondersteuning van de modernisering van de Indonesische waterwetgeving (waarbij ook de relatie met aanpalende beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening, de aandacht had) kan ik zijn conclusies geheel onderschrijven.

Aan het slot van deze boekbespreking kan de vraag worden opgeworpen in hoeverre Nederland met zijn lange ervaring op het gebied van ruimtelijke ordening een ondersteunende rol zou kunnen spelen bij de verdere verbetering van de rol en positie van de ruimtelijke ordening in Indonesië. Mijns inziens biedt de recent vernieuwde samenwerkingsovereenkomst tussen het Nederlandse ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Indonesische ministerie van Public Works (waarin ook *spatial management* is ondergebracht) daarvoor goede kansen. Immers, in de nieuwe Memorandum Of Understanding (MOU) is naast de inhoudelijke thema's water en veiligheid, water en voedsel, en drinkwater en sanitatie nu ook het crosscutting thema ‘governance’ expliciet opgenomen. De in de afgelopen jaren in het kader van de MOU uitgevoerde (studie)projecten hadden veelal nog een hoog technisch gehalte. Met de nieuwe MOU is een goede basis geschapen voor een bredere, meer integrale benadering. Dat de ruimtelijke ordening daarin ook moet worden meegenomen, heeft de dissertatie van Moeliono duidelijk aangetoond.