

**V 34
1983**

Planning als onderneming

Voorstudies en
achtergronden

**P. den Hoed
W.G.M. Salet
H. van der Sluijs**

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 584100 toestel 4452/4454

's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1983

VOORWOORD

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in zijn werkprogramma voor de Tweede Raadsperiode (1978 — 1982) een rapport over planning in het openbaar bestuur aangekondigd. Ten behoeve van dit rapport verscheen in 1980 de voorstudie 'Benaderingen van planning' van de hand van prof.dr. P. Thoenes, prof.mr. R.J. in 't Veld, dr. I.Th.M. Snellen en prof.dr. A. Faludi. In het voorwoord van die voorstudie kondigde ik aan, dat de Raad in zijn vervolgstudie vooral aandacht zou besteden aan twee aspecten van planning: enerzijds haar oriëntatie op het bereiken van bepaalde doelstellingen of het oplossen van bepaalde problemen en anderzijds haar sterke betrokkenheid op de maatschappelijke omgeving, wier invloed zij ondergaat en die zij zelf ook weer beïnvloedt. Met deze aankondiging werd, hoe summier ook, afstand genomen van vormen van planning, die het vooral zoeken in procedures van coördinatie binnen de overheid, zonder veel materiële gerichtheid en maatschappelijke gevoeligheid.

De desbetreffende studie ligt thans voor. Van drie invalshoeken uit, te weten een macro-sociologische, planningtheoretische en bestuursrechtelijke, verkent zij de problemen die de huidige planning kenmerken. De analyses voeren tot de conclusie, dat de overheidsplanning zich te sterk door de tijdsomstandigheden laat meeslepen: nu onder invloed van de crisis de verzorgingsstaat onder druk staat en er zich geen tot de verbeelding sprekende nieuwe doelstellingen voordoen, kruipt de planning in haar schulp en wordt zij overwegend procedureel. In de planningstheorie krijgt de instrumentele oriëntatie — die op zichzelf onontbeerlijk is voor elke wijze van planning — een al te grote aandacht: haast uitsluitend wordt nog gedacht in termen van samenhang, coördinatie, management, efficiency enzovoorts. In het bestuursrecht tenslotte domineert de belangstelling voor het verschaffen van een wettelijke basis aan procedurele planstelsels.

In menig opzicht vormt de oplossingsrichting die de auteurs zien voor de problemen van de tekortschietende overheidsplanning het contrapunt van deze bevindingen. Zij zien overheidsplanning als een vorm van doelgericht ingrijpen in het maatschappelijke verkeer in het besef, dat de planning zelf onderdeel is van dit maatschappelijke verkeer. Wil planning werken, dan moet zij de samenleving de mogelijkheid bieden hierop direct in te spelen, een basis bieden om concreet gevoelde verwachtingen en wensen te verwerkelijken, op de maatschappelijke verhoudingen normerend en intermediërend invloed uit te oefenen en zo'n inzicht verschaffen in opvatting en positie van de overheid dat men hierop kan reageren. Planning krijgt zo ook buiten het huis van de overheid een markant profiel: zij is nabij, zij berust op duidelijke inzichten en overwegingen, zij heeft een doel, zij beïnvloedt verhoudingen en zij is zo nodig vatbaar voor direct verweer. Zo kan zij (weer) gaan leven.

Deze studie heeft twee hoofdtekken: probleemverkenning en richtingwijzer. Het bleef in deze Raadsperiode nog buiten bereik, de oplossingsrichtingen te vertalen in concrete beleidsaanbevelingen voor een aantal sectoren van overheidsbeleid. Nu de Raad hierdoor moest afzien van het uitbrengen van een rapport aan de Regering, stemt het hem tot voldoening, dat dank zij de grote inzet van de auteurs — allen stafmedewerkers van de Raad — toch publikatie van de bevindingen in de vorm van deze voorstudie mogelijk bleek te zijn.

Th. Quené,
voorzitter

januari 1983

INHOUDSOPGAVE

	WOORD VOORAF VAN DE AUTEURS	7			
1.	INLEIDING	9	5.	PLANNING TUSSEN WET EN RECHT	106
2.	DE PLAATS VAN DE OVERHEIDS- PLANNING BINNEN ENKELE TIJDSBEELDEN	15	5.1	Inleiding	106
2.1	Inleiding	15	5.2	Planning en recht; een verkenning van verhoudingen	108
2.2	1960: verzuilde verhoudingen in de welvaartstaat	15	5.3	Ontwikkelingen rond de wetgeving	112
2.3	1970: democratisering in de actieve samenleving	20	5.4	Ontwikkelingen in de bestuursrechtelijke praktijk	120
2.4	1980: de zorg om eigenmachtig gedrag in een onzekere verzorgingsstaat	26	5.5	Planning, wet en recht; een plaatsbepaling	130
2.5	Het administratieve karakter van de overheidsplanning	33	5.6	De positie van het bestuur bij planning	138
			5.7	De positie van de rechter bij planning	142
			5.8	De positie van de wetgever bij planning	144
3.	BESTUURSCENTRISME ALS PROBLEEM VAN OVERHEIDSPLANNING	35	6.	AFSLUITING; PLANNING ALS ONDERNEMING	153
3.1	Inleiding	35			
3.2	De instrumentele oriëntatie van planning <i>Ontwikkelingen in de praktijk</i>	36			
	<i>Theoretische ondersteuning van de praktijk</i>	38			
3.3	Het probleem van de Archimedische positie	42			
3.4	Het planstelsel van de ruimtelijke ordening	44			
3.5	Het planstelsel van het specifieke welzijn	49			
3.6	Tot slot	56			
4.	PLANNING IN MAATSCHAPPELIJK HANDELINGSPERSPECTIEF	58			
4.1	Inleiding	58			
	<i>Definitie van planning</i>	59			
	<i>De opzet van het hoofdstuk</i>	60			
4.2	Een maatschappelijk handelingsperspectief voor overheidsplanning	61			
	<i>Consequenties van het handelings- perspectief voor overheidsplanning</i>	66			
4.3	De maatschappelijke werking van overheidsplanning	67			
	<i>Planning als avontuur</i>	68			
4.4	Drie denkrichtingen met betrekking tot planning	75			
	<i>Het voluntarisme in het planningdenken</i>	76			
	<i>Het structuralisme in het planningdenken</i>	79			
	<i>Het relativisme in het planningdenken</i>	82			
4.5	Planning in maatschappelijk handelings- perspectief	87			
	<i>Positiegebondheid van overheidsplanning</i>	89			
	<i>Sociale orde en maakbaarheid</i>	90			
	<i>Planning en regels</i>	92			
	<i>Het gebruik van kennis bij planning</i>	94			
	<i>Planning en bestuurlijke organisatie</i>	98			
	<i>Planning en de planstelsels: ruimtelijke planning en welzijnsplanning</i>	100			

WOORD VOORAF VAN DE AUTEURS

De voor U liggende studie is tot stand gekomen binnen het verband van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, als uitvloeisel van het in het werkprogramma voor de tweede Raadsperiode opgenomen project Openbaar bestuur. Dit project omvatte naast een studie naar planning ook een studie naar zelfstandige bestuursorganen, waarvan binnenkort overzichten zullen worden gepubliceerd onder de titel 'Periferie van de Centrale Overheid'. Het project stond van januari 1979 tot september 1981 onder voorzitterschap van mr. M. Scheltema en hiervoor en hierna onder voorzitterschap van ir. Th. Quené, de voorzitter van de WRR. Aangezien een theoretische verkenning van de planning-problematiek gewenst bleek, heeft de Raad adviezen ingewonnen van dr. A. Faludi, dr. H.R. van Gunsteren, mr. H. Hofhuis, dr. I.Th.M. Snelten, dr. P. Thoenes en dr. R.J. in 't Veld. Dit heeft mede geresulteerd in de voorstudie 'Benaderingen van planning' die in 1981 in de WRR-reeks 'Voorstudies en achtergronden' is verschenen. In het voorjaar van 1982, op een moment dat nog niet bekend was in welke vorm deze studie gepubliceerd zou worden, is door de voorzitter van de Raad het commentaar op de destijds voorliggende tekst ingewonnen van de volgende personen: mr. A.M. Donner, mr. Ch.J. Enschedé en mr. J.M. Polak.

In verband met de behandeling van deze studie als Raadsproject zijn de auteurs veel dank verschuldigd aan de Raadsleden en de medewerkers van het bureau van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dit geldt in het bijzonder voor ir. Th. Quené en mr. M. Scheltema, evenals voor de hiervoor met name genoemde personen van buiten de Raad aan wie advies en commentaar is gevraagd.

P. den Hoed, projectsecretaris
W.G.M. Salet
H. van der Sluijs

januari 1983

1. INLEIDING

Deze studie verkent problemen van overheidsplanning vanuit de gedachte dat overheidsplanning die erop gericht is om in het maatschappelijk verkeer in te grijpen, zich niet buiten, maar binnen het maatschappelijk verkeer bevindt. De verkenning vindt plaats langs lijnen van drie op elkaar betrokken invalshoeken, respectievelijk een macro-sociologische, een planningtheoretische en een juridische.

1.1 Met planning beoogt de overheid zo doelgericht mogelijk in te grijpen in de sociale werkelijkheid. Dit gebeurt thans vooral met nota's, al dan niet wettelijke regelingen en zogeheten plansystemen, waarin informatieverzameling, besluitvorming en juridische en financiële instrumenten aan elkaar zijn gekoppeld. Binnen de rijksoverheid, waar in deze studie vooral de nadruk op ligt, komt men ze steeds meer tegen. Bij de op planning gerichte regelingen en nota's en vooral bij de plansystemen wordt het als een probleem ervaren dat de steeds grotere inzet van tijd, mankracht en geld om zo doelgericht mogelijk te kunnen handelen, hier in de praktijk niet toe leidt. Gesteld wordt wel dat dit komt omdat de overheidsplanning nog onvolledig is, vergeleken met de ingewikkelde samenleving. Tezeldertijd wordt geklaagd dat zulk een volledigheid nooit bereikt zal worden, terwijl de overheid in haar poging hiertoe een enorme bureaucratisering veroorzaakt van haar eigen activiteiten en van die van anderen. De nadelige gevolgen zouden hierbij voelbaar zijn in de politieke en economische ontwikkeling van de Nederlandse samenleving.

Aldus ontstaat het beeld van een dilemma. Enerzijds eist de complexiteit dat de overheid steeds vollediger gaat plannen, maar anderzijds is de complexiteit van dien aard dat de overheid niet anders lijkt te kunnen plannen dan door maatschappelijke processen te bureaucratiseren. Zoals ook bleek uit de WRR-voorstudie 'Benaderingen van planning', draagt dit dilemma in belangrijke mate bij tot een besef van crisis in de overheidsplanning. Zo gesteld is er immers geen bevredigende uitweg uit het probleem. Men lijkt in het dilemma te moeten kiezen. Maar hierbij is het onvermijdelijk om zich op een absoluut standpunt te stellen en in de aloude — en thans weer zeer actuele — ideologisch geladen controverse te vervallen over de vraag naar de noodzaak van meer of minder overheidsbemoeienis met het maatschappelijk leven.

In deze studie wordt geen antwoord gezocht binnen het genoemde dilemma, uitmondend in suggesties voor meer of minder overheidsbemoeienis. Dit dilemma zelf en de vraag onder welke centrale veronderstelling hiervan sprake is vormt het aangrijpingspunt. Het antwoord dat hierop in deze studie gegeven wordt is dat het dilemma alleen dan aanwezig is wanneer de overheidsplanning wordt benaderd als een verschijnsel dat zelf geen deel uitmaakt van de maatschappelijke handelingsprocessen. Dan wordt de overheidsplanning in haar betrekkelijke eenvoud gesteld tegenover de veelzijdige en ingewikkelde handelingspraktijk die zij wil beheersen. Het dilemma behoeft echter niet aanwezig te zijn wanneer uitgegaan wordt van de veronderstelling dat de overheidsplanning zelf ook deel uitmaakt van de maatschappelijke handelingsprocessen die ze vanuit haar positie wil conditioneren.

Voor de praktijk van de overheidsplanning in de zin van het zo doelgericht mogelijk ingrijpen in het maatschappelijk verkeer, doet zich dan de vraag voor of deze niet te veel is opgezet vanuit de bovengenoemde veronderstelling. Komt, met andere woorden, in de huidige planningpraktijk wel tot uitdrukking dat deze ook zelf deel moet uitmaken van het maatschappelijk verkeer, waarbinnen beantwoord kan worden aan die in de maatschappij levende verwachtingen, waarvoor de politiek verantwoordelijkheid neemt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is in deze studie een eerste begripsmatige uitwerking gegeven van wat een handelingsperspectief voor overheidsplanning wordt genoemd. Hiermee wordt een ontleding beoogd van de kenmerken van planning met het oog op de werking van maatschappelijke handelingsprocessen; planning

is hiervan een bijzondere vorm.

1.2 Een eerste kenmerk van overheidsplanning als onderdeel van het maatschappelijk verkeer betreft de voorwaarde dat, wil een overheidshandeling hierin kunnen werken, deze niet het persoonlijk bezit kan zijn van de overheid maar een herkenbare gebeurtenis moet zijn die uitnodigt tot verder handelen. Het overheidshandelen moet om zo te zeggen de kans bevatten op volgende, hierop betrokken, handelingen van anderen. In dit proces worden de handelingen van de één door de ander gebruikt en verwerkt: de één wordt dan door de ander aan zijn handelingen gebonden zodat deze en gene nieuwe elementen aan voorgaande handelingen kunnen worden toegevoegd. Van een maatschappelijk verkeer is immers alleen sprake wanneer men vanuit verschillende posities - zoals die van de overheid, bedrijven, en particuliere instellingen - handelingen op een zodanige manier op elkaar betreft dat men hier over en weer wat mee kan doen. Bij planning zal dit vaak inhouden dat aan anderen een uitdaging wordt gesteld, een beroep wordt gedaan op mogelijkheden tot handelen in de praktijk; handelen dat meer doelgerichte en systematische inspanning, meer uitstel van directe behoeftebevrediging en meer verbeeldingskracht vereist om nieuwe kansen te grijpen dan menige andere vorm van handelen.

Een tweede kenmerk van overheidsplanning als onderdeel van het maatschappelijk verkeer is de voortdurende beproeving van wegen om de spanning tussen 'sein und sollen', die in de maatschappelijke situatie besloten ligt, te overwinnen. Met planning worden de spanningen tussen enerzijds de verwachtingen die mensen hebben op grond van bestaande verhoudingen en anderzijds verwachtingen over gewenste maar niet aanwezige verhoudingen, omgezet in nieuwe handelingen om te zien wat ze opleveren. Bestaande verhoudingen met bijbehorende normen worden hierbij gebruikt voor nieuwe doeleinden. De bestaande verhoudingen verschaffen aan het handelingsproces een berekenbaarheid en vertrouwelijkheid waardoor gericht handelen mogelijk blijft. Achteraf zal dan vaak worden geconstateerd dat tijdens het handelingsproces bestaande normen een andere betekenis hebben gekregen en de verhoudingen in feite zijn veranderd.

Een derde kenmerk van overheidsplanning als handelen binnen het maatschappelijk verkeer is haar conditionerende en intermediaire betekenis binnen de maatschappelijke verhoudingen. De maatschappelijke verhoudingen worden gekenmerkt door het bestaan van normen, waardoor men zich in het onderlinge verkeer laat leiden. Dit geldt voor alle maatschappelijke verhoudingen of het nu bedrijfsverhoudingen, arbeidsverhoudingen of bestuursverhoudingen betreft. Meestal wordt er in het handelen met normen vanzelfsprekend omgegaan. Men wordt zich van het bestaan van normen pas goed bewust wanneer ze niet worden nageleefd en wanneer dus niet uitkomt wat men denkt van elkaar te mogen verwachten. Juist met het oog op deze situaties en om haar betrokkenheid bij normatieve aspecten van handelingsprocessen in het algemeen tot uitdrukking te brengen, zijn aan de overheid in de loop der geschiedenis onder bepaalde voorwaarden handelingsbevoegdheden toegekend. Deze voeren uiteindelijk terug op de kans om in bepaalde verhoudingen de normen die in de maatschappij een bindende betekenis hebben gekregen, in laatste instantie met geweld af te dwingen.

Gezien vanuit het handelingsperspectief neemt de overheid hierbij een intermediaire positie in. Zij staat als het ware als derde partij in de verhoudingen tussen andere partijen: tal van individuen, groepen en instellingen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar wanneer werknemers bindende regels van de overheid verwachten die de werkgevers bepaalde handelingsmogelijkheden ontnemen en werkgevers van de overheid kunnen verwachten dat ze zal toezien op handhaving van bestaande regels. De kans die zo aan het overheidshandelen geboden wordt, komt in dit geval voort uit de verhouding werknemers-werkgevers en moet wanneer zij genomen wordt, leiden tot handelingen die betrokkenen van de overheid

mochten of konden verwachten gezien de positie van de overheid, zoals die mede is gevormd door haar handelingen in vorige en vergelijkbare situaties.

Ten slotte is kenmerkend voor de overheidsplanning als onderdeel van het maatschappelijk verkeer dat deze zich afspeelt op het snijvlak van staatkundige en andere maatschappelijke verhoudingen. De staatkundige verhoudingen worden gevormd door een groot aantal in de loop der geschiedenis gegroeide normen die de bevoegdheden van de overheid in de verhouding tot de burgers en die van de verschillende overheidsorganen onderling regelen. Burgers moeten kunnen verwachten dat overheden zich houden aan de regels van het maatschappelijk verkeer door met name hun bevoegdheden - niet meer en niet minder — te gebruiken. Overheidsorganen moeten zich voorts rekenschap geven van hun onderlinge positie. Dit geldt bijvoorbeeld de regering ten opzichte van het parlement, het rijk ten opzichte van gemeenten en politieke organen ten opzichte van de rechterlijke macht. Deze staatkundige verhoudingen — tussen overheid en burgers en tussen overheidsorganen onderling — ondergaan de invloed van de voortdurende spanning tussen de bestaande maatschappelijke situatie en de in de maatschappij gewenste wijzigingen hierin. Deze spanning dwingt de overheid tot handelen; handelen dat mogelijk is dankzij de veelzijdigheid van de verhoudingen in en rond de overheid.

1.3 Bezieet men tegen deze achtergrond de praktijk van de recente planning, waarvan toch zou mogen worden verwacht dat zij als een vorm van overheidshandelen zou zijn opgezet, dan moet worden geconstateerd dat deze planning vaak niet tot het gewenste handelen leidt. Dit is geen nieuwe constatering. De gangbare probleemdefinitie is dat dit voortkomt uit gebreken in de overheidsinstrumenten. Deze zouden nog onvolledig zijn en de planning zelf zou nog niet voldoende zijn georganiseerd. Op grond hiervan wordt de aandacht geconcentreerd op de verdere vervolmaking van het eigen instrumentarium. Maar in tegenstelling tot de verwachtingen lijkt deze wijze van denken en doen de planning steeds verder af te voeren van het doel waar het uiteindelijk om begonnen was: namelijk het doelgericht handelen.

Zo gaat het inhoudelijk geven van richting voor een belangrijk deel op in het perfectioneren van bestuursinstrumenten, terwijl deze vorm van planning de overheid naar buiten toe vrijwel niet verplicht. Concrete aangrijpingspunten ontbreken om de overheid aan een bepaald handelen te binden. In de zich sterk uitbreidende circuits van beleidsvoorbereiding, die zo typerend lijken voor de hier bedoelde vormen van overheidsplanning, dreigt het eigenlijke overheidshandelen steeds meer naar de achtergrond te verschuiven.

Onbewust worden planstelsels, afzonderlijke planmatige handelingen en zelfs de organisatie van de overheid zo ontworpen alsof de overheid het middelpunt is waarom de wereld draait. Dit wordt in deze studie bestuurscentrisme genoemd. Centraal staat hierin de gedachte dat als de overheid nu maar overzicht heeft van de ontwikkeling van de samenleving, de juiste overheidsstrategie wel zal volgen die de wereld de goede richting op beweegt. Dit betekent dat de overheid in de planning gezien wordt als een actor die buiten de maatschappelijke handelingsprocessen staat, als ging het om een persoon die alleen of samen met andere personen verantwoordelijk is voor het besturen van de maatschappij. Zo opgevat kan de overheidsplanning vrijwel gelijk worden gesteld met het organiseren van middelen voor het bereiken van een doel. Het gevolg is echter dat de plaats van de overheid binnen het maatschappelijk verkeer in de planning wordt versimpeld tot een verhouding tussen bestuurders en bestuurden. De handelingswerkelijkheid met haar veelzijdige verhoudingen tussen de partijen in het maatschappelijk verkeer en hierbij behorende spanningen en verwachtingen over, en kansen op, overheidshandelingen vallen zo buiten het vizier van de overheidsplanning.

De antwoorden op de behoefte aan effectief handelen zoekt de overheid dan automatisch in haar interne functioneren. In de steeds uitgebreidere planningstructuren binnen de overheid raakt de maatschappelijke handelingspraktijk echter zo nog verder buiten het gezichtsveld. Zo gezien werkt het bestuurscentrisme van de overheidsplanning een afname van handelingsmogelijkheden van de overheid in de hand en draagt het zo de kiemen in zich van een zichzelf versterkend proces van enerzijds groei van de overheidsplanning en anderzijds afnemende kansen op verwerkelijking.

In de volgende hoofdstukken wordt aangegeven hoe gangbare probleemstellingen inzake planning vanuit deze kritiek kunnen worden omgezet in nieuwe probleemstellingen en in een andere kijk op planning. Het gaat hierbij primair om een verruiming van het perspectief op planning; concrete beleidsaanbevelingen worden slechts zijdelings gedaan. Eerst wordt de aandacht gericht op de lessen die getrokken kunnen worden uit een typering van planning binnen verschillende tijdsbeelden, waarna achtereenvolgens aan de orde komen een schets van het bestuurscentrisme in de huidige planning, een formulering van het planningbegrip vanuit een referentiekader van maatschappelijke handelingen, en de verhouding tussen planning en recht, met name het bestuursrecht. Steeds worden gedaanten van planning in woord en daad geplaast tegen de achtergrond van planning als onderdeel van het sociaal verkeer. Het betreft hier een interdisciplinaire analyse waarin getracht wordt vanuit macro-sociologisch, planningtheoretisch en juridisch oogpunt dezelfde lijnen te trekken.

1.4 In hoofdstuk 2 wordt nagegaan hoe in de overheidsplanning met de problemen van het recente verleden is omgegaan, nu de planning thans minder doelstellend is geworden en meer in het zogenaamde overheidsinstrumentarium is ingebed. Geconstateerd wordt dat de organisatie van de planning binnen de overheid niet synchroon verloopt met de institutionalisering van de overheidsplanning als onderdeel van het maatschappelijk verkeer. Dat de overheidsplanning thans de vorm aanneemt van een besluitvormingsstelsel met de overheid als middelpunt, hangt samen met de rond 1980 veel voorkomende definiëring van maatschappelijke problemen in instrumentele termen; zoals ook de doelstellende planning van rond 1970 aansloot bij de toenmalige definities van maatschappelijke problemen. Het feit dat de overheidsplanning sterk beïnvloed is door het telkens wisselende maatschappelijke klimaat, duidt op een gebrek aan een in de samenleving verankerde identiteit van de planning, waardoor deze te veel haar anti-cyclische betekenis verliest.

1.5 In hoofdstuk 3 wordt de paradox van meer overheidsplanning en minder beheersing mede aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden nader toegelicht. Hierbij komen met name de Kaderwet Specifiek Welzijn en de nationale ruimtelijke planvorming aan de orde. Gewezen wordt op het verschijnsel dat de overheidsplanning steeds meer in zichzelf verwickeld raakt, doordat er — meestal onbewust — van uit wordt gegaan dat de overheid als het ware een vaste positie bezit van waaruit zij om zo te zeggen de wereld kan bewegen; de zogenaamde Archimedische positie. Dat dit verschijnsel zich voordoet is te begrijpen uit een samenloop van omstandigheden. De planning begint zich tot een zelfstandige professie te ontwikkelen. Dat gaat vooral gepaard met een uitwerking van theorieën rond het planninginstrumentarium, waarbij planning meestal impliciet wordt benaderd als een neutraal instrument dat de gebruiker vrij kan hanteren. En bovendien heeft het bestuur in de staatkundige verhoudingen thans zo'n gewicht gekregen dat het er — vooral vanuit het bestuur zelf gezien — op kan gaan lijken alsof de wereld hier om draait.

1.6 In hoofdstuk 4 wordt in vervolg op hoofdstuk 3 een nadere uitwerking gegeven van het referentiekader van handelingen in het maatschappelijk verkeer, dat hiervoor reeds werd aangestipt. Op grond hiervan

wordt de definitie van planning als handelen binnen het maatschappelijk verkeer nu in haar volledigheid omschreven als *het proces dat erop is gericht om binnen een samenspel van verhoudingen doelgerichte en weldoordachte handelingspatronen te vestigen op zodanige wijze dat ze aansluiting vinden in de bestaande handelingspraktijk*. In dit licht is planning niet de tegenpool van de markt maar een bepaalde vorm van handelen op de markt van het maatschappelijk verkeer. Planning is in de eerste plaats gericht op resultaat door haar kansen in de praktijk te beproeven; zij is doelgericht en wordt door de sociale verhoudingen en de hierin geldende regels en verwachtingen geleid.

De notie van planning als een patroon van doelgerichte handelingen in sociale verhoudingen wordt toegelicht aan de hand van een drietal denkrichtingen die bepaalde uitgangspunten omtrent de sociale werkelijkheid hanteren, zodat bepaalde aspecten van planning worden geprofileerd. Het betreft respectievelijk het voluntarisme, relativisme en structuralisme in het denken over planning. Grof gezegd accentueert de eerstgenoemde de inzichten over het doelgerichte overheidsontwerp in de planning, de tweede geeft vooral inzichten over de veelzijdigheid van de sociale orde en de begrenzingen van planning, en de laatste richt zich vooral op de bindende macht van sociale verhoudingen en handelingspatronen hierin.

Ten slotte wordt het handelingsperspectief van planning samengevat en vervolgens betrokken op de thema's: organisatie, regels en het gebruik van kennis bij planning. Dit resulteert respectievelijk in eisen van positiebewust handelen, regelgeleid gedrag en het vanuit het handelingsperspectief gebruiken van kennis in processen van planning. Tot slot worden oplossingsrichtingen gesuggereerd voor de in hoofdstuk 3 geanalyseerde problemen van de nationale ruimtelijke planning en de voorgestelde planstructuur voor het specifiek welzijn.

1.7 De lijn van hoofdstuk 4 wordt in hoofdstuk 5 doorgetrokken naar de juridische gedaanten van de overheidsplanning. In dit hoofdstuk valt evenwel het accent op de manier waarop in de bestuursrechtelijke praktijk het doelgericht handelen van wetgever en bestuur aan bindingen wordt onderworpen. Juist in dit opzicht breekt zich het ontbreken van een voor het vraagstuk van planning en recht adequate wetgevingstheorie. Zoals planning veelvuldig wordt beredeneerd vanuit een schijnbaar autonome stuurpositie van de overheid, bestaat ook de neiging om het recht te begrijpen vanuit de door de overheid uitgevaardigde wetten en besluiten.

Hierdoor wordt het denken over planning en recht vooral bepaald door de ontwikkelingen die in en rond de wetgeving hebben plaatsgevonden, met name door de opkomst van bestuurlijke beleidsvrijheden en door de invloed van het bestuur op de wetgeving. Daarnaast zijn er echter ontwikkelingen in de rechtspraktijk waaruit duidelijk wordt dat hierin wegen zijn gevonden om het verlies aan wetsgebondenheid van het bestuur te compenseren, en dat de wetgever een weliswaar belangrijke, maar toch relatieve rol speelt in de rechtsontwikkeling. Om beide ontwikkelingslijnen in samenhang te kunnen bezien in verband met planning wordt geprobeerd om het perspectief van maatschappelijke handelingen ook toe te passen op het recht. Dit kan dan worden opgevat als een maatschappelijk proces waarin afzonderlijke handelingen normatief worden gebonden aan de verwachtingen die in bepaalde verhoudingen aan handelingspatronen kunnen worden ontleend en die zich in regels laten formuleren.

Kijkt men vanuit het aldus verbrede perspectief op het recht naar wetgeving die in het teken staat van doelgerichte beïnvloeding van de maatschappelijke ontwikkeling, dan blijkt dat wettelijke voorschriften eerst in de praktijk van het maatschappelijk verkeer hun materiële betekenis kunnen krijgen, hetgeen de wetgever afhankelijk maakt van de praktijk die hij wil beïnvloeden. Ook planning die in bestuurshandelingen tot uitdrukking komt en die naar haar aard niet volledig aan voorgegeven regels kan zijn gebonden, zal eerst in de handelingspraktijk aan normen kunnen worden

gebonden. Positiefrechtelijk is zulke rechtsvorming aanwijsbaar rond de beginselen van behoorlijk bestuur. Deze fungeren als aanknopingspunten waarmee regels kunnen worden gedestilleerd uit de patronen die zich in het discretionaire bestuurshandelen aftekenen. In plaats van over beleidsvrijheid, kan aldus beter worden gesproken over een beleidsplicht: het bestuur moet een lijn in zijn handelen aanbrengen en wordt hieraan in beginsel gebonden door het recht. Aan het slot van dit hoofdstuk wordt geprobeerd aan te geven wat het aldus ontwikkelde perspectief op de verhouding tussen planning en recht kan betekenen voor de posities van bestuur, rechter en wetgever.

1.8 Tot slot wordt onderstreept dat deze studie zich niet richt op aanbevelingen voor nieuwe planninginstrumenten. Hoewel het belang van planninginstrumenten niet wordt onderschat, wordt een ruimer planningkader uitgewerkt. Vanuit dit kader wordt geanalyseerd hoe in de overheidsplanning stagnatie optreedt wanneer de zin van de planning aan haar instrumentele aspecten wordt ontleend.

Dit wil overigens niet zeggen dat in deze studie oplossingen voor de gesignaleerde stagnatie in de overheidsplanning worden gezocht in het terugdringen van de rol van de overheid in maatschappelijke processen. Sommigen beredeneren dit als oplossing uit de waarneming van mogelijke verzadigingspunten van beheersing, waarboven het steeds moeilijker zou worden om nog resultaten te behalen. Anderen wijzen er in dit verband op dat het overheidsbeleid wordt overvraagd. Weer anderen benadrukken de hoge kosten van de voortdurende groei van de complexiteit binnen het bestuursapparaat, vergeleken met de tegenvallende baten. Hoewel dergelijke vraagstellingen van betekenis kunnen zijn en zijdelings ook aan de orde komen, heeft deze studie een andere invalshoek.

Omdat het functioneren van de overheid bij planning in deze studie wordt gezien tegen de achtergrond van de werking van maatschappelijke handelingsprocessen, richt de probleemstelling zich niet op voorhand op de vraag of zij niet te veel activiteiten onderneemt om nog effectief te kunnen zijn. Het gaat in deze studie veeleer om de vraag op welke wijze planning ertoe kan bijdragen dat in de maatschappelijke handelingspraktijk beantwoord kan worden aan die in de maatschappij levende verwachtingen waarvoor de politiek verantwoordelijkheid neemt. Dit is derhalve primair een vraag naar de stijl van de planning.

2. DE PLAATS VAN DE OVERHEIDSPLANNING BINNEN ENKELE TIJDSBEELDEN

2.1 Inleiding

De overheidsplanning wordt thans in de regel voorgesteld als een voor de overheidsorganisatie noodzakelijke bestuursmethode van systematisering en coördinatie van het overheidsinstrumentarium. Deze voorstelling van de overheidsplanning wordt mede verdedigd tegen de achtergrond van de lessen die uit de planning in het recente verleden zijn getrokken. Van de overheidsplanning in het verleden wordt gezegd dat deze te los stond van het overheidsbeleid, met name door een onvoldoende op het beleid georiënteerde wetenschappelijke mentaliteit. Bovendien wordt gesteld dat de overheidsplanning zich te veel richtte op het bieden van een blauwdruk van de toekomst. En ten slotte wordt aangevoerd dat ze onvoldoende systematisch was opgezet en zo bijdroeg tot een gebrekkige coördinatie, hoewel het doel juist een betere coördinatie van de overheid zou moeten zijn.

De vraag die hier aan de orde is, is in hoeverre deze typering van de overheidsplanning een uitdrukking is van het overheersende karakter van de maatschappelijke situatie. In het verlengde hiervan ligt de vraag of de les die uit de planning in het verleden wordt getrokken niet te eenzijdig is, omdat deze abstraheert van het samenspel van factoren dat toen het beeld van de werkelijkheid bepaalde en waardoor de toenmalige eisen aan de planning ook beïnvloed zijn. Om deze reden wordt in dit hoofdstuk achtereenvolgens de samenhang geschetst tussen de definitie van overheidsplanning en die van de algemene maatschappelijke situatie van drie peiljaren: 1960, 1970 en 1980. De keuze van deze drie jaartallen is tamelijk willekeurig en vooral bepaald door het feit dat de tientallen in de jaartelling veel beschouwingen opleveren over het tijdsbeeld. De tijdsbeelden zijn analoog van opzet, om onderlinge vergelijking te vergemakkelijken. Ze beginnen met een korte aankondiging. Daarna volgen een schets van de overheidsplanning en van de positie van overheidsorganisaties en vervolgens wordt een indruk gegeven van centrale factoren die het karakter van een bepaalde tijd kenmerken. Deze laatste zijn verdeeld in buitenlands-politieke factoren, sociaal-economische en sociaal-culturele factoren.

In het volgende hoofdstuk wordt het planningsbegrip als zodanig geanalyseerd. Dit hoofdstuk behandelt de overheidsplanning als een uitdrukking van haar omgeving. Dit is van belang voor de vraag naar de maatschappelijke betekenis van planning in het algemeen.

2.2 1960: verzuilde verhoudingen in de welvaartsstaat

2.2.1 Wanneer men zich een beeld probeert te vormen van de overheidsplanning rond 1960, vestigt zich de indruk dat deze wordt gezien als een wetenschappelijk middel. Hierbij speelt de opkomst van het neopositivisme in de sociale wetenschappen een belangrijke rol. De opvatting heerst dat planning betrekkelijk los van de politieke en sociale verhoudingen kan werken, mits zij maar berust op wetenschappelijk getoetste kennis¹. Planning uit zich hierbij vooral in projecties van ontwikkelingen in de economie en in de bevolkingsopbouw. Planning staat aldus vrijwel gelijk aan wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van beleid. Hierbij wordt uitgegaan van onderzoeksvragen die zoveel mogelijk aansluiten bij de praktische problemen bij de uitvoering van de politieke doelstellingen. Richtsnoer hierbij zijn vooral de sociaal-economische doelstellingen van de Sociaal-Economische Raad. Aan de hand van economische modellen lijkt het ook mogelijk om evenwichtsverstoringen vroegtijdig te signaleren. Het wordt mogelijk geacht dat een verdere ont-

¹ F. Hartog, *Democratie en economische planning*, Leiden, Stenfert Kroese, 1959.

wikkeling van met name econometrische methoden tot zodanige inzichten in de toekomst zullen leiden dat ideologische tegenstellingen hun zin verliezen.

Het economisch-technisch optimisme dat veel beschouwingen over planning rond 1960 kleurt, valt te begrijpen tegen de achtergrond van de grootse successen bij de praktische toepassing van kennis van economische en natuurwetenschappelijke aard. Voor de ruimere sociale context waarbinnen de overheidsplanning zich bevindt is een dominante anti politiek-ideologische houding van veel belang. Deze wordt vaak in verband gebracht met het politieke verzet tegen het totalitarisme. Dit wordt zowel ter linker- als ter rechterzijde van het Nederlandse politieke spectrum fundamenteel bestreden. Fascisme en communisme leiden volgens velen tot hetzelfde resultaat: terreur uit naam van het volk. Het hangt mede, maar niet alleen, samen met de koude oorlogstemming die de internationale verhoudingen tekent. Aan de welvaartsstaat wordt het vermogen toegedacht de sociale kwestie, c.q. de klassentegenstellingen in principe te overwinnen en zo de voedingsbodem weg te nemen van de ideologische tegenstelling tussen links en rechts². Sommigen voegen hieraan toe dat ook de in 1960 tot ongekende wasdom gekomen verzuiling de klassentegenstellingen pacificeert omdat ze deze door geloofsovereenstemming doorkruist³. Voor de ruimere sociale context van de overheidsplanning zijn achtereenvolgens de koude oorlog, de economische groei, de welvaartsstaat en de verzuiling van belang.

2.2.2 In de praktijk van 1960 komen vormen van planning voor in het macro-economisch beleid, in bedrijfsmatige overheidsactiviteiten, zoals de PTT en de elektriciteits- en gasvoorziening, bij de defensie, bij de grote infrastructurele werken zoals de Zuiderzeewerken, Deltawerken, en bij omvangrijke stadsuitbreidingen, de wegenbouw en ruilverkavelingen. Onder invloed van de snelle bevolkingsgroei en de onevenwichtige verdeling van de bedrijvigheid over het land (de volle Randstad en 'overig Nederland') wint vooral de ruimtelijke planning aan betekenis. Deze ontwikkelt zich steeds lossers van het waterstaatsbeleid en het volkshuisvestingsbeleid en krijgt een algemener karakter. De gedachte aan een algemene planning ten behoeve van de Nederlandse samenleving lijkt rond 1960 meer te worden opgepakt door de Rijksdienst voor het Nationaal Plan — de latere Rijks Planologische Dienst — die in 1960 de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening publiceert. Het nijpende bevolkingsvraagstuk bevat hiertoe een stimulans.

Het Centraal Planbureau waarop velen ook deze gedachte aan een algemene planning hadden geprojecteerd is in 1960 een bureau dat zich vooral richt op economische modelstudies en hierop gebaseerde prognoses. In dit opzicht heeft het een duidelijke identiteit en internationale faam verworven. In een ander opzicht is er van economische planning nauwelijks sprake. Men kan zelfs stellen dat rond 1960 een deel van de economische planning van enige tijd hiervoor verdwenen was. Als zodanig kunnen worden genoemd de industrialisatienota's van het begin van de jaren vijftig en wellicht ook andere elementen uit het beleid in de naoorlogse opbouwperiode die betrekking hadden op regulering van het economisch leven. Eerder was ook de hoop gekoesterd dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een belangrijke rol kon spelen in de economische planning. Maar in 1960 blijken de verwachtingen hieromtrent — afgezien van de instelling van met name de Sociaal-Economische Raad — niet te zijn uitgekomen.

Van sociaal-culturele planning is rond 1960 nog geen sprake of het zou moeten zijn dat hiermee de opbouw van een sociaal verzekeringsstelsel wordt bedoeld. In dit opzicht is veel bereikt dat in eerdere tijden als

² D. Bell, *The End of Ideology*, New York, Free Press, 1960.

³ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, Debussy, 1968.

sociaal ideaal gegolden had. Te denken valt aan de Wachtgeld- en Werkloosheidswet, de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Weduwen en Wezenwet.

Ook de bestuurs- of beleidsplanning is in 1960 nog niet aanwezig. Sommigen houden zich weliswaar bezig met de overheidsorganisatie, maar dit geschiedt op beperkte schaal en heeft een nogal economisch-technische inslag. Het gaat om vraagstukken van arbeidsorganisatie, rechtspositie en status van ambtenaren en van doelmatig overheidsbeheer door bevordering van efficiëncy en interne controle⁴. Door de groei van het overheidsapparaat zijn nieuwe intern-organisatorische taken ontstaan in de sfeer van accountancy, personeels- en organisatiebeleid.

2.2.3 Bestuursvraagstukken worden rond 1960 niet of nauwelijks in verband gebracht met de algemene positie van de overheid in de samenleving. Op praktisch niveau lopen de opvattingen omtrent de positie van de overheid in het economisch proces niet sterk uiteen, ofschoon een duidelijk verschil van inzicht naar voren komt over de noodzaak van liberalisatie van de economie in het algemeen en van de landbouw en de woningmarkt in het bijzonder. Confessionelen en liberalen, die dan in de plaats treden van de coalitie van confessionelen en sociaal-democraten, zijn hier voorstander van; de sociaal-democraten tegenstander. De taken van de overheid zijn aanzienlijk uitgebreid en de overheid draagt meer dan tot dan toe medeverantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het bedrijfsleven en de landbouw. De uitbreiding van de overheidstaken manifesteert zich vooral in de groei van de overheidsbedrijven voor de energievoorziening, in de stedebouw en in de infrastructurele werken zoals dijk aanleg, wegenbouw en vernieuwing van het spoorwagennet. De Deltawerken, Zuiderzeewerken, het ontstaan van het Europoort gebied en de wederopbouw van Rotterdam zijn toonaangevend voor de prestaties op dit gebied.

De medeverantwoordelijkheid van de overheid voor het economisch leven komt tot uitdrukking in allerlei nieuwe samenwerkingsvormen. In het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie moet hierbij vooral worden gedacht aan de de Sociaal-Economische Raad en aan het Landbouwschap. Maar de uitvoering van de sociale zekerheid vormt een even frappant voorbeeld van samenwerking tussen overheid en particuliere organisaties van werkgevers en werknemers. De discussie over nieuwe organen tussen overheid en particuliere organisaties, die vooral tussen beide wereldoorlogen gewoed heeft, heeft ook na de Tweede Wereldoorlog een vervolg gekregen⁵. De corporatieve staatsgedachte in enge zin — die uitgaat van door de staat geconditioneerde verhoudingen tussen corporaties (verenigingen, stichtingen) van werkgevers en werknemers binnen de marges van de parlementaire democratie — is rond 1960 voor een deel werkelijkheid geworden. In de praktijk blijkt het nu mogelijk om telkens nieuwe samenwerkingsvormen te vinden. Ook op andere gebieden zoals bij de woningcorporaties en het gesubsidieerde particulier initiatief op het terrein van maatschappelijk werk en volksgezondheid valt op hoezeer particuliere organisaties en overheidsorganen vervlochten zijn.

2.2.4 Opvallende aspecten van de sociale omgeving waarin de overheidsplanning zich rond 1960 bevindt, zijn de vrij snel verkregen welvaart, de tamelijk stabiele maatschappelijke verhoudingen en de aansluiting bij grotere gemeenschappen. Belangrijke industriële ontwikkelingen hebben

⁴ A. van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*, Zeist, De Haan, 1957.

Rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de status van de ambtenaren, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1958.

⁵ A.C. Josephus Jitta, *De corporatieve staatsgedachte in Nederland*, Arnhem, Van Loghum Slaterus, 1936.

P.M. Fortuijn, *Sociaal-economische politiek in Nederland, 1945-1949*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1981.

plaatsgevonden, die sommigen zelfs doen spreken van een nieuwe industriële revolutie. Enkele begrippen komen er aan te pas om de situatie rond 1960 te beschrijven: koude oorlog en aansluiting bij grotere gemeenschappen, economische groei, welvaartsstaat en verzuiling.

De koude oorlog komt met name tot uitdrukking in de vorming van een oostelijk en westelijk machtsblok. Nederland heeft reeds kort na de Tweede Wereldoorlog zijn neutraliteitspositie opgeheven en is een actief en trouw lid van het westers bondgenootschap. Enerzijds wordt rond 1960 de koude oorlog nieuw leven ingeblazen door de kwestie Berlijn; anderzijds wordt ook gesproken over politieke dooi tussen de Sovjetunie en het Westen. Vooral de rondreis van premier Chroetjsjow door de Verenigde Staten en de reis van de Britse premier McMillan naar Moskou worden genoemd als mogelijke doorbraken.

Ook de internationale economische samenwerking staat rond 1960 hoog in het vaandel geschreven. Met België en Luxemburg is een economische unie aangegaan en mede met hen maakt Nederland deel uit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, van Euratom maar vooral van de Europese Economische Gemeenschap. Deze laatste maakt met de verlaging van de onderlinge douanerechten grotere vorderingen dan voorzien.

1960 is ook het jaar van de dekolonisatie. In dit verband speelt zich een polarisatie af tussen Indonesië, dat alle Nederlandse bedrijven aldaar nationaliseert, en Nederland over Nederlands Nieuw-Guinea. Ten slotte is het jaar bekend door de verkiezing van John F. Kennedy en de hiervan verwachte vernieuwing en verjonging van de Amerikaanse politiek. Voor zijn beleid kiest hij als uitgangspunt dat de tijd van de grote ideologieën ten einde is en nu plaatsmaakt voor een nieuwe tijd waarin politiek een technische en pragmatische methode is om problemen op te lossen.

2.2.5 Naar het voorbeeld van Groot-Brittannië wordt Nederland rond 1960 aangeduid als een welvaartsstaat; een vertaling van het Engelse begrip 'welfare state'. Deze term verwijst naar een samenlevingstype waarin mede door het optreden van de overheid gunstige voorwaarden worden geschapen voor een geleidelijke ontwikkeling en bloei van de vrije ondernemingswijze productie en waarin tegelijkertijd op evenwichtige wijze zorg wordt gedragen voor het collectief welzijn van de gemeenschap⁶. De term welvaartsstaat doelt niet op een bepaalde staatsvorm, maar op een samenlevingstype waarin het concrete optreden van overheidsinstanties is afgestemd op en vervlochten met de economische ontwikkeling. Over het optreden van de overheid wordt nogal pragmatisch en technisch gesproken. De vraag of dit optreden doelmatig is en tot praktische resultaten kan leiden, staat meer dan ooit op de voorgrond. Over datgene wat doelmatig is, lijkt een vrij grote mate van zekerheid te bestaan, zoals ook blijkt uit de bekende sociaal-economische doelstellingen die door de Sociaal-Economische Raad zijn opgesteld. De aanvankelijke drie doelstellingen — de magische driehoek — van zo groot mogelijke werkgelegenheid, prijsstabiliteit en betalingsbalansevenwicht, blijken haalbaar en kunnen zelfs worden aangevuld met economische groei — een nieuw begrip — en rechtvaardige inkomensverhoudingen.

De bestedingsbeperking van 1956 is in 1960 geheel verdwenen. De Sociaal-Economische Raad dringt aan op bestedingsverruiming. Het eerste confessioneel-liberale kabinet van na de oorlog streeft hier ook naar. In zijn regeringsverklaring spreekt het zich uit voor een gedifferentieerde loonpolitiek, afschaffing van de algemene loonronden, afschaffing van overheidssubsidies, verlaging van de belastingdruk, huurliberalisatie en een groot aantal andere economische liberalisatiemaatregelen. In de praktijk stelt het zich op het standpunt dat de lonen

⁶ ASA. Briggs, 'The Welfare State in Historical Perspective', *Archives Européennes de Sociologie*, 1961, blz. 221 t/m 258.

P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden, Stenfert Kroese, 1962.

zo ver mogen worden verhoogd als in overeenstemming is met de produktiviteitsgroei. Conjunctureel en monetair heeft Nederland de wind mee. Het profiteren van en het met inzicht in de economische ontwikkeling stimuleren van de gunstige economische groei vormen het economische streefbeeld.

De economische groei komt tot uitdrukking in grootschalige technologische vernieuwingen in het bedrijfsleven en de ontwikkeling van multinationale ondernemingen die vanuit Nederland opereren. Belangrijk zijn de petrochemische industrie en de scheepsbouw in het Euro-poort gebied, de elektronische nijverheid, de uitbreidende Hoogovens te IJmuiden en de opkomende Nederlandse automobiellndustrie. Factoren die tot de economische groei hebben bijgedragen, zijn ongetwijfeld de na de Tweede Wereldoorlog expanderende wereldhandel, de Marshall-hulp en de mede hierdoor gestimuleerde economische expansie in een groot deel van West-Europa en met name in het Duitse achterland. Voorts kan worden gewezen op de mede onder invloed van de Tweede Wereldoorlog gestimuleerde Westeuropese samenwerking, die juist op economisch gebied tot positieve resultaten heeft geleid met de oprichting van de Benelux, de Europese Economische Gemeenschap en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

Ook de aard van het overheidsbeleid lijkt aan de economische groei te hebben bijgedragen. In tegenstelling tot de periode na de Eerste Wereldoorlog is de wederopbouw nu onder stringente overheidsregelingen tot stand gekomen. Te denken valt hierbij aan de geleide loonpolitiek en de prijspolitiek, gecombineerd met productie- en distributieregelingen en met een controle van de in- en uitvoer. Deze politiek wordt gedragen door een deels nieuwe categorie van politieke bewindvoerders, die in de jaren dertig veel kritiek hebben geuit op de toen door hen als te behoudend en te afwachtend bestempelde politiek. Zij zijn vooral te vinden onder de sociaal-democraten die van 1946 tot en met 1958 voor het eerst voor langere tijd aan de regering hebben deelgenomen.

2.2.6 Over de grondslagen van het politieke bestel bestaat onder de grote partijen een vrij grote mate van eensgezindheid, waarbij zoals gezegd het belang van een pluriforme parlementaire democratie wordt onderstreept, ter onderscheiding van dictatoriale en totalitaire stelsels. Tenslotte lijken ook de arbeidsverhoudingen te hebben bijgedragen aan de economische groei. Het gemiddeld aantal arbeidsgeschillen in de jaren vijftig behoort tot het laagste van deze eeuw, hoewel ze in 1960 toenemen.

De stabiliteit van de politieke verhoudingen wordt mede in verband gebracht met de verzuiling. Dit verschijnsel heeft kort voor 1960 tot veel beschouwingen geleid. Hierin wordt vaak geconstateerd dat de sterke groei van de verzuiling tot het eind van de jaren vijftig strijdig is met de verwachtingen hieromtrent in en kort na de Tweede Wereldoorlog. Men achtte het toen waarschijnlijk dat het nieuwe nationale bewustzijn en het streven naar een moderne industriële samenleving een terugkeer naar de vooroorlogse (verzuilde) verhoudingen zou verhinderen. Juist het onverwacht succes van de verzuiling verklaart wellicht ook waarom er kort voor 1960 zoveel belangstelling voor bestaat; dan pas ook wordt de nieuwe term verzuiling gangbaar als aanduiding voor een verschijnsel dat men reeds lang kende⁷.

Met het begrip verzuiling wordt bedoeld op een bijzondere verticale vorm van ordening en integratie van de maatschappelijke instellingen in Nederland, die samenhangt met de institutionalisering van de emancipatiebewegingen van het einde van de vorige eeuw: de katholieken, de protestanten — soms nog onderscheiden naar verschillende denomina-

⁷ J.P. Kruijt en Walter Goddijn OFM, 'Verzuiling en ontzuiling als sociologisch proces', in *Drift en koers* onder redactie van A.N.J. den Hollander, E.W. Hofstee, J.A.A. van Doorn en E.V.W. Vercruyse, Assen, Van Gorcum, 1962.

ties — en de socialisten⁸. Vooral tussen de twee wereldoorlogen zijn op basis van de eigen levensbeschouwing regels voor de verhoudingen tussen de instellingen binnen een bepaalde stroming ontstaan. Dit resulteert in een verticale ordening en taakverdeling tussen de instellingen die gezamenlijk een zuil vormen. De mensen zijn voor wat betreft hun verschillende levenssferen vaak aangesloten bij organisaties die behoren tot één en dezelfde zuil, bijvoorbeeld de katholieke onderwijsinstelling, kruisvereniging, omroepvereniging en politieke partij. Afhankelijk van de levensbeschouwing en de concrete uitdagingen die men in de praktijk heeft ontmoet, heeft elke zuil zijn eigen symbolen, rituelen en sancties, die uitdrukking geven aan de onderlinge verhoudingen. De zuilen, traditioneel gekenmerkt door historische elites die zich richten op het behoud of de verovering van de politieke macht, raken op talrijke plaatsen vervlochten met subsidiërende overheidsorganen; een gegeven dat wellicht ook heeft bijgedragen aan de na-oorlogse groei van de verzuilde instellingen.

Naast waardering voor de verzuiling als vorm van beperkte democratie met een pluralistisch karakter, wordt rond 1960 ook kritiek gehoord. Deze betreft de zogenaamde hokjesgeest, en niet-democratische verhoudingen binnen de zuilen. Algemeen wordt aangenomen dat de emancipatiebewegingen vooral door deze wijze van organisatie hun doelstellingen voor een groot deel hebben kunnen bereiken. De zuilen verkeren op hun hoogtepunt en hebben zich als zodanig nu uitgekristalliseerd. De welvaartsstaat wordt geacht vanuit een neutrale handelwijze alle burgers voldoende te beschermen en gelijke kansen te geven, ondanks hun verschillen in sociale achtergronden. Zo gezien bestaat er een zekere spanning tussen de universele maatstaven en de beoordeling naar prestaties van de welvaartsstaat enerzijds en de particularistische maatstaven en de beoordeling naar groepsgebonden achtergronden van de zuilen anderzijds.

2.3 1970: democratisering in de actieve samenleving

2.3.1 Terwijl nieuwe grote infrastructurele en industriële plannen rond 1970 stagneren, is de hoop gevestigd op integrale planning voor de lange termijn, die een perspectief en een programma biedt voor maatschappelijke vernieuwing⁹. De planning heeft een humanitaire inslag, wil verantwoordelijkheid nemen voor toekomstige generaties en bijdragen tot een mentaliteitsverandering die de ad hoc maatregelen van het korte termijn beleid kan overstijgen. Vier elementen staan centraal in de planning anno 1970:

- de nadruk op het doelelement in de planning en onderstreping van het mobiliserend vermogen dat symboliserende beeldvorming voor maatschappelijke actie heeft;
- het zoeken van samenhangen tussen doeleinden in integrale wetenschappelijke systemen;
- een toekomstoriëntatie in de zin van programma's en geïntegreerde ontwikkelingspaden voor de lange termijn;
- het stimuleren van de deelname van particulieren en particuliere organisaties in de planning door hoorzittingen, enquêtes, inspraak-procedures, overleg- en adviescolleges.

Hoewel van de overheidsplanning wordt verwacht dat zij een centraal voertuig is voor toekomstgerichte hervormingen, staat de werkwijze van de overheid in de burgerlijke samenleving ter discussie. Het betreft met name kritiek op de te geringe en indirecte invloed van de burger in de parlementaire democratie, op het gezag van politieke organen, op

⁸ H. Verwey-Jonker, 'De emancipatiebewegingen', in *Drift en koers*, onder redactie van A.N.J. den Hollander, E.W. Hofstee, J.A.A. van Doorn en E.V.W. Vercruyse, Assen, Van Gorcum, 1962.

⁹ H. Klages, *Planungspolitik, Probleme und Perspektiven der umfassenden Zukunftgestaltung*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1971.

bureaucratische en hiërarchische structuren en op de macht van gevestigde groepen die met de overheid verbonden worden geacht. Dit sluit aan bij een in de loop van de jaren zestig op de voorgrond tredende ideologie om het karakter te ontmaskeren van het politiek-industriële systeem; een ideologie die gedragen wordt door een jeugdige nieuwe generatie. In deze breed samengestelde maatschappelijke beweging wordt een verscheidenheid aan tegen-strategieën aangegeven, zoals het ontwikkelen van tegen-ideologieën, het spiegelen van de huidige westerse cultuur aan die van niet-westerse volkeren en aan die van voor de Verlichting en het vestigen van een tegencultuur met een sterke nadruk op maatschappelijke dan wel juist op persoonlijke ontplooiing. In het vervolg zal de overheidsplanning rond 1970 worden beschreven tegen de achtergrond van het streven naar internationale ontspanning, van een economische hoogconjunctuur, van de aandacht voor de kwaliteit van het bestaan en van een vooral door jongeren gedragen beweging die streeft naar democratisering en hiermee bijdraagt tot het ontstaan van talrijke nieuwe maatschappelijke initiatieven.

2.3.2 Onderscheiden we de overheidsplanning naar verschillende gebieden dan ontstaat het volgende beeld. De economische planning is, voor zover het de macro-economische planning betreft, verder gespecialiseerd in prognoses en modelstudies. Daarnaast krijgt de regionaal-economische planning meer aandacht. In samenwerking met het ruimtelijk beleid worden voornemens uitgewerkt om tot integrale planning te komen voor economisch achtergebleven regio's, waarbij met name de industrie uit de Randstad verlost moet worden naar andere regio's te gaan, gezien de krappe arbeidsmarkt in het westen en de risico's voor het milieu aldaar. De economische ontwikkeling wordt hierbij benaderd vanuit andere dan strikt economische facetten, zoals het ruimtelijke en milieufacet en het sociaal-cultureel facet.

De planning met betrekking tot omgevingsvraagstukken, zoals de ruimtelijke planning in 1970 kan worden aangeduid, ondervindt de gevolgen van de discussie over de grote infrastructurele projecten. Zo wordt bijvoorbeeld de afsluiting van de Oosterschelde ter discussie gesteld. Ook het plan 2000 van de gemeente Rotterdam voor havenuitbreiding in het Deltagebied roept heftige reacties op, evenals veel gemeentelijke stadsuitbreidingsplannen, de beslissingen over het industriegebied Moerdijk en de uitbreiding van het Amsterdamse havengebied. De ruimtelijke planning krijgt een sterker politiek-programmatisch karakter, zoals bijvoorbeeld blijkt bij de nieuwe opzet van streekplannen, en uit de nasleep van de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening. Deze nota formuleert algemene doeleinden voor het ruimtelijk beleid en vat dit gebied ruim op. Door de verbreding naar milieu-aspecten en welzijnsvraagstukken en de aandacht voor de bestuurlijke inrichting krijgt deze planning het karakter van de formulering van het algemeen regeringsbeleid. Bij de voorbereiding van de planning wil de ruimtelijke ordening meer gebruik maken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek en inspraak uit de bevolking. Ook in dit opzicht neemt zij een voorhoede positie in.

Ook een algemene sociaal-culturele planning wordt bepleit. De onderwijsvernieuwing is er een voorloper van. Nota's worden uitgebracht en commissies ingesteld voor de continue leerplanontwikkeling, voor experimenten in het onderwijs, voor vorming en opleiding van werkende jongeren en voor permanente educatie. Met begrippen als vorming en educatie wordt benadrukt dat het niet alleen gaat om onderwijs in enge zin, maar om sociaal-culturele ontwikkeling. Het onderwijs wordt hierbij veelal gezien als een bakermat voor de toekomst.

De bestuursplanning is nog nauwelijks ontwikkeld. Wel bestaat er veel aandacht voor regionale planning en voor de hiervoor noodzakelijke bestuursvormen en gebiedsindelingen. De gemeentelijke schaal wordt te klein geacht om tot een deugdelijke planning te komen. Ook worden voorstellen gedaan om de rijksoverheid meer met het oog op planning in te richten. Zo worden aanbevelingen gedaan voor wetenschappelijke stu-

diediensten en onafhankelijke planbureaus voor analyse van sociaal-culturele ontwikkelingen en interdisciplinair toekomstonderzoek¹⁰. Ook voor de ministerraad wordt een zodanige inrichting en werkwijze bepleit dat meer aandacht kan worden gegeven aan toekomstplanning¹¹. Zoals uit de voorbeelden blijkt, beantwoordt de overheidsplanning de rechtstreekse druk vaak indirect via voornemens voor planning, via de instelling van diensten en commissies, via het uitbesteden van wetenschappelijk onderzoek en via het regelen van inspraakprocedures in het planningproces.

2.3.3 De werking van de overheid staat in brede kring ter discussie. Aan politieke organen en overheidsdiensten wordt verweten dat zij als zelfstandige eenheden van het 'establishment' optreden en te ongevoelig zijn voor verlangens vanuit de samenleving. Ministers en burgemeesters worden zeer frequent ter verantwoording geroepen. Van burgemeesters wordt afgedwongen dat zij hun politiebeleid overleggen met de gemeenteraad hoewel deze hierop formeel geen aanspraak kan maken. Verschillende partijen pleiten voor directe verkiezing van burgemeesters en de minister-president. Vrij algemeen bestaat kritiek op het Nederlandse kiesstelsel, dat te indirect zou zijn. De belangrijkste kritiek betreft het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging dat — in tegenstelling tot het districtenstelsel — een veel te grote afstand schept tussen kiezer en gekozene. Hierdoor zouden partijbureaucratieën en partijbonzen hun kansen grijpen en zou de politieke macht versnipperd worden over een groot aantal partijen, die in onderonsjes tot onduidelijke en oncontroleerbare politieke afspraken komen. Dit zou weer bijdragen tot politieke apathie en groei van de afstand tussen kiezer en gekozene. De lage opkomst bij verkiezingen rond 1970 wordt als signaal aangevoerd van de apathie ten opzichte van de politiek¹².

Tegen deze achtergrond wordt gezocht naar een algehele vernieuwing van het staatsrechtelijk bestel. De Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet (de Commissie-Cals/Donner) brengt hierover rond 1970 rapporten uit¹³. Ook de partijvernieuwing staat volop in de belangstelling. Vooral de linkse partijen proberen onder de nieuwe verzamelterm 'progressieve' partijen tot blokvorming te komen om duidelijkheid te bieden over de vraag wie wel of niet met wie zal samenwerken na de verkiezingen. Aldus tracht men de kiezers een meer rechtstreekse invloed te geven op de vraag welk kabinet na de verkiezingen zal optreden. Hierbij spelen programma's waarin nieuw beleid wordt aangekondigd een belangrijke rol. De grote confessionele partijen — KVP, ARP en CHU — gelukt het tot een vorm van samenwerking te komen met een gemeenschappelijk urgentieprogramma. Ook enkele progressieve partijen komen tot een politiek akkoord. Mede uit afsplitsingen van de grote partijen ontstaat een aantal nieuwe partijen, die soms een concurrent worden voor de oude partijen. Het betreft met name DS'70 als reactie op Nieuw Links in de PvdA, en de PPR als een tot eigen politieke partij geworden linkse stroming, ontstaan uit de grote confessionele partijen.

Algemeen wordt geconstateerd dat de stabiliteit in de politieke verhoudingen doorbroken is. Door grotere onderlinge concurrentie en door allerlei buitenparlementaire acties worden de politieke partijen aangezet tot een actievere opstelling. Juist ook in de officiële politiek. Deze blijkt uit een groot aantal kamervragen, moties en initiatiefwetsontwerpen. De wetgevende activiteiten van de regering en Staten-Generaal zijn ook

¹⁰ Rapport van de Commissie Voorbereiding Toekomstige Maatschappijstructuur; Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914, nr. 2.

¹¹ *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie*, Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1971.

¹² H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen, Van Gorcum, 1974.

A. Lijphart, 'Kentering in de Nederlandse politiek', *Acta politica*, IV 13, 1969, blz. 231-247.

¹³ Rapporten van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1968-1971.

bijzonder talrijk. Een aantal milieuwetten, wetgeving met betrekking tot de universiteiten, het lager onderwijs en de ondernemingsraden staan op de politieke agenda. Ook het aantal overheidsregelingen dat niet bij wet tot stand komt lijkt in 1970 aanzienlijk.

Niet alleen staan de politieke organen onder druk, maar ook wordt veel kritiek geuit op de ambtelijke dienst. Gesproken wordt van een vierde macht¹⁴, die niet thuishoort in de bekende driedeling van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Bij voorstellen om de bureaucratische macht in te dammen wordt in twee richtingen naar verbetering gezocht. De eerste betreft het versterken van de macht van ministers, regering en parlement, onder andere door het werken met doeleindenprogramma's die uitlopen op preciezere voorschriften aan de ambtenaren. De tweede richting is het bevorderen van openheid, openbaarheid en toegankelijkheid om de afstand tussen bestuur en maatschappelijk veld te verkleinen. Zo wordt een Commissie Openheid en Openbaarheid (Commissie-Biesheuvel) ingesteld, wordt op enkele plaatsen geëxperimenteerd met hearings over overheidsmaatregelen en worden talrijke nieuwe advies- en overlegorganen in het leven geroepen, waarin de overheid wordt geconfronteerd met 'het veld'¹⁵. De weerstand tegen de nationale volkstelling van 1970 brengt blijk van twijfel aan de intenties van politici en ambtenaren tot uitdrukking. Maar tegelijkertijd wordt op grote schaal juist een beroep op de overheid gedaan om te komen tot ingrijpende veranderingen in de maatschappelijke structuren.

2.3.4 In de ruimere sociale context waarbinnen de overheidsplanning zich bevindt is deze tweeledige houding ook zichtbaar. Enerzijds is er de doorbreking van autoritair geachte structuren in tal van instellingen als universiteiten, verenigingen, bedrijfsleven en staatsorganen. Anderzijds wordt er naar gestreefd om via sociale en politieke actie greep te krijgen op de structurele ontwikkelingen, waarbij aan dezelfde instellingen een belangrijke plaats wordt toegekend als voertuigen van bewustwording, mentaliteitsverandering en actie. Het institutionele karakter staat echter ter discussie: zij worden vooral gezien als sociale bewegingen en niet als instituties. Dit brengt mee dat de band tussen leidend beginsel en spontane actie en tussen voorhoede en volgelingen zeer direct worden opgevat¹⁶. In de loop der tijd ontstane gedragsregels en taakverdelingen binnen de instellingen — indirecte banden — worden rond 1970 gezien als hindernissen die er toe leiden dat mensen vervreemd raken van het oorspronkelijk geachte doel. Institutionaliserings wordt aldus gezien als verstarring van het maatschappelijk leven en als rechtvaardiging van gevestigde machtsposities.

Naast sociale bewegingen en actie staan rond 1970 ook andere procesbegrippen centraal zoals: ontwikkeling, emancipatie, democratisering en groei. Bij groei gaat het niet zozeer om economische groei en technologische ontwikkeling. Deze zijn weliswaar bijzonder groot — de landing van de mens op de maan geldt bijvoorbeeld in 1970 als top-prestatie — maar de discussie richt zich meer op de keerzijden van deze groei met het oog op een verantwoorde ecologische en sociaal-culturele ontwikkeling op langere termijn. De gedachte doet opgang dat ongreepbare ontwikkelingen in technologie en economie de kwaliteit van het bestaan bedreigen en het ontstaan van rechtvaardige internationale verhoudingen verhinderen. Concluderend kan worden gesteld dat 1970 kan worden gekarakteriseerd met trefwoorden als hoge economische groei,

¹⁴ R. Crinice Le Roy, *De vierde macht; een hernieuwde kennismaking*, 's-Gravenhage, Vuga, 1967.

A. van Braam, *Het vierde-machtssyndroom, Commentaar, Orgaan van de Centrale van Hogere Functionarissen bij overheid en onderwijs CHA*, nr. 11 van 11 juni 1973 en nr. 12 van 15 augustus 1973.

¹⁵ WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid*, Rapport aan de Regering nr. 12, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

¹⁶ A. Etzioni, *The Active Society*, New York, Free Press, 1968, hoofdstuk 15.

J.A.A. van Doorn, *Met man en macht*, Rotterdam, Universitaire Pers Rotterdam, 1973.

aandacht voor de kwaliteit van het bestaan en doorbreking van traditionele verhoudingen door de democratiseringsbeweging; dit tegen de achtergrond van het streven naar internationale ontspanning. Deze typering wordt nu kort toegelicht.

Het streven naar internationale ontspanning komt vooral tot uiting in de toenemende contacten tussen Oost en West, het ontwapeningsoverleg en de Ost-politik van de Duitse bondsregering. Ook staat in veel landen, waaronder vooral ook Nederland, het vraagstuk van ontwikkelings samenwerking centraal. Veel aandacht wordt besteed aan zogenaamde mobilisatieregimes, zoals het Cuba van Fidel Castro en het China van Mao Tse Tung. Met name door de beweging van Nieuw Links, die zich in de Verenigde Staten en een groot deel van West-Europa voordoet, worden deze regimes als bevrijdingsbewegingen gezien. De internationale positie van de Verenigde Staten wordt ook door haar bondgenoten ter discussie gesteld, hetgeen vooral tot uiting komt in de kritiek op de Amerikaanse interventie in Vietnam. In het kader van de Europese Gemeenschap is het streven gericht op een gemeenschappelijke buitenlandse politiek, op de vorming van een economische en monetaire unie en op de toelating van enkele nieuwe leden.

In economisch opzicht is sprake van een hoog-conjunctuur. Tegelijkertijd met de stijgende export lopen de binnenlandse bestedingen sterk op en is sprake van een aanzienlijke inflatie. Aan de groei van de uitvoer wordt vooral bijgedragen door de export van aardgas en door de handel en industrie in het havengebied van Rotterdam. De stijging van de binnenlandse bestedingen wordt extra gestimuleerd door de loonexplosie van 1970. Deze laatste is ontstaan tegen de achtergrond van de zeer krappe arbeidsmarkt in het Europoortgebied en de massale havenstaking aldaar. De havenstaking draagt ook bij tot een verscherping van de confrontatie tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en tussen deze laatste onderling. Theoretisch en ideologisch wordt deze ontwikkeling begeleid met gedachtenvorming over conflict- en coalitieverhoudingen in tegenstelling tot de vroegere arbeidsverhoudingen, die als harmonieverhoudingen worden beschreven¹⁷. Mede tegen deze achtergrond ontstaat een scherp conflict tussen vakbeweging en regering over het voornemen van de regering om een loonpauze af te kondigen, waarmee een einde zou komen aan de sinds het begin van de jaren zestig gevoerde vrije loonpolitiek. Ook samenwerkingsverbanden tussen werkgevers, werknemers en overheid, zoals de SER, komen in discussie, terwijl het denken over interne bedrijfsverhoudingen invloed van de toegenomen tegenstellingen ondergaat.

2.3.5 De discussie over de kwaliteit van het bestaan wordt in 1970 onder meer gestimuleerd door het opkomend milieubesef en door de discussie over onderwijsvernieuwing. Milieu en welzijn worden tegenover welvaart gesteld. De publieke opinie is in brede kring gealarmeerd. De media besteden veel aandacht aan milieuproblemen — mede in het kader van het Europees Natuurbeschermingsjaar — en veel organisaties geven brochures uit en/of houden actiedagen. Een groot aantal milieuwetsontwerpen wordt bij het parlement ingediend. Uit een in opdracht van het ministerie van CRM gehouden opinie-onderzoek blijkt dat 50% van de ondervraagden zijn politieke voorkeur zal laten beïnvloeden door de mate waarin een politieke partij aandacht aan natuurbescherming en milieuverontreiniging besteedt. Gewezen wordt op het bestaan van nieuwe schaarsten: schone lucht, schoon water en een schone bodem. Het wordt als een gevolg van de kapitalistische maatschappijstructuren gezien dat het milieu verder wordt aangetast dan strikt nodig is. Mede hierom wordt wel gepleit voor het doordenken van integrale maatschappijmodellen die deze nadelen niet kennen. Ook wordt in dit verband wel

¹⁷ A. Peper, 'De Nederlandse arbeidsverhoudingen: coalitiemodel in wording', in *De Nederlandse arbeidsverhoudingen: continuïteit en verandering*, onder redactie van A. Peper, Rotterdam, Universitaire Pers Rotterdam, 1973.

gesteld dat zogenaamde kleinschalige alternatieve produktiewijzen te verkiezen zijn boven de grootschalige en hoogtechnologische produktie van goederen.

1970 is ook uitgeroepen tot het internationaal jaar van het onderwijs, waarbij de nadruk wordt gelegd op permanente educatie. Educatie wordt gezien als een sociaal-cultureel proces dat individuen in staat stelt om zich overeenkomstig hun aanleg te ontplooiën in persoonlijke en maatschappelijke zin¹⁸. Algemeen bestaat de overtuiging dat het Nederlandse onderwijsbestel voor deze nieuwe eisen onvoldoende is toegerust. Het zou te veel uitgaan van een prestatie maatschappij en te weinig op algemene ontwikkeling en sociaal-culturele vorming zijn gericht¹⁹. Bovendien zou het onderwijssysteem onvoldoende zijn afgestemd op kansarme groepen. Ten slotte komt juist op dit terrein de democratiseringsbeweging duidelijk naar voren.

2.3.6 In Nederland is de democratiseringsbeweging in hoofdzaak aan de universiteiten begonnen, maar daarna penetreert deze bijna alle instellingen van de Nederlandse samenleving: de kerken, de verenigingen en stichtingen, de bedrijven, het gezin en zoals gezegd de overheid. Op opzienbarende wijze breekt de nieuwe geest door in de Rooms-Katholieke Kerk, waar tijdens de pastorale concilies met name van de zijde van priesters en leken pleidooien worden gevoerd voor onder meer gehuwd priesterschap, inspraak in de kerk, ruimte voor experiment en pluriformiteit en wijziging van kerkelijke regels inzake seksualiteit en echtscheiding.

In het verenigings- en stichtingswezen komt de democratisering bijvoorbeeld aan de orde in de kwestie 'Dennendal' waar ouders en personeel van deze psychiatrische inrichting het gezag van het stichtingsbestuur in twijfel trekken. Van de zijde van de vakbeweging wordt gestreden voor versterking van de positie van de ondernemingsraden waarbij veel aandacht bestaat voor het Joegoslavische model van arbeiderszelfbestuur. Ook van de vakvereniging zelf wordt verlangd dat zij zich democratiseert. Binnen de vakbeweging manifesteren zich op een eigen manier grote groepen werkende jongeren, die, mede ondersteund door de Studenten Vakbeweging, rond 1970 tot massale acties komen.

In de huwelijks- en gezinsverhoudingen wordt aandacht gevraagd voor emancipatie van de vrouw, bescherming van de positie van de kinderen en verlaging van de meerderjarige leeftijd. Rond de emancipatie van de vrouw ontwikkelt zich in veel westerse landen zo'n grote feministische beweging, dat wordt gesproken van een tweede feministische golf waarvan de doeleinden uiteenlopen van gelijke rechten voor man en vrouw tot een eigen feministische cultuur.

Ook de overheid ondervindt in 1970 de gevolgen van de beweging van de jaren zestig. Zo moet het Amsterdamse gemeentebestuur onder druk hiervan afzien van de verlening van een vestigingsvergunning voor Progil en moet het tot een aan wisselende situaties aangepast politie-optreden komen. Aan een aantal universiteiten leidt de democratiseringsbeweging, gevoegd bij de grote aantallen studenten, tot explosieve situaties. Ook hier gaat het vooral om Amsterdam dat zich rond 1970 in het algemeen in een grote belangstelling van de — internationale — jeugd mag verheugen.

Een opmerkelijke vorm van democratisering zijn voorts de acties voor verbetering van de positie van soldaten, die door de Vereniging voor Dienstplichtige Militairen worden gevoerd.

Ook op andere gebieden zijn er acties zoals die van kritische artsen, leraren, juristen en kunstenaars. Het ontstaan van actiegroepen neemt

¹⁸ A.H. Maslow, *Motivation and Personality*, New York, Harper Row, 1970.

John Passmore, *The Perfectibility of Man*, London, Duckworth, 1970.

¹⁹ J.A.A. van Doorn, 'Toekomstoriëntatie en prestatie moraal', in *Onderzocht en Overdacht, sociologische opstellen voor prof. dr. F. van Heek*, onder redactie van R.F. Beerling, J.K.M. Gevers, H. Philipsen, Rotterdam, Universitaire Pers Rotterdam, 1972.

een grote vlucht; rond 1970 zijn er 3 à 4000. Zij verschillen van de traditionele verenigingen door een betrekkelijk geringe onderlinge taakverdeling en organisatie. Ook onderscheiden zij zich hiervan omdat hun doel expliciet gericht is op buiten-parlementaire invloedsuitoefening en daarnaast soms ook op bewustwording en voorlichting, zoals bij de actiegroepen die zich met buitenlandse vraagstukken bezighouden. Maatschappelijke actie blijft uiteraard niet beperkt tot de typische actiegroepen. Ook politieke partijen, verenigingen en zelfs kerkgenootschappen gaan zich er — soms onder druk van interne actiegroepen — mee bezighouden en duiden zich soms ook als actiep partij aan. De sterke actiegerichtheid komt voorts tot uiting in nieuwe organisatievormen, zoals de projectgroep.

In het algemeen kan gesproken worden van sterke processen van maatschappelijke actie en differentiatie. Zij tasten de positie van de verzuilde structuren aan, zowel van binnenuit als van buitenaf. Vooral in rooms-katholieke kring is dit duidelijk waarneembaar²⁰: terwijl het samenstel van rooms-katholieke organisaties in Nederland gekenmerkt werd door een hiërarchische ordening, wordt juist deze hiërarchie ter discussie gesteld. In protestantse kring, waar meer sprake is van een unie van verenigingen met een vrij grote mate van eigen soevereiniteit, verlopen de veranderingen minder opzienbarend. De democratiseringsbeweging lijkt hier gemakkelijker in de afzonderlijke organisaties te kunnen worden opgevangen zonder dat het gehele samenstel van organisaties op zijn grondvesten gaat schudden. Toch is het totaalbeeld dat in 1970 inbreuken op de verzuilde verhoudingen waarneembaar worden. Dat geldt met name voor de vakbeweging, de gezondheidszorg, de dagbladers en het omroepbestel.

2.4 1980: de zorg om eigenmachtig gedrag in een onzekere verzorgingsstaat

2.4.1 In 1980 heeft planning bij de rijksoverheid vooral de gedaante van brede en algemene planstelsels. Uitbreiding van deze stelsels wordt bepleit om de tegenvallende resultaten van de overheidsplanning het hoofd te kunnen bieden. Deze worden geweten aan onvoldoende coördinatie van het beleid en te grote gebondenheid van de overheid aan, en gerichtheid op specifieke doeleinden en situaties. Hierom wordt gestreefd naar algemene, in organisatorisch opzicht op elkaar lijkende, planstelsels waarmee de informatie over het beleid van allerlei bestuursinstanties kan worden geregistreerd en geschematiseerd. De planstelsels worden gegroepeerd naar zogenaamde hoofdbeleidsgebieden. Hoewel deze ruim worden omschreven, liggen hieraan op voorhand geen inhoudelijke richtpunten voor de verzameling en schematisering van de beleidsinformatie ten grondslag.

Ter vergroting van het sturingsvermogen van de overheid wordt anno 1980 een krachtig pleidooi gevoerd om de inputzijde van de overheid, dat wil zeggen de politiek-ambtelijke beleidsvoorbereiding en -bepaling, directer en systematischer te verbinden met de outputzijde van de overheid, waarmee bedoeld wordt op de uitvoering van het overheidsbeleid. Gesteld wordt dat hier het eigenmachtige deelbelang overheerst.

Tegelijkertijd groeit in brede kring echter ook twijfel aan de mogelijkheid om het sturingsvermogen van de overheid op deze wijze te vergroten. Dit scepticisme varieert van de gedachte dat dit voorlopig niet kan, gezien de kosten die dit met zich mee brengt, tot fundamentele kritiek op deze aanspraak in het algemeen. Zo achten sommigen de centrale overheid er niet toe in staat, maar wel de provincies en gemeenten. Anderen menen dat het sturingsvermogen kan worden vergroot door meer te vertrouwen op samenwerking van de overheid met organisaties van werknemers en werkgevers en weer anderen zien wel wat in het benutten van

²⁰ J.M.G. Thurlings, *De wankelende zuil: Nederlandse katholieken tussen assimilatie en pluralisme*, Nijmegen/Amersfoort, Dekker en Van de Vegt/De Horstink, 1971, Tweede vermeerderde druk, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1978.

de deskundigheid van zelfstandige professionals en professionele organisaties door de overheid.

Mede tegen de achtergrond van teleurstellende planningresultaten wordt bovendien meer fundamentele kritiek op de planning geuit. Hierbij zijn invloeden merkbaar van de discussie die vooral in de Verenigde Staten tijdens de verkiezingscampagne woedt over de rol van de overheid. Hierin krijgt vooral de door zogenaamde neo-conservatieve intellectuelen verwoorde kritiek veel aandacht. Het betreft hier met name een economisch-theoretische stroming met een klassiek en anti-Keynesiaans karakter waarbij op grond van een analyse van de geld-economie wordt gewezen op de nadelen van doelgerichte overheidsregulering.

2.4.2 Wordt de planning in het Nederland van 1980 gezien naar de verschillende gebieden, dan vormt zich het volgende beeld. Wat de economie betreft worden niet alleen van verschillende zijden bezwaren ingebracht tegen eenzijdigheden van de macro-economische prognoses²¹, maar wordt bovendien gewezen op het ontbreken van economische planning als zodanig. Zo oefent de WRR in het kader van een studie naar de Nederlandse industrialisatie kritiek uit op de bestaande macro-economische modellen en pleit voor een actief sector-structuurbeleid dat zich primair richt op industrieel herstel en dat wordt voorbereid en uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen²². Anderen, zoals de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, die in 1980 zijn derde rapport uitbrengt, menen dat het industriebeleid geen aparte plaats moet krijgen maar moet worden opgenomen in een breed opgezet planstelsel voor het sociaal-economisch hoofdbeleidsgebied. Hierbij zouden sociaal-economische bevoegdheden meer over de lagere overheden moeten worden gespreid, terwijl de erkende organisaties van werkgevers en werknemers systematischer en gecoördineerder bij de beleidsvoorbereiding zouden moeten worden ingeschakeld. Aldus wordt een algehele coördinatie van het sociaal-economisch beleid beoogd aan de hand van overzichtelijke structuren die overeenkomen met die van andere hoofdbeleidsgebieden.

Naast de ruimtelijke planning is een milieuplanning in opbouw met eigen planprocedures terwijl de regionaal-economische planning aanspraken maakt op functies van de ruimtelijke ordening. De nationale ruimtelijke ordening zelf is op rijksniveau op grote schaal gericht op schematisering en coördinatie van sectorale beleidsvoornemens. Juridische en bestuurlijke procedures vragen veel aandacht, getuige wetsvoorstellen inzake de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing en de Leegstandwet. Het gaat onder meer over zaken als het Kroon-beroep, inspraak- en registratieprocedures en bestuurlijk overleg.

Gaat het bij de ruimtelijke planning vooral om het herordenen en wettelijk vastleggen van bestaande, maar nog voorlopige procedures, bij de sociaal-culturele planning wordt de constructie van een geheel nieuw instrumentarium voor het hoofdbeleidsgebied van het specifieke welzijn voorgesteld. Een stelsel van gemeentelijke en provinciale coördinerende plannen en programma's wordt ontworpen voor het specifieke welzijn zelf, terwijl een afstemming moet plaatsvinden met — nieuwe — planprocedures voor gezondheidszorg- en onderwijsvoorzieningen, die zich moeilijk in dit schema van gedecentraliseerde coördinatie laten inpassen. Om dit soort problemen in de toekomst te voorkomen wordt gepleit voor meer harmonisatie en coördinatie van het bestuursinstrumentarium, zoals wetten, plannen, nota's, subsidies en overheidsorganisaties. Nu ook voorstellen worden gedaan tot evaluatie van wetgeving en tot een systematische reorganisatie van het overheidsap-

²¹ W. Driehuis, A. van der Zwan, *De voorbereiding van het economisch beleid kritisch gezien*, Leiden, Stenfert Kroese, 1978.

²² WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Rapport aan de Regering, nr. 19, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

paraat krijgt planning als coördinatie van het bestuursproces aldus steeds meer aandacht.

Deze bestuurlijke planning staat centraal in het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst²³, dat in 1980 verschijnt. Bestuursvraagstukken zijn in de door de Commissie gevolgde benadering nauw met planningvraagstukken verweven. Als voornaamste probleem wordt gezien dat de centrale overheid onoverzichtelijk en onvoldoende gecoördineerd functioneert. Gesproken wordt van gescheiden werelden waarbij zowel bedoeld wordt op de afzonderlijke departementen als op de afstand tussen de politiek en het uitvoerende bestuur. Wat dit laatste betreft wordt gesteld dat de zogenaamde politiek-ambtelijke top rond ministers en Ministerraad zwak ontwikkeld is, waardoor het uitvoerend bestuur vaak te eigenmachtig zou kunnen opereren. Hierom beveelt de Commissie een verzwaring van de politiek-ambtelijke top aan door de instelling van departementsraden. Voorts doet zij voorstellen om de koppeling tussen Ministerraad en ministers en die tussen departementen van een bepaald hoofdbeleidsgebied te versterken. Deze lijn wordt ook doorgetrokken naar de organisatie van de beleidsvorming: de Commissie doet aanbevelingen voor het toekennen van een coördinerende taak aan adviesorganen voor hoofdbeleidsgebieden en voor het afstemmen van, planning, wetgeving, financiering en personeelsbeleid in onderlinge samenhang per hoofdbeleidsgebied.

De nadruk die rond 1980 wordt gelegd op de reorganisatie van de Rijksdienst, komt ook naar voren in de langslpende discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Hier gaat het vooral om de omvang en coördinatie van de centrale overheid ten opzichte van lagere overheden. Voorstellen voor decentralisatie van rijkstaken worden ter discussie voorgelegd. Gestreefd wordt naar het omzetten van financiële rijksregelingen met een doelgericht karakter naar algemene regelingen. Voorts wordt gepleit voor het afzwakken van het provinciale toezicht op gemeenten ten gunste van meer planning door informatie-uitwisseling en coördinatie vooraf.

Samenvattend kan worden gezegd dat de planningdiscussie in 1980 vooral door bestuursproblemen wordt getekend, waarbij de vraag naar de organisatie van de Rijksdienst een centrale rol speelt.

2.4.3 Rond 1980 wordt veel aandacht geschonken aan de economische en bestuurlijke problemen van de verzorgingsstaat en voor het eigenmachtig gedrag hierin. Deze problemen laten zich plaatsen tegen de achtergrond van een onzekere internationale situatie, een breuk in de economische ontwikkeling en een hiermee gepaard gaand maatschappelijk crisisbesef.

De internationale onzekerheid wordt bevorderd door toenemend protectionisme — ook tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap —, stagnatie in de ontspanning tussen Oost en West en door tamelijk veelzijdige en beweeglijke internationale verhoudingen. Vooral de inval van de Sovjetunie in Afghanistan doet de Verenigde Staten besluiten niet over te gaan tot ratificatie van het SALT-II akkoord. Bovendien stellen zij een graanembargo tegen de Sovjetunie in en kondigen evenals enkele andere westerse landen een boycot aan van de Olympische Spelen in Moskou. Veel kritiek wordt geuit op de handhaving van de mensenrechten in het oostblok. Gevreesd wordt verder dat de ontwikkelingen in Polen zullen uitlopen op een Russische inval, waarvan een verdere verwijdering tussen Oost en West kan worden verwacht. Vanuit veel Westeuropese landen, waaronder Nederland, worden rond 1980 regeringsbezoeken aan China, Japan en het Midden-Oosten gebracht. De bezoeken aan het Midden-Oosten houden verband met het garanderen van olieleveranties en met de Westeuropese rol in het Arabisch-Israëliësch

²³ *Elk kent de laan, die derwaart gaat; Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen*, rapport nr. 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1980.

conflict. Veel zorg bestaat over de ontwikkelingen in Iran waar een fundamentalistisch regime lange tijd de druk van de Verenigde Staten weerstaat om gegijzeld ambassadepersoneel vrij te laten en over de Iraans-Iraakse oorlog, die de energievoorziening van het westen in gevaar kan brengen.

In verband met de energievoorziening wordt in veel westerse landen ook een debat gevoerd over de gevaren van kernenergie. De ramp in de kerncentrale in Harrisburg in de Verenigde Staten versterkt de twijfels over verdere uitbreiding van de kernenergie. In de Verenigde Staten wordt de bouw van kerncentrales (tijdelijk) stopgezet. In Nederland worden voorbereidingen getroffen voor een brede maatschappelijke discussie over kernenergie, welke er volgens de regering toe zou kunnen leiden dat bestaande centrales worden gesloten. Deze ontwikkeling wordt niet alleen toegeschreven aan de beweging tegen kernenergie met haar massale acties bij en blokkades van kerncentrales, maar ook aan de hoogte van de benodigde investeringen, de kosten van grondstof- en afvalverwerking en de dalende vraag naar elektriciteit.

Ook de discussie over de kernwapens is internationaal. In Nederland worden vooral door afzonderlijke kerken en het Interkerkelijk Vredesberaad krachtige bezwaren naar voren gebracht tegen de ontwikkeling van het neutronenwapen, tegen kernwapens in het algemeen en tegen de NAVO-voorstellen tot modernisering van het kernwapenarsenaal met middellange afstandsruketten en plaatsing hiervan in Nederland in het bijzonder. De Nederlandse regering vraagt uitstel van de definitieve beslissing van de NAVO. De meningen in het bondgenootschap lopen uiteen, niet alleen over het Europese veiligheidsbeleid maar ook over de monetaire politiek van de Verenigde Staten.

Ten slotte trekt in ideologisch opzicht de nieuwe politiek van de Britse conservatieve regering de aandacht. Deze wordt in samenhang geplaatst tegen de achtergrond van een brede politieke stroming, die als neo-conservatief of als nieuw rechts wordt aangeduid en die onder Amerikaanse intellectuelen, politici en industriëlen opgeld doet²⁴. Deze stroming is niet gebaseerd op een homogene doctrine. Zo is er de eerder genoemde economische richting die zich kant tegen onder meer het gelijkheidsstreven, de invloed van de vakbeweging op het overheidsbeleid, de overheidssubsidies en de gegroeide omvang van de sociale voorzieningen. Gepleit wordt voor een groter vertrouwen in het vrije-marktmechanisme, voor privatisering van overheidstaken, voor deregulering en voor een vrij besteedbaar gegarandeerd minimuminkomen. Deze richting wordt onderscheiden van een conglomeraat van nogal uiteenlopende groepen die als fundamentalistisch worden aangeduid. Deze staan kritisch tegenover het liberalisme van de economische stroming en richten zich op het bestrijden van moreel verval, homoseksualiteit en (wettelijk toegestane) abortus. Het neo-conservatisme krijgt in de Verenigde Staten opmerkelijk veel aanhang; in West-Europa blijft de invloed ervan rond 1980 beperkt tot de eerstgenoemde economisch georiënteerde richting.

2.4.4 De maatschappelijke discussie staat in 1980 vooral in het teken van de breuk in de economische ontwikkeling, die algemeen wordt ervaren als een economische crisis. In dit jaar zet een sterke stijging van de werkloosheid in: van 105.700 tot 322.400 werkloze personen in één jaar. Terwijl de inflatie standhoudt, worden de rendementen van het bedrijfsleven uitgehold. Nieuwe investeringen wegen niet op tegen de afbraak van de productiecapaciteit. In de bouw valt de werkgelegenheid sterk terug, mede door het instorten van de woningmarkt. Een groot aantal bedrijven heeft steun van de overheid nodig. Door de economische ontwikkeling nemen ook de inkomsten van de overheid af, terwijl de uitgaven voor werkloosheidsvoorzieningen en bedrijfssteun toenemen.

²⁴ Peter Steinfels, *The neo-conservatives, The men who are changing America's politics*, New York, Simon and Schuster, 1979.

Om de groei van het financieringstekort te temperen streeft de regering naar extra bezuinigingen. Aangekondigd worden adviesaanvragen en studies naar de heroverweging van het beleid inzake de sociale zekerheid en de dienstverlening, zoals het welzijnswerk, de gezondheidszorg en het onderwijs. De regering wil meer middelen vrijmaken voor het verlichten van de lasten van het bedrijfsleven. Hoewel uiteindelijk een loonmaatregel wordt afgekondigd, wordt in principe gestreefd naar het sluiten van een centraal akkoord met werkgevers- en werknemersorganisaties. De regering zegt niet meer te kunnen garanderen dat de koopkracht van modale inkomenstrekkingen zal worden gehandhaafd. De periode rond 1980 wordt veel vergeleken met die van het begin van de jaren dertig. Er verschijnen enkele publikaties over het sociaal-economisch beleid in de jaren dertig, waarin ingegaan wordt op de economische omstandigheden die de toenmalige regering tot haar beleid dwongen²⁵. Vooral onder economen is de vraag actueel naar de economische grenzen van de collectieve sector. Hierbij overheerst de mening dat deze in het verleden al overschreden zijn, waardoor de marktsector in gevaar is gebracht.

Tegenstellingen uit de economische theorie, zoals die tussen collectieve sector en marktsector, worden onder een ruim publiek veralgemeend en krijgen dan de betekenis van overheid tegenover samenleving of regulering tegenover eigen verantwoordelijkheid. Ze worden ook pasmunt in de brede discussie over de verzorgingsstaat.

2.4.5 De grote maatschappelijke problemen worden rond 1980 beschreven in het licht van de kritiek op de verzorgingsstaat. Hieronder wordt verstaan het samenstel van concrete collectieve voorzieningen dat door de marktsector wordt gefinancierd en door overheidsinstanties en 'de quartaire sector' aan de bevolking wordt verschaft. Aangenomen wordt dat door de economische recessie ook de toekomst van de verzorgingsstaat onzeker is geworden, waaraan vaak wordt toegevoegd dat de verzorgingsstaat zelf mede schuldig is aan de economische recessie. In de brede maatschappelijke discussie over de verzorgingsstaat worden verschillende vormen van kritiek naar voren gebracht.

Een eerste vorm van kritiek is van financieel-economische aard. Aandacht wordt gevraagd voor de vicieuze cirkel die dreigt bij een verdere ontwikkeling van de verzorgingsstaat²⁶. Door de economische recessie doen steeds meer mensen een beroep op sociale uitkeringen, waardoor de premies moeten worden verhoogd, hetgeen weer de lasten voor het bedrijfsleven verhoogt en de recessie verergert, enzovoort. Sommigen vrezen daarom dat hierom op den duur niet te ontkomen zal zijn aan beperking van de voorzieningen.

Een tweede vorm van kritiek is van bestuurlijke aard. Gesteld wordt dat de overheid te onoverzichtelijk is geworden en inefficiënt functioneert, waarbij gewezen wordt op het woud van regelingen en procedures dat is gegroeid. Vooral de centrale overheid wordt hier schuldig aan geacht²⁷. De centrale overheid heeft veel te veel taken op zich genomen die beter kunnen worden vervuld door de gemeenten, zo wordt gesteld. De oplossing wordt gezocht in een verdere stroomlijning van de voorzieningen, meer coördinatie in het voorzieningenbeleid, en decentralisatie vooral van welzijnsbeleid naar gemeenten en provincies. Voor de uitvoering voor de sociale verzekeringen wordt een nieuw en systematischer organisatiestelsel voorgesteld.

²⁵ *De jaren dertig*, onder redactie van P.W. Klein en G.J. Borger, Amsterdam, Meulenhof, 1979.

Joh. de Vries, 'De jaren dertig', *Economisch Statistische Berichten*, 24/31 december 1980, 65e jaargang nr. 3286, blz. 1436-1439.

²⁶ *Bedreigde democratie; Parlementaire democratie en overheidsbemoeienis in de economie*, onder redactie H. Daudt en E. van der Wolk, Assen/Amsterdam, Van Gorcum, 1978.

²⁷ *De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos?* onder redactie van J. Kooiman, Alphen aan de Rijn, Samsom, 1980.

Een derde vorm van kritiek is van politiek-democratische aard. Gesteld wordt dat de uitvoerende macht te veel zijn eigen gang gaat en dat de politiek zijn greep op het bestuur aan het verliezen is. De stelling wordt gehoord dat de departementen te sterk zijn gegroeid om deze nog te kunnen controleren. Bovendien heeft de controletaak van het parlement een zodanige omvang aangenomen dat dit te weinig nog toekomt aan zijn mede-wetgevende taak. Ook hier wordt voor een vicieuze cirkel gewaarschuwd: minder wetgeving leidt tot grotere beleidsvrijheid voor het bestuur, hetgeen leidt tot meer controletaken en dus weer tot minder wetgeving, enzovoort. De rol van het parlement bij de wetgeving wordt steeds marginaler zodat deze steeds meer het stempel van het bestuur draagt. De oplossing voor deze problemen wordt in verschillende richtingen gezocht, zoals in een betere ondersteuning van het parlement, in het wettelijke vorm vaststellen van beleidsprogramma's en in het decentraliseren van rijksoverheidstaken naar gemeenten en provincies en/of naar zelfstandige bestuursorganen die mede onder toezicht staan van de belanghebbenden²⁸.

Een vierde vorm van kritiek is van maatschappij-theoretische aard. De centrale stelling is hier dat de verzorgingsstaat de problemen aan zich zelf te danken heeft. De verzorgingsstaat heeft talloze regelingen gemaakt om doelgericht deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Door deze regelingen roept ze allerlei onbedoelde effecten op, die weer noodzaken tot nieuwe regelingen²⁹. Onbedoeld creëert de overheid door haar regelingen aldus nieuwe categorieën personen die aangewezen raken op collectieve voorzieningen en aldus afhankelijk worden van de verzorgingsstaat. Oplossingen voor deze problemen liggen niet in enigerlei vorm van decentralisatie binnen de overheid — zowel centrale als decentrale overheden willen te veel regelen — maar in een terugdringen van de overheid als actieve speler binnen het samenspel van maatschappelijke verhoudingen. Dit kan verschillende vormen aannemen zoals het teruggeven van collectieve voorzieningen aan de markt en radicale decentralisatie naar bestaande of nieuwe private vormen van vrijwillige, onderlinge hulpverlening³⁰.

2.4.6 Kenmerkend voor de maatschappelijke ontwikkelingen rond 1980 is verder de zorg om eigenmachtig gedrag. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de aandacht voor het zogenaamde zwarte circuit³¹.

Belastingontduiking en misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen zijn veelgehoorde gespreksonderwerpen. Het optreden van groepen krakers, eventueel tegenover knokploegen van huiseigenaren, roept nog meer zorg over eigenmachtig optreden op. Aan politieke organen wordt verweten hier betrekkelijk besluiteloos tegenover te staan. Gesproken wordt van een toenemende radicalisering van deze groepen in verhouding tot de rest van de samenleving. Zo ontstaan in 1980 herhaalde malen geweldadige confrontaties tussen politie en krakers. De ernstigste ongeregelheden doen zich hierbij voor op 30 april 1980 bij de inhuldiging van koningin Beatrix.

Tegenover de stelling dat in dit geval de rechtsorde is geschonden, wordt aangevoerd dat de rechtsorde van de overheid niet overeen hoeft

²⁸ M. Scheltema en H.G. Lubberdink, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle'; in *Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat*, Utrecht, Ars Aequi Libri, serie Staats en bestuursrecht deel 3, 1980.

²⁹ C.J.M. Schuijt, 'De fragmentering van bestuur en beleid in de verzorgingsstaat', in *Planning en maatschappelijke vormgeving*, onder redactie van J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1980 (boekaflevering 54e jrg., *Mens en Maatschappij*).

³⁰ H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijderveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat: cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1981.

³¹ Aangepaste versie van het verslag van een onderzoek naar de aard en de omvang van de belastingfraude, aan de minister van Financiën, uitgebracht door W.J. van Bijsterveld, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, april 1980.

H.J. van der Braak, *Belastingweerstand: een proeve van fiscale sociologie*, Deventer, Kluwer, 1981.

te komen met het rechtsgevoel van grote groepen burgers en met de publieke opinie in het algemeen. Dat het hierbij niet om private belangen hoeft te gaan, wordt gesteld door de anti-kernenergiebeweging die zich in 1980 met een beroep op het algemeen belang tegenover de overheid opstelt. Op grond van haar eigen macht tracht ze hierbij de kerncentrale in Dodewaard door blokkades tot sluiten te dwingen. Ook op andere gebieden doen zich dergelijke directe confrontaties voor tussen groepen burgers en overheidsorganen. Vaak is het uiteindelijk de rechter, op wie steeds meer een beroep wordt gedaan, die dit soort conflicten moet beslechten.

Voorts kan worden gewezen op het rond 1980 bekritiseerde verschijnsel van een nieuwe 'klasse van de professionals' en op de publikaties over eigengereid optreden van bepaalde groepen overheidsdienaren³². Dit geldt bijvoorbeeld voor ambtenaren van bouw- en woningtoezicht en volkshuisvesting, van sociale diensten en van de politie, waarbij het met name gaat om ambtenaren van enkele grote gemeenten. In sommige gevallen besluit de overheid tot een nader onderzoek en tot organisatorische en disciplinaire maatregelen.

Ook in de discussie over de bestuurlijke organisatie is de zorg over eigenmachtig gedrag aanwezig. Zoals gezegd worden bestuurlijke coördinatiemodellen gepropageerd tegen de achtergrond van klachten over het te zelfstandig functioneren van departementen en bestuursorganen. In de discussie over een 'neo-corporatieve' of 'technocratische' bestuursaanpak speelt de zorg om eigenmachtig gedrag ook een belangrijke rol; zij het dat men de behoefte aan eigen macht vooral bij de ander onderkent. Zo tonen voorstanders van een 'neo-corporatieve' aanpak weinig vertrouwen in de onderlinge controle van zelfstandige professionals, terwijl voorstanders van een 'technocratische' aanpak wijzen op de gevaren van het toekennen van publieke taken aan particuliere instellingen³³.

2.5 Het administratieve karakter van de overheidsplanning

2.5.1 Overzien we de planning in de drie beschreven jaren dan kan aannemelijk worden geacht dat het maatschappelijk klimaat weerspiegeld wordt in de dominante ideeën over planning op een bepaald tijdstip. In 1960 wordt planning als wetenschappelijke projectie opgevat, tegen de achtergrond van een redelijk succesvolle welvaartstaat met in de internationale verhoudingen afgedwongen externe bindingen, stabiele interne verhoudingen en corporatieve structuren en een met wetenschappelijk inzicht beheersbaar geacht economisch evenwicht. In 1970 past planning als een voluntaristisch en op integratie gericht doeleindenprogramma, dat men in directe samspraak tussen politiek en publiek wil opstellen, bij een wilsmatig georiënteerde samenleving die tijdens een internationale ontspanning en een economische hoogconjunctuur haar toekomstverbeelding wil laten spreken.

En in 1980 sluit een planning die wordt gezien als het construeren van administratieve systemen ter coördinatie van het bestuur, aan bij zelfstandigingstendensen in een samenleving die gekenmerkt wordt door het wegvallen van toekomstverwachtingen ten gevolge van een economische stagnatie en van een onzekere internationale omgeving³⁴.

Overzien we de drie tijdsbeelden dan is duidelijk dat in 1980 meer zaken onder de vlag van planning worden gebracht dan in 1970, en in 1970 meer dan in 1960. Maar met het begrip planning wordt in de loop der tijd op nogal verschillende zaken gedoeld. Dit zou wellicht nog dui-

³² J.E. Ellemers, 'Ontwikkeling van de samenleving', in *Nederland na 1945, beschouwingen over ontwikkeling en beleid*, onder redactie van H.B.G. Casimir e.a., Deventer, Van Loghum Slaterus, 1980.

³³ J.A.A. van Doorn, 'Corporatisme en technocratie, een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek', *Beleid en maatschappij*, mei 1981, jaargang VIII, nr. 5, blz. 135-149.

³⁴ I.L. Horowitz, 'The Revolution of Falling Expectations', in J.L. Horowitz, *Ideology and Utopia in the United States 1956-1976*, London, Oxford University Press, 1977.

delijker naar voren zijn gekomen wanneer bijvoorbeeld ook een beeld van 1950 zou zijn gegeven met zijn economisch-programmatische planning. Er kan dan ook niet zonder meer worden geconstateerd dat er nu meer gepland wordt dan in het verleden. Wel kan worden gezegd dat planning meer gedaanten kan aannemen — ook binnen de overheidsorganisatie — dan alleen die vormen die binnen het planningbegrip van 1980 vallen. Dit besef kan ertoe bijdragen dat met de kritiek op de concrete vormen van overheidsplanning van dit moment nog niet vanzelf de overheidsplanning in het algemeen bekritiseerd wordt.

De ontwikkelingen in de gedaanten die planning aanneemt, kunnen ook niet zonder meer worden gezien als een evolutie van een lagere naar een hogere vorm van planning. De planning in 1980 is niet per se beter dan die in bijvoorbeeld 1970, wanneer op de verschillen in de maatschappelijke context wordt gelet. In alle peiljaren, maar vooral in 1970 en 1980, is planning een instrument van de overheid om de samenleving te besturen. In 1960 gaat het vooral om een wetenschappelijk instrument. In 1970 is planning primair een politiek instrument dat moet zorgen voor doeleindenprogramma's en ontwikkelingspaden naar de toekomst. En in 1980 is het in de eerste plaats een administratief instrument dat moet zorgen voor de perfectionering van de overheidsmachinerie.

2.5.2 Voortdurend wordt de planning naar het maatschappelijk klimaat van het moment gemodelleerd³⁵. Naarmate de positie van planning minder in het sociaal verkeer is gevestigd, zal de mate waarin dit gebeurt meer door de actuele situatie worden opgelegd. Uit de beschrijvingen komt dit ook naar voren. Planning wordt steeds opgevat als een neutraal instrument, waarover de overheid in principe vrij beschikt. Staan de omstandigheden zoals in 1970 in het teken van een hoog doelbereik en democratisering, dan treft men een planning aan met dezelfde trekken. Opvallend hierbij is echter dat deze democratisering terzelfder tijd de aanwezigheid van institutionele posities en regels bestrijdt, die juist het verband zouden moeten geven om tot doelgericht handelen te komen³⁶. Worden, zoals in 1980, maatschappelijke verschijnselen los van institutionele posities en regels gedefinieerd als op zichzelf staande dingen, dan wordt ook overheidsplanning als op zich zelfstaand behandeld.

Er kan dus gezegd worden dat de overheidsplanning in 1970 vooral anti-institutioneel is; voor de overheidsplanning van 1980 geldt veeleer dat deze een a-institutioneel karakter heeft. Het is dan een instrument omwille van het instrument zelf. Met planning als instrument wordt geprobeerd om bestuursverschijnselen te coördineren, die op hun beurt weer als instrumenten van de planning worden opgevat. In dit opzicht staat de overheidsplanning los van de institutionele context waarbinnen de plaats en richting van het overheidshandelen in wederkerige betrekkingen wordt gevormd.

Ook de thans aanhang vindende voorstelling van de verzorgingsstaat als een soort actor, duidt op een a-institutionele benadering: de maatschappij lijkt in recente discussies welhaast te bestaan uit verzorgers en verzorgden, die van elkaar afhankelijk zijn. Aldus wordt te snel over het hoofd gezien dat de staat geen persoon is, maar een bepaald type geïnstitutionaliseerd handelingspatroon binnen de samenleving tot uitdrukking brengt, waarin vaste praktijken tussen afzonderlijke, op elkaar gerichte, posities zijn gevormd; de personen die deze posities bekleden werken binnen de institutionele context van de staat, maar *zijn* het niet. Met het begrip verzorgingsstaat wordt een nadere omschrijving gegeven van het, historisch gezien, bijzondere karakter van dit geïnstitutionaliseerd handelingspatroon. Deze aanduiding wijst niet zozeer op

³⁵ H.C.J. van Duijker, 'Andere tijden, andere mensen?', in *Nederland na 1945, beschouwingen over ontwikkeling en beleid*, onder redactie van H.B.G. Casimir e.a., Deventer, Van Loghum Slaterus, 1980.

³⁶ B. Tromp, 'Revolutie en restauratie', *Sociologische Gids*, november-december 1979, XXVIe jaargang, nr. 6, blz. 452-469.

het begrip verzorgen in engere zin, maar eerder op begrippen als: voorzorg, voorkomen en voorzien, zoals de Franse term 'l'état providence' ook aangeeft. Het begrip verzorgingsstaat duidt zo gezien op een in de loop van de geschiedenis ontstaan maatschappelijk handelingspatroon dat zich van voorgaande onderscheidt door de hierin besloten gerichtheid op het voorkomen van sociaal-economische crises. Hierdoor wordt getracht om de ontwikkeling van de samenleving minder afhankelijk te maken van de wisselvalligheden in de economische conjunctuur. Een dergelijke omschrijving sluit uiteraard kritiek op de verzorgingsstaat niet uit — bijvoorbeeld dat ze te veel in het teken staat van een administratieve beheersing — maar dwingt er wel toe de verzorgingsstaat te analyseren in haar ruimere sociaal-historische context³⁷.

2.5.3 De neiging om planning nog meer in instrumentele zin te perfectioneren — als reactie op het eigen falen volgens het recept 'meer van hetzelfde' — houdt weinig rekening met het gegeven dat de huidige overheidsadministratie al zo sterk op zich zelf is aangewezen en al zo vrij is in haar handelen. Wanneer de overheidsadministratie toch al zo sterk op zich zelf staat ligt het meer voor de hand naar vormen van gebondenheid te zoeken. Men zou hierbij kunnen denken aan Odysseus, die, toen hij de Sirenen moest passeren, ervoor zorgde dat hij stevig vastgebonden was. Zo kon hij voorkomen dat hij zijn uiteindelijke streven zou opgeven en zou zwichten voor de verleidingen van het moment. Juist besef van het feit dat planning die dienstbaar wil zijn aan de maatschappelijke ontwikkeling, door deze ook wordt beïnvloed, zou ertoe bij moeten dragen dat de planning voldoende gebonden wordt aan een buiten de concrete situaties van het moment gevormde positie. Een dergelijke, meer bestendige positie zou haar in staat kunnen stellen om vanuit een maatschappelijk-historisch besef en een toekomstgericht perspectief, de eenzijdigheden van een bepaald moment te overwinnen door voor langere termijn een houvast te bieden.

³⁷ P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden, Stenfert Kroese, 1962.

T.H. Marshall, 'The Welfare State: a sociological interpretation', *Archives Européennes de sociologie*, 1961, 2e jaargang, blz. 285-300.

3. BESTUURSCENTRISME ALS PROBLEEM VAN OVERHEIDSPANNING

3.1 Inleiding

3.1.1 In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop de overheidsplanning zich thans in grote lijnen ontwikkelt geproblematiseerd. Deze ontwikkeling vindt in belangrijke mate haar oorsprong in het einde van de jaren zeventig, toen de mogelijkheden om maatschappelijke processen te beheersen veelbelovend leken en er een planninghause in het openbaar bestuur ontstond. In de loop van de jaren zeventig werd planvorming in tal van takken van overheidsdienst op elk van de drie bestuursniveaus gemeengoed. Voor de recente ontwikkeling is hierbij typerend dat de nadruk ligt op coördinerende planvormen om meer samenhang te brengen in verspreide overheidsactiviteiten, zowel in de breedte tussen verschillende beleidsterreinen, als in de lengte tussen beleidsvoorbereiding, -bepaling en -uitvoering. Hierbij kan worden geconstateerd dat dit streven — veelvuldig neergelegd in plannota's en in al dan niet wetmatig te regelen planstelsels — de overheidsactiviteit aanmerkelijk heeft verzaagd en in sterke mate in zich zelf heeft doen keren.

Op dit moment kan worden gezegd dat zich in de overheidsplanning stagnatieverschijnselen voordoen. Deze problemen worden — zoals in de inleiding reeds naar voren kwam — hier niet op zichzelf besproken, maar in een ruimer analysekader geplaatst, waarbij meer in het algemeen de achterliggende structuren van bestuurlijk functioneren aan de orde worden gesteld. Vanuit dit kader wordt nagegaan of de stagnatieverschijnselen van planning mogelijk verband houden met een mogelijk te eenzijdige bestuurlijke ontwikkeling. Het feit dat de planningresultaten achterblijven ondanks een sterke uitbreiding van de bestuurscapaciteit roept de vraag op in hoeverre dergelijke problemen herleid kunnen worden tot processen van overontwikkeling in het bestuursstelsel binnen een telkens weer verfijnder, maar in principe te beperkte opzet van planning. Dergelijke in zich zelf gekeerde processen waarbij de voortgaande ontwikkeling een rem blijkt te zijn voor vooruitgang, kan men aanduiden als involutieprocessen. Karakteristiek hiervoor is de negatieve spiraalvorming: achterblijvende resultaten met betrekking tot de effectiviteit van de beheersing leiden tot een uitbreiding van de capaciteit van het bestuursstelsel. Deze blijkt dan niet doeltreffend te zijn en roept een nieuwe behoefte aan intensivering van het bestuursstelsel op. Zo ontstaat een vicieuze cirkel die tot stagnatie leidt.

3.1.2 In dit hoofdstuk wordt eerst een uiteenzetting gegeven van die aspecten van planning, die in de praktijk en de theorie van dit moment de meeste aandacht krijgen (paragraaf 3.2). Deze aspecten worden samenvattend aangeduid als de instrumentele oriëntatie van planning. Eenvoudig gezegd houdt de instrumentele oriëntatie in dat naar een effectieve procesgang van planning wordt gestreefd door doeleinden, analyses, middelen en uitvoeringsmogelijkheden zo rationeel mogelijk op elkaar af te stemmen. De instrumentele benadering van planning houdt zich vooral bezig met de vraag hoe de bedrijfsvoering van de planning optimaal kan worden ingericht: programmastructuren, coördinatiesystemen, optimaliseringsmodellen enzovoort, zijn hierbij aan de orde. Nagegaan wordt, of de aandacht van de theorie-ontwikkeling niet al te eenzijdig is gericht op de instrumentele vraagstukken van planning, waardoor men te veel voorbij gaat aan de maatschappelijke en staatkundige positie waarin plannende instanties verkeren. Wordt door bestuursorganisaties niet impliciet of expliciet een te autonome stuurpositie van de overheid voorondersteld? Is er geen overwaardering van de instrumentele oriëntatie ontstaan, waardoor de planning te zeer op zichzelf wordt beschouwd, als een exclusief produkt van overheidsorganisaties, waardoor de instrumentele oriëntatie in 'instrumentalisme' dreigt om te slaan?

In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de problemen, die zich vanuit deze vraagstelling — zij het in verschillende mate en verschillende vorm — in de praktijk van het bestuur voordoen, nader onderzocht aan de hand van een tweetal case-studies. Deze liggen op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening met haar coördinatiestelsel inzake de sectorplanning op nationaal niveau en op dat van het specifieke welzijnsbeleid.

3.2 De instrumentele oriëntatie van planning

Ontwikkelingen in de praktijk

3.2.1 De meeste coördinerende planvormen in het openbaar bestuur zijn van betrekkelijk recente oorsprong. Op sommige beleidsterreinen, zoals die van de ruimtelijke ordening en die met betrekking tot de infrastructuur, bestaat al veel langer een traditie van bestuurlijke coördinatie met behulp van plannen. Maar de meeste coördinerende planvormen, zelfs op het ruimtelijke beleidsterrein, dateren van de laatste tien of twintig jaar. Met name sedert 1970 is deze planvorming binnen het bestuur in een stroomversnelling geraakt. Zij raakte niet alleen verspreid over het geheel van de departementen en diensten, maar in toenemende mate ook over de drie bestuursniveaus.

De meest directe aanleiding voor de plotselinge expansie van dit gebruik van planning binnen de overheid is — onder een veelheid van maatschappelijke en politieke oorzaken — gelegen in de toenemende omvang en verscheidenheid van bestuurlijke activiteiten. Nieuwe planstelsels worden ingevoerd om een opdeling en verbrokkeling van het uitdijende beleid te voorkomen. De uitbreiding van deze planvorming in het bestuur laat zich niet uitsluitend verklaren uit de behoefte om de bestuursinterne samenhang te behouden, maar het is wel een factor die een belangrijke rol heeft gespeeld, die ook in de vormgeving van een groot deel van de huidige plannen tot uitdrukking komt. Planstelsels zijn bedoeld als remedie voor het probleem van versnippering en verkokering van beleid. Hierbij speelt tevens de overweging dat een samenhangend beleid de doeltreffendheid en doelmatigheid van het bestuur ten goede komt. Aangezien coördinerende planvormen in vergelijking tot ad hoc maatregelen een langere termijn kunnen bestrijken, een bredere samenhang van beleid kunnen scheppen en ook een grotere mate van organisatorische samenhang kunnen opleveren, verwacht men van een dergelijke planning een ordenende en beleidseffectuerende functie.

Deze functie van planning is niet nieuw, maar zij heeft wel veel meer gewicht gekregen. Coördinerende planvormen worden ingevoerd door departementen en diensten die hun verspreide activiteiten in samenhang willen brengen en systematisch onderbouwen, maar ze krijgen ook een taak bij de onderlinge afstemming van beleidsvoornemens. De nieuwe planstelsels bieden, veel meer dan vroegere vormen van planning, besluitvormings- of afwegingskaders voor beleidsactiviteiten die door uiteenlopende bestuurseenheden worden ondernomen. Zo komen planfiguren op als de 'structuurschema's' op het nationale niveau van de ruimtelijke ordening, het beoogde 'beleidsplan' op provinciaal niveau en de reeks van welzijnsplannen op het lokale niveau in het kader van de Rijksbijdrageregelingen. Dit gebeurt niet omdat de overheid nieuwe initiatieven neemt, maar om betere afstemmingsmogelijkheden te scheppen tussen beleidsactiviteiten die op verschillende plaatsen in het bestuur ondernomen worden.

3.2.2 De bestuursinterne coördinatie via planning dreigt thans een doel op zichzelf te worden. Een belangrijke impuls aan deze ontwikkeling gaf reeds in 1970 het rapport van de commissie 'Vorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur', de naar haar voorzitter genoemde Commissie-De Wolff¹. Hiermee werden de contouren gelegd voor een

¹ Rapport van de Commissie Vorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappij-structuur, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914, nr. 2.

algemeen stelsel van overheidsplanning. Dit thema is nog onlangs met vergelijkbare accenten opgepakt in het rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, naar haar voorzitter aangeduid als de Commissie-Vonhoff². In dit laatste rapport komt als opvallende ontwikkeling naar voren dat de inhoudelijke coördinatie die de Commissie-De Wolff in de beleidsvoorbereidende sfeer nastreefde, bij de Commissie-Vonhoff is uitgegroeid tot een planmatige coördinatie voor de organisatie van het bestuur als zodanig.

In de praktijk van het bestuur is een aantal coördinerende planstructuren tot stand gebracht. Dit geldt allereerst voor de ruimtelijke en ruimtelijk relevante planning, in welke planstructuur honderden plannen van verschillende bestuursniveaus onderling verbonden worden. Op nationaal niveau worden sectorplannen en ruimtelijke facetplannen aan elkaar verbonden door dertien lange-termijnstructuurschema's. Deze plannen zijn elk voor zich en in onderling verband gerelateerd aan een reeks van plannen op provinciaal niveau. Een soortgelijke verbinding bestaat met plannen op lokaal niveau. Vanuit de ruimtelijke invalshoek lijkt de opzet van het raderwerk gecompliceerd. Vanuit de invalshoek van het welzijnsbeleid is de coördinatiestructuur nog niet zo ver ontwikkeld. Wel is hier een Kaderwet in voorbereiding, werd een Harmonisatieraad in het leven geroepen en werd in navolging van de Rijks Planologische Dienst en het Centraal Planbureau een eigen Sociaal en Cultureel Planbureau ingesteld. Vanuit het economische facet werd de coördinerende functie niet intensief ontwikkeld. Wel zijn op dit beleidsterrein coördinerende nota's voor het noorden des lands en voor Zuid-Limburg ontwikkeld en is nog onlangs een aanzet gegeven voor een stelsel van regionaal economische plannen.

Nieuwe initiatieven om de planvorm te hanteren als instrument voor brede bestuurlijke coördinatie vinden plaats vanuit het beleidsterrein Binnenlandse Zaken, waar vooral met het oog op decentralisatie de behoefte bestaat om beleidsafstemmingen tot stand te brengen op het kruispunt van horizontale en verticale bestuursverhoudingen; en vanuit het departement van Financiën, waar de beheersing van de financiële kosten van het beleid aanleiding geeft tot een 'planning for decline'. Ten slotte breidt de bestuurlijk coördinerende functie van planning zich uit binnen bepaalde beleidsterreinen, zoals dat van Verkeer en Vervoer, Volkshuisvesting, Landinrichting en Milieuhygiëne, waar de behoefte om de eigen activiteiten in samenhang te brengen leidt tot het opzetten van nieuwe planstelsels, geschakeld over rijk, provincie en gemeente.

3.2.3 De meeste bestuurseenheden proberen een planmatige coördinatie te bereiken via:

- systematische doeleindenformuleringen waarin concrete richtpunten worden afgeleid van algemene doelstellingen;
- uitwerking van de doelstellingen naar programmastructuren waarin tevens de middelen geordend zijn;
- afstemming van het functioneren van organisatiestructuren op de planmatige oriëntatie.

De planmatige opzet van het bestuurssysteem krijgt bovendien inhoud in de pogingen tot:

- kanalisering van de politieke besluitvorming;
- harmonisatie van de regelgeving en van planvorming op de verschillende beleidsterreinen;
- coördinatie en integratie van het interne bestuurssysteem;

² Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Zou Thorbecke nu tevreden zijn*, rapport nr. 1, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

Idem, *Weinigen denken dat het goed gaat*, rapport nr. 2, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

Idem, *Elk kent de laan, die derwaart gaat*, rapport nr. 3, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

Idem, *Eindadvies*, met bijlage *Voordat de lade klikt*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

- stroomlijning van informatieprocessen volgens heldere en eenduidige richtlijnen.

Deze opsomming is niet compleet. Ze geeft slechts een indicatie van de ontwikkeling van een 'planningcultuur'. Hierbij moet in aanmerking worden genomen, dat voor elk van de bovenstaande activiteiten in de praktijk van het openbaar bestuur verschillende varianten en nuanceringen zijn beproefd.

3.2.4 De gedachte dat een ordenend stelsel van plannen de interne samenhang en doelmatigheid van het bestuursstelsel bevordert en dat hiermee de beheersing van maatschappelijke ontwikkelingen wordt vergroot, lijkt zo vanzelfsprekend dat ze aanvankelijk nauwelijks kritisch is gezien. In de tweede helft van de jaren zeventig rijst echter twijfel aan een dergelijk organiserend en beheersend vermogen van planning. In de theorievorming wordt deze wijze van planning dan geplaatst in een ruimer netwerk van sociale betrekkingen, terwijl ook meer aandacht wordt geschonken aan vraagstukken van complexiteit en onzekerheid, waarmee bestuursinstanties in de praktijk worden geconfronteerd. Vooral sinds 1980 lijken de onzekerheden waarmee de praktijk te kampen heeft zich meester te maken van de theorievorming.

In de praktijk van het bestuur werd men natuurlijk het meest direct geconfronteerd met de achterblijvende resultaten van de coördinerende planvorming. Vooral nog worden de oplossingen voor de coördinatieproblemen grosso modo in twee richtingen gezocht, die soms tegelijkertijd worden nagestreefd:

- men verkent de mogelijkheden om de ingewikkeldheid van het bestuur terug te brengen door territoriale en functionele decentralisatie en in toenemende mate ook door deregulering en (re)privatisering van bestuurlijke activiteiten;
- men stelt pogingen in het werk om het coördinatieproces rigouzeuzer te organiseren. Deze laatste oplossingsrichting brengt mee dat men probeert om de bestuursorganisaties te reorganiseren door te streven naar een verhoogde mate van coördinatie en planning, de harmonisatie van wetgeving hierop af te stemmen en een koppeling van planning, wetgeving en financiering tot stand te brengen. De Commissie-Vonhoff geeft een aantal concrete aanbevelingen om het planningstelsel in deze richting te versterken.

Theoretische ondersteuning van de praktijk

3.2.5 Hoewel de planningtheorie als zelfstandig onderdeel van de sociale wetenschappen nog jong is en nog in belangrijke mate afhankelijk is van inzichten die elders ontwikkeld zijn, heeft zij inmiddels diverse concrete analytische en bestuursmodellen ontwikkeld die hun weg naar de praktijk hebben gevonden. Het betreft hier econometrische modellen, criteria-analyses, stuursystemen en vooral ook het brede terrein van Operational Research. De kiem hiervan lag, wat de overheidsplanning betreft, in een oorlogssituatie (militaire planning) terwijl daarnaast ook lering is getrokken uit ervaringen in het bedrijfsleven. De plotselinge expansie van planning als organisatie methode in het overheidsapparaat leverde een nieuwe impuls aan theorievorming, die op haar beurt weer invloed had op de praktijk van de planvorming in het openbaar bestuur. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar aspecten van organisatiekunde. Het betreft hier de inrichting van planningprocessen, de behandeling van besluitvormingsaspecten, de afweging van kosten tegen een gewenste kwaliteit, enzovoort; dit alles tegen de achtergrond van de bestuurstaak waarvoor de betreffende bestuursorganisatie wordt gesteld. Deze toegepaste theorieën zijn erop gericht om het gedrag van organisaties zo doelmatig mogelijk in te richten in het licht van bepaalde beheersingsfuncties. Hier ontpopt het management zich als bakermat voor een aparte hulpwetenschap. Op dit terrein zijn methoden, technieken en strategieën ontwikkeld die hun weg hebben gevonden naar de praktijk van de plan-

ning. Voorbeelden zijn organisatiemodellen, evaluatiemethoden en informatiesystemen.

3.2.6 Gedurende de laatste twee decennia heeft de 'organisatietechnologie' een ingrijpende gedaanteverwisseling ondergaan. Het grove instrumentarium van weleer is verfijnd en bijgeslepen. Het management van bestuurlijke organisaties is in betrekkelijk korte tijd van een nevenactiviteit tot een volledige professie uitgegroeid. In deze periode zijn niet alleen de instrumenten en methoden bijgesteld, maar zijn ook de uitgangspunten aanmerkelijk genuanceerd:

- tegenover de oorspronkelijke fixatie op het eindproduct van de blauwdrukplanning ontwikkelt zich procesplanning, waarin meer aandacht wordt geschonken aan flexibiliteit en terugkoppelingsmechanismen in het verloop van planprocessen;
- er wordt meer aandacht geschonken aan de gefaseerdheid van beslissingen in planprocessen; het proces wordt uiteengelegd in een aantal geschakeerde beslissingen, die om eigen oplossingen vragen; in plaats van vooraf gegeven organisatiedoelstellingen valt de nadruk nu op uiteengelegde processen waarin 'commitments' tussen verschillende partijen worden opgebouwd;
- in tegenstelling tot het klassieke hiërarchische bestuursmodel wordt meer uitgegaan van het gedifferentieerde karakter van het bestuursstelsel; naast bewegingen van 'boven naar beneden' trekken ook de omgekeerde bewegingen belangstelling; de coördinatieproblematiek in de verhouding tussen verschillende bestuursseenheden treedt dan ook meer op de voorgrond;
- meer in het algemeen legt de organisatiekunde zich toe op een rationele behandeling van vraagstukken van complexiteit en onzekerheid.

Bovenstaande processen van organisatiekundige intensivering vinden grotendeels binnen een stereotiep patroon plaats. De procedures strekken ertoe om de doelmatigheid van het bestuursstelsel te verbeteren. Hiertoe wordt het van belang geacht om het aanpassingsvermogen van het bestuursstelsel op peil te houden. Een verdere verfijning van de gevolgde werkwijze vindt in die richting plaats wanneer belemmeringen gedurende het verloop van het planningproces optreden. De werkwijze wordt daarom zodanig ingericht dat het mogelijk is om op nieuwe ontwikkelingen en onvoorziene omstandigheden te reageren. Het instrumentele patroon waarbinnen bestuurlijk handelen zich ontwikkelt wordt aldus door dergelijke nuancering voortdurend versterkt.

3.2.7 Het bekendste en inmiddels ook wel enigszins beruchte model van planning is de op Amerikaanse leest geschoeide werkwijze via 'Planning, Programming and Budgeting Systems' (PPBS), welke in Nederland ongeveer tien jaar geleden enige furore maakte. Deze werkwijze beoogt integratie van het geheel van activiteiten van verschillende bestuursseenheden. PPBS is gericht op een perfecte hiërarchische opbouw van strategische en concrete doeleinden, van keuzemogelijkheden met betrekking tot alternatieve uitvoeringsplanning, van berekeningen van kosten en baten. Planning wordt hier gepresenteerd als het perfecte en omvattende beheersinstrument dat elke politicus zich wensen zou. Toen president Johnson het PPBS adopteerde voor zijn regeringsbeleid - het stelsel werd opgelegd aan eenentwintig van de grootste departementen en diensten - voorspelde hij dat dit instrument bestuurders in staat zou stellen 'to establish the relative payoffs, say, of building a dam in Florida, or improving schools, or eradicating syphilis'.

Toen PPBS in Nederland in de belangstelling kwam, was deze werkwijze in de Verenigde Staten al weer op haar retour en ook in Nederland is ze nooit helemaal van de grond gekomen³. Toch hebben onderdelen van deze benadering nog lange tijd een rol van betekenis gespeeld. Men kan

³ H.R. van Gunsteren, *The Quest for Control*, London, Wiley, 1976.

hierbij denken aan de doeleindenbomen (hiërarchische ordeningen van doeleinden) die door sommige bestuurseenheden zijn opgesteld, aan de vele pogingen die in het werk zijn gesteld om de verschillende doeleindencomplexen te coördineren, aan PPBS-achtige programmeringen van beperkte schaal en aan de manier waarop gekwantificeerde 'sociale indicatoren' in dergelijke programmeringen werden verwerkt.

De laatste tijd worden ook deze onderdelen van PPBS weer vernieuwd. Zo maken de doeleindenhiërarchieën die het gezicht bepaalden van een groot deel van de plannota's van de laatste jaren, nu in snel tempo plaats voor meer selectief gerichte probleemformuleringen⁴. Informatiestructuren worden gevarieerder opgezet. Ook worden meer argumenten aangevoerd om bij de coördinatie voort te borduren op bestuurlijke verscheidenheid. Ten slotte wordt er ook meer aandacht geschonken aan de uitvoeringsproblematiek.

Opmerkelijk is dat het merendeel van dergelijke nuanceringen plaatsvindt binnen de oorspronkelijke instrumentele opzet. Gegeven bepaalde beheersingsbehoeften en gegeven bepaalde instanties die hierbij een taak hebben, wordt getracht van hieruit het bestuursproces zo rationeel en doeltreffend mogelijk te organiseren. De beheersingscapaciteit van het bestuursstelsel moet worden geoptimaliseerd, om de gewenste veranderingen in het te beheersen systeem tot stand te brengen. Inmiddels is PPBS kwetsbaar gebleken. Het mechanistische uitgangspunt maakt het tot een primitief bestuursmodel. Daarom is het van belang te constateren, dat meer verfijnde bestuursmodellen, die later ontwikkeld zouden worden, toch nog steeds op dezelfde motieven gebaseerd zijn.

3.2.8 Een tweede voorbeeld van een theoretische benadering die in de praktijk veel toepassing heeft gevonden, is de zogenoemde systeembenadering. Deze benadering levert een analytisch raamwerk waarmee het mogelijk is een groot aantal maatschappelijke activiteiten en processen in onderlinge samenhang te bestuderen. Wanneer bepaalde activiteiten veranderen, kunnen aan de hand van een dergelijk analytisch raamwerk de gevolgen voor andere activiteiten globaal worden aangegeven. Zulke systeem-functionele relatieschema's kunnen een nuttige, zij het beperkte, rol vervullen in planprocessen. Dergelijke schema's krijgen echter al snel een te zware rol toebedeeld: het bestuursstelsel stelt omvattende, registrerende relatieschema's op van onderling samenhangende, zeer omvangrijke en verscheiden activiteiten in het 'veld'. Mogelijke trajecten worden uitgestippeld en op grond van deze data wordt de gewenste koers van het te besturen systeem door het bestuursstelsel vastgesteld. Een voorbeeld van toepassing is de vaststelling van een 'kritisch tijdpad' waaraan een organisatie zich moet houden om een gesteld doel te bereiken. Het gebruik van systeem-analytische relatieschema's volgens deze procesgang heeft gedurende het afgelopen decennium een zekere populariteit gekregen in de praktijk van het openbaar bestuur. Diverse departementen en diensten hebben zulke omvattende relatieschema's ten grondslag gelegd aan hun plannen en ook door provincies en gemeenten worden ze ontwikkeld.

Het probleem van deze toepassingen op grote schaal is, dat het inhoudelijke kennisgehalte van dergelijke informatiestelsels niet beantwoordt aan het instrumentele gebruik dat ervan wordt gemaakt. Men kan er de samenhangen wel aan aflezen, maar hiermee is over de aard van de samenhang nog weinig gezegd en evenmin over de karakteristiek van elk onderdeel van het relatieschema. Problemen vloeien bovendien voort uit de manifeste scheiding die wordt aangebracht tussen een bestuursstelsel en een te besturen systeem. De relatieschema's geven geen inzicht in de positie van het bestuursstelsel in het geheel van samenlevingsprocessen, noch in de maatschappelijke invloeden op het bestuurs-

⁴ H. van der Cammen, *De binnenkant van de planologie*, Muiderberg, Coutinho, 1979.

systeem en de beperkingen van zijn beheersingsmogelijkheden die daaruit voortvloeien. Aan het maatschappelijke krachtenveld waarin dit moet opereren, wordt geen aandacht besteed. Mede hierdoor leiden op de systeem-analytische leest geschoeide plannota's lang niet altijd tot hierop gebaseerde bestuurshandelingen, omdat bij handelingsgerichte bestuursactiviteiten doorgaans directer confrontaties plaatsvinden met maatschappelijke krachten.

3.2.9 Het derde en laatste voorbeeld uit de planningtheorie betreft de stuurkunde of cybernetica. Anders dan in de beide voorgaande voorbeelden is de praktische toepassing ervan in het openbaar bestuur nog beperkt. De stuurkunde — zoals ze op het terrein van de sociale wetenschappen wordt toegepast — bestudeert processen van informatie-overdracht, communicatie en beheersing in complexe, levende systemen. De uitgangspunten van de stuurkunde wijken in een aantal opzichten af van meer gangbare benaderingen van planning. Het belangrijkste verschil is erin gelegen dat de stuurkunde bij complexe beheersingsvraagstukken weinig heil verwacht van mogelijkheden om de directe beheersingscapaciteit van een bestuursstelsel zodanig te versterken dat hiermee greep wordt gehouden op de ontwikkelingen in het te besturen systeem. In plaats daarvan legt de stuurkunde bij de bestudering van beheersingsprocessen het vertrekpunt bij de zelfregulerende potenties van levende systemen. Toegesplitst op vraagstukken van overheidsplanning leidt deze invalshoek ertoe dat in eerste instantie wordt vertrouwd op autonome processen van zelfregulering in de samenleving.

Directe besturingssystemen zoals de bovenbeschreven Planning Programming Budgeting Systems en varianten hierop, zoals die in de praktijk in gebruik zijn, kampen met het probleem van de vereiste variëteit. Wanneer directe besturingssystemen worden toegepast op een werkelijkheid die per definitie complexer en gevarieerder van structuur is dan het bestuursstelsel, wordt geen doelmatige besturing verkregen. Zelfs bij een overmaat van regulering zoals sommige Oostbloklanden die kennen, wordt men geconfronteerd met het probleem dat in de cybernetische benadering wordt aangeduid met de zinsnede 'only variety can destroy variety'⁵.

Het perspectief van de stuurkunde voor de overheidsplanning tekent zich tegen deze achtergrond af. Het bestuursstelsel blijft in deze visie niet geheel passief toezien op het verloop van zelfregulerende processen in de samenleving. Ondanks deze terughoudendheid die het bestuursstelsel moet betrachten, behoudt het in principe ook zelf een autonoom sturende positie: Wanneer ontregelingen plaatsvinden in het zichzelf besturende systeem moet het bestuursstelsel ingrijpen om de koersafwijkingen te corrigeren. Externe bedreigingen en soms ook bedreigingen van binnenuit moeten door het bestuursstelsel gepareerd worden. Deze beheersing draagt echter een indirect karakter: het bestuursstelsel zoekt naar mogelijkheden om aan te sluiten bij de zelfregulerende gedragingen in de samenleving om op deze wijze een verhoogde reguleringspotentie te verkrijgen.

Hiermee zijn slechts de grondtrekken van het cybernetische stuurmodel beschreven; aan deze zogeheten regelkring zijn talrijke nuanceringen toegevoegd. De bekendste toevoeging betreft wellicht de cybernetische notie van leerprocessen, die inhoudt dat het bestuursstelsel genoodzaakt is om de eigen koers aan te passen, wanneer krachtige verstoringen in het sociale systeem daartoe aanleiding geven. Deze en dergelijke nuanceringen doen echter geen afbreuk aan het grondpatroon. In vergelijking met de bovenbeschreven instrumentele benaderingen van planning legt de stuurkunde meer bescheidenheid aan de dag ten aanzien van de directe beheersingsmogelijkheden van bestuursstelsels. Niettemin is opmerkelijk dat deze benadering met haar exclusieve aandacht

⁵ W. Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, London, Chapman and Hall Ltd., 1956, p. 207.

voor stuurprocessen — zij het met minder beheersingspretenties — uitgaat van dezelfde tweedeling tussen een autonoom gedacht bestuursstelsel en een eveneens autonoom gedacht samenlevingsstelsel. Voor zover de cybernetische benadering zich uitsprekt over overheidsplanning staan noch de autonome hoedanigheid van het zelfregulerende en deels te geleiden stelsel noch die van het bestuursstelsel ter discussie. Tot besluit kan men vaststellen dat planning die vanuit het perspectief van het cybernetische stuurmodel wordt opgezet, al spoedig het stempel zal dragen van terughoudendheid en crisisbezwering. Het bestuursstelsel stelt immers veel vertrouwen in de autonome krachten van het te besturen stelsel, en beperkt zich tot een bewaking van deze spontane processen door ontsporingen zoveel mogelijk terug te dringen.

3.2.10 De drie voorbeelden van theoretische benaderingen die in de praktijk van de planning een belangrijke betekenis hebben of — wat betreft het derde voorbeeld — nog kunnen krijgen, geven aan hoe breed het spectrum van instrumenteel georiënteerde planning is. Aan de ene zijde van het spectrum staan benaderingen — waarvan PPBS een primitieve variant is — waarin de bestuursinterne vervlechting steeds intensiever wordt. Aan de andere kant van het spectrum keert de cybernetische benadering zich juist tegen de toenemende intensivering van het bestuursstelsel en legt zich erop toe om de besturing te beperken tot die momenten waarop autonome samenlevingsprocessen van zelfregulering dreigen te ontsporen.

Toch worden deze uiteenlopende benaderingen hier onder de gemeenschappelijke noemer van 'instrumentele planning' gerangschikt. Typerend voor elk van de drie benaderingen is immers de exclusieve aandacht voor beheersingsprocessen, die wordt beredeneerd vanuit of uiteindelijk terugvoert op autonome stuurposities. Aan planning wordt dan een onafhankelijke stuurfunctie toegekend, waardoor de relatie tussen overheid en maatschappij eenzijdig wordt gereduceerd tot een verhouding tussen bestuurders en bestuurden. In het ene geval resulteert deze eenzijdigheid in een opgezwollen structuur van het bestuursstelsel; het is deze toepassing die thans de meeste navolging krijgt. In het andere geval vertrouwt een terughoudend bestuursstelsel in eerste instantie op de spontane processen in de samenleving. Maar steeds worden in deze instrumentele benaderingen de normatieve aspecten, de kennisaspecten en de handelingsaspecten van planning gevat in een theorie die beperkt blijft tot het eenzijdig beheersingsmotief, omdat in termen van autonome systemen wordt gedacht.

3.3 Het probleem van de Archimedische positie

3.3.1 Zowel de ontwikkelingen in de praktijk van de planning als die in de ondersteunende planningtheorieën wijzen in de richting van een toenemende instrumentalisering van de overheidsplanning. De aandacht voor instrumentele aspecten is uit doelmatigheidsoverwegingen onontbeerlijk voor elke wijze van planning. Problemen doen zich echter voor wanneer deze aspecten op zichzelf worden behandeld, zodat planning identiek wordt aan haar instrumentele functie. Planning wordt dan bewust of onbewust vereenzelvigd met en beredeneerd uit onafhankelijke stuurposities. Het geheel van maatschappelijke en staatkundige verhoudingen en bindingen waarin deze planning tot werking zal moeten komen, krijgt dan te weinig aandacht. Een dergelijke zelfstandiging van de instrumentele invalshoek wordt in deze studie aangeduid met het begrip 'instrumentalisme', dat wil zeggen een dreigende verwording van de instrumentele aspecten van planning.

Het is op zichzelf niet zo verwonderlijk dat de instrumentele opvatting van planning zo gewoon is geraakt in het openbaar bestuur. Bestuursorganisaties vormen immers belangrijke initiatiefnemers in de planning, al kunnen ze zich dit gerichte handelingsproces niet toeëige-

nen. Bovendien is het beheersingselement niet het enige maar wel een van de meest centrale motieven bij elke zienswijze van planning. Doordat de gebondenheid van planning aan maatschappelijke en staatkundige verhoudingen zo weinig aandacht krijgt, gaat het denken in termen van instrumenten gemakkelijk over in instrumentalisme. Ook in deze studie wordt aandacht geschonken aan instrumentele aspecten van planning, maar deze staan niet op zichzelf, tegenover de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen, maar krijgen juist betekenis in deze verhoudingen. Besturingsmodellen, methoden van management, organisatiesystemen, en dergelijke, die vanuit een instrumentele invalshoek geconstrueerd worden, zijn niet zonder betekenis voor de praktijk van planning. Maar bij toepassing ervan in het openbaar bestuur moet zorgvuldig rekening gehouden worden met de institutionele gegevens die zich in de maatschappij, met name die in het verkeer tussen samenleving en overheid, hebben ontwikkeld. Wanneer daarmee wel rekening wordt gehouden, komen de instrumentele aspecten van planning er vaak anders uit te zien. Zo is 'bedrijfsvoering' van de overheid immers bepaald van een andere aard dan die van militaire organisaties of bedrijven.

Van Archimedes vertelt de legende dat hij eens, nadat hij een hefboom had ontworpen waarmee een groot schip uit het water kon worden getild, opmerkte: 'Geef mij een vaste plaats om op te staan en ik zal de aarde bewegen'. Hierbij is het van belang dat het vaste draaipunt — de 'Archimedische positie' — buiten het object ligt dat van richting moet veranderen. Maar het aardige van de uitspraak van Archimedes is tevens, dat hij zich terdege realiseert niet over zo een onafhankelijke en externe positie te beschikken. Het opmerkelijke van de instrumentalistische benadering van planning is, dat ze wel vanuit zo een onafhankelijke positie wordt beredeneerd. Hierop gebaseerde theorieën en praktijken zijn niet eens op zoek naar een Archimedische positie, maar zijn daaruit op grond van a priori veronderstellingen vertrokken: de positie van de planner als stuurman wordt niet ter discussie gesteld, vragen daaromtrent vallen buiten het raamwerk van de beschouwing. Planning wordt in dergelijke benaderingen dan ook impliciet of expliciet teruggebracht tot een eenzijdig beheersingsvraagstuk vanuit een extern punt, waarbij de doelmatigheid van de sturing het voornaamste criterium is.

De neiging om het bestuursproces in te richten als zou het bestuur het draaipunt van beweging vormen, wordt hier aangeduid met het begrip 'bestuurscentrisme'. Met dit begrip wordt niet bedoeld dat de centrale overheid het hele bestuur naar zich toegetrokken zou hebben — dan zou van bestuurscentralisme moeten worden gesproken — of dat de overheid overdreven illusies zou koesteren omtrent de maakbaarheid van de maatschappelijke ontwikkeling. Met het begrip 'bestuurscentrisme' wordt bedoeld op het probleem dat de uitoefening van de bestuurlijke taak te eenzijdig vanuit bestuursorganisaties wordt opgevat, waardoor ze al snel hun hand overspelen. Het probleem doet zich voor bij het bestuurlijk handelen dat in het teken van planning staat, bij de organisatie ervan, bij de verzameling en verwerking van informatie en zoals in hoofdstuk 5 aan de orde wordt gesteld ook bij de omgang met het recht.

Thans lijkt de situatie bereikt, waarin een bestuurscentrische ontwikkeling geen grotere mate van beheersing meer oplevert. Daarom wordt voor het probleem van de stagnerende planning in deze studie niet gezocht naar instrumentalisering via organisatiekundige, bestuurlijke of juridische oplossingen, maar worden de instrumentele aspecten van bestuurlijk handelen onderzocht vanuit de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen waarin overheidsorganisaties verkeren. Het bestaan van een Archimedische positie wordt in deze studie, kortom, ontkend.

Hoewel in de bestaande planningpraktijk tendensen van instrumentalisering plaatsvinden omdat men hiervan betere beheersingsresultaten verwacht, leidt de exclusieve oriëntatie op het doelgerichte actiemotief tot een praktijk die steeds minder doelgerichte actie voortbrengt. De notie dat 'de plannende instantie' niet het draaipunt van beweging

vormt, is een belangrijke voorwaarde om plannen op de concrete handelingspraktijk te kunnen betrekken. In het volgende hoofdstuk wordt daarom getracht een referentiekader voor overheidsplanning op te stellen, waarin met deze notie rekening wordt gehouden. Maar eerst wordt aan de hand van een tweetal beleidsterreinen toegelicht tot welke uiteenlopende dilemma's deze analytische probleembeschrijving voert in de praktijk van de planvorming.

3.4 Het planstelsel van de ruimtelijke ordening

3.4.1 Ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 bestaat het planstelsel op dit beleidsterrein uit het planologisch beleid van de rijksoverheid, het regionale streekplan en het lokale structuurplan en bestemmingsplan. De eerste drie planfiguren zijn vooral programmatisch van aard; alleen het lokale bestemmingsplan voorziet op een voor de burger bindende wijze in de bestemming van gronden.

In de Oriënteringsnota, het eerste deel van de Derde nota over de ruimtelijke ordening, die in 1973 verscheen, is voor het planologische beleid van de rijksoverheid een aanvullend planstelsel ontwikkeld. Aanleiding tot de invoering ervan was de constatering dat het sectorbeleid dat in de vakdepartementen gestalte krijgt, onvoldoende spoorde met het ruimtelijk beleid⁶. Het planstelsel moet daarom in alle ruimtelijk relevante sectoren een vroegtijdige afstemming met het ruimtelijk beleid mogelijk maken. Hiermee gaf de ruimtelijke ordening als eerste facet van beleid gehoor aan het advies van de Commissie-De Wolff om de coördinatie van de planning te ontwikkelen⁷.

De onderscheiden onderdelen van het ruimtelijke planstelsel op nationaal niveau zijn:

- structuurschetsen: beleidsdocumenten van het ruimtelijk facet waarin de algemene ruimtelijke ontwikkelingen worden weergegeven die de rijksoverheid voor ogen staan, zoals van de verstedelijking en van de ontwikkeling in de landelijke gebieden;
- structuurschema's: beleidsdocumenten van sector en facet gezamenlijk, die een weergave bieden van de ruimtelijke consequenties van bepaalde sectoren van overheidsbeleid zoals die van het verkeer en vervoer en van de openluchtrecreatie;
- eventueel structuurvisies: beleidsdocumenten van de sector, die een uiteenzetting geven van de totaliteit van het beleid in een bepaalde sector, dus niet alleen van de ruimtelijke aspecten hiervan; hieraan kunnen taakstellingen worden ontleend voor de structuurschema's.

Structuurschetsen en structuurschema's doorlopen de procedure voor planologische kernbeslissingen (PKB). In deze procedure zijn inspraak, advisering en bestuurlijk overleg geregeld, terwijl een parlementaire behandeling, waarbij zogenoemde amenderingsmoties kunnen worden ingediend, voert tot vaststelling van de uiteindelijke regeringsbeslissing. De procedure wordt sedert 1973 gehanteerd; structuurschetsen en schema's voor alle belangrijke onderdelen zijn behandeld of in behandeling. Een wetsontwerp om de nog altijd experimentele PKB-procedure vast te leggen is bij het parlement aanhangig.

3.4.2 Het ruimtelijke planstelsel ondervindt in de praktijk van het bestuur problemen die de aandacht verdienen vanuit het oogpunt dat een doelgerichte planning aansluiting moet vinden op de maatschappelijke handelingspraktijk. Zij laten zich als volgt in verschillende categorieën onderscheiden.

De eerste categorie problemen betreft de feitelijke coördinatie. Het blijkt moeilijk te zijn de beoogde coherentie in en tussen de beleids-

⁶ Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12757, nr. 2.

⁷ Rapport van de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappij-structuur, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914, nr. 2 (Commissie-De Wolff).

documenten te realiseren. Op de verschillende beleidsterreinen zijn zoveel ontwikkelingen gaande dat het nauwelijks doenlijk is om deze op het moment van vaststelling van een schets of schema voldoende te overzien. Toch is dit een vereiste van het stelsel omdat de planfiguren vanwege de zware en langdurige procedure van vaststelling niet gemakkelijk binnen een periode van bijvoorbeeld vijf jaar worden herzien. De feitelijke coördinatieproblemen manifesteren zich dan ook. Bij het verrichten van dagelijkse activiteiten in ambtelijke projectgroepen, ad hoc commissies en interdepartementale werkgroepen waar operationele beleidsvraagstukken aan de orde zijn, kan men zich vaak onvoldoende houden aan het planstelsel. Dit doet zich bijvoorbeeld voor op het terrein van groeisteden en stadsvernieuwing. Verder kunnen ontwikkelingen op het tijdstip dat een structuurschema moet worden vastgesteld, vaak nog onvoldoende worden overzien om de consequenties aan te geven voor andere schema's. Zo kon in het structuurschema Verkeer en Vervoer voor het beleid met betrekking tot het goederenvervoer te weinig afstemming worden bereikt met de structuurschema's Buisleidingen, Zee- en Luchthavens, enzovoort.

Deze wijze van coördinatie eist niet alleen zeer grote ambtelijke, maar ook politieke inspanningen. Het bestuurlijke vooroverleg - interdepartementaal, met de provincies en soms met gemeenten - is intensief en vergt maanden. Het standpunt van de regering krijgt een intensieve behandeling in het parlement. Zo stelde de Kamercommissie over het structuurschema Verkeer en Vervoer 472 vragen, terwijl in de Kamer 106 moties in stemming werden gebracht.

3.4.3 De tweede categorie van problemen betreft de richtinggevende functie van planning. Het ruimtelijk planstelsel is ontworpen om het planologische gezichtspunt te confronteren met beslissingen die in de diverse sectoren worden genomen. Maar in de praktijk werkt deze opzet anders uit. Het ruimtelijke-facetbeleid profileert zich in de overlegsituaties met elke afzonderlijke sector steeds minder met een eigen visie. Het veelzijdige overleg leidt thans eerder tot de omgekeerde situatie: de visie van het ruimtelijk beleid lijkt steeds meer een optelsom van de ruimtelijke gevolgen van de door de te coördineren sectoren geraamde voorzieningen, die in de schema's ruimte claimen. Architectuur maakt zo plaats voor een programma van eisen. De accentuering van het overlegmodel roept niet alleen in de horizontale, maar ook in de verticale bestuursverhoudingen de vraag op wie waarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Het stelsel van coördinerende planvorming was mede bedoeld om de politieke betekenis van de ruimtelijke planning te versterken, maar in de praktijk lijkt eerder het planvormingsproces zulk een eigen leven te leiden dat dit, omgekeerd, een barrière vormt voor politieke afwegingen.

Qua opzet dragen de coördinatiestructuren voldoende flexibiliteit om nieuwe politieke standpunten te verwerken. Elke schets en elk schema kan te allen tijde worden herzien. Maar de totaliteit van het stelsel biedt minder aanpassingsmogelijkheden en is gemeten naar de zware en tijdrovende procedures, zelfs erg rigide. Wanneer een nieuw kabinet op wezenlijke onderdelen een ander ruimtelijk beleid voorstaat, moet het hele systeem van plannota's immers weer in beweging worden gebracht, terwijl juist begonnen is met de doorwerking en uitvoering op lagere bestuursniveaus.

3.4.4 De derde categorie problemen betreft de onevenredig lichte beleidsgevolgen van de plannen gezien de zwaarte van de procedures. De schetsen en schema's zijn limitatief en indicatief. Uit het limitatieve karakter volgt dat het kabinet zich er tegenover de Tweede Kamer op vastlegt, dat alleen de voorzieningen en lokatiemogelijkheden die in een structuurschema zijn opgenomen, voor nadere detaillering en uitvoering in aanmerking komen. In dit vroege en nog onzekere stadium van lange-termijnbeleid kan de regering zich slechts verbinden tot wat ze maximaal

voor mogelijk houdt. Dat dit aanleiding geeft tot te veel reserveringen bij de vakdepartementen die ruimte claimen — men spreekt hier van het probleem van de zogenaamde 'planologische overbesteding' — zal duidelijk zijn. Het indicatieve karakter brengt mee, dat een nadere afweging van de voorgenomen plannen moet plaatsvinden op de geëigende bestuursniveaus, met name in provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. Eventueel kan een ministeriële aanwijzing — die ook weer een eigen procedure kent — hiertoe verplichten.

Terwijl de nationale ruimtelijke plannen dus overwegend lichte beleidsgevolgen hebben, is de zwaarte van de procedure hiermee niet in overeenstemming. De zwaarte van de procedure — in termen van tijd, inspanning en kosten — betreft het geheel van voorbereiding, overleg, advisering en inspraak — en parlementaire behandeling. De spanning tussen de zwaarte van de procedures en het lichte karakter van de beleidsgevolgen leidt tot een aantal oneigenlijke nevenverschijnselen. Zo dient de Tweede Kamer bij de behandeling van structuurschema's amenderingmoties in alsof het taakstellende beleidsplannen zijn. Ook de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening dringt er bij herhaling op aan dat structuurschema's en andere planologische kernbeslissingen nader geïnstrumenteerd worden zodat de beleidsgevolgen worden verscherpt. Bij de inspraak- en overlegondes worden dezelfde geluiden gehoord. De aandrang om het planstelsel operationeel te maken via een aanvullend stelsel van planning, wetgeving en financiering is groot. Vanwege de bijzondere — in essentie gedecentraliseerde — bestuursverhoudingen op het ruimtelijke beleidsterrein beschikt de ruimtelijke ordening over weinig speelruimte om deze spanning te overbruggen. Zodoende komt het coördinerende planstelsel, waarvan de opzet is ontleend aan de planstructuur van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, onder zware druk te staan vanwege de kennelijk opgeroepen verwachtingen en het overmatige gebruik van deze gevoelige planstructuur.

3.4.5 Een vierde categorie van problemen komt voort uit de aan het planstelsel inherente tendens tot steeds meer verbreding. De sectordepartementen komen onder druk te staan om de eigen structuurschema's met elkaar te coördineren (bijv. de schema's vaarwegen, zeehavens, verkeer en vervoer). Bovendien wordt al spoedig gevraagd om een structuurvisie: passen de structuurschema's wel in een bijvoorbeeld verkeers- en vervoersplan dat ook acht slaat op andere aspecten, zoals de financieringsmogelijkheden of het economisch beleid. Als gevolg hiervan krijgen de oorspronkelijk vooral op het ruimtelijke facet georiënteerde structuurschema's meer en meer het karakter van totale sectornota's, waardoor het ruimtelijke facet aan betekenis gaat inboeten. Twee passages illustreren deze ontwikkeling. In de definitieve beslissing over het structuurschema Verkeer en Vervoer deelt de regering mee: 'De regering zal de totstandkoming bevorderen van een planstructuur op het gebied van het verkeer en vervoer met als kenmerken:

- geïntegreerde planvorming en besluitvorming op elk overheidsniveau;
- beleidsafstemming tussen de overheden;
- voldoende beleidsruimte op provinciaal en gemeentelijk niveau binnen een door de centrale overheid gegeven beleidskader⁸.

Nu het zo ver nog niet is laat de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in een recente nota over de structuurschema's weten: 'indien een sector-minister het gewenst acht de beleidsinhoud van een onder zijn verantwoordelijkheid vallend structuurschema te verbreden, zijn daarvoor binnen het kader van dit instrument diverse mogelijkheden. Deze verbreding kan betrekking hebben op de organisatie binnen een sector, het wettelijk, bestuurlijk en financieel instrumentarium, het onderzoek, het beleid ten aanzien van tarieven en heffingen, het kwaliteits-

⁸ Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d, Regeringsbeslissing; Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14390, nr. 11, blz. 5.

beleid, het voorlichtingsbeleid, de personele, sociaal-culturele en economische aspecten en kosten-batenanalyses voor voorzieningen. Naarmate meer van deze onderwerpen in een structuurschema worden opgenomen, gaat het meer het karakter van een totale sectornota krijgen⁹.

Van betekenis is tenslotte de ervaring, dat het aantal mogelijke samenhangen altijd groter en soms zelfs wezenlijker is dan in het coördinatiemodel is begrepen. Een structuurschema coördineert daarom niet echt het ruimtelijke-facetbeleid en het sectorbeleid, ook al is het daarvoor wel bedoeld. Die bedoeling is de essentie van het stelsel; maar het stelsel is niet de werkelijkheid. Zo wordt ruimtelijk relevant beleid in de volkshuisvestingssector gemaakt via het huurbeleid, via het subsidiebeleid, via de woonruimteverdeling, enzovoort en zeker niet alleen of zelfs maar in hoofdzaak in het structuurschema Volkshuisvesting. Hierin wordt ruimte gereserveerd voor nieuwe woningen. Als gevolg van deze beperking van de opzet van het planstelsel bestaat een voortdurende aandrang om de coördinatie te verbreden. Ondanks zijn niet geringe omvang tendert het stelsel zo voortdurend naar uitbreiding omdat het model van coördinatie zowel in procedurele als in inhoudelijke zin te beperkt is voor de bestuurlijke verhoudingen waarin het wordt toegepast.

3.4.6 In het begin van de jaren zeventig leefde op rijksniveau het streven om te komen tot een integraal, onderling samenhangend stelsel van plannen, waarmee het bestuur beter zou kunnen worden georganiseerd. In hoofdstuk 2 is dit uiteengezet; de oprichting van de WRR vindt in dit streven ook een belangrijke oorsprong, al waren de bedoelingen ten tijde van de definitieve instelling van de Raad al weer in bescheidener richting bijgesteld. Bij de gedachtenvorming over integrale planning sloten de mogelijkheden voor een ruimtelijke-facetplanning goed aan. De ruimtelijke ordening had hiervoor naar verhouding ook gunstige papieren. In tegenstelling tot andere facetten van overheidsbeleid (bijv. economie en welzijn), beschikte de ruimtelijke ordening over een moderne wet met een duidelijke horizontale en verticale bevoegdheidsverdeling. Hierin functioneert het gemeentelijke bestemmingsplan als uiteindelijke planfiguur, waarin, op voor de burger bindende wijze, concrete bestuurshandelingen op elkaar worden afgestemd om daadwerkelijk in de ruimtelijke ontwikkeling in te grijpen. De bestuursverhoudingen die in de Wet op de Ruimtelijke Ordening geregeld zijn, bieden de mogelijkheid om op nationaal niveau richtinggevende toekomstperspectieven van globale en indicatieve aard te ontwikkelen, die op lagere bestuursniveaus nader worden afgewogen en middels concrete bestemmingsplannen een bindende doorwerking krijgen in het maatschappelijk verkeer. Met de invoering van het aanvullende planstelsel van coördinerende ruimtelijke planning op nationaal niveau in 1973, raakte deze planstructuur, die is gebaseerd op de kenmerkende bestuursverhoudingen van het ruimtelijke beleidsterrein, verspreid over een groot aantal sectorale beleidsterreinen die in andere bestuursverhoudingen opereren.

3.4.7 In het licht van de gunstige uitgangstelling en van de grote inzet waarmee door de betrokkenen aan deze coördinerende planvorming is gewerkt, is er aanleiding om de ervaring die inmiddels is opgedaan, zorgvuldig te overwegen. In de termen van deze studie vragen dan vooral het richtinggevende element van planning, de bestuursinterne oriëntatie van de huidige planvorming, de doorwerking in extern werkende bestuursbesluiten en de gebondenheid van de betrokken bestuursposities de aandacht.

Zoals reeds naar voren kwam, leidt de ontwikkeling van de omvangrijke coördinatiestructuur ertoe, dat het ruimtelijke-facetbeleid aan richtinggevende kracht inboet. Dit weerspiegelt zich in de structuurschetsen,

⁹ Nota structuurschema's; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16799, nr. 1, blz. 12.

die in vergelijking met de vroegere nationale ruimtelijke beleidsnota's nog nauwelijks een eigen toekomstbeeld bieden, maar vooral het stempel dragen van belangenafweging en compromis. Kennelijk is de eigen positie van de ruimtelijke planning in het overleg minder markant geworden. Het structuurschema is evenmin richtingbepalend, maar is er ook niet voor bedoeld: het strekt er 'slechts' toe om richtinggevende elementen van het sectorale beleid van de vakdepartementen af te stemmen op het ruimtelijke-facetbeleid. Door de ontwikkeling in de richting van sectornota's krijgen ze misschien in de toekomst meer een eigen gezicht, maar dat is dan vooral van sectorale aard; het ruimtelijke aspect zal dan minder zwaar wegen hetgeen uit een oogpunt van ruimtelijke ordening verlies is.

3.4.8 Het planstelsel is vooral bestuursintern georiënteerd. Er is weliswaar inspraak, maar deze wordt niet gehouden op naar buiten toe werkende bestuursbesluiten: deze vergen een eigen procedure op een concreter niveau en resulteren vaak in een ander beleid. De omvang van de coördinatie werkt processen van bureaucrativering in de hand, die inhoudelijk richtinggevend beleid steeds meer doen omslaan in bestuursinterne overlegprocedures. Het accentueren van procedurele samenhang en bestuurlijk overleg is de herkenbaarheid en identiteit van het ruimtelijk beleid niet ten goede gekomen. Dit proces bezwaart zowel de politieke besluitvorming als het streven naar democratisering.

In de opzet om tot afstemming tussen sectoraal en ruimtelijk beleid te komen, zijn de onderscheiden posities mogelijk onvoldoende verdisconteerd; in elk geval geven zij aanleiding tot moeilijkheden. Het nationale ruimtelijke beleid is globaal, indicatief en is gericht op de lange termijn; het sectorbeleid is concreter en werkt vooral op middellange termijn. De ruimtelijke beleidsvorming is gedecentraliseerd van opzet, het sectorbeleid is overwegend gecentraliseerd. Het structuurschema op het kruispunt van facet en sector heeft derhalve de taak om ongelijke posities met elkaar te verbinden via een raamwerk dat in hoofdzaak is ontleend aan de bijzondere bestuursverhoudingen van het ruimtelijke beleidsterrein. Dit lukt onvoldoende. Er is een voortdurende spanning tussen de behoefte om indicatief en concreet te zijn en centraal en decentraal te handelen. Dit leidt tot frustraties bij de sectordepartementen en het facetplanbureau, bij regering en Kamer enerzijds, bij provinciale en gemeentebesturen anderzijds.

3.4.9 Tegen de achtergrond van deze problemen is thans de vraag actueel in welke richting de coördinatie van het ruimtelijk beleid en het sectorbeleid verder ontwikkeld moet worden. Voor wat betreft de procedure van de PKB is in het kader van de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een wetsontwerp aanhangig gemaakt. Daarnaast worden reeds voorbereidingen getroffen om in het kader van de volgende herzieningsronde van deze wet bepalingen op te nemen die betrekking hebben op de opzet van het planstelsel. Er is met andere woorden een tendens om het coördinerende ruimtelijke planstelsel een wettelijke basis te geven. Gebeurt dit, dan zal het waarschijnlijk een opmaat zijn voor soortgelijke plansystemen op andere beleidsterreinen.

Met betrekking tot de verdere ontwikkeling van het planstelsel doet zich een dilemma voor.

Enerzijds wordt op grond van de opgedane ervaringen met het planstelsel thans veel aandrang uitgeoefend om de operationaliteit van deze planvorming te vergroten. Mogelijkheden hiertoe kwamen hiervoor reeds in het kort ter sprake: het lange-termijnkarakter van de beslissingen kan worden verkort, de beleidsgevolgen kunnen verzaamd worden, de financiële onderbouwing kan verbeterd worden, enzovoort. Langs dit spoor wordt bijgevolg aangedrongen op een verdergaande instrumentalisering binnen de huidige opzet van het planstelsel.

Anderzijds worden vanuit een gericht handelingsperspectief de problemen van de ruimtelijk coördinerende planning juist in verband

gebracht met de ambitieuze opzet van het planstelsel. Hier bestaat de vrees dat juist door toedoen van het systeem van ruimtelijke coördinatie het eigen gezicht van de ruimtelijke ordening te weinig geprofileerd raakt en de aansluiting op de maatschappelijke handelingspraktijk wordt bemoeilijkt. In paragraaf 4.5 worden enige oplossingsmogelijkheden vanuit dit perspectief belicht.

3.5 Het planstelsel voor het specifieke welzijn

3.5.1 De in 1982 door het parlement aangenomen Kaderwet Specifiek Welzijn bevat een planstelsel ten behoeve van de beleidsvorming op het terrein van het specifieke welzijn¹⁰.

Met de plaatsing in het Staatsblad treedt deze wet echter nog niet in werking. Dat gebeurt pas via de Invoeringswet, waarin zal worden uitgemaakt op welke voorzieningen op welke bestuursniveaus de Kaderwet betrekking heeft. De Invoeringswet zal worden ingediend nadat voldoende ervaring is opgedaan met de omzetting van rijkssubsidieregelingen in rijksbijdrageregelingen en met de zogenaamde ontwikkelingsprojecten, waarin experimenten plaatsvinden volgens de opzet van de beleidsvorming overeenkomstig de bedoelingen van de Kaderwet. De regering verwacht dat de Invoeringswet nog enige jaren op zich zal laten wachten.

Niet alle voorzieningen waarop het planstelsel van de Kaderwet van toepassing zal zijn, zullen in de Kaderwet zelf worden geregeld. De werkingssfeer van het planstelsel is dan afhankelijk van wetgeving op belangrijke deelgebieden van het specifieke welzijn. De planprocedures van de Kaderwet moeten namelijk geheel of gedeeltelijk van toepassing worden verklaard op de in deze wetten geregelde voorzieningen. Tot nu toe is dit alleen gebeurd voor de beleidsvorming die de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg beoogt te regelen. Of dit ook zal gebeuren bij andere onlangs ingediende wetsontwerpen, zoals die op het terrein van het onderwijs, hangt af van de uitkomsten van interdepartementaal overleg.

Uit de Memorie van Toelichting en considerans bij de Kaderwet kunnen vier bedoelingen van de Kaderwet worden onderscheiden voor het beleidsgebied van het specifieke welzijn. Dit wordt omschreven als: 'het welbevinden en de ontplooiing van de burger, voor zover deze worden bevorderd door zorg, educatie en recreatie'.

Ten eerste wil de Kaderwet een wettelijke grondslag verschaffen aan overheidsactiviteiten die bestaan uit het verlenen van subsidies die meestal in pseudo-wetgeving zijn geregeld. Deze activiteiten betreffen het zogenaamde kaderwet-welzijn, dat naar het zich laat aanzien vooral de zogeheten maatschappelijke dienstverlening omvat, met gebieden als het jeugdbeleid, het bejaardenbeleid, gezinsangelegenheden, vormingswerk en het beleid ten aanzien van culturele minderheden.

Ten tweede wil de Kaderwet de bekostiging decentraliseren van kaderwetvoorzieningen, terwijl ook het beleid op lokaal niveau moet worden vastgesteld. Hierbij wordt een zogenaamde democratische beleidsvoorbereiding beoogd, waarin alle betrokkenen — particuliere instellingen, overheidsorganisaties en burgers — moeten kunnen participeren.

Ten derde wil de Kaderwet niet alleen het 'kaderwet-welzijn' harmoniseren maar ook komen tot harmonisatie van andere wetten van het specifieke welzijn, die voor het overgrote deel worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van andere ministers dan die van wat tot voor kort het departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk was, met name die van Onderwijs en Wetenschappen en die van het tot voor kort bestaande departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

¹⁰ Regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn (Kaderwet specifiek welzijn); Tweede Kamer, zitting 1980-1981; 14493, nr. 87.

Ten slotte beoogt de Kaderwet de coördinatie van het gehele specifieke welzijn. Zo zijn voorschriften gesteld die betrekking hebben op een periodiek verslag van de minister, verantwoordelijk voor het welzijn, aan de Tweede Kamer over de voortgang en voornemens inzake decentralisatie en harmonisatie. Voorts zijn bepalingen opgenomen inzake de instelling van een adviesraad voor het specifieke welzijn en het maken van overzichten van de bestaande of aangekondigde voorzieningen van specifiek welzijn, als informatieve onderdelen van de planprocedure.

3.5.2 Het planstelsel van de Kaderwet bestaat uit afzonderlijk door gemeenteraden, provinciale staten en regering, elk voor hun eigen sfeer vast te stellen vierjarenplannen en jaarlijkse programma's. Hieromtrent zijn voor elk van de drie overheidsniveaus ongeveer gelijklopende bepalingen opgenomen. Het vierjarenplan heeft betrekking op het 'kaderwet-welzijn' en de overige bij of krachtens een andere wet aangewezen terreinen van specifiek welzijn. Het bevat de grote lijnen van het beleid alsmede een raming van de behoefte aan voorzieningen en het omschrijft welke aanvullingen of veranderingen in het reeds aanwezige bestel gedurende de planperiode moeten worden aangebracht of voorbereid om op doelmatige wijze in die behoefte te kunnen voorzien. Tevens wordt, voor zover nodig en mogelijk, aangegeven welk beslag het plan legt op personele, materiële en financiële middelen¹¹. Het plan wordt in het derde jaar van elk vierjarig tijdvak vastgesteld en is — wat betreft gemeentelijke plannen — onderworpen aan goedkeuring door Gedeputeerde Staten en — wat betreft provinciale plannen — aan goedkeuring door de Kroon.

Het programma is een soort jaarlijks bekostigingsplan dat particuliere instellingen die in het programma zijn opgenomen, recht geeft op subsidiëring. Het staat niet op zichzelf bloot aan toezicht door hoger gezag, maar maakt deel uit van de gemeentelijke en provinciale begroting. De goedkeuring van het plan, dat bij voorkeur de materiële, financiële en personele ramingen moet aangeven, is in de plaats gekomen van de goedkeuring van de afzonderlijke programma's. Dit wil overigens niet zeggen dat het plan primair een financiële raming is. Het plan is bedoeld als een soort kruispunt voor de uiteenlopende processen van beleidsvorming binnen het specifieke welzijn, die uit verschillende richtingen komend, ieder verder hun eigen vormen voor beleidsuitvoering kunnen hebben. In het informatieve gedeelte van het plan moet een inventarisatie worden opgenomen van het gehele gebied van het specifieke welzijn. In het plan zelf kan de afstemming plaatsvinden tussen bijvoorbeeld het kaderwet-welzijn en gezondheidszorgvoorzieningen. Later kan in andere wetten ook voor andere voorzieningen deze mogelijkheid worden geopend.

Vermeldenswaard is voorts dat het plan ook nog een coördinatiefiguur moet worden voor de verwerking van het beleid uit het planstelsel van de ruimtelijke ordening¹². In dit verband zal het rijksplan door bestuurlijk overleg in onderraden van de ministerraad, centrale ambtelijke coördinatie-commissies en centrale adviesraden worden afgestemd met de ruimtelijke structuurschetsen en structuurschema's. Het rijksplan zal echter, in tegenstelling tot deze structuurschetsen en -schema's, niet ter goedkeuring aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Dit wordt niet nodig geacht 'omdat het geen betrekking heeft op het algemeen regeringsbeleid, maar veel meer ligt in de sfeer van uitvoering en bestuur'¹³. Uit een oogpunt van decentralisatie is de regering er geen voorstander van om een duidelijke normerende strekking aan het rijksplan te geven¹⁴.

¹¹ Ibid., artikel 12, lid 2.

¹² Kaderwet specifiek welzijn; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14493, nr. 24/Wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening; zitting 1980-1981, 14889, nr. 24.

¹³ Kaderwet specifiek welzijn; Memorie van Antwoord; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14493, nr. 17, blz. 40-41.

¹⁴ Ibid., blz. 38.

In verband met de advisering over ontwerpplan, ontwerp-programma en over belangrijke maatregelen op het gebied van het specifieke welzijn, verplicht de Kaderwet de gemeenteraad en provinciale staten tot het instellen van 'een orgaan', dat kan bestaan uit verschillende secties. Met het oog op de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg is een sectie 'zorg' verplicht gesteld. Tot de taken van het orgaan zal onder meer het organiseren van inspraak, overleg en coördinatie behoren. Hiertoe moeten gemeenteraad en Provinciale Staten planprocedureverordeningen vaststellen, waaraan de regering bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere voorschriften kan stellen. Dit laatste kan zij overigens ook doen ten aanzien van enkele andere procedures die door de Kaderwet aan gemeenten en provincies zijn opgelegd. Rechtstreekse bemoeienis met de inhoud van plannen en programma's wil de regering in principe uitsluiten, alhoewel zij bij Algemene Maatregel van Bestuur ook nadere regels kan stellen om bepaalde voorzieningen in samenhang te doen bezien. De bevoegdheid om te bepalen of een voorziening wel of niet met een andere samenhangt, berust volgens de wet bij het bestuursorgaan dat het plan en programma opstelt¹⁵.

3.5.3 Omtrent de problemen die zich zullen voordoen bij de invoering van dit planstelsel, kunnen op dit moment uiteraard slechts vermoedens bestaan. Deze worden vooral gevoeld door het Onderzoek Ontwikkelingsprojecten en door de ervaringen met de rijksbijdrageregelingen. Blijkens de hierover in, maar vooral ook buiten het parlement gevoerde discussies, kan worden gesproken van een toenemend probleembesef ten aanzien van het planstelsel. Hierbij staan tot nu toe de bureaucratisering van het welzijnsbeleid en de hoogte van de plankosten centraal. Vanuit de gedachte dat een doelgerichte planning aansluiting moet vinden op de maatschappelijke handelingspraktijk, kunnen de volgende categorieën van vermoedelijke problemen worden onderscheiden.

De eerste categorie van problemen betreft het geven van richting aan het handelen in de praktijk. In de rijksbijdrageregelingen krijgt de planning vooral gestalte in beleidsvoorbereidende inventarisaties en analyses van activiteiten die worden gesubsidieerd. Ook in de Kaderwet nemen deze een centrale plaats in bij de planvorming. In de ontwikkelingsprojecten wordt gesignaleerd dat in dit soort activiteiten verhoudingsgewijs veel tijd wordt gestoken, evenals in de opstelling van planprocedureverordeningen¹⁶. Op grond van de ervaringen tot nu toe bij gemeenten blijkt dat de inventarisaties en de analyses moeilijk gerelateerd kunnen worden aan het uiteindelijke plan¹⁷. Uit de inventarisaties en analyses valt moeilijk af te leiden wat men wil bereiken. Is dit laatste niet gegeven, dan is de inventarisatie ook ongericht. In de praktijk leidt dit tot minutieuze beschrijvingen van allerlei activiteiten, die op zich zelf al een zodanige hoeveelheid informatie opleveren dat het nog moeilijker wordt om uit te maken waar men moet beginnen en waar men naartoe moet werken. Achteraf kan bovendien blijken dat het verkeerde materiaal is verzameld of dat op de verkeerde aspecten is gelet.

Verwacht kan verder worden dat de criteria voor de taakverdeling en coördinatie van activiteiten in het plan, in sterke mate bepaald zullen worden door de taakverdeling van activiteiten, zoals die in de overheidsorganisatie tot uitdrukking komt. Hierdoor kan het plan op gespannen voet komen te staan met de samenhangen in het werk van instellingen, zoals die in de praktijk bestaan. Zou worden verlangd dat de instellingen hun werk gaan organiseren overeenkomstig de indeling van activiteiten in het plan, bijvoorbeeld omdat men anders niet in aan-

¹⁵ A. Reinders, 'Het ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn door de Tweede Kamer aanvaard II (slot)'; *De Gemeentestem*, 23 oktober, 1981, 131e jaargang, nr. 6681, blz. 1.

¹⁶ H. Broekman, Th.H. Roës en V. Veldheer, *Experimentele welzijnsplanning; Interimrapport*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 122-123.

¹⁷ *Met het oog op welzijnsplanning; Cursus sociale planning*; 's-Gravenhage, Centraal Instituut Vorming en Opleiding Bestuursdienst, 1981.

merking kan komen voor subsidie, dan valt te verwachten dat het feitelijke handelen dat binnen de instellingen zelf op meer doeleinden tegelijk is gericht, in allerlei deelactiviteiten gesplitst zal moeten worden. Het is niet onwaarschijnlijk dat hierdoor de samenhang in de activiteiten in de praktijk zal verminderen.

Aangezien betrokkenen bovendien plan en programma zullen willen afstemmen op de eigen situatie en belangen, zal voorts veel werk en tijd moeten worden besteed aan voorbereidend overleg. In het verslag van het Onderzoek Ontwikkelingsprojecten wordt al gewezen op de grote hoeveelheid tijd die hiervoor nodig is en op het beslag dat dit legt op het ambtelijk apparaat. In het kader van de huidige Rijksbijdrageregeling Sociaal-Cultureel Werk zijn bijvoorbeeld zeer grote achterstanden ontstaan bij het opstellen van plannen en programma's. Het voorbereidend overleg en de inventarisaties vergen aanzienlijk meer tijd dan werd verwacht. Bovendien willen veel gemeenten wachten met de vaststelling van definitieve plannen en programma's tot meer inzicht is verkregen in de financiële mogelijkheden waarover de regering duidelijkheid moet verschaffen¹⁸. In een onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is hierbij gewezen op de hoge kosten van het opstellen van plannen op grond van de rijksbijdrageregeling. De hiervoor benodigde middelen nemen vaak een groot deel in beslag van het geld dat eigenlijk voor de voorzieningen zelf bestemd is; soms bijna evenveel als de kosten voor de voorzieningen zelf bedragen¹⁹.

3.5.4 Een tweede categorie van problemen betreft de bestuursgerichtheid als bijverschijnsel van de gedemocratiseerde planvorming. Deze democratische planvorming moet vooral gestalte krijgen door de instelling van 'een orgaan' op gemeentelijk en provinciaal niveau. Op grond van de activiteiten die hieraan worden toebedeeld, kan men spreken van een advies- en overlegorgaan. In de Memorie van Antwoord wordt de mogelijkheid naar voren gebracht dat het orgaan zelf het plan ontwerpt en voorlegt aan de politiek verantwoordelijken. Door de verplichte instelling van een 'sectie zorg' in het orgaan, wordt het waarschijnlijk dat ook andere delen van het specifieke welzijn zich zullen willen laten vertegenwoordigen. De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid vermoedt dat deze samenstelling en opbouw van het orgaan ertoe zal leiden dat dit het vooral druk zal krijgen met zichzelf en met zijn samenstellende delen. Zo zou de planvorming te veel een zaak van de particuliere en overheidsinstellingen kunnen worden en te weinig van de bevolking²⁰.

Uit de ervaringen die tot nu toe met participatie-experimenten op dit terrein zijn opgedaan, blijkt dat deze ruim worden opgezet; soms worden zelfs de inventarisaties aan de inspraak onderworpen. Bovendien wordt op grond van het Onderzoek Ontwikkelingsprojecten geconstateerd dat inspraak een middel is voor het bestuur voor het verzamelen van commentaar en het geven van gelegenheid aan de particuliere instellingen om met (wijzigings)voorstellen te komen²¹. Deze nemen dan ook in de planvorming een belangrijke plaats in, zozeer zelfs dat de inspraak primair een zaak is van functionarissen van de zijde van gemeente en van instellingen.

Tegen de achtergrond van de democratische beleidsvoorbereiding die de wet beoogt, wordt daarom vaak gepleit voor intensivering van de pogingen om de bevolking alsnog bij de planvorming te betrekken. Daarom is bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam overgegaan tot een verdere uitbreiding van democratische planning door inschakeling van nieuwe

¹⁸ H. Zomerdijk, 'Gigantische uitsteloperatie sociaal-culturele plannen'; *De Nederlandse Gemeente*, 27 november 1981, 35e jaargang, nr. 48, blz. 552.

¹⁹ *Kosten van gemeentelijke welzijnsplanning*; 's-Gravenhage, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1980.

²⁰ Kaderwet Specifiek Welzijn; Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14493, nr. 15, blz. 29.

²¹ H. Broekman, Th.H. Roes en V. Veldheer, *op. cit.*, blz. 139.

procedures, plancommissies en wijkraden. Omdat hierdoor echter de instellingen meer tijd moeten steken in het planproces door het bijwonen van vergaderingen, het schrijven van nota's e.d., brengt dit mee dat instellingen die wat losser georganiseerd zijn — zoals thans bijvoorbeeld het jeugd- en jongerenwerk — moeilijk in het planproces kunnen blijven meedraaien. In dit verband is zelfs wel gepleit voor een 'planvrije zone'²². Aldus doet zich een paradoxale situatie voor: om de macht van belangrijke gesubsidieerde instellingen onder controle te houden of te krijgen, worden participatieprocedures steeds verder uitgebreid en geïntensifieerd, maar hierin blijken juist weer de gevestigde instellingen het best te floreren. Bij een verbreding naar het gehele specifieke welzijn is dan ook voortdurend het gevaar aanwezig dat de relatief beperkte en vaak zwak georganiseerde activiteiten — die zijn er met name op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening — hun positie dreigen kwijt te raken door de zware procedures die vanuit al lang gevestigde verhoudingen, in bijvoorbeeld het onderwijs en de gezondheidszorg, in acht moeten worden genomen. De intenties van de Kaderwet waren echter omgekeerd: door de verbreding van het terrein hoopte men de zogenaamde maatschappelijke dienstverlening een belangrijker plaats in een met inspraak gepland beleid te geven.

3.5.5 Een derde groep van problemen heeft betrekking op het bestuursmodel van de gedecentraliseerde beleidscoördinatie als grondslag voor het doelgericht overheidshandelen. Provincies en gemeenten moeten namelijk volgens de Kaderwet ieder voor zich tot een horizontale beleidscoördinatie komen en op grond hiervan tot verticale beleidscoördinatie. Verwacht kan worden dat betrekkingen tussen bestuurslagen, die hetzij de hiërarchie van bestuurslagen negeren, hetzij niet binnen hetzelfde beleidsterrein plaatsvinden, zullen worden tegengegaan. Dit geldt ook voor betrekkingen tussen bijvoorbeeld onderling uiteenlopende taken van verschillende gemeenten. Zo is al uit ervaringen met de rijksbijdrageregelingen gebleken dat lokale welzijnsplanning — ook al omdat de bestuurlijke identiteit van de gemeente als zodanig voorop wordt gesteld — niet zelden ten koste gaat van bestaande vormen van doelgerichte intergemeentelijke samenwerking. Het is dan ook de vraag of het gedecentraliseerde bestuursmodel in de Kaderwet niet te veel tot norm is verheven voor het doelgericht overheidshandelen. Hierbij is nauwelijks aandacht besteed aan de noodzaak om ook op rijksniveau tot doelgericht handelen te komen. Aan de positie van de rijks-overheid als zodanig gaat de Kaderwet grotendeels voorbij. Deze lijkt het nationale welzijnsbeleid vooral tot uitkomst te maken van de pogingen om op provinciaal en gemeentelijk niveau samenhangen tussen bepaalde voorzieningen te creëren. Opgemerkt is reeds dat het rijksbeleid, als resultaat van de coördinatie van het gemeentelijk en provinciaal beleid, volgens de wet niet mag resulteren in een inhoudelijk richtinggevend plan, maar wel in uitvoeringsplannen en nadere procedurevoorschriften.

Al lijkt het erop dat hiermee de decentralisatie wordt gediend, het omgekeerde is zeker evenzeer mogelijk. Door het sterk procedurele karakter van de verhouding rijk — provincie — gemeente in de Kaderwet, bestaat het gevaar dat voorschriften van het rijk aan de gemeente en provincie zinledig worden. Door het ontbreken van inhoudelijke normen bestaat ook het risico dat rijksbestuurders te veel vrijheid krijgen bij het opstellen van procedurevoorschriften, die om die zelfde reden moeilijk door anderen kunnen worden gecontroleerd en begrensd. Bovendien wordt aan de gemeentelijke en provinciale overheden door het ontbreken van een inhoudelijke doelbepaling de mogelijkheid ontnomen om zelf vanuit hun positie de meest geëigende antwoorden op uitdagingen te vinden, die door nationale problemen worden gesteld.

²² *Jeugdwerk nu*, 17 juni 1981, 13e jaargang, nr. 11, met name blz. 31-33 (themanummer over decentralisatie).

Het ontbreken van normerende richtpunten kan ook een probleem vormen bij de goedkeuring van gemeentelijke plannen door Provinciale Staten (en van provinciale plannen door de Kroon) in verband met de erin opgenomen financiële en personele middelen. Willen Provinciale Staten een gemeentelijk plan naar deze aspecten verantwoord kunnen beoordelen dan is inzicht vereist in de lokale situatie. Nagegaan moet kunnen worden waarom in de ene gemeente een activiteit meer kost dan in een andere, waarom in de ene gemeente deze en in een andere gemeente geen samenhang is gelegd. Op grond hiervan is al van veel kanten gewezen op het gevaar van positievervaging tussen gemeente en provincie - Provinciale Staten worden zo te veel uitgenodigd om op de stoel van de gemeente te gaan zitten — en op het gevaar van duplicering door de provincie van het werk van de gemeente.

3.5.6 Een vierde categorie van problemen vloeit voort uit de koppeling tussen enerzijds de invoering van een specifiek hoofdbeleidsgebied en anderzijds van een wettelijk beleidsstelsel dat zo algemeen is, dat het welhaast in de plaats treedt van algemene wetten, zoals de Gemeentewet en de Provinciewet, de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de Wet Financiële Verhoudingen, die geen van alle gebonden zijn aan een bepaald beleidsterrein. Inhoudelijk uiteenlopende beleidssectoren die binnen de gebiedsomschrijving van de Kaderwet vallen en die nog niet of niet voldoende geregeld zijn, trachten langs twee wegen aan de Kaderwet te ontkomen. De eerste is dat zij eigen kaderwetten maken en zo zorgen voor een eigen wettelijk geregeld beleidsstelsel. De andere is het neutraliseren van de Kaderwet door de erin opgenomen procedures zo algemeen en ongericht mogelijk te maken.

Zo is sinds de indiening van de Kaderwet een groot aantal wetsontwerpen aangekondigd en ingediend op met name het terrein van de minister van Onderwijs en Wetenschappen. In dit verband zijn in de Tweede Kamer ook klachten geuit over onvoldoende afstemming met wetsvoorstellen die zijn ingediend onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, in verband met de rechtshulp, en van de minister van CRM zelf, de mede-ondertekenaar van de Kaderwet, in verband met het bibliotheekwerk. Tot voor kort gold deze klacht ook de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg. Het beleidsstelsel van deze wet is nu echter zo ontworpen dat dit ook 'het kruispunt' kan nemen van het vierjarenplan uit de Kaderwet. Ook voor de Kaderwet is dit niet zonder gevolgen gebleven. Om deze koppeling mogelijk te maken is het plan, vergeleken met eerdere voorstellen, veralgemeend door er de rechtsgevolgen aan te ontnemen en door toevoeging van een informatief gedeelte. Te verwachten is dan ook dat een verdere aandrang om ook andere plansystemen mede over het kruispunt van het vierjarenplan te laten lopen tot nog meer vrijblijvendheid aanleiding zal geven. Te vrezen valt dat dit het ongerichte karakter van het plan en de afstand tot de daadwerkelijke activiteiten alleen maar zal vergroten.

3.5.7 De Kaderwet is in eerste versie in 1977 bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsontwerp was in grote lijnen gebaseerd op de zogenaamde Knelpuntennota Welzijnsbeleid, één van de 'grote' welzijnsnota's die in de eerste helft van de jaren zeventig is gepubliceerd naast met name de Structuurnota Gezondheidszorg en de Contourennota inzake het Toekomstig Onderwijsbestel.

In deze nota's, maar uiteraard vooral in de Knelpuntennota, wordt gesproken van 'welzijnsbeleid'. De activiteiten waarop met dit begrip wordt gedoeld komen in hoofdzaak voort uit wat men voorheen het maatschappelijk werk noemde. In de loop van deze eeuw heeft dit zich uit de armenzorg, de charitas en het bedrijfsmaatschappelijk werk ontwikkeld tot een samenstel van bepaalde, deels wettelijk geregelde, sociale voorzieningen die in principe voor iedereen openstaan. Naast de sociale zekerheidswetgeving vormen deze voorzieningen een typerend kenmerk van de huidige samenleving.

Vanaf het midden van de jaren zestig wordt het begrip maatschappelijk werk verdrongen door het ruime begrip welzijn waarmee dan een bepaalde kwaliteit van de samenleving wordt bedoeld. Dit begrip heeft in die tijd in de maatschappelijke discussie vooral betekenis gekregen door zijn verhouding tot het begrip welvaart. Het laatste begrip wordt omschreven als materiële voortbrenging, het eerste als sociaal-culturele ontwikkeling. Het Kabinet-Cals spreekt in zijn regeringsverklaring van 1965 over de welzijnssamenleving als een open en ontspannen samenleving waarin gelijke kansen, menselijke ontplooiing, en voortgaande democratisering voorop staan. Deze zaken worden gezien als doelstellingen in het kader van het algemene welzijn, waarbij de specifieke welzijnsbevordering slaat op onder meer: cultuurbehoud, maatschappelijke dienstverlening, mileuzorg, gezondheidszorg, sociale zekerheid en volkshuisvesting.

De oprichting in 1965 van het departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk — een uitbreiding van het in 1952 ingestelde departement van Maatschappelijk Werk — moet het belang onderstrepen dat het Kabinet-Cals aan de welzijnsbevordering toekent. Het begrip welzijn wordt in de jaren hierna vooral gehanteerd als aanduiding van de coördinerende rol die dit departement vervult in het algemeen regeringsbeleid en als de gemeenschappelijke noemer voor de nogal uiteenlopende taken die binnen dit departement bijeen zijn gebracht.

Twee Commissies hebben vervolgens voorstellen gedaan voor de ontwikkeling van een planning van het welzijnsbeleid. De Commissie-De Wolff benoemt welzijn tot één van de vijf facetten van het algemeen regeringsbeleid die in principe alle beleidsterreinen doorsnijden. Haar aanbevelingen betreffen het cultureel welzijn waarvoor, naar analogie van het Centraal Planbureau en de Rijksplanologische Dienst, moet worden voorzien in de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding: het Sociaal Cultureel Planbureau dat in 1973 werd ingesteld²³. De Beraadsgroep Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid en Welzijnswetgeving bepleit ten behoeve van een politieke sturing van het welzijnsbeleid een bestuursmodel voor gedecentraliseerde planvorming²⁴. De Kaderwet sluit vooral op dit laatste rapport aan, zij het dat in de uiteindelijke versie van de wet het bestuurlijk instrumentarium meer in het teken staat van bestuurlijke ordening dan van politieke sturing. De instrumenten worden in feite om wille van de instrumenten zelf gerechtvaardigd: gedecentraliseerde coördinatie wordt nagestreefd vanuit het belang van gedecentraliseerde coördinatie.

Hiermee is een voorlopig einde gekomen aan een langdurige discussie die zich in het begin van de jaren vijftig nog toespitste op de toekenning van rechten op voorzieningen, om eerst via het streven naar een nationale welzijnspolitiek en vervolgens naar een lokale welzijnspolitiek uit te komen bij het wettelijk voorschrijven van een bestuurlijk coördinatiemodel voor de lagere overheden.

Het is de vraag of zo wel zinvol richting kan worden gegeven aan de vele activiteiten die nu onder de verzamelterm specifiek welzijnsbeleid schuil gaan. Niet alleen maakt de Kaderwet een nationale politieke discussie over het welzijnsbeleid praktisch zinloos, maar ook de lagere overheden zullen nauwelijks een richtinggevende rol kunnen spelen. Het gebrek aan identificeerbare maatschappelijke posities voor veel vormen van welzijnsbevordering wordt door de kaderwet nauwelijks opgelost. De uitdaging blijft bestaan om het welzijnswerk dat binnen de invloedssfeer van de overheid valt, vanuit de politieke organen zodanig te normeren dat er door burgers een zo doelgericht mogelijk gebruik van kan worden gemaakt. Aan het slot van het volgende hoofdstuk wordt hierop kort teruggekomen.

²³ Commissie-De Wolff, *op. cit.*

²⁴ *Knelpunten/harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving; Rapport van de Beraadsgroep; Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12968, nr. 2.*

3.6 Tot slot

In het voorgaande is de bestuurscentrische opzet geanalyseerd van het ruimtelijk planstelsel en van het planstelsel voor het specifieke welzijn. Deze voorbeelden zijn gekozen omdat op deze gebieden de planstructuren en de gedachtenvorming hierover het verst zijn uitgewerkt. In beide gevallen wordt duidelijk hoe planning, aanvankelijk voorgesteld als de ontwikkeling van een richtinggevend perspectief voor het handelen, steeds meer gezien wordt als een instrument op zichzelf. Deze voorbeelden zijn uitdrukking van een algemene tendens waarvan in hoofdstuk 2 de maatschappelijke voedingsbodem en in dit hoofdstuk planningtheoretische oorzaken zijn aangeduid. De voorbeelden zelf wijzen ook nog op een andere oorzaak. De aanwezigheid van planstelsels op het ene beleidsterrein kan die ook op andere gebieden doen ontstaan. Dit gebeurt niet of niet alleen uit overwegingen van bestuurlijk prestige, maar ook om impliciete domeinvergroting van bijvoorbeeld het ene departement ten opzichte van het andere te voorkomen.

Andere voorbeelden dan die gekozen zijn, laten zich waarschijnlijk vanuit hetzelfde gezichtspunt analyseren.

Zonder volledig te willen zijn, zou in dit verband gewezen kunnen worden op voorstellen voor een economische beleidskaderwet. Met een dergelijke wet zou een coördinatie beoogd moeten worden van het macro-economische beleidsinstrumentarium, het sectorstructuurbeleid en het regionaal-economische beleid. Zo'n beleidskaderwet zou een planprocedure moeten voorschrijven waarin het Centraal Planbureau, Provinciale Staten en nieuwe zogenaamde sectororganen worden ingeschakeld. Van het economisch instrumentarium dat de wet zou moeten aanreiken, vormt het plan de kern waaraan de andere instrumenten gekoppeld moeten worden²⁵. Geelhoed en Van der Zwan hebben kritiek geleverd op dit voorstel gezien de eenvoud van de voorgestelde planstructuur tegenover de complexiteit die ermee zou moeten worden beheerst²⁶.

Een ander voorbeeld kan worden ontleend aan de ontwikkelingen op het gebied van het wetenschapsbeleid sedert het verschijnen van de Nota Wetenschapsbeleid in 1974; één van de andere grote nota's van het begin van de jaren zeventig. Net als al deze nota's bevatte ook de Nota Wetenschapsbeleid aanzetten voor een coördinerend planstelsel dat in de daaropvolgende jaren is uitgewerkt, onder meer in de Nota Sectorraden²⁷. In een analyse van de ervaringen tot nu toe, wijst Jolles in dit verband op het gevaar van het construeren van zinledige structuren²⁸.

Ten slotte kan nog het voorstel tot invoering van verplichte provinciale beleidsplannen worden genoemd²⁹. Dit voorstel lijkt aan belang te hebben gewonnen in de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur, nu deze discussie zich steeds meer van het oorspronkelijke thema — het waarborgen van een levenskrachtig lokaal bestuur — heeft bewogen in de richting van een discussie over bestuursinstrumenten op zichzelf. Met het beleidsplan wordt een koppeling beoogd van de zogenaamde horizontale coördinatie tussen de provinciale beleidssectoren enerzijds, en de zogenaamde verticale coördinatie van het beleid van de provincie met gemeenten en rijk anderzijds. Kreukels en anderen, die dit voorstel in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben

²⁵ R. Fernhout, *Wetgeving, planning en financiering, economisch beleid*, Achtergrondstudie nr. 8, deel 3, uitgebracht aan de Commissie Hoofstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

²⁶ A. van der Zwan, *Wederopbouw en mobilisatiepolitiek, Socialisme en democratie*, november 1981, jaargang 38 nr. 11, blz. 530.

L.A. Geelhoed, *NRC-Handelsblad*, 29 september 1981, blz. 7.

²⁷ *Nota Wetenschapsbeleid*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974.

Nota Sectorraden Wetenschapsbeleid, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

²⁸ H.M. Jolles, *Klein brevier van het wetenschapsbeleid*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1980.

²⁹ *Ontwerp van Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur*, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 143232, nr. 2.

onderzocht, pleiten er onder meer voor om niet te veel tegelijk te willen bereiken met een dergelijk beleidsplan, zoals de coördinatie van beleid en het bieden van een lange-termijnperspectief³⁰.

³⁰ Rapport, beleidsadvies en samenvatting *'Provinciale beleidsplanning'*, Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociologie, 1981.

4. PLANNING IN MAATSCHAPPELIJK HANDELINGSPERSPECTIEF

4.1 Inleiding

4.1.1 In het vorige hoofdstuk werd nagegaan in hoeverre de constatering, dat de resultaten van overheidsplanning achterblijven ondanks toenemende inspanningen, samenhangt met het fundamentele probleem van een te eenzijdige bestuurlijke ontwikkeling. In dit verband werd gesproken van bestuurscentrisme. Hiermee wordt bedoeld op de neiging van bestuursseenheden om zichzelf, bij de uitoefening van de beleidstaak, te zeer als het draaipunt van beweging te zien, waardoor ze feitelijk juist van de concrete handelingspraktijk verwijderd raken. Dit brengt mee dat slechts betere resultaten van planning worden verwacht wanneer het bestuursinstrumentarium - de hefboom van Archimedes - wordt verzwaaard, zoals onder meer blijkt uit pogingen om het bestuur via coördinerende planvorming tot eenheid te brengen. Via deugdelijke instrumentering van de overheid, opgevat als het 'bestuurssysteem' moet greep gehouden worden op maatschappelijke ontwikkelingen, het 'te besturen systeem'.

Gezien vanuit het in deze studie gehanteerde handelingsperspectief wordt de stagnatie van overheidsplanning echter juist met deze bestuurscentrische tendentie in verband gebracht. Wanneer planning wordt gezien als het exclusieve produkt van bestuursseenheden c.q. het bestuursstelsel en wanneer de verhouding met ontwikkelingen in de samenleving wordt beschouwd als een eenzijdige verhouding van subject tot object, van onderwerp tot lijdend voorwerp, dan zijn juist hierin de factoren gelegen die de aansluiting op de handelingspraktijk bemoeilijken. Om tot werkelijkheid gemaakt te kunnen worden moet planning in een meer genuanceerd samenspel van verhoudingen gestalte krijgen.

Wanneer men het Griekse woord 'pragma' in de oorspronkelijke zin opvat als handelingspraktijk, moet de eenzijdige opzet, waarbinnen ontwikkelingen van de huidige planning plaatsgrijpen, in twee richtingen gepragmatiseerd worden.

a) Enerzijds is het plannende subject tegelijkertijd object. Planning is niet het produkt van onafhankelijk opererende bestuursorganisaties; het aandeel dat bestuursseenheden in processen van planning kunnen nemen is daarentegen in belangrijke mate gevormd in staatkundige en andere maatschappelijke verhoudingen. Wanneer een bestuursseenheid een bestuurstaak uitoefent is ze niet vrij in de organisatie daarvan, maar ligt het vertrekpunt - en het vermogen om te handelen - bij de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die omtrent de positie van deze organisatie zeer gespecificeerd zijn gegroeid. De 'agent of change' is met andere woorden ook zelf 'object of change'.

Wanneer nieuwe verwachtingen ontstaan met betrekking tot het handelen van een bestuursorganisatie zal er vaak sprake zijn van een spanning tussen bestaande bevoegdheden en de nieuwe verwachtingen. Het is dan geboden om een nieuwe positie te bepalen en deze zonnodig te verstevigen. Maar de bestuursorganisatie moet, op straffe van verlies van aansluiting op de handelingspraktijk, wel bewust omgaan met de bestaande regels en bevoegdheden die omtrent haar positie zijn gegroeid en die een bepaalde wijze van handelen gebiedend.

b) Aan de andere kant is het 'object van de planning', de ontwikkeling in de samenleving die beheerst moet worden, geen blindelings volgend systeem. Deze wordt gevormd door tal van subjecten - individuen, groepen, organisaties inclusief andere overheidsorganisaties - die elk voor zich geheel andere plannen in de zin hebben. Zij laten zich niet oppakken en verplaatsen als een object, maar zijn voortdurend in beweging met een kracht en een variëteit, die de mogelijke greep van een bestuursorganisatie verre overstijgt. Er moet dus van worden uitgegaan dat planningprocessen worden gevormd door de handelingen en onderlinge betrekkingen van vele subjecten. Aangezien bestuursorganisaties

de wereld niet kunnen verplaatsen, moet hun aandeel in de planning zo zijn ingericht, dat de bewegende wereld daarmee omgang zoekt.

Aldus worden in dit hoofdstuk langs twee sporen de mogelijkheden verkend om het begrip van planning, met de hierin besloten doelgerichtheid, op de handelingspraktijk te betrekken. Essentieel voor deze benaderingswijze is dat planning niet wordt gezien als een bepaalde activiteit van een bestuursorganisatie, maar als een doelgericht handelingsproces dat gestalte moet krijgen in een genuanceerd samenspel van verhoudingen waarin bestuurseenheden een bepaalde rol moeten spelen. Handelingspatronen worden gevestigd in het maatschappelijke verkeer tussen tal van actoren. Bij overheidsplanning heeft dit samenspel betrekking op staatkundige verhoudingen, met hun inherente spanning tussen politieke besluitvaardigheid en rechtmatigheid, en het heeft betrekking op andere maatschappelijke verhoudingen, waarin niet alleen de voedingsbodem ligt voor de actuele verwachtingen ten aanzien van overheidsoptreden, maar ook de uitvoering en (deels onbedoelde) uitwerking van planning haar beslag moet krijgen.

Definitie van planning

4.1.2 Planning moet aansluiting vinden op de bestaande handelingspraktijk en wordt niet als een op zich zelf staande vorm van handelen gezien. Met dit uitgangspunt verwijderd het in deze studie gebezigde begrip van planning zich zodanig van gangbare opvattingen van en tendensen in de huidige bestuurlijke ontwikkeling, dat dit een verantwoording en omschrijving van het planningbegrip vergt.

Onderzoekers plaatsen vanuit verschillende interessensferen bij de afbakening van het begrip planning zeer uiteenlopende criteria op de voorgrond. De aandacht gaat doorgaans in wisselende mate uit naar aspecten als bijvoorbeeld:

- het rationaliteitsgehalte van planning;
- de gerichtheid van planning op het creëren van een inhoudelijke samenhang tussen verschillende deel terreinen;
- de veranderings- of beheersingsgerichtheid van planning;
- de procesdimensie van planning: planning creëert een eenheid van beleidsvoorbereiding, -vaststelling, -uitvoering en -bewaking; het cyclische en continue karakter van planprocessen; de beslissingsgerichtheid; enzovoorts.

Deze voorbeelden geven aan dat men planning met behulp van veel aanvullende eigenschappen kan omschrijven. Dit houdt echter het risico in dat de basiselementen uit het zicht verdwijnen. Voor de problemen die in deze tekst aan de orde worden gesteld, spelen deze een belangrijke rol. Daarom wordt hier gekozen voor een basisformulering van de meest elementaire kenmerken van planning. Verbijzonderingen worden later toegevoegd, wanneer meer aandacht kan worden besteed aan de specifieke omstandigheden waaronder een bepaalde planning gestalte moet krijgen.

Als elementaire kenmerken van planning worden vaak genoemd de doelgerichte component, de reflectieve component en de handelingscomponent. Kortweg getypeerd kan men deze componenten gezamenlijk aanduiden als het doelrationele handelingsmotief, dat in elke planning besloten ligt. In de voorgaande beschouwing is er echter op gewezen dat een exclusieve aandacht voor het doelrationele handelingsmotief niet zonder risico's is, omdat overheidsplanning niet vanuit een autonome stuurpositie kan geschieden. Daarom wordt reeds in het begrip van planning de aansluiting gezocht met de maatschappelijke handelingspraktijk door de bovenbesproken tweezijdige pragmativering hierin op te nemen. Het doelrationele handelingsmotief en het pragmatiserende motief worden in deze studie in nauwe onderlinge samenhang gezien. Aan de hand van deze beide motieven laat planning zich omschrijven als:

het proces dat erop gericht is om binnen een samenspel van verhoudingen zodanig doelgerichte en beredeneerde handelingspatronen te vestigen dat ze aansluiting vinden in de bestaande handelingspraktijk.

De concrete vormgeving van dit planningbegrip krijgt in de praktijk van het bestuur gestalte in zeer uiteenlopende figuren, die variëren van enkelvoudige bestuurshandelingen tot breed samengestelde plandocumenten waarin het accent valt op de ontwerpfunctie. Deze begripsbepaling onderscheidt zich ten opzichte van planning die wordt opgevat als beleidsvoorbereiding. Dan wordt een wezenlijk onderscheid gemaakt tussen planning en beleid; in die visie gaat planning aan beleid vooraf, terwijl beleid in tegenstelling tot planning dan op de uitvoeringspraktijk is gericht. Een dergelijk onderscheid wordt in deze studie niet gemaakt, omdat hier juist wordt onderzocht hoe het doelgerichte actiemotief van planning zich verhoudt tot en laat verbinden met de handelingspraktijk. Beleid vormt hierbij een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor de wijze waarop het doelgerichte handelingsproces verloopt. In het kader van het hier gebezigde planningbegrip verwijst het begrip beleid naar de noodzaak om een zekere stelselmatigheid en continuïteit in opeenvolgende handelingen van het bestuur te bereiken.

Deze opmerking noopt tot een tweede nuancering. Omdat de betrokkenheid op de handelingspraktijk in de formulering van het planningbegrip is opgenomen, draagt dit een maatstaf in zich aan de hand waarvan een oordeel kan worden uitgesproken over de praktijk van planning. In concrete plansituaties lukt het namelijk lang niet altijd om deze samenhang met de handelingspraktijk volledig of op evenwichtige wijze te bereiken. Maar een begrip van planning zoals hierboven is weergegeven, biedt dan wel een houvast om in een bepaalde richting te zoeken naar verdere mogelijkheden voor aansluiting op maatschappelijke handelingsprocessen.

Bij de toepassing van het planningbegrip moet de variëteit van concrete plansituaties in aanmerking worden genomen waarbij, gemeten naar de elementen van het planningbegrip, verschillende accenten worden gelegd. Strikt genomen beantwoordt het kleinste 'postzegelplannetje' in de stadsvernieuwingspraktijk nog aan de handelingsgerichtheid, die in de formulering van het planningbegrip wordt nagestreefd, terwijl het bij omvangrijke plannota's van het nationale niveau vaak niet lukt om een adequate verbinding te leggen met de handelingspraktijk. Dergelijke plannota's reiken soms niet verder dan een overzicht van beredeneerde beleidsalternatieven.

In termen van het planningbegrip is dan eigenlijk geen sprake van planning, maar van beredeneerde stellingnamen, die voor planning van belang kunnen worden, wanneer eenmaal de aansluiting op de handelingspraktijk wordt gezocht. Het hier gebezigde begrip van planning biedt dan een gericht houvast om de vormgeving van planning in een bepaalde richting verder te ontwikkelen. Maar het zal duidelijk zijn dat bij een 'postzegelplannetje' en bij nationale plannota's verschillende accenten worden gelegd. Soms wordt bewust afstand gehouden van de concrete handelingspraktijk om een lange-termijnperspectief te kunnen ontwikkelen. Wanneer men dan de directe aansluiting op bestaande handelingsprocessen te zwaar zou laten wegen, wordt het toekomstperspectief bij voorbaat onmogelijk gemaakt.

Het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening, dat in paragraaf 3.4 werd toegelicht, illustreert hoe op nationaal niveau een genuanceerde relatie kan bestaan tussen een zwaar accent op het ontwikkelen van toekomstperspectieven en een lichte aansluiting op de bestuurlijke handelingspraktijk. Overigens werd daar ook aangegeven dat van dergelijke kwetsbare planstructuren een spaarzaam gebruik moet worden gemaakt.

De opzet van het hoofdstuk

4.1.3 In dit hoofdstuk wordt het maatschappelijke handelingsperspectief

voor overheidsplanning uitgewerkt. Paragraaf 4.2 biedt hiertoe het referentiekader van begrippen en uitgangspunten. In paragraaf 4.3 met als thema 'De maatschappelijke werking van overheidsplanning', wordt een belangrijk onderdeel van dit kader nader toegelicht. In deze paragraaf gaat de aandacht vooral uit naar de vraag wat het mogelijke bereik is van overheidsplanning in een beweeglijke en veelpolige wereld, die per definitie meer gevarieerd is dan de structuur van een planbeginsel. In paragraaf 4.4 wordt de positie van overheidsplanning in het sociaal verkeer verder uitgewerkt, omdat daarin aanknopingspunten voor de vormgeving van planning gevonden kunnen worden. Hiertoe worden drie concurrerende denkrichtingen met betrekking tot overheidsplanning besproken. Hoewel elk van de drie stromingen aan bepaalde accenten te veel gewicht geeft, bieden ze juist vanwege deze selectieve aandacht nieuwe aangrijpingspunten om tot een verdieping van het planningbegrip te komen. In de slotparagraaf 4.5 wordt de eigen plaatsbepaling, die in de eerstkomende twee paragrafen wordt uiteengezet, toegespitst met behulp van de inzichten die door de drie concurrerende denkrichtingen naar voren worden gebracht. De kernpunten van het planningbegrip worden daar behandeld. Tevens worden in dit kader vier aanvullende thema's uitgewerkt. Deze betreffen achtereenvolgens: planning en regels, het gebruik van kennis in processen van planning, planning en bestuurlijke organisatie en, ten slotte, een voorbeeldsgewijze uitwerking van het handelingsperspectief voor de ruimtelijke planning en de welzijnsplanning.

4.2 Een maatschappelijk handelingsperspectief voor overheidsplanning

4.2.1 Om een beter zicht te krijgen op de betekenis van het handelingsperspectief voor overheidsplanning is het dienstig een referentiekader te hanteren. Hierin wordt een aantal algemene kenmerken van maatschappelijke handelingsprocessen in onderlinge samenhang belicht. Aan de hand van dit raamwerk kan tevens de bijzondere plaats van handelingen in overheidsverband worden bepaald. Langs deze weg kunnen vervolgens concrete aanknopingspunten worden gevonden om vorm te geven aan een begrip van overheidsplanning als bijzondere vorm van richtinggevend handelen in een bewegende wereld. De betekenis van deze planning zal moeten blijken uit de manier waarop ze aansluiting vindt in de maatschappelijke handelingspraktijk.

4.2.2 Er is sprake van sociaal handelen wanneer mensen zich vanuit bepaalde motieven op het gedrag van anderen instellen en het verloop van hun handelen hierop richten. Voortbordurend op het oorspronkelijk door Weber ontwikkelde begrippenkader, neemt sociaal handelen de vorm aan van een sociale betrekking wanneer meerdere actoren — al dan niet in institutioneel verband — hun gedrag op elkaar instellen, zodat er een wederkerige oriëntatie bestaat tussen de verwachtingen van verschillende actoren¹. Sociale betrekkingen bepalen een groot deel van de dagelijkse werkelijkheid, zowel in rechtstreekse verhoudingen tussen mensen, als wanneer een bepaalde institutionalisering heeft plaatsgevonden. In het maatschappelijk verkeer hebben zich onderlinge betrekkingen gevormd, schijnbaar spontane vormen vaak, van binding of sociale controle waarvan het bestaan soms pas merkbaar wordt wanneer afwijkende gedragingen plaatsvinden. In een aantal gevallen hebben deze betrekkingen vaste regelmaat aangenomen in de vorm van zeden en gebruiken of zijn ze uitgekristalliseerd in institutionele verhoudingen. In dit laatste geval handelen mensen ten opzichte van elkaar op grond van wederzijdse verwachtingen die ontleend zijn aan institutioneel gevestigde gedragspatronen, zoals bijvoorbeeld deelnemers aan het

¹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1976.

wegverkeer aan de hand van verkeersregels bepaalde verwachtingen hebben van elkaar.

De sociale orde kent een grote variëteit en beweeglijkheid door de veelheid van sociale handelingen en betrekkingen. Daarbij laten mensen zich leiden door zulke uiteenlopende motieven, dat momenten van consensus als bijzondere verschijnselen kunnen worden beschouwd, als min of meer toevallige samenloop van omstandigheden in een werkelijkheid die juist zeer divers, diffuus en conflicterend is. Er bestaat geen sociale werkelijkheid die voor iedereen gelijk is: maar de werkelijkheid die zich vanuit de ene sociale positie voordoet verschilt van die welke wordt gezien vanuit andere. Het gedrag en tot op zekere hoogte ook de identiteit van mensen, groepen en organisaties is voor een belangrijk deel afhankelijk van de posities die ze in sociale verhoudingen innemen en de verwachtingen die hiermee verbonden zijn. Alleen al het individu is in zoveel verschillende sociale posities betrokken, dat hij in de hoedanigheid van staatsburger, vakbondslid of lid van een politieke partij – handelingsverbanden met zeer uiteenlopende verwachtingspatronen – vaak zijn eigen gedrag niet op één lijn kan brengen².

De sociale orde kan worden gezien als een veelpolige handelingsruimte, die voortdurend van compositie verspringt omdat mensen en organisaties vanuit verschillende en vaak strijdige achtergronden daarin steeds wisselende gedragingen ontwikkelen en op elkaar betrekken. Voortdurend worden stukjes werkelijkheid 'gemaakt', die het bestaande aanvullen, gedeeltelijk vervangen of verwringen. Niemand kan in deze veelzijdige orde de totale reikwijdte van zijn handelingen overzien, hetgeen echter niet verhindert, dat mensen handelen – en hiertoe ook genoodzaakt zijn – en, elk vanuit eigen achtergronden en motieven, richting geven aan de werkelijkheid waarin ze zich bevinden.

Maatschappelijke handelingsprocessen laten zich derhalve typeren in termen van verscheidenheid. Tegelijkertijd – maar niet als ontkenning van deze verscheidenheid – zijn hierin steeds ook samenbindende processen werkzaam die geleid hebben of nog kunnen leiden tot sociale binding. Wanneer het institutionele verbanden betreft kunnen verschillende vormen van binding worden onderscheiden. Ze kunnen bijvoorbeeld gebaseerd zijn op gemeenschappelijke waardenoriëntaties, zoals bij religieuze instituties het geval is; of op legitimiteitsoriëntaties, waarbij niet alleen van bepaalde waarden maar ook van een zekere onontkoombaarheid sprake is, zoals bij de staat. De bindingen tussen de betrokkenen zijn steeds georganiseerd op een manier die met het type institutie samenhangt. Ze variëren van vrijwillige bindingen tot plichtmatige. Bij vrijwillige bindingen kan men bij afwijkende verwachtingen in het ernstigste geval van deelname worden uitgesloten. Maar bij plichtmatige bindingen kan men door anderen aan een bepaald gedrag gehouden worden. Men kan zich niet eenvoudig aan een staatsverband onttrekken. Hier is sprake van rechten en plichten en kunnen overtredingen of afwijkingen in laatste instantie met fysieke dwangmiddelen gesanctioneerd worden.

4.2.3 Door handelingsprocessen te begrijpen tegen de achtergrond van al dan niet geïnstitutionaliseerde betrekkingen tussen actoren in plaats van produkten van bepaalde actoren verkrijgt men als het ware een dwarsdoorsnede van sociale verandering. De betekenis van handelingen in sociale verbanden en de beweeglijkheid daarvan is steeds gebaseerd op de *kans* dat de onderliggende betrekkingen bestaan. Maatschappelijke verschijnselen als groepen, standen of klassen kunnen slechts bestaan voor zover de samenstellende wederzijds georiënteerde betrekkingen aanwezig zijn.

Ook bij geïnstitutionaliseerde verbanden, die in sterke mate een eigen leven leiden en die, zoals de staat, een hoogontwikkeld regelbestand

² R. Dahrendorf, 'Homo Sociologicus' in: *Essays in the Theory of Society*, London, Routledge and Kegan Paul, 1968, blz. 19-87.

kennen, zodat handelingspatronen niet verklaard kunnen worden uit louter de verwachtingen van het moment, duidt dit kansenbegrip erop dat van absolute zekerheden geen sprake kan zijn. Men is soms geneigd om de staat te personificeren alsof deze een actor met een vastomlijnd gedrag zou zijn. Dan verliest men gemakkelijk uit het oog dat ook handelingen die worden verricht in staatsverband, de invloed ondergaan van veranderende verwachtingen. Instituties moeten immers hun draagvlak behouden om een reële kans in maatschappelijke handelingsprocessen te maken.

Max Weber, van wiens begrippenkader hier gebruik wordt gemaakt, bespreekt in verband hiermee tevens begrippen als macht en gezag³. Macht van bepaalde mensen of instellingen bestaat slechts voor zover de onderliggende betrekkingen aanwezig zijn: ook de uitoefening van macht geschiedt in relatie tot anderen. De kans op een machtspositie is niet identiek aan het beschikken over belangrijke machtsbronnen zoals kapitaal of informatie. Men verkeert pas in een machtspositie wanneer men iets weet te verkrijgen waarin anderen geïnteresseerd zijn⁴.

Zo wordt een door haar verscheidenheid en beweeglijkheid getypeerde orde op elk moment tegelijkertijd gekenmerkt door integratieprocessen die in het verleden gevormd zijn en die voor aspecten van sociaal handelen ook nieuwe bindingen tot stand brengen. Het kansenbegrip onderstreept zowel de mogelijkheid van bindingen als het veranderlijke karakter daarvan. Deze pluriforme orde is niet opgebouwd volgens harmonieuze organisatieprincipes; de werkelijkheid verandert juist voortdurend langs uiteenlopende, vaak tegen elkaar indruisende beginselen van organisatie. Handelingsverbanden worden getypeerd door verschillende soorten motivering en rationalisering. Het vermogen om te handelen ligt voor een belangrijk deel in het verlengde hiervan en is bijgevolg steeds partieel.

Op grond van deze verscheidenheid van maatschappelijke drijfveren kan bijvoorbeeld het huidige samenlevingstype niet voorgesteld worden als het produkt van een bedacht ontwerp, maar moet deze worden gezien als een cumulatie van uiteenlopende handelingsprocessen, die gezamenlijk tot een bepaalde constellatie hebben geleid waarvoor men de verzamelnaam verzorgingsstaat is gaan bezigen. Handelingspatronen in staatsverband integreren niet het verkeer van de samenleving. Veeleer is het zo dat vanuit zeer uiteenlopende handelingsprocessen in de samenleving in een aantal opzichten via de overheid een bepaalde binding wordt nagestreefd om bepaalde ontwikkelingen te beïnvloeden in dit sociale verkeer: via de overheid, via verenigingen, en andere maatschappelijke instellingen. Er bestaat dan ook geen eenzijdig ontwerp- en beheersingspunt van welke bijzondere positie dan ook ten opzichte van de rest van de samenleving.

In dit opzicht verschillen handelingspatronen in staatsverband niet van die in andere intermedierende sociale verbanden. De staat fungeert als een sociaal verband naast andere sociale verbanden, zoals verenigingen en kerken⁵. De aard van de bindingen in staatsverband is weliswaar afwijkend — het betreft hier uiteindelijk dwangmatige verhoudingen — maar de reikwijdte ervan is evenzeer beperkt tot en gebonden aan sociale handelingsprocessen. Vanuit een gezichtspunt dat zich beperkt tot het verloop van handelingsprocessen, vormt het staatsverband net als andere sociale instituties een bestanddeel van sociale handelingsprocessen en kan niet worden gezegd dat het deze beheerst vanuit een onafhankelijke positie.

³ Ibid.

⁴ J.S. Coleman, 'Foundations for a Theory of Collective Decisions', *American Journal of Sociology*, May 1966, Volume 71, number 6, blz. 615-627.

⁵ R. Aron, *Main Currents in Sociological Thought*, London, Cox and Wyman, 1965, blz. 185-258.

4.2.4 Om het referentiekader ten behoeve van overheidsplanning te completeren moeten twee belangrijke kenmerken van sociale handlingsprocessen, waaronder de planmatige, verduidelijkt worden. Type-rend voor sociale handlingsprocessen is, dat ze noch een vast beginpunt, noch een definitief eindpunt kennen⁶.

In theorie zou men een beginpunt kunnen leggen bij de vrijheid van het individu om een bepaalde handelwijze te verkiezen, of juist bij de gevormde structuren die de mogelijkheden om te handelen in een bepaalde richting determineren. Beide benaderingen van handlingsprocessen leveren inzichten op, die juist vanwege hun selectiviteit het begrip van handlingsprocessen kunnen verdiepen. In paragraaf 4.4 wordt de betekenis van deze invalshoeken voor de bestudering van handlingsprocessen onderzocht. In de praktijk doet een dergelijke keuzesituatie zich echter niet als zodanig voor. Beide elementen zijn tegelijkertijd aanwezig en werken op elkaar in. De praktijk van het handelen is noch louter een constructieproces, waarin mensen naar eigen inzicht hun omgeving kunnen inrichten, noch louter een reconstructieproces, waarin de aard van het handelen herleid kan worden tot de structuren die in het verleden tot stand gekomen zijn.

Bestaande structuren kunnen bestaan uit machtsvorming, uit de ontwikkeling van kennis, uit ideëenwerelden enzovoort, en zijn als zodanig van invloed op handelingen van individuen en organisaties. Maar die verhoudingen zijn niet dermate determinerend, dat er geheel geen vrije keuzemogelijkheden meer zouden zijn, of dat het kansenelement in sociale betrekkingen zou kunnen worden verwaarloosd. In deze studie wordt daarom gesproken van structurende processen en niet van structureel determinisme⁷, omdat aan bestaande elementen van de werkelijkheid — weliswaar onder invloed van deze — steeds nieuwe worden toegevoegd. Voor de omlijning van het planningbegrip is in dit verband het begrip relatieve autonomie van grote betekenis: individuele en collectieve eenheden zijn gerelateerd aan sociale verhoudingen, ze kunnen niet als volstrekt autonome actoren uit een wereld gelicht worden, waarmee ze juist verbonden zijn.

Zoals de motieven van het handelen vaak in nauwe samenhang met structurende processen ontstaan, is ook de ontwikkeling van kennis ten behoeve van het handelen vaak met de maatschappelijke situatie verbonden. In handlingsprocessen wordt van verschillende soorten kennis gebruik gemaakt. Mensen handelen veelal op grond van intuïtie, van ervaring of van alledaagse kennis. Dit zijn vormen van kennis die in belangrijke mate de sporen dragen van de situatie waarin men verkeert. In planningprocessen wordt daarnaast ook gebruik gemaakt van toegepaste wetenschappelijke kennis. Deze dient vooral om vanuit bepaalde vooronderstellingen een meer systematisch beeld van de werkelijkheid te krijgen. Toegepaste wetenschappelijke kennis kan er bijvoorbeeld op gericht zijn om gedragsrelaties te registreren. De onderzoeker selecteert dan aspecten van een werkelijkheid die op zich natuurlijk veel gevarieerder is. Zijn bevindingen behoeven daarom nog niet onjuist te zijn of gekleurd door waarde-oordelen, maar ze betreffen steeds wel onder bepaalde condities geselecteerde aspecten van de werkelijkheid.

Het is mogelijk om ook andere aspecten in het gezichtsveld van het wetenschappelijke onderzoek te betrekken. Wetenschappelijk onderzoek kan erop gericht zijn om een systematische doordinking van sociale processen mogelijk te maken vanuit de maatschappelijke posities waarin mensen handelen en hun gedrag motiveren. Deze gebruiksmogelijkheid van kennis wordt in de praktijk van de planning nog relatief weinig benut. In het verlengde van de opmerkingen die hiervoor over de praktijk van de planning werden gemaakt, kan gesteld worden dat het gebruik van kennis bij planning nog te zeer wordt gezocht in systematiseringen over de werkelijkheid. De hiernaast bestaande mogelijkheden om kennis meer te

⁶ Ch.E. Lindblom, *The Policy-making Process*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, Inc., 1968.

⁷ A. Giddens, *New Rules of Sociological Method*, London, Hutchinson, 1976.

richten op begrip van de handelingsprocessen en de hierin gelegen perspectieven en streefbeelden worden bij planning nog te weinig beproefd⁸.

4.2.5 Het laatste onderdeel van het referentiekader betreft het verloop van sociale handelingsprocessen. Handelingsprocessen zijn niet voltooid wanneer bepaalde intenties zijn verwezenlijkt. Evenals het beginpunt is het eindpunt van sociale handelingsprocessen doorgaans niet vast te stellen. Wanneer handelingen eenmaal op een bepaalde wijze gestalte krijgen, gaan ze een eigen leven leiden als media in een bewegende wereld, los van de oorspronkelijke intenties die er aan ten grondslag liggen⁹. Er ontstaan betrekkingen tussen de verschillende actoren. Een bepaalde handelwijze kan weliswaar doelbewust worden nagestreefd, maar wanneer ze wordt betrokken op het gedrag van anderen wordt ze ingepast in een ruimere context van betrekkingen. Deze wijdere context is zelf in voortdurende beweging; de manier waarop handelingen hierin doorwerken is daarom niet op voorhand bekend. Deze worden als 'media' opgenomen die, omdat ze voor andere doeleinden worden gehanteerd dan oorspronkelijk bedoeld, steeds nieuwe betekenissen krijgen. In de sociologie spreekt men dan van 'emergent properties'.

In de discussie over regelgeleid gedrag staat dit verschijnsel bekend als de omslag van regels. Daarmee wordt bedoeld dat regels die vanuit een bepaalde achtergrond of onder bijzondere omstandigheden zijn gevormd, een eigen leven gaan leiden en in een veranderende context een andere praktische betekenis krijgen. Het verschijnsel van de 'omslag' is een belangrijk element uit een oogpunt van sociale verandering¹⁰. Het doet zich voor in de sfeer van gewoonten, tradities, zeden en gebruiken. Ook in de staatkundige praktijk doen zich dezelfde verschuivingen van verwachtingspatronen voor. Een voorbeeld is de regel met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze regel is in de 19e eeuw tot stand gekomen in een conflict tussen 'de koning' en groepen van burgers. De regel creëerde een nieuwe machtsverhouding waarbij niet de koning maar ministers verantwoordelijk konden worden gesteld. Ook in de huidige situatie geldt nog de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar deze werkt in de huidige verhoudingen in een andere context. De regel duidt er thans op, dat ambtenaren en politici er in hun handelen vanuit moeten gaan dat ministers tegenover de volksvertegenwoordiging de politieke verantwoordelijkheid dragen.

De onzekerheden over het verloop van handelingsprocessen nopen ertoe om deze processen niet uitsluitend vanuit een a priori karakter te bezien (vanuit de intenties die er aan ten grondslag liggen), maar hierin juist ook het a posteriori karakter te betrekken. In dit opzicht kan aansluiting worden gezocht bij de handelingsfilosoof Dewey, die de intenties van het handelen nadrukkelijk in verband brengt met de effecten waarin ze resulteren¹¹. Ook doelbewuste handelingen leiden tot onbedoelde gevolgen. Dewey kent aan doelgericht handelen in dit verband een noodzakelijkerwijs beproevend karakter toe; hij spreekt van een 'logic of discovery'. Alleen door te handelen, kan men een toets leggen om te onderkennen waartoe deze stap op een bepaald moment heeft geleid. De onzekerheid vooraf vormt geen reden om van gericht handelen af te zien: het is een eigenschap die uit de aard der zaak inherent is aan elke vorm van handelen in een sociale context en ook bij planning indringend naar voren komt. In paragraaf 4.3, 'De maatschappelijke werking van overheidsplanning', wordt dit thema verder uitgewerkt, omdat hieraan juist voor de mogelijke vormgeving van overheidsplanning belangrijke consequenties zijn verbonden.

⁸ K. Mannheim, *Ideologie und Utopie*, Bonn, Friedrich Cohen, 1929.

⁹ N. Luhmann, *Zweckbegriff und Systemrationalität*, Tübingen, Mohr, 1968.

¹⁰ J. Romein, *Eender en Anders*, 12 nagelaten essays, Amsterdam, Querido, 1964, blz. 22.

¹¹ J. Dewey, *The Quest for Certainty*, New York, Putnam's Sons, 1960, (11th ed.).

4.2.6 Nadat het bestuurscentrisme als een reëel probleem in de ontwikkeling van overheidsplanning werd aangeduid, is nu een aanzet gegeven om het begrip van planning te onderzoeken aan de hand van een algemeen raamwerk van sociale handelingsprocessen. Belangrijke elementen van dit handelingsperspectief zijn:

- de aard van sociale handelingen en het wederkerige karakter van verwachtingspatronen in sociale betrekkingen;
- de veelpoligheid van de sociale orde en de verscheidenheid van handelingsmotieven en handelingscapaciteiten vanuit sociale posities;
- de betekenis van bindingsprocessen gelet op de uiteenlopende aard daarvan;
- het verschil tussen directe en indirect geregelde betrekkingen tussen actoren;
- het kansenbegrip en de daarmee samenhangende dynamiek van institutionele verbanden;
- het gelijktijdig door elkaar lopen van verschillende organisatiebeginselen, hetgeen voert tot de ontkenning van eenzijdige beheersingsposities;
- het intermediërende karakter van overheidshandelingen als bestanddeel van sociale handelingsprocessen;
- de betekenis van structurerende factoren voor de motivering van het handelen en voor de rol van kennis hierin;
- de constructie en reconstructie van de sociale werkelijkheid en het begrip van relatieve autonomie;
- de onzekerheid over het verloop en de uitkomst van handelingsprocessen;
- de omslag van regels in het verloop van handelingsprocessen;
- de aandacht voor het a posteriori aspect en het noodzakelijkerwijs beproevend karakter van het handelen.

4.2.7 Wanneer we deze kenmerken van sociale handelingsprocessen trachten te betrekken op planning, valt direct op hoe vergeefs de bewegingen van de bestuursorganisatie zijn, die zich in een draaipositie manoeuvreert ten opzichte van een wereld die van richting moet veranderen. Van een dergelijke tweedeling tussen de beweging en de wereld wordt hier dan ook uitdrukkelijk niet uitgegaan. Het referentiekader strekt er omgekeerd toe om mogelijke wegen te vinden om de overheidsplanning te doen aansluiten op de bewegingen die zich in de sociale werkelijkheid voltrekken. De positie van overheidsorganisaties staat niet tegenover een complexe wereld, maar verkeert hier middenin. Deze positie maakt planning niet onmogelijk. Integendeel, juist op grond van deze praktijkgebonden positie is overheidsplanning in staat en wordt ze terecht geacht in de maatschappelijke ontwikkeling een bepaalde koers te zetten; door bepaalde handelingspatronen toe te voegen aan de praktijk die zich reeds gevormd heeft. Handelingen in staatsverband staan immers niet los van handelingen die in de samenleving plaatsvinden en zijn ook niet bedoeld als vervanging daarvan. Richtinggevende activiteiten die in staatsverband worden ontwikkeld, gaan — als het goed is — een bestanddeel vormen van de handelingsprocessen in het geheel van het maatschappelijk verkeer.

Deze strekking kan ook worden omgekeerd: handelingen van de overheid kunnen in de praktijk van het maatschappelijk verkeer slechts een praktische betekenis krijgen, wanneer ze voldoen aan de eigenschappen die de intermediërende positie van de overheid met zich meebrengt. We raken hiermee een cruciale eigenschap van het in deze studie gehanteerde planningbegrip. De intermediërende en dus ook gebonden positie van de overheid moet doorwerken in de manier waarop planning vorm krijgt. Overheidsplanning kan pas tot praktisch maatschappelijk handelen worden, wanneer het de vorm aanneemt van sociale betrekkingen. Dat wil zeggen dat meerdere actoren hun gedrag op elkaar instellen, zodat er

een wederkerige oriëntatie ontstaat, op grond waarvan verder gehandeld kan worden. Diegene die tot handelen overgaat, moet hieraan ook kunnen worden gebonden. Juist omdat de handelingen van mensen en organisaties zo uiteenlopen, is het wederkerige karakter van sociale betrekkingen onontbeerlijk om doeleinden in praktisch handelen te vertalen.

De notie van 'wederkerige betrekkingen' geeft aldus een houvast om planning te zien als een proces van binding tussen handelingssubjecten in plaats van als een eenzijdige wilsdaad van een bepaalde actor. Aan de hand van een eenmaal aangevangen handelwijze, die bijvoorbeeld is neergelegd in een plan, ontwikkelen mensen over en weer bepaalde verwachtingen. In sociale betrekkingen komen deze tot uitdrukking, variërend van directe afspraken tussen mensen die elkaar 'binden' aan bepaalde handelingen, tot regels die zijn gevormd uit handelingspatronen in complexe verhoudingen. Bij veel handelingen van de overheid is de wederkerigheid waaraan ze zijn onderworpen niet direct waarneembaar. Maar toch bestaat deze wel, bijvoorbeeld in de vorm van de veelal sterk geformaliseerde regels die met het oog op die handelingen gevormd zijn in het staatsverband. Wanneer via overheidsplanning nieuwe handelingen worden geïntroduceerd, moeten deze bindingen gezocht worden.

Van directe betrekkingen tussen subjecten kan bij handelingen in overheidsverband doorgaans geen sprake zijn, omdat op voorhand niet is te voorzien wie om welke redenen zijn gedrag op het overheidshandelen zal betrekken. Het gebruik van directe betrekkingen tussen belanghebbende overheidsorganen onderling en tussen die en bepaalde groepen van buiten de overheid, bijvoorbeeld in de vorm van overleg of inspraak, kan zelfs de werking van essentiële wederkerige betrekkingen, die op indirecte wijze gestalte krijgen in de geïnstitutionaliseerde democratie, in de weg staan.

Tegen deze achtergrond moeten bestuurseenheden, wanneer hen een bepaalde vrijheid wordt gelaten om een beleid te ontwikkelen, zich zelf binden aan het beleid dat ze voeren — ook wanneer ze hier rechte niet aan gehouden worden — opdat mensen, instellingen en andere overheidsorganisaties daaraan verwachtingen kunnen ontleen en er hun gedrag op kunnen afstemmen. Het daadwerkelijke handelingsmoment van planning is er immers in gelegen dat mensen en organisaties overheidshandelingen op hun gedrag gaan betrekken. Bestuurseenheden voeren plannen doorgaans niet zelf uit; planning krijgt pas een kans op praktische doorwerking indien anderen er in hun handelen mee omgaan, en moet dan ook zo worden ingericht dat ze daartoe de gelegenheid biedt.

4.3 De maatschappelijke werking van overheidsplanning

4.3.1 In deze paragraaf wordt de maatschappelijke werking van overheidsplanning onderzocht. Hierbij is de vraag aan de orde, wat men van overheidsplanning kan verwachten als vorm van beheersing in een veelpolige en uiterst beweeglijke sociale orde. In dit verband wordt vooral aandacht geschonken aan de onzekerheden die oprijzen gedurende het verloop van planningprocessen. Naast de directe gevolgen die via de planning worden nagestreefd, leidt de verwerking in de handelingspraktijk immers tot nevengevolgen en onbedoelde uitkomsten. Voor de stijl en de wijze van planning kan hieraan een aantal gevolgtrekkingen worden ontleend.

Dit thema wordt vervolgens toegespitst op de verhouding tussen de organisatiebeginselen van plan en markt. Wat kan de betekenis zijn van een planbeginsel, wanneer dit moet worden betrokken op een veelpolige handelingsruimte die per definitie meer complex is dan de structuur van wat voor plan ook? Aan de hand van deze vraagstelling kunnen de elementen van het referentiekader dat in de vorige paragraaf werd uiteengezet, nader gepreciseerd worden. Hierbij moet op voorhand worden aangetekend dat vraagstukken als complexiteit en onzekerheid hier niet

zozeer aandacht krijgen om pogingen tot planning te ontmoedigen, maar juist om hierin aangrijpingspunten te vinden om planning waarvoor de politiek verantwoordelijkheid neemt, met een beter gevoel voor verhoudingen te kunnen bedrijven.

Planning als avontuur

4.3.2 Planning wordt bedreven door instellingen, door bedrijven, door overheidsorganisaties en voegt vanuit deze uiteenlopende achtergrondsituaties voortdurend nieuwe elementen toe aan een samenstel van maatschappelijke verhoudingen, dat in zijn geheel niet grijpbaar is. De wijze waarop nieuwe elementen aan de sociale orde worden toegevoegd is bijzonder gecompliceerd en kan door de plannende instellingen zelf in haar bredere strekking niet worden voorzien. Planning is, het menselijk handelen eigen, een onzekere bezigheid en draagt een experimenterend karakter. De uiteindelijke effecten van planning kunnen noch aan de rationeel georiënteerde opzet, noch aan de kracht van de bewerktuiging worden afgemeten, maar zullen proefondervindelijk moeten blijken uit de verwickelingen in het sociale verkeer.

De directe betrokkenheid van planning op maatschappelijke processen betreft per definitie slechts die handelingsverbanden van de sociale orde, die in het doelbereik van planning besloten zijn. Het indirecte bereik van planning heeft echter een veel ruimere werking. Degenen die planning op hun gedrag betrekken, verkeren in een andere situatie dan de bestuursorganisaties die de aanzet tot het planningproces geven. Zij hebben andere doeleinden en andere verwachtingen en zijn op een bepaalde manier met hun omgeving verbonden die bij de bestuursorganisatie niet bekend is en niet bekend kan zijn. Planmatig handelen kan daarom de veelzijdige handelingsprocessen waarop het gericht is niet vervangen, maar voegt daar alleen nieuwe richtinggevende elementen aan toe. Deze richtinggevende elementen leiden er echter niet alleen toe dat het doel waarvoor ze zijn ingevoerd, dichterbij kan worden gebracht, maar ze werken ook door in de positie waarin de betrokkenen verkeren. Soms treden door toedoen van planning zulke verschuivingen in deze posities op, dat de bestaande samenhangen in nieuwe organisatiepatronen overgaan¹².

De wisselwerking tussen doelgerichte handelingen en verschuivingen in de composities in het veld laat zich vergelijken met het wisselen der spelsituaties in het schaakspel. De toren neemt bijvoorbeeld een positie in het spel in, die wordt bepaald door de relatie met andere stukken. Alle andere stukken nemen eveneens een relatieve positie in. Wanneer de toren wordt verzet kan slechts een gedeelte van de veranderingen in compositie worden overzien. Elke nieuwe zet verbreekt immers een aantal oude posities en creëert een aantal nieuwe, die in hun bredere strekking slechts in beperkte mate herleid kunnen worden tot het plan van de speler.

De veelpolige orde waarin planning plaatsgrijpt, ondergaat niet passief de doelgerichte handelingen die middels planning worden nagestreefd, maar mensen en groepen verwerken deze vanuit hun eigen, onderling zeer verschillende, maatschappelijke posities. Als onvermijdelijk gevolg hiervan neemt planning gedurende het verloop zeer onverwachte wendingen. Bepaalde resultaten van planning die men zou verwachten, blijven uit, terwijl de resultaten die wel tot stand komen, dit soms doen ongeacht het beleid dat met die opzet is gevoerd. De behoefte van de overheid aan instrumenten om op voorhand effecten van haar handelingen te kunnen meten — die op dit moment vooral in verband met deregulering tot uitdrukking komt en hier, curieus genoeg, zelfs aanleiding tot nieuwe regelingen lijkt te geven¹³ — komt tegen deze achtergrond in een ander licht te staan.

¹² K. Polanyi, *The Logic of Liberty*, London, Routledge and Kegan Paul, 1958.

¹³ Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16625, nr. 19.

Op beleidsterreinen waar meer ervaring bestaat met het onberekenbare verloop van planning, wordt dit probleem wel onderkend. Hier wordt het toetsingsmoment vaak later ingebracht. Men ervaart het probleem dan vooral bij voortgangsanalyses, bijvoorbeeld wanneer bestuursorganisaties gedurende het verloop van hun planproces momenten van 'procesbewaking' inbouwen om, op grond van een waardering van feitelijke ontwikkelingen, aanvullingen of herzieningen van eenmaal in gang gezette planning mogelijk te maken. Bij dergelijke voortgangsanalyses stuit men vaak op de moeilijkheid, dat het doorgaan wel mogelijk is om de verschillen te registreren tussen de middels planning beoogde en de feitelijke ontwikkelingen, maar dat dieper reikende vragen naar de relatie tussen oorzaak en gevolg nauwelijks zijn te beantwoorden.

Een voorbeeld biedt de procesbewaking en hiermee verbonden voortgangsanalyse van het verstedelijkingsbeleid¹⁴. Deze gaf een inzicht in de feitelijke ontwikkelingen na de publikatie van de Structuurschets voor de Verstedelijking, maar bood geen inzicht in de onbedoelde gevolgen van het desbetreffende beleid. Onzeker bleef ook of de feitelijke ontwikkelingen die in een aantal opzichten overeenkwamen met de beleidsvoornemens in de Structuurschets, hieraan toegerekend konden worden. De migratiebewegingen uit de stedelijke gebieden waren gedurende de bestudeerde periode in omvang afgenomen en zelfs konden lichte tendensen van re-urbanisatie worden waargenomen. Vond deze ombuiging plaats door toedoen van de desbetreffende structuurschets of juist ongeacht dit plan? Lag de oorzaak in veranderende economische omstandigheden, bijvoorbeeld in verschuivende bestedingspatronen? Of werd ze mede door toedoen van andere overheidsactiviteiten — bijvoorbeeld het huur- en subsidiebeleid — veroorzaakt, als een onbedoelde nevenwerking van een beleid dat uit geheel andere overwegingen werd gevoerd?

Dit soort vragen doet zich in elke situatie voor waarin plannen van een bepaalde bestuursorganisatie plaatsgrijpen in een sociale werkelijkheid die wordt gemaakt door de handelingen van velen. Ze kunnen nooit volledig beantwoord worden. Een bepaalde relatie tussen oorzaak en gevolg kan wel aan de bedoeling van planmatige handelingen ten grondslag liggen, maar de feitelijke werking is veel gecompliceerder. Plannende instanties kunnen sociale processen niet 'bewaken', omdat ze deze processen niet in de hand hebben. Hun doelgerichte handelingen vervangen niet de handelingsprocessen van de sociale werkelijkheid, maar ze moeten zien hiervan een bestanddeel te vormen. Wanneer voortgangsanalyses worden verricht om eventuele aanvullingen of herzieningen van het beleid mogelijk te maken, zullen deze zich moeten toespitsen op het werkelijke handelingsmoment. Concreet richt de vraag zich dan op de mate waarin anderen in de aanvankelijke beleidslijnen aangrijpingspunten hebben gevonden en nog kunnen vinden om zo te handelen dat de planningdoeleinden naderbij worden gebracht. De betreffende bestuursorganisatie 'bewaakt' dan niet het geheel van sociale processen, maar legt de voortgangscontrole toe op die elementen die ze zelf aan dit diverse geheel heeft toegevoegd.

In het bovengenoemde voorbeeld met betrekking tot de aansluiting van de Structuurschets voor de Verstedelijking op de handelingspraktijk, is vooral de doorwerking in het intern-bestuurlijk verkeer van belang, omdat in het kader van een structuurschets geen naar buiten werkende besluiten worden genomen. Ook dan moet op de handelingsgerichtheid van het planproces worden gelet. Praktisch zou dit kunnen betekenen dat andere dan de planmakende bestuurseenheden hun van het plan afwijkende besluiten zouden moeten verantwoorden, zodat zij gedwongen zijn om zich rekenschap te geven van de intenties van een plan. Bij ruimtelijke structuurschetsen zou dit zowel de doorwerking naar andere

¹⁴ Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 800, hoofdstuk XI (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), nr. 2, bijlage 2.

bestuurslagen kunnen betreffen — via de provinciale streekplannen — als die naar andere beleidsterreinen op rijksniveau. In dit verband zouden ook de inspecteurs voor de Ruimtelijke Ordening aangrijpingspunten moeten kunnen vinden in een structuurschets om eventuele afwijkingen te kunnen signaleren.

4.3.3 Planning ontleent haar zin aan de noodzaak om bepaalde gedragingen vanuit doelbewuste oogmerken te richten, ondanks het feit dat de uiteindelijke werking van planning in het ongewisse blijft. Overigens blijven niet alle nevengevolgen van planning onbekend. Sommige verwickelingen slaan op onverwachte wijze terug op de planmatig handelende instanties. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor, wanneer de beoogde veranderingen reacties ontketenen en nieuwe handelingspatronen oproepen, die de oorspronkelijke doelstellingen ondergraven. Deze weerslag kent in de praktijk van de planning vele verschijningsvormen, waarvan het zogenaamde 'zwarte circuit' wellicht de meest bekende is. Zwarte circuits komen in veel verschillende plansituaties voor. Voor deze onbedoelde nevengevolgen worden soms wel oplossingen gezocht, wanneer ze een rechtstreekse terugslag uitoefenen op het directe doelbereik van de planning. Maar voor de meeste onbedoelde gevolgen van planning worden de problemen niet eens gesteld, omdat ze immers niet terugkeren in het vizier van de organisaties die de handelingsprocessen hebben geïnitieerd. Het zijn externe effecten.

De complexiteit van de maatschappelijke structuur, die manifest wordt bij pogingen tot sociale verandering, brengt sommigen tot de constatering dat planning — althans voor wat de deelname van de overheid betreft — beter zoveel mogelijk teruggedrongen zou moeten worden. Een dergelijke strekking heeft deze bespreking niet. Integendeel, planning wordt gezien als een noodzakelijk avontuur. Wel noopt het inzicht in de maatschappelijke werking van overheidsplanning ertoe dat de wijze van handelen met deze bijzondere positie van de overheid in overeenstemming wordt gebracht. Van belang is dan vooral dat zorgvuldig wordt omgegaan met de regels van het maatschappelijk verkeer.

De regels van het maatschappelijk verkeer organiseren de verhoudingen tussen de verschillende deelnemers en leggen elke deelnemer specifieke beperkingen en mogelijkheden op. Maar deze regels kunnen nooit volledig de onzekerheid ontnemen aan het verloop van sociale processen. De rivaliteit in het maatschappelijk verkeer roept voortdurend regels op om juist in situaties van onzekerheid handelingsprocessen mogelijk te maken. Het verlangen naar zekerheid over de effecten van sociale handelingsprocessen berust op een ijdele verwachting. Te gemakkelijk wordt dan 'the quest for certainty' een alibi voor onvermogen om te handelen.

4.3.4 Uit het bovenstaande komt overheidsplanning naar voren als doelgericht handelen in sociale betrekkingen op de markt van het maatschappelijk verkeer. Deze omschrijving staat in een zeker contrast tot meer gebruikelijke beschouwingen over de maatschappelijke betekenis van overheidsplanning. Overheidsplanning wordt slechts zelden omschreven als een marktactiviteit, het planbeginsel wordt daarentegen vaak juist gehanteerd als tegenhanger van en soms zelfs als vervanging van het marktbeginsel. Reeds in het dagelijkse taalgebruik appelleert planning aan de idee van centrale beheersing, aan het organiseren van de samenleving. Men plaatst planning al snel min of meer vanzelfsprekend bij de activiteiten van de overheid en omschrijft dit gebeuren als een al dan niet gewenste beteugeling van de particuliere sector.

De spanning tussen het plan- en het marktbeginsel behoort dan ook tot de meest besproken thema's in de geschiedenis van de planning. In de praktijk van de planning ervaart men deze verhouding vaak automatisch als een tegenstelling, met als gevolg dat daarnaar soms ook daadwerkelijk wordt gehandeld, zoals bleek uit de bespreking van instrumentalisme in paragraaf 3.2. Ook in de theorievorming worden plan en

markt vaak bestudeerd als aan elkaar tegenstrijdige organisatiebeginselen. Dan wordt meestal het verschil benadrukt in de wijze van organisatie, in het aanpassingsvermogen en in de creativiteit van de twee beginselen. De vergelijking valt dan veelal negatief uit voor het planbeginsel. De regulering via de markt verloopt meer spontaan, is meer veelzijdig georganiseerd en heeft een groter aanpassingsvermogen dan de eenvoudige en opgelegde structuur van het planbeginsel. De opgelegde organisatiestructuur van het planbeginsel is minder complex dan de onnavolgbare organisatiestructuur van de markt. Voorstanders van de plangedachte, die niet wensen te vertrouwen op de heilzame werking van de 'invisible hand', hebben dan ook voortdurend geprobeerd om het organisatievermogen van het planbeginsel te verhogen.

De beeldvorming waarbij plan en markt — doorgaans toegedacht aan overheid respectievelijk aan particuliere sector — zo sterk elkaars tegenpolen zijn, vindt een sterke klankbodem in interpretaties van de geschiedenis. Planning wordt geassocieerd met oorlogssituaties, met tijden van crisis en met landen die een centrale beheersing van economische verhoudingen nastreven. Dergelijke associaties hebben de beeldvorming over planning sterk gekleurd, als zou de overheid bij uitstek de drager van planning zijn en als zou deze activiteit de werking van de markt trachten te vervangen.

4.3.5 Ook in de bijzondere situaties waaraan de gepolariseerde beeldvorming inzake planning is ontleend, zijn plan en markt bij nadere bestudering meer van elkaar doordrongen dan de heldere scheidslijn doet vermoeden. Zo staat bijvoorbeeld de ingrijpende planning van het Sovjet-stelsel model voor interpretaties waarin plan en markt als elkaar uitsluitende krachten worden voorgesteld. Zelfs daar heeft het planbeginsel de markt echter niet vervangen. Zo is bijvoorbeeld het ruilmechanisme bij uitstek, de geldcirculatie, nooit afgeschaft. Niettemin is men ertoe overgegaan om een aantal wezenlijke elementen van de economische orde te vervangen door opgelegde beginselen van organisatie. Maar ook bij dergelijke ingrijpende operaties doet zich het al gesignaleerde probleem voor, dat de uitgewerkte planningstructuur minder complex is dan de orde waarop ze betrokken moet worden. De bewust gekozen organisatiestructuren ondergaan de weerslag van de handelingsprocessen die zich in het maatschappelijk verkeer vanuit een ruimere context vormen. Het ligt in de rede te veronderstellen dat de weerslag sterker is, naarmate de planningstructuur meer rigide is. Niet toevallig omschrijven sommige waarnemers een dergelijk 'geplande' samenleving als een anarchie.

4.3.6 In de crisisplanning van de jaren dertig, zoals die ten onzent is voorgesteld in het bekende Plan van de Arbeid, blijken plan en markt bij nadere bestudering evenmin de tegengestelde krachten die elkaar uitsluiten. In de Verenigde Staten van Noord-Amerika werd de crisisplanning daadwerkelijk neergelegd in een wettelijke regeling. Deze bekende New Deal voorzag in:

- de instelling van een regionale autoriteit, die de planning van het Tennessee Valley crisisproject zou organiseren;
- een nationaal programma voor de planning van de landbouwproductie (Agricultural Adjustment Administration);
- de instelling van de National Recovery Administration (NRA), die het hart van de New Deal vormde en waarop de hoop op een economisch herstel was gevestigd.

De NRA schiep een planstructuur van formaat. Zij bracht meer dan 500 industrieën in een wettelijk systeem van geplande productie. Toch was de ingrijpende operatie maar een kort leven beschoren. De interventie bleek te omvangrijk en tegelijkertijd te beperkt om succesvol te kunnen zijn. Enerzijds was de structuur van de NRA niet berekend op de stroom van gedetailleerde problemen, die een centrale sturing met zich meebrengt. Anderzijds was de greep op de markt te zwak om weerstand te

kunnen bieden aan de eisen van de buitengesloten industrieën en om de werking van andere dan de geplande maatregelen op te kunnen vangen. Toen het Supreme Court het experiment van de economische planning reeds twee jaar na de start onconstitutioneel verklaarde, had de operatie haar glans reeds verloren. De 'planner' Roosevelt zou zijn economische successen pas vijf jaar later behalen, nolens volens, met een inflatoir ad hoc beleid van fiscale en monetaire aard¹⁵.

In het kader van deze studie is het van belang om enige aandacht te schenken aan de genuanceerde verhouding tussen plan- en markt-beginsel, die uit dit opvallende planningsexperiment naar voren komt. Aan de economische paragraaf van de New Deal-wet was een intensieve discussie vooraf gegaan. In de periode van 1930 tot 1933 — het jaar waarin de New Deal werd ingevoerd — werd van alle kanten aangedrongen op een planmatige sturing van de economie. Woordvoerders uit politieke, ambtelijke en industriële kring waren het eens over de noodzaak van planning, maar hadden over de vormgeving hiervan nogal uiteenlopende opvattingen. In liberale kringen lieten sommigen zich voorstaan op een democratische controle en rationele organisatie van de economie, terwijl anderen vanuit een organische maatschappij-opvatting juist de coöperatieve verbanden tussen staat en bedrijfsleven benadrukten. President Roosevelt behoorde tot de laatste groep van modernisten, die streefden naar een centrale geleiding met grote corporatieve verbanden in het centrum van de macht. De 'captains of industry', ten slotte, lieten zich in hun pleidooi voor planning inspireren door de herinnering aan de centrale productie-allocaties ten tijde van de Eerste Wereldoorlog. In deze kringen lag de nadruk op productiefaciliteiten en op productieplanning met overeengekomen prijzen. Hier bestond niet zozeer behoefte aan voorschriften of aan structurele interventies, maar vooral aan garanties en aan beheersing van de overproductie.

De New Deal bleek uiteindelijk een compromis van de verschillende voorstanders van planning. De bekende geschiedschrijver van de Amerikaanse planning, Otis L. Graham, geeft de volgende impressie van de totstandkoming van de New Deal:

'That spring, pressed by rising demands for action, Roosevelt and those eager to help him frame comprehensive recovery measures were able to convince themselves that all the advocates of planning could be locked into a room and bring forth planning. This in fact was done. By June 1933, talk had become law, and the New Deal was committed to certain hasty structures of planning. And then the fur would fly....'¹⁶

Hier beheerst het planbeginsel niet de markt. Er is eerder sprake van een samenspel van overeenkomsten tussen delen van het bedrijfsleven en van de overheid. Vroegere concurrenten ontmoetten gezamenlijk regeringsofficials om industrie-codes en productiequota te regelen, om problemen als de overproductie op te lossen, om afspraken te maken over onfaire praktijken, over loonschalen en over prijzen. De economische planning van de New Deal resulteerde in wezen in een gelegaliseerd onderhandelingsplatform tussen belanghebbende partijen die elkaar iets te vragen en te bieden hebben. Hoewel het planningmodel veel macht concentreerde bij relatief weinigen, bleek de formule niet te werken. De naleving van de overeenkomsten vergde te veel controle, terwijl ook de verhouding met buitenstaanders meer problemen opleverde dan oorspronkelijk was voorzien. De planstructuur voldeed niet aan de regels van het maatschappelijk verkeer en werd zelfs onconstitutioneel bevonden.

Het belichten van deze aspecten van de New Deal laat zien dat zelfs in deze constructie, die vaak model heeft gestaan voor planning in een

¹⁵ Otis L. Graham, *Toward a Planned Society: From Roosevelt to Nixon*, New York, Oxford University Press, 1976, blz. 1-68.

James O. Freedman, *Crisis and Legitimacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

¹⁶ Ibid..

westerse democratie, de verwickelingen tussen plan- en marktbeginsel subtieler zijn dan de gebruikelijke tegenstelling aangeeft. Typerend voor de economische planning van de New Deal was de vervlechting tussen delen van de overheid en delen van de samenleving. Een belangrijke oorzaak voor de mislukking van het planningexperiment was erin gelegen, dat getracht werd een deel van de sociale werkelijkheid te isoleren en via opgelegde beginselen van organisatie 'opnieuw' te organiseren. Door het verwaarlozen van de sociale verbanden waarbinnen de ingreep plaatsvond, was het experiment tegelijkertijd te beperkt en te omvattend om succesvol te kunnen zijn.

4.3.7 Er zijn natuurlijk veel pogingen ondernomen om de twee organisatiebeginselen van plan en markt met elkaar te verbinden. Waar de antithese tussen plan en markt zo sterk wordt geprofileerd, kunnen pogingen tot synthese niet uitblijven. Meestal komt men dan uit bij combinaties die van beide beginselen iets bevatten, zoals bijvoorbeeld het begrip sociale markteconomie. Dit doelt erop, dat de regulering via de markt wordt aangevuld met en ten dele doorkruist door overheidsinterventies via het planbeginsel. Maar hoe de verbinding tussen de spontane orde van de markt en de gemaakte orde van het plan precies ligt, blijft doorgaans onduidelijk en vormt aanleiding tot nieuwe polarisatie¹⁷. Vaak wordt de spanning uiteindelijk pragmatisch opgelost door haar voor te stellen als een politiek keuzeprocess, waarin de gradaties van het een of het ander naar gelang de omstandigheden worden aangepast. Voor de concrete vormgeving van overheidsplanning is dit verloop van de argumentatie over de verhouding tussen plan- en marktbeginsel erg onbevredigend, omdat juist dan geen onduidelijkheid mag bestaan over de positie van planning middels overheidshandelen in het sociaal verkeer.

Wanneer we dit thema bezien vanuit het handelingsperspectief, ligt het niet in de rede om een synthese van plan- en marktbeginsel na te streven, omdat *de antithese* tussen de organisatiebeginselen van de gemaakte orde en die van de spontane orde *wordt ontkend*. Een dergelijke tweedeling van de sociale orde voert terug naar de veronderstelling van een natuurlijke ontwikkeling van sociale initiatieven enerzijds en naar het organisatievermogen dat voort zou komen uit de gedachte dat de samenleving maakbaar zou zijn anderzijds. Wanneer het planningbegrip wordt afgeleid uit het bestaan van een tweërlei orde, worden aan de planning eisen gesteld die onmogelijk te vervullen zijn. In deze studie wordt ervan uitgegaan dat het niet mogelijk is om via het planbeginsel een zelfde mate van georganiseerdheid te krijgen als de werkelijkheid waarin dit beginsel wordt toegepast. Daarvoor zijn handelingen van de overheid die in het teken van planning staan, dan ook niet bedoeld, al wordt deze betekenis door voor- en tegenstanders wel vaak aan planning toegemeten. In deze studie staat het planbeginsel niet tegenover het marktbeginsel, maar is het planmatig type handelen een bepaalde soort van de handelingen die op de markt van het sociaal verkeer plaatsvinden. De overheid is immers ook een maatschappelijke instelling — zij het een met bijzondere kenmerken — die, net als individuen, verenigingen, bedrijven enzovoort, vanuit een bepaalde positie richting geeft aan het sociaal verkeer, zonder dit geheel te kunnen beheersen.

Vanuit het handelingsperspectief gezien, wordt de werking van de 'markt' - hier in brede zin opgevat als het sociaal verkeer — in beginsel niet verstoord door planning middels de overheid. Veeleer is het zo dat de maatschappij tot planning overgaat middels de overheid. Ook deelmarkten zoals we die nu kennen in de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt of de grondmarkt, zijn niet het produkt van een natuurlijke ontwikkeling; zonder de bindingen die in staatsverband zijn vastgelegd, zouden ze in hun huidige vorm niet eens bestaan. Maatschappelijke en politieke groe-

¹⁷ F. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, three vol., London, Routledge and Kegan Paul, 1973-1979.

peringen verschillen aanzienlijk van mening over de vraag wat het overheidsoptreden aan het sociaal verkeer heeft toe te voegen: 'the game always takes place in front of city hall'¹⁸. De maatschappelijke verhoudingen kunnen niet gereduceerd worden tot een antithese tussen plan- en marktbeginself. Wanneer men uitgaat van een tegenstelling tussen gemaakte orde en spontane orde, wordt de aard van sociale handelingsprocessen vertroebeld. Men verliest dan uit het oog dat wat nu doorgaat voor het vrije marktverkeer, niet mogelijk was geweest wanneer niet een cumulatie van sociale bindingen die mede door optreden van de overheid tot stand zijn gekomen en worden gehandhaafd, daartoe de ruimte had gecreëerd.

In het maatschappelijk verkeer worden voortdurend nieuwe bindingen van het handelen gecreëerd — mede via overheidsplanning — die het bestaande aanvullen en veranderen. Hoewel elke afzonderlijke toevoeging doelbewust wordt ingevoerd, leiden ze in hun totaliteit en in hun maatschappelijke verwickelingen tot een situatie die niet als zodanig is bedoeld. Niettemin vormt de totaliteit van deze bindingen de situatie van elk bepaald moment, waarmee men heeft te rekenen. De diversiteit van deze bindingen in de concrete handelingspraktijk en het deels onbedoelde karakter hiervan, leidt er zelf reeds toe dat voortdurend aandrang bestaat om nieuwe bindingen tot stand te brengen; hierdoor ontstaan steeds nieuwe richtpunten voor de verantwoordelijkheden, rechten en plichten in het maatschappelijk verkeer.

De wijze van binding, die door overheidsplanning binnen een gegeven staatsverband kan worden bewerkstelligd, verschilt in een aantal opzichten van bindingen die vanuit andere posities wordt nagestreefd. Voor de uitwerking van het handelingsperspectief is het op dit punt van de uiteenzetting echter voldoende en essentieel om te signaleren dat de maatschappelijke behoefte aan overheidsplanning een bedding moet vinden in het reeds aanwezige bestand van (in haar totaliteit onbedoelde) regels en verhoudingen en dat de planning ertoe strekt om daarin nieuwe elementen tot ontwikkeling te brengen.

In dit verband past een beoordeling van de 'maakbaarheidsgedachte' die sterk met overheidsplanning is verbonden. Deze gedachte is zoverre reëel, dat planning wordt gedreven door motieven om aan het maatschappelijk verkeer nieuwe elementen toe te voegen en zo nodig de bestaande verhoudingen op een andere manier te richten. Planning impliceert dat vanuit de posities die daartoe zijn ingericht, ook de verantwoordelijkheid wordt genomen om tot handelen over te gaan. Over de uiteindelijke werking van deze 'creaties' kan op voorhand nooit zekerheid bestaan. Wanneer dan ook de maakbaarheidsgedachte voorbijgaat aan de relativering, dat doelgerichte ordeningen plaatsgrijpen in een orde die in zijn totaliteit niet grijpbaar is, wanneer bijgevolg de maakbaarheidsgedachte wordt gelijkgesteld met het voornemen om een samenleving te organiseren, dan berust ze op een overschatting van het menselijk kunnen.

4.3.8 Bij de vormgeving van overheidsplanning moet in overweging worden genomen, dat deze pas een handelingsmoment krijgt wanneer anderen daar op de een of andere manier mee omgaan. Die anderen zijn niet alleen individuele burgers of maatschappelijke instellingen, maar voor een belangrijk deel ook andere overheidsorganisaties. In een periode dat veel verschillende zaken van de overheid verwacht worden, ontwikkelen de verschillende overheidsorganisaties die in dit verband opereren, immers een grote verscheidenheid aan initiatieven, die in de samenleving maar ook in het bestuursinterne verkeer een bepaalde doorwerking krijgen.

In het bestuursinterne verkeer zijn verhoudingen gegroeid, die aan afzonderlijke bestuurseenheden een bepaalde ruimte geven om naar buiten toe een 'eigen' beleid te ontwikkelen. Ze doen dat niet onafhankelijk

¹⁸ R. Dahrendorf, 'Market and Plan' in: *Essays in the Theory of Society*, op. cit., blz. 215-231.

van de initiatieven die door andere bestuurseenheden worden genomen, maar de onderlinge aanpassingen verlopen doorgaans in stappen. In het bestuur zijn talrijke mechanismen ontwikkeld, die een stapsgewijze onderlinge afstemming mogelijk maken. De gevarieerdheid van bestuurlijke activiteiten is — in het verlengde van de maatschappelijke verwachtingen — echter dermate groot, dat het eenvoudig niet mogelijk is om bij elk afzonderlijk handelingsproces op voorhand zekerheid te verkrijgen over de manier waarop dit met de overige bestuurshandelingen is verbonden. Het aantal mogelijke inhoudelijke samenhangen is ongelimiteerd. Pas al doende, door te handelen, kan planning een bepaalde doorwerking in het maatschappelijk en bestuurlijk verkeer krijgen. Ook de bestuursinterne coördinatie krijgt veelal 'onderweg' gestalte, wanneer bestuurseenheden zich bij hun activiteiten op bepaalde patronen in het handelen van andere eenheden kunnen oriënteren.

Natuurlijk is het mogelijk om de planvorm te gebruiken om reeds op voorhand via overleg en coördinatie tussen bepaalde bestuurseenheden een selectieve afstemming van beleid te verkrijgen en de resultaten hiervan bijvoorbeeld in plannota's neer te leggen. Dit kan in voorkomende situaties zeer wenselijk zijn, maar in de praktijk wordt het coördinatievermogen hiervan vaak overschat. Meer dan tot dusverre zal men het gebruik van de planvorm als bestuursintern afwegingskader dan ook moeten afwegen tegen de kosten die hieraan verbonden zijn. Deze wijze van coördinatie is immers intensief en tijdrovend, roept veel procedurele complicaties op en het hiervoor genoemde 'eigenlijke handelingsmoment' krijgt hierdoor minder aandacht of verdwijnt soms zelfs geheel uit het zicht. De inhoudelijke richting die in de strekking van planning besloten ligt, dreigt bovendien soms in de procedures verloren te gaan.

4.4 Drie denkrichtingen met betrekking tot planning

4.4.1 Om de positie van overheidsplanning in de verhouding tussen overheid en samenleving scherper af te tekenen worden nu drie verschillende denkrichtingen besproken, die elk vanuit een samenhangend maatschappijbeeld een sterk geprofileerde positie innemen. Het betreft hier drie klassieke denkrichtingen, die zich vanaf de beginjaren van de sociale wetenschappen in onderlinge rivaliteit voortdurend vernieuwen en die ook in de reeks van afgesplitste sociale disciplines steeds weer van nieuwe argumenten worden voorzien. Men kan deze stromingen typeren als:

- het voluntarisme;
- het structuralisme;
- het relativisme.

Wat betreft het planningdenken grijpt het debat tussen de drie denkrichtingen terug naar de periode rond 1918 in Duitsland (Rathenau, Bauer versus Von Mises en anderen). Na 1933 wordt het voortgezet en vernieuwd in Engeland en in de Verenigde Staten. In de na-oorlogse periode is in dit debat de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in een aantal westerse samenlevingen voortdurend kritisch gevolgd. In het huidige kritieke stadium is de spanning tussen voluntaristische, structuralistische en relativistische argumentaties met betrekking tot overheidsplanning zelfs bijzonder manifest geworden.

Met opzet wordt de aanduiding van de drie denkrichtingen van een achtervoegsel voorzien (de drie -ismen) om aan te geven, dat deze benaderingen overheidsplanning elk vanuit een selectieve invalshoek bezien. In feite geven ze van elkaar de beperkingen in de argumentatie aan. Ze zullen, wellicht verfijnder in de argumentatie, ook in de toekomst wel aanwezig blijven; omdat ze op theoretisch niveau een uitdrukking vormen van de spanningen die zich in de werkelijkheid zelf voordoen.

De opzet van deze uiteenzetting is niet om tot een soort synthese te komen. De omlijning van het planningbegrip in deze tekst werd in hoofdlijnen reeds aangegeven in paragraaf 4.2 en in paragraaf 4.3. De drie -

ismen lenen zich wel voor het geven van een indruk van het spanningsveld waarbinnen de plaatsbepaling van planning in deze studie zich bevindt. Bovendien — en dat is belangrijker — hebben de drie denkrichtingen juist vanwege hun selectieve gerichtheid een kracht van argumentatie opgebouwd, waarmee aan de geformuleerde benadering van planning verdieping kan worden gegeven.

De praktijkwaarde van de denkrichtingen is soms direct waarneembaar, maar is vaak ook van indirecte betekenis. Ze vormen een intellectuele verwoording van maatschappelijke ontwikkelingen van stromingen — waaraan in hoofdstuk 2 aandacht werd geschonken — en werken vanuit de studeerkamer terug naar de praktijk van de planning. Men treft deze aan in de motiveringen van politiek handelen. De denkschema's bieden een houvast om problemen in de praktijk op een bepaalde manier op te vatten en oplossingen in een bepaalde richting te zoeken: ze werken bijvoorbeeld door in beleidsadviezen en ze beïnvloeden vanuit hun tegengestelde invalshoeken zo de concrete vormgeving van overheidsplanning.

De denkrichtingen blijven voortdurend naast elkaar bestaan, maar in het spel van aanval en verdediging worden de accenten soms snel verlegd. Rond 1970 werd in de beleidsaanbevelingen relatief veel aandacht geschonken aan de voluntaristische argumenten van Mannheim en Etzioni, terwijl de opvattingen van klassieke relativisten als Hayek en Von Mises eerder als negatief referentiepunt dienden. Tien jaar later schrijft Thoenes, precies omgekeerd, dat een zekere moed is vereist om de argumenten van Mannheim en Etzioni te hanteren¹⁹, terwijl de essentie van Hayek opduikt in het eerste jaarboek van het democratisch-socialisme²⁰. De accentverschuiving laat zich met veel voorbeelden illustreren, maar hier gaat het er vooral om dat in de loop van de maatschappelijke ontwikkelingen de drie polen voortdurend in een ander licht komen te staan.

Het voluntarisme in het planningdenken

4.4.2 De eerste denkrichting, het voluntarisme, toont zich een pleitbezorger voor een actieve overheidsplanning. Voluntaristen wijzen op de noodzaak om maatschappelijk handelen op toekomstperspectieven te richten en op de voortrekkersfunctie die overheidsplanning in dit verband kan vervullen. De planningconceptie is een politiek begrip bij uitstek, zij het dat de dagelijkse, overgedetailleerde activiteiten van het politieke bedrijf met een zekere argwaan worden gezien. De voluntaristen stellen zich principieel op achter de democratische inrichting van de maatschappij, maar benadrukken tegelijkertijd dat de burgerlijke voorgeschiedenis van het democratisch model nieuwe aanvullingen noodzakelijk maakt om ruimte te creëren voor innoverende toekomstontwerpen. Voluntaristen zijn voorstanders van een actieve rol van de overheid, maar bekritisieren tegelijkertijd dat de politieke gemeenschap zich te veel als zaakwaarnemer opstelt door zich toe te leggen op administratieve aangelegenheden. Kort getypeerd bestaat het voluntaristische garnituur uit toekomstoriëntatie, vernieuwende planning, ontwerpdenken vanuit samenhangende beeldvorming, een krachtige rol van de overheid, vertrouwen in de grondslagen van de democratie, met dien verstande dat aanvullingen gewenst zijn, en vertrouwen in een politiek die erop gericht is grenzen te verleggen.

¹⁹ P. Thoenes, 'Planning en pluriformiteit', *Benaderingen van planning; vier preadviezen over beeldvorming in het openbaar bestuur*, Serie Voorstudies en achtergronden WRR, nr. V22, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980

²⁰ Hans Daudt, 'Verzorgingsstaat, democratie en socialisme' in: *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*, onder redactie van Jan Bank, Martin Ros en Bart Tromp, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1979.

Koen Koch, 'De onheilspellende paradox van de verzorgingsstaat', *ibid.*

4.4.3 Tot de belangrijkste vertegenwoordigers van het planningvoluntarisme behoort Karl Mannheim. Voor Mannheim betekende het voluntarisme in eerste instantie een methodologisch houvast om processen in de samenleving te kunnen bestuderen²¹. Pas later zou hij een verbinding leggen tussen normatieve kennismethodieken en planmatig handelen²². Kennis van de sociale werkelijkheid is in de ogen van Mannheim per definitie een betrekkelijke aangelegenheid. De werkelijkheid is altijd meer gevarieerd dan het kenschema van de onderzoeker en Mannheim betreurt het dat in veel vormen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek het kenobject tot die aspecten wordt gereduceerd waarover met zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan. Dergelijke schijnzekerheden plaatsen belangrijke aspecten van de maatschappelijke ontwikkeling buiten het vizier van de onderzoeker.

In zijn verhandelingen over kennis brengt Mannheim naar voren, dat menselijke kennis niet rechtstreeks te begrijpen is als een onafhankelijk en rationeel denkprodukt. Elk individu komt een zekere mate van oorspronkelijkheid toe in zijn denken en kennen, maar deze wordt in belangrijke mate juist ook bepaald door de plaats die men in de samenleving inneemt. Sociale gebeurtenissen worden geordend vanuit bepaalde situaties. Mensen benoemen en interpreteren de wereld vanuit verschillende achtergronden, sociale situaties en gevarieerde 'Weltanschauungen'. Mannheims kennismethodologie zoekt voortdurend naar mogelijke verbindingslijnen tussen denken en bestaan. In deze verbondenheid met de sociale werkelijkheid ligt een permanente spanning tussen zijn en behoren besloten. Niet elke methode van kennis hoeft deze normatieve spanning in haar object te betrekken, maar in de analyse van politieke wordingsprocessen kan deze stap naar het oordeel van Mannheim vaak juist wel vruchtbare resultaten opleveren.

Mannheim tracht het voluntaristische element doelbewust in zijn kennismethode op te nemen. Hij voert hiertoe een algemene, maar scherp onderscheidende tweedeling in tussen ideologie en utopie. Beide begrippen hebben in het dagelijkse taalgebruik een geladen betekenis. Mannheim verstaat onder de utopische mentaliteit een instelling die erop gericht is over de bestaande situatie heen te zien: 'dass was ist, soll nicht sein'. De ideologische mentaliteit is er daarentegen, even voluit, juist op gericht om deze te bestendigen: 'dass was ist, soll sein'. Gaspe daal en rem van de geschiedenis zoals Thoenes het eens verwoordde, daaraan toevoegend, dat het van de beoordeling van de situatie afhangt of men meent, dat er gas gegeven of geremd moet worden²³.

Mannheims latere uiteenzetting over planning knoopt aan bij het voluntaristische kennisschema. Zijn opvatting over de mogelijke betekenis van overheidsplanning vloeit voort uit een analyse van zijn tijd. Hij typeert de situatie in het Duitsland van tussen de twee wereldoorlogen niet alleen als een economische, maar vooral ook als een sociale en culturele crisis. Het voortbestaan van de democratie wordt bedreigd wanneer de rationele en sociale controle van de maatschappelijke ontwikkeling geen gelijke tred houdt met de technische ontwikkeling. Deze constatering staat in verband met het voortschrijdende rationaliseringsproces van de samenleving. Naarmate de samenleving meer geïndustrialiseerd raakt en haar organisaties zich verder uitkristalliseren, neemt het aantal sferen van menselijke activiteit, waarin een functionele rationaliteit heerst, toe. Dit type rationaliteit strekt zich echter niet uit tot de verbinding van de verschillende activiteiten en organisaties. Wat vanuit een integrale kijk op de processen in de samenleving als een verantwoorde en verstandige ontwikkeling wordt geacht, — Mannheims

²¹ K. Mannheim, *Wissenssoziologie: Auswahl dem Werk*, Berlin und Neuwied, Hermann Luchterhand Verlag, 1964 (herdrukken uit 1922).

K. Mannheim, *Ideologie und Utopie*, Bonn, Friedrich Cohen, 1929.

²² K. Mannheim, *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*, Leiden, A.W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij, 1935.

²³ P. Thoenes, *Utopie en Ratio*, Meppel, Boom, 1970.

'substantiële rationaliteit' — werkt onvoldoende in op het maatschappelijk gebeuren.

Mannheim signaleert in dit verband tevens het vraagstuk van de verdeling van macht over groepen in de samenleving. Door de toenemende onderlinge afhankelijkheid van maatschappelijke activiteiten en de groeiende sferen van onderling verweven functionele rationaliteit raakt de macht geconcentreerd in aparte circuits met een beperkt vizier. Hij verwijst in dit verband naar de concentratie van het kapitaal, naar toenemende specialismen op het gebied van kennis, naar ontwikkelingen in de bureaucratie, naar de militaire macht. Deze analyse brengt Mannheim tot de conclusie dat ondanks een voortgaande democratisering in de zin van zeggenschap voor het individu, een overtuigende democratisering onmogelijk wordt gemaakt door de werking van bovengenoemde processen.

De voluntaristische opvatting van overheidsplanning tracht voor deze problemen een antwoord te vinden. Mannheim spreekt van 'planning for freedom'. Planning is voor hem een antwoord op de voortschrijdende functionele rationalisering van de samenleving en moet nieuwe mogelijkheden creëren om verantwoordelijkheid te nemen voor de maatschappelijke ontwikkeling. De vernieuwende activiteiten worden verwacht van de overheid, die boven het geheel van deelbelangen zal moeten staan. Mannheim doet hierbij een beroep op een betrekkelijk onbevangen elite om de hiertoe benodigde inzichten te ontwikkelen ('freischwebende Intelligenz'). De achterliggende gedachte is, dat het mogelijk moet zijn om tot een verdere blikverruiming te komen door de perspectieven van verschillende maatschappelijke deelgroepen in hun bijzonderheden te onderkennen en van hieruit tot inzichten te komen die boven visies van deelbelangen uitstijgen.

4.4.4 Mannheim verwoordt de klassieke vorm van voluntaristisch denken. In de maatschappij worden fundamentele problemen onderkend, waarvoor de overheid via een omvattende, richtinggevende planning oplossingen moet trachten te vinden. Dit basisschema is in vele varianten herschreven, verfijnd en bijgesteld.

Soms worden de problemen anders geformuleerd, soms worden nieuwe elementen aan het model van planning toegevoegd. Een eigentijdse vertaling van het basispatroon van Mannheim levert 'The Active Society' van A. Etzioni²⁴. Etzioni bedient zich van de systeembenadering om aan het voluntaristische planningbegrip inhoud te geven. Daarnaast vervangt Etzioni de veelbesproken elite van Mannheim door een geactiveerde rol van de burger, om via participatie voor de omvattende planning van de overheid een draagvlak te bieden. In dit spoor zijn velen hem gevolgd in theorie en praktijk.

Aan het eind van de jaren zestig, begin jaren zeventig ondergaat het planningvoluntarisme een nieuwe hausse. Met name in de Duitse literatuur verschijnen veel bijdragen over 'Politische Planung', 'Activ umfassende Planung' en dergelijke²⁵. Voluntaristische bijdragen over toekomstplanning verschijnen van uiteenlopende auteurs als Ozbekhan, Young, en Jantsch²⁶. De dissertaties van Van Houten (1974) en Wentink (1976) geven een inzicht in het voluntarisme in Nederland²⁷. In ons land speelde dit voluntaristische planningdenken onder meer een rol bij de voorbereiding van de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in 1965 en bij de discussies rond de instelling van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en van het Sociaal en Cultureel Planbureau rond 1970.

²⁴ A. Etzioni, *The Active Society*, New York, The Free Press, 1968.

²⁵ H. Klages, *Planungspolitik*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1971.

²⁶ H. Ozbekhan, 'Towards a General Theory of Planning', in E. Jantsch (ed.), *Perspectives of Planning*, Paris, OECD, 1969.

O. Young, *Systems of Political Science*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., 1968.

²⁷ D. van Houten, *Toekomstplanning*, Meppel, Boom, 1974.

A.A. Wentink, *Sociale planning in de verzorgingsstaat*, 's-Gravenhage, VUGA, 1976.

4.4.5 De reactie op de voluntaristische richting in het planningdenken is niet lang uitgebleven. Het denkschema is vooral gericht op de wilscopponent van planning en heeft weinig oog voor de context waarin planning plaatsvindt. Men verwijt de voluntaristen een zekere overmoedigheid en te weinig oog voor de bureaucratisering, die dreigt wanneer dergelijke brede concepties van planning in de praktijk worden toegepast. Het voluntarisme steunt te veel op de gedachte dat de overheid het brede ontwerp voor de toekomstige samenleving zou kunnen leveren. De uiteenzetting van de andere twee denkrichtingen geeft aan hoe de voorrangspositie van het planningvoluntarisme van het einde van de jaren zestig in betrekkelijk korte tijd in een positie van verdediging is omgeslagen.

4.4.6 Voor de uitwerking van het planningbegrip van deze studie levert de voluntaristische denkrichting enkele belangrijke aandachtspunten:

- de positieve waardering van de maatschappelijke rol van de overheid om verantwoordelijkheden voor de toekomst te nemen;
- het politiek-democratische karakter van planning, met nadruk op het verbeteren van de bestaande situatie en de noodzaak boven deelbelangen uit te stijgen*;
- de aandacht voor de richtinggevende en mobiliserende betekenis van beeldvormende plannen;
- de relatie tussen kennis en sociale verbondenheid; de relativisering van het zekerheidselement van kennis over sociale processen; de verbinding met maatschappelijke situaties en bewegingen;
- de creatieve betekenis van planning, die een appél op vernieuwing doet.

Ondanks de geringe aandacht voor de staatkundige situatie en voor de handelingspraktijk geeft de voluntaristische benadering in een aantal opzichten kleur aan de onderneming die in planning besloten ligt.

Het structuralisme in het planningdenken

4.4.7 In het structuralistische planningdenken worden de onderlinge posities van overheid en samenleving ten aanzien van overheidsplanning aanzienlijk verschoven. Structuralisten oefenen kritiek uit op voluntaristische benaderingen van planning, als zou de overheid in de positie verkeren om in naam van het algemeen belang een vernieuwende planning te kunnen realiseren. Ze achten de positie van de overheid onvoldoende autonoom om een dergelijke rol te kunnen vervullen.

Het structuralisme legt het primaat van de planning niet zozeer bij de overheid, maar veeleer bij de maatschappelijke verhoudingen. Men kent slechts weinig zelfstandigheid toe aan handelingen in staatsverband, omdat deze worden voorgestructureerd door de machtsverhoudingen in de samenleving. In sommige varianten is hierbij sprake van een eenzijdig gericht determinisme van de sociale machtsverhoudingen ten opzichte van de handelingsmogelijkheden van de overheid, terwijl andere structuralistische benaderingen juist het accent leggen op de selectieve belangenverstrengelingen tussen delen van het overheidsapparaat en groepen in de samenleving. Beide stromingen achten het volstrekt onjuist om planning in overheidsverband een onafhankelijk sturende functie toe te kennen en om planning uitsluitend te beredeneren vanuit de politieke wil van gewenste vernieuwingen.

* Overigens moeten bij de verhouding tussen deelbelang en algemeen belang twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is het niet altijd duidelijk welke zaken het algemeen belang dienen en welke niet, omdat wat de een als algemeen belang toeschijnt de ander juist als deelbelang voorkomt. Niettemin is de notie algemeen belang een belangrijke norm voor handelingen die door de overheid worden verricht. Het is een beginsel dat zo zorgvuldig mogelijk nageleefd moet worden. In de tweede plaats is het niet exclusief aan de overheid voorbehouden om het algemeen belang te dienen. Ook individuen en organisaties kunnen zich naar dit beginsel richten en worden in een aantal gevallen zelfs geacht dit te doen. Voor handelingen middels de overheid heeft dit beginsel daarom vooral de betekenis, dat deze worden geacht niet anders dan in het algemeen belang te zijn.

4.4.8 De eerste variant van het structuralisme wordt expliciet verwoord in neo-marxistische uiteenzettingen. In de activiteiten van de overheid worden de produktieverhoudingen weerspiegeld, in die mate zelfs dat aan de overheid een 'klassekarakter' wordt toegekend. Het functioneren van de overheid moet niet als activiteit op zich worden bestudeerd, maar is maatschappelijk bepaald; de overheid wordt opgevat als een uitdrukking van de heersende maatschappelijke verhoudingen. De neo-marxistische invulling van deze verhouding is doorgaans erg rigide. Infrastructuurplannen, economische plannen en ruimtelijke plannen van de overheid worden bijvoorbeeld rechtstreeks afgeleid van de produktieverhoudingen. Onder inspiratie van de Franse filosoof Althusser komen de laatste jaren genuanceerder interpretaties voor, waarin meer zelfstandigheid wordt toegekend aan handelingen van de overheid, alsook bijvoorbeeld van de kerken en de universiteiten²⁸. Maar ook binnen deze relatief autonome handelingsruimte worden de produktieverhoudingen in deze visie gereproduceerd, zodat, zij het in laatste instantie, opnieuw sprake is van een eenzijdig determinisme. Een probleem van de neo-marxistische benaderingen is dat ze de werking van overheidshandelingen en handelingsprocessen die via andere maatschappelijke instituties verlopen, te eenzijdig van produktieverhoudingen afhankelijk achten.

4.4.9 In de zogenaamde institutionele variant van het structuralisme worden de afhankelijkheidsrelaties tussen overheid en samenleving gedifferentieerder belicht. Hier wordt gesteld dat handelingen in staatsverband zich niet tot een zelfstandig niveau kunnen verheffen vanwege de institutionele vervlechtingen met maatschappelijke organisaties. Deze benadering kent in de praktijk vele varianten. De beschrijving van de New Deal wetgeving in de Verenigde Staten van de jaren dertig gaf reeds een illustratie van de onderlinge verwevenheid tussen delen van de overheid en van de samenleving. Men treft deze onderlinge afhankelijkheid ook vaak aan in corporatieve organisatievormen.

In theoretische benaderingen is al vroeg aandacht geschonken aan dit verschijnsel, bijvoorbeeld door Veblen (1899) en Selznick (1953)²⁹. In de jaren zestig wordt het thema belicht door Galbraith in de Verenigde Staten³⁰. In de Duitse literatuur ontstaat medio jaren zeventig een theoretische stroming rond het thema institutionele vervlechting³¹. In dezelfde periode waarschuwt in Zweden Ake Sanberg voor de 'kolonisatie van de toekomst' als gevolg van de belangenverstremgeling van de gevestigde instituties³².

Ten onzent heeft vooral de Rotterdamse socioloog Van Doorn een verdieping gegeven aan het institutionele thema³³. Van Doorn besteedt veel aandacht aan de betekenis van het 'maatschappelijk midden'. Vooral waar verbindingen ontstaan tussen technische innovaties, industriële producenten en directe belangengroepen groeit een aanzienlijke en ondoorzichtige macht in de maatschappij, die zich moeilijk door de overheid laat sturen. Zo geeft Van Doorn aan hoe de inrichting van de gezondheidszorg, ondanks alle mogelijke bezwaren vanuit het nationale beleidsniveau, sterk wordt bepaald door de medisch-industriële technologie³⁴. De relatie tussen beleidsdoeleinden en -middelen is hier dus

²⁸ L. Althusser et E. Balibar, *Lire le capital*, Paris, Maspero, 1974.

N. Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales*, 2 vols., Paris, Maspero, 1968.

²⁹ Th. Veblen, *The Theory of Leisure Class; an Economic Study of Institutions*, New York, McMillan, 1899.

Ph. Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1953.

³⁰ J.K. Galbraith, *The New Industrial State*, Harmondsworth, Penguin, 1969.

³¹ F.W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel, *Politikverflechtung; Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Regensburg, Scriptor Verlag Kronberg, 1976.

³² A. Sandberg, *The Limits to Democratic Planning*, Stockholm, Liberforlag, 1977.

³³ J.A.A. van Doorn, 'De beheersbaarheid van de verzorgingsmaatschappij', *Beleid en Maatschappij*, mei 1977, 4e jaargang nr. 5, blz. 115.

³⁴ J.A.A. van Doorn, 'Overvraging van beleid', *Beleid en Maatschappij*, februari 1980, 7e jaargang nr. 2, blz. 39-49.

ten dele omgekeerd aan de veronderstellingen van het voluntarisme: de middelen worden niet gekozen in het kader van een doeleindenstructuur, maar het zijn de middelen die in belangrijke mate deze doeleinden dragen en veranderen.

In lijn hiermee ligt ook de analyse van het functioneren van de politiek door Van den Berg en Molleman, die de clustervorming van deelbelangen in het centrum van de macht aanduiden als de 'ijzeren ring'³⁵. Empirisch onderzoek naar deze vervlechting is — de departementale indeling volgend — verricht in de studie naar adviesorganen, waarbij overheidsorganisaties en particuliere organisaties elkaar treffen³⁶. Vaak wordt op het gedifferentieerde karakter van de 'ijzeren ring' problematiek gewezen. Een groot aantal partijen in de particuliere sector en in de overheid oefenen invloed uit, waarbij noch de particuliere sector noch de overheid een eenheid vormt. Eerder is er sprake van een verstrengeling op deelterreinen van partijen binnen de overheid en in de particuliere sector. Deze verstrengeling leidt tot de zogenaamde gesloten circuits, waarbij de begrenzing van overheids- en particuliere sector sterk verwaagt. Anders gesteld, de beheersingsverhoudingen in de particuliere sector hebben hun verlengstuk in ambtelijke en bestuurlijke deelenheden. Dit is vanuit het oogpunt van beheersing gezien minstens evenzeer realiteit als het streven in de overheid, om binnen het overheidsbestel te geraken tot een besluitvorming die deelfuncties onderling vergelijkt en die op een meer algemene afweging uitloopt. Kreukels, die dit thema verwerkte in zijn dissertatie, verbindt hieraan de conclusie, dat de planningtheorie het accent van integrale concepties moet verleggen naar een stelsel van deelplanningen en naar de mechanismen die de verhouding regelen tussen de deelplanningen in relatie met het dagelijks beleid, met marktprocessen en met alledaagse activiteiten³⁷.

4.4.10 De aandacht voor de betekenis van onderlinge vervlechtingen tussen maatschappelijke en overheidsinstanties laat in de institutionele benadering geheel verschillende posities met betrekking tot overheidsplanning zien. Door sommigen wordt een actieve ontwikkeling van het middenterrein bepleit, omdat het draagvlak van de planning daarmee aanzienlijk wordt verbreed. Bovendien wordt op deze manier een buffer opgeworpen tegen al te eigenmachtig optreden van de overheid. Langs deze weg kan de macht evenwichtiger worden verdeeld over maatschappelijke instellingen en overheidsorganisaties. Via overlegkaders kan gegarandeerd worden dat de ontwikkeling van planning in samenspraak tussen de 'partners' gestalte krijgt. Overleg en onderhandeling vormen de belangrijkste consequenties die dit voor planning zou hebben. De rol van de overheid is vaak in organische termen vervat en in dit verband staat planning garant voor een evenredige belangenafweging van functioneel geordende maatschappelijke groeperingen.

In de praktijk van de overheidsplanning hebben deze denkbeelden veel reliëf gekregen, omdat ze aansloten op historische ontwikkelingen. Mede vanwege de tradities van verzuiling is het middenterrein tussen burger en overheid sterk ontwikkeld. Hier zijn organisatievormen ontstaan die — nu in eigentijdse gedaante — een belangrijke invloed doen gelden op het overheidsoptreden. Met name op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting en maatschappelijke dienstverlening is de overheidsinvloed veelal langs dit spoor tot ontwikkeling gekomen. Daarnaast wordt het beleid op het sociaal-economische terrein gekenmerkt door elkaar in evenwicht houdende machtsgroeperingen, waarin de positie van de overheid is begrepen ('sociale partners'). Een laatste illustratie betreft de groei in de afgelopen 15 jaar van de zogenaamde

³⁵ J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse Politiek*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1975.

³⁶ WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid*, Rapport aan de Regering nr. 12, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

³⁷ A.M.J. Kreukels, *Planning en planningproces*, Den Haag, VUGA, 1980, blz. 9.

vertegenwoordigende adviesorganen, samengesteld uit bestuurders van de verschillende particuliere organisaties en vaak ook uit ambtenaren.

4.4.11 Anderen binnen de institutionele benadering ervaren deze samenballing van macht daarentegen juist als een bedreiging. De belangen raken dermate met elkaar verstrengeld dat te weinig ruimte overblijft voor de eigen verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. De beleidsoverwegingen en handelingsmogelijkheden, die juist in onderscheiden posities kunnen uitkristalliseren, gaan zo te zeer op in het tot stand brengen van overeenkomstige standpunten. Bij deze variant voert het inzicht in het bestaan van institutionele vervlechtingen tot opvattingen met betrekking tot planning die juist niet uitlopen op overleg en onderhandeling³⁸. Aan planning moet juist inhoud worden gegeven vanuit de onderscheiden posities. Ook in deze studie wordt benadrukt, dat de posities die het handelen mogelijk maken, op verantwoorde wijze moeten worden aangegrepen in de overheidsplanning.

4.4.12 Voor de verdieping van het planningbegrip levert de structuralistische benadering enkele belangrijke aandachtspunten:

- de positionele gebondenheid van planning; de betekenis van het institutionele netwerk waarin overheidsplanning gestalte krijgt; planning is niet uitsluitend te begrijpen vanuit politieke wilsaspecten;
- het maatschappelijk gebonden karakter van de overheid; de overheid is geen autonome eenheid, maar in haar activiteiten weerspiegelen zich de sociale verhoudingen; aandacht is nodig voor de machtsstructuren in de sociale verhoudingen;
- de aandacht voor de institutionele vervlechtingen tussen maatschappelijke en overheidsverbanden; de differentiaties van deze vervlechtingen;
- de spanning tussen algemeen belang en deelbelang waarin de overheid moet handelen; de begrenzingen tussen publieke en particuliere instanties moeten in acht genomen worden; aan de verschillen in bevoegdheden, identiteiten en verantwoordelijkheden van de desbetreffende instanties moet grote aandacht worden geschonken;
- de kritiek op het voluntarisme, dat het gebrek aan eenheid in planning nog te veel als weeffout ziet in plaats van als een wezenskenmerk van democratische planning.

Hoewel de structuralistische denkrichting soms te veel nadruk legt op de institutionele en structurele beperkingen van overheidsplanning, heeft deze denkrichting vooral de verdienste dat ze voortdurend benadrukt dat planning geen 'freischwebend' avontuur is.

Het relativisme in de planning

4.4.13 De relativistische denkrichting stelt zich in een aantal opzichten vrijwel diametraal op tegenover het voluntaristische planningdenken. Waar voluntaristen aan de overheid een actieve rol toekennen met betrekking tot planning, leggen de relativisten zich erop toe om haar hierbij zoveel mogelijk te bedwingen. Waar voluntaristen weliswaar doordrongen zijn van de betrekkelijkheid van elke maatschappelijke kennis, maar hiervan niettemin een noodzakelijke bijdrage verwachten om overheidsplanning inhoudelijk te kunnen onderbouwen, zien de relativisten in de beperktheid van deze kennis aanleiding om overheidsplanning als zodanig te relativeren. Waar de ene denkrichting in overheidsplanning mogelijkheden ontdekt om de democratie te versterken, ziet de andere hierin juist een bedreiging van een vrije samenleving.

In het maatschappelijk verkeer vinden vanuit een grote verscheidenheid van motieven en inzichten doelgerichte handelingen plaats. Relativisten gaan ervan uit dat de regels die in het staatsverband worden

³⁸ P. Self, *Administrative Theories and Politics*, London, 1972.

gevormd, de strekking hebben om de vrije ontwikkelingsruimte van het maatschappelijk verkeer zoveel mogelijk te waarborgen. Deze regels strekken niet tot het verwezenlijken van bijzondere doeleinden, maar tot de instandhouding van het spontane spel van maatschappelijke krachten. Om de functie van spelleider naar behoren uit te oefenen moet deze positie van de overheid niet verward worden met die van medespeler. Voor zover de overheid met doelgerichte activiteiten aan het sociaal verkeer deelneemt — deze ontwikkeling is naar het oordeel van de relativisten reeds veel te ver doorgeschoten — moeten de handelingen begrensd worden tot de speelruimte die daartoe kan worden afgebakend. Het belangrijkste probleem dat het relativisme in de ontwikkeling van de overheidsplanning onderkent betreft de waarneming dat de elementaire staatsfeer wordt overwoekerd door de doelgerichte overheidspraktijk. Hierbij wordt staatsmanschap teruggebracht tot het verwezenlijken van maatschappelijke verlangens, terwijl de spontane ontwikkeling van het sociaal verkeer wordt verstoord in plaats van mogelijk gemaakt.

4.4.14 Het vertrekpunt van waaruit de theoretische constructies worden opgebouwd, ligt in het relativisme bij vrij handelende individuen. De maatschappelijke posities waarin individuen zich bevinden, worden in eerste instantie als een gegeven beschouwd, bijvoorbeeld als een gegeven van natuurlijke verdeling. Gezien vanuit dit theoretische nulpunt worden mensen verondersteld in vrijheid te handelen.

Wanneer het gedrag van verschillende individuen op elkaar betrokken raakt, zijn ze genoodzaakt om hun onderlinge vrijheden te respecteren en dus grenzen in acht te nemen. Met name in conflictsituaties worden deze grenzen zichtbaar: men wordt gedwongen tot wederzijdse erkenning van elkaars rechten en plichten en dit veronderstelt toezicht op de naleving ervan. De betekenis van een staatsverband wordt beredeneerd — niet historisch verklaard — vanuit dit contractuele raamwerk. Zo omschrijft Buchanan de behoefte van gedragsbeperkingen vanuit vrij handelende individuen als de 'Paradox of Being Governed'. Mensen laten zich leiden door zelf opgelegde, gedragsbeperkende regels om zich binnen deze marges juist in volle vrijheid te kunnen bewegen. In de beperkingen die het in acht nemen van de regels van het maatschappelijk verkeer meebrengt, liggen de mogelijkheden tot handelen besloten³⁹. Aldus worden de elementen van een theoretisch raamwerk geordend. Relativisten geven zich er wel rekenschap van dat regels in werkelijkheid niet worden gevormd op de manier waarop contracten tot stand komen. Vaak is de herkomst van regels niet eens te bepalen, ze rijzen op in sociale handelingsprocessen. Maar het contractuele uitgangspunt biedt het relativisme wel een houvast om de complexe werkelijkheid op bepaalde wijze te interpreteren.

De individualistische veronderstellingen leiden tot een tweedeling tussen de autonome maatschappelijke sfeer enerzijds, en een extern arbitrerende positie in staatsverband anderzijds. De neutrale spelleiderspositie brengt mee dat in staatsverband voor alles zulke algemene regels worden gevestigd, dat individuen en groepen in de samenleving zonder gewelddadigheden zoveel mogelijk hun eigen keuzen kunnen maken. Men wijst hier met name op regels waaraan individuen rechten kunnen ontlenen ter bescherming van hun vrijheid. Voor zover het overheidsbestuur een eigen taak vervult, is het de taak van de wetgever om hieraan grenzen te stellen met het oog op de bescherming van de individuele vrijheid. Deze grenzen worden beredeneerd vanuit het individualistisch georiënteerde contractdenken.

³⁹ J. Buchanan, *The Limits of Liberty; between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.

J. Buchanan and G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.

4.4.15 In het relativistische raamwerk zijn met grote vindingsrijkheid verfijningen aangebracht die sociaal-wetenschappelijke onderzoekers houvast bieden om de maatschappelijke verhoudingen te analyseren. In methodologisch opzicht heeft de relativistische denkrichting een arsenaal ontwikkeld, dat niet onder doet voor de twee hiervoor beschreven denkkaders. De probleemformulering betreft steeds de positie van het individu ten opzichte van collectieve handelingen.

Zo wordt deze probleemformulering in de economische theorie van de besluitvorming in twee richtingen uitgewerkt:

- a. hoe kunnen individuen overeenstemming verkrijgen over collectieve besluiten die hun gedrag beperken;
- b. zullen individuen geneigd zijn om zich te gedragen volgens de opgelegde beperkingen van de collectieve besluiten.

De eerste vraag betreft het probleem hoe individuen kunnen deelnemen in collectieve 'contracten'. Is het stemmechanisme hierop berekend? Laat de logica eigenlijk wel stemregels toe, die een redelijke collectieve uitkomst geven onder alle verdelingen van individuele voorkeuren? Is het 'menuprobleem' - men kiest voor politieke partijen met complete programma's in plaats van à la carte - niet onoverkomelijk? Kan de politieke meerderheidsregel collectieve besluiten wel legitimeren; het contractuele uitgangspunt veronderstelt immers vrijwillige deelname en unanieme overeenstemming⁴⁰?

De tweede vraag sluit hier direct op aan. Waarom zouden individuen de gedragsbeperkingen van collectieve besluiten in acht nemen, zeker wanneer ze hiermee niet hebben ingestemd? Is het voor een individu niet aantrekkelijker om deze te ontduiken, zelfs als men indirect, via zijn stemgedrag, met de 'formulering van het contract' heeft ingestemd? Men spreekt in dit verband van het 'free-riders dilemma', een concept dat de onderzoeker een houvast biedt om de sluiptwegen op te sporen waarlangs individuen kunnen parasiteren op bepaalde voorzieningen. Het 'gevangenen-dilemma' gaat in dit opzicht nog een stapje verder: welke gedragalternatieven laten zich voorspellen ten aanzien van individuen die zich extra benadeeld voelen, wanneer zij de collectieve gedragsbeperkingen in acht nemen, terwijl zij verwachten dat anderen dit niet zullen doen⁴¹. De spanning tussen individu en collectieve besluitvorming wordt voortdurend belicht vanuit de positie van het individu en richt zich op de grenzen van collectief handelen. Het is dan ook niet toevallig dat de benaming van bovenstaande theoretische dilemma's is gebaseerd op symbolen uit het dagelijkse leven, waarin het individu zich afzet tegen collectieve structuren die niet direct grijpbaar zijn. De wervingskracht van het relativistische raamwerk is erin gelegen, dat het een onderzoeksmethodiek biedt die rechtstreeks aansluit op de problemen die men kan vernemen op de 'pont van kwart over zeven'⁴².

4.4.16 De premisse van zelfstandig opererende individuen die op grond van rationele afwegingen optimale resultaten nastreven - het klassieke postulaat van de homo economicus - brengt volgens deze denkrichting nog niet mee dat dergelijke handelingen ten koste gaan van anderen. Het

⁴⁰ Deze problemen worden vooral uitgewerkt in de Amerikaanse Public Choice literatuur: Buchanan and Tullock, op. cit., M. Olson, *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press, 1973. De logische benadering met betrekking tot besluitvorming wordt vooral geïnspireerd door K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New Haven and London, Yale University Press, 1963. Ten onzent R.J. in 't Veld, *Meerderheidsstelsel en welvaartstheorie*, Leiden, 1975.

⁴¹ De speltheoretische dilemma's zijn uitgewerkt door A. Rapoport, *Fights, Games and Debates*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1960. Ten onzent vooral gehanteerd door J. van der Doel, *Demokratie en Welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1975. R.J. in 't Veld bespreekt de spanning tussen democratie en de werking van het gevangenendilemma in 'Planning en Democratie', *Benaderingen van planning*, op. cit..

⁴² 'De pont van kwart over zeven', *Bijlage Vrij Nederland*, 7 november 1981.

principe van economische ruil berust er immers op dat elk van de partijen zijn voordeel doet met de transacties. Men refereert in dit verband vaak aan een bekend gezegde van A. Smith: 'It is not by the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest'. Bovendien houdt de vrije werking van het economisch verkeer een spontane orde in stand, waarin de onderlinge wedijver voortdurend stimulansen levert tot vernieuwing en creativiteit.

Geen enkele bewust gecreëerde orde — Taxis — kan de verfijndheid en complexiteit van de spontane orde — Kosmos — omvatten. Hayek, econoom van oorsprong, introduceerde dit begrippenpaar om aan de bovenstaande economische thematiek een bredere sociaal-filosofische inhoud te geven⁴³. Taxis en Kosmos laten zich, aldus Hayek, niet op één noemer brengen, ze vormen een *contradictio in terminis*. De samenleving laat zich niet ordenen: niet door middel van integrale organisatiestructuren, maar evenmin — en zijn kritiek richt zich steeds meer op dit gedeelte van de Taxis — door pragmatische interventies. Pogingen tot opgelegde, doelgerichte ordening van de Kosmos dreigen de complexiteit van deze orde te vernietigen. We kunnen geen sociale orde opbouwen door, zoals bij een mozaïek, alleen die delen te selecteren die ons het meest bevallen. Taxis en Kosmos kunnen niet in elkaar opgaan omdat de regels van de gemaakte orde van een ander niveau zijn dan die van de spontane orde.

De reguleringen van de gemaakte orde zijn gericht op het bereiken van een bepaald concreet doel en zijn gebaseerd op een bepaalde concrete kennis. Maar dergelijke doelgerichte maatregelen hebben onberekenbare gevolgen in een sociale orde die veel complexer is. Men weet immers nooit wat de talloze bijzondere omstandigheden zijn die de effecten van onze handelingen bepalen: rationele ordeningen zijn in een wijder verband irrationeel. De regels van de spontane orde, daarentegen, zijn niet gericht op het verwezenlijken van gespecificeerde doeleinden; zij dienen het onbekende. Ze zijn niet gericht op het realiseren van een specifiek project, maar ze maken het mogelijk dat handelingen in de samenleving in zo groot mogelijke vrijheid verricht kunnen worden. Regels die strekken tot het creëren van sociale rechtvaardigheid zijn niet gericht op het verwezenlijken van specifieke doeleinden, het doel is 'slechts' om een vreedzaam verloop van maatschappelijke processen te waarborgen.

4.4.17 Hayek is van mening dat de betekenis van de staat in de eerste plaats op het niveau van de spontane orde en de daarbij behorende regels gezocht moet worden. Binnen de verhoudingen van deze staatssfeer kunnen — zij het op beperkte schaal — door de overheid wel concrete doelgerichte handelingen worden ondernomen, maar deze behoren tot een heel andere orde. Hij betreurt het dat de staat gedurende het verloop van deze eeuw steeds meer is afgedaald tot het niveau van de gemaakte orde. De klassieke begrenzingsen van het overheidshandelen zijn in de praktijk sterk vervaagd.

Vanuit deze achtergrond is het moeilijk om veel van wat zich met name rond de overheidsplanning heeft ontwikkeld als legitiem te accepteren. De wetgever is zich, onder druk van de wisselende politieke omstandigheden, te sterk gaan toeleggen op het verwezenlijken van maatschappelijke desiderata. Voorzien van deze verlanglijstjes begeeft hij

⁴³ Het eerste boek van Hayek over planning, dat hij zelf aankondigt als een uitgewerkt politiek pamflet, staat nog voornamelijk in het teken van de tijdgebonden discussie tussen het plan- en het marktbeginnsel. F. Hayek, *The Road to Serfdom*, Chicago, Chicago University Press, 1944. Hayek bouwt de grondgedachte in zijn latere werk uit in politiek-filosofische richting, waarin met name veel aandacht wordt geschonken aan de maatschappelijke betekenis van regels. F. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London, Routledge and Kegan Paul, 1967.

F. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, 3 dln., London, Routledge and Kegan Paul, 1973-1979.
F. Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, London, Routledge and Kegan Paul, 1978.

zich te midden van de belangenstrijd, die hij juist wordt geacht van een afstand in goede banen te leiden. In plaats van het overheidsbestuur te bewaken is de wetgever zelf neergedaald tot het niveau van de gemaakte orde. De permanente druk van politieke partijen is hieraan debet. In een recent interview laat Hayek zelfs optekenen: 'Les partis sont nécessaires au niveau gouvernemental, pas au niveau législatif...' ⁴⁴.

Wanneer in het staatsverband via het overheidsapparaat een voorziening van publieke goederen en diensten plaatsvindt, of andere doelgerichte activiteiten hun beslag krijgen, moeten de voorwaarden van het 'contractuele raamwerk' in acht worden genomen. De doelgerichte activiteiten van de overheid mogen niet de grenzen overschrijden van de structuur die de spontane orde in stand houdt en die aan individuen of groepen hun handelingsvrijheid verleent. Vanuit deze achtergrond ontmoet de feitelijke institutionele vervlechting tussen delen van de overheid en groepen in de samenleving kritiek. Waar maatschappelijke problemen eertijds werden opgelost in de autonome sferen van de samenleving, worden ze nu steeds vaker op de politieke agenda geplaatst. De consequentie lijkt te zijn dat staat en samenleving elkaar kapot wrijven.

4.4.18 Het type probleemstelling van de relativistische denkrichting brengt naar voren dat de activiteiten van de overheid bovendien volgens automatiseren verlopen, die een steeds verdergaande uitbreiding in de hand werken. Pogingen om via overheidsbemoeienis een systeem van sociale rechtvaardigheid te creëren kunnen nooit volledig succes hebben, omdat ze voortdurend onbedoelde effecten teweeg brengen en tot nieuwe onrechtvaardigheden leiden. Dit roept weer nieuwe regelingen op, enzovoort. De opeenstapeling van talloze bijzondere reguleringen brengt een cumulatief proces op gang dat vaak averechtse gevolgen heeft. Men treft dergelijke problemen aan bij overgedetailleerde belastingstructuren en subsidiestelsels, bij de huurwetgeving, enzovoort.

Het is van belang om te signaleren dat het relativisme deze problemen niet zozeer toeschrijft aan tendensen van centralisatie in de overheid, maar aan het overheersend doelgerichte karakter van het overheidsoptreden als zodanig. Op het gedecentraliseerde niveau van de overheid worden namelijk dezelfde problemen gesignaleerd. Zo heeft in verschillende grote steden de cumulatie van woonruimteverordeningen, anti-speculatiebedingen en transactievoorwaarden niet alleen het kapitaal van de speculanten, maar ook dat van de 'kleine spaarders' uit de volkshuisvestingssector verdreven en is de markt voor kamerbewoners gedecimeerd. Planningrelativisten hebben een scherp gevoel ontwikkeld voor het signaleren van dergelijke onbedoelde nevengevolgen en voor de uitbreiding van de doelgerichte activiteiten, die soms wel omschreven wordt als een 'kolonisatie van het sociale' door de overheid ⁴⁵. In het relativisme wordt vooral als problematisch ervaren dat de uitbreidende collectieve sector leidt tot een massale en krachteloze bureaucratie. 'What has always made the state a hell on earth has been precisely that man has tried to make it its heaven' ⁴⁶.

4.4.19 Het planningrelativisme lijkt in de huidige periode van grotere invloed op het intellectuele klimaat dan de twee andere beschreven denkrichtingen. Woordvoerders als Hayek en Buchanan namen tot voor kort betrekkelijk eenzame posities in, maar de invloed van hun denkbeelden is nu in verschillende landen doorgedrongen tot het niveau van de politieke besluitvorming. In hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat de wervende kracht van deze opvattingen juist optreedt in een periode van economische teruggang, waarin de mogelijkheden voor politieke planning reeds om andere redenen worden beperkt.

⁴⁴ L'Express, 13-19 december 1980, blz. 176.

⁴⁵ G. Burdeau: 'L'échec du volontarisme politique', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1980, nr. 6, blz. 495-506.

⁴⁶ F. Hölderlin, geciteerd door F. Hayek, *The Road to Serfdom*, op. cit., blz. 18.

In de Nederlandse politieke verhoudingen kunnen de relativistische uitgangspunten in hun radicale vorm van betrekkelijk marginale betekenis worden geacht, maar de afgeleide argumentatie blijkt in wetenschappelijke en politieke kringen hoogst actueel. Het relativistische denkkader biedt houvast aan tal van recente kritische commentaren op de planningpraktijk van de huidige verzorgingsstaat⁴⁷. Hierbij is te denken aan de wijze waarop vragen over de effectiviteit en de legitimiteit van de planning worden gesteld en aan de manier waarop de vanuit dit gezichtspunt gebrekkige zelfbeheersing van de overheid bij haar beleidsactiviteiten wordt geanalyseerd.

4.4.20 Hoewel de relativistische denkrichting principieel stelling neemt tegen overheidsplanning, brengt zij toch een aantal opvallende aandachtspunten naar voren, waarmee in positieve zin rekening moet worden gehouden bij de vormgeving en ontwikkeling van planning:

- het verschil in complexiteit tussen de doelgerichte planning en de orde waarin deze planning wordt toegepast; de maatschappelijke werking van doelgerichte handelingen wordt nadrukkelijk tot object van het planningdenken genomen;
- vraagstukken met betrekking tot de legitimiteit en effectiviteit van planning worden vanuit een kritische invalshoek belicht: vanuit hun selectieve aandacht brengen de planningrelativisten de zwakke plekken van de bestaande planning nauwkeurig in beeld;
- de aandacht voor het regelbegrip; met het onderscheid tussen doelgerichte besluiten gericht op sociale objecten en algemene regels met betrekking tot sociale verhoudingen, blaast deze benadering een oude discussie nieuw leven in;
- de aandacht voor het veelzijdige handelingskarakter van planningprocessen.

4.5 Planning in maatschappelijk handelingsperspectief

4.5.1 De drie hiervoor beschreven denkrichtingen markeren een spanningsveld waarin vanuit verschillende polen wordt getrokken aan een begrip van planning in staatsverband. Kortweg getypeerd bestudeert het planningrelativisme maatschappelijke handelingsprocessen in aanleg vanuit de vrije bewegingsruimte van individuen en sociale groepen of organisaties; het overheidshandelen wordt vanuit dit perspectief getekend. Precies omgekeerd, kent het planningvoluntarisme vanuit een wilsmatige oriëntatie juist een aanzienlijke bewegingsruimte toe aan de overheid om doelgericht in te grijpen in het sociaal verkeer. Het structuralisme, ten slotte, accentueert de maatschappelijke gebondenheid zowel van individuen en groepen als van de overheid; het kent op grond van de bestaande verhoudingen weinig zelfstandige handelingsruimte aan de overheid toe.

Wanneer de drie benaderingen vanuit hun uitgangspunten principieel op planning worden toegepast, leggen ze eenzijdige vertekeningen aan de dag, die als zodanig weinig realiteitsgehalte hebben voor de gegroeide verhoudingen en op elkaar betrokken handelingsprocessen in de praktijk. De meest opvallende vertekening die zich bij een redenering in uitersten voordoet, is wel dat het voluntarisme en het relativisme — twee benaderingen, die in zoveel opzichten elkaars spiegelbeeld blijken te zijn — elk op hun eigen wijze overheid en samenleving als zelfstandige grootheden tegenover elkaar plaatsen. Een dergelijke scheiding ligt er aan ten grondslag dat planning dan in de ene benadering

⁴⁷ H. Daudt, 'De politieke toekomst van de verzorgingsstaat', *Beleid en Maatschappij*, juli-augustus 1976, 3e jaargang nr. 7, blz. 175.

Hans Daudt, 'Verzorgingsstaat, democratie en socialisme', *op. cit.*

Koen Koch, 'De onheilspellende paradox van de verzorgingsstaat', *op. cit.*

R.J. in 't Veld, 'Planning en democratie', *op. cit.*

D.J. Wolfson, 'De wereld waarin wij leven', *Beleid en Maatschappij*, maart-april 1980, 7e jaargang nr. 3/4, blz. 75.

verschijnt als *deus ex machina* en in de andere als ongenode gast. Vanuit de invalshoek van de derde denkrichting, het structuralisme, worden dergelijke vertekeningen wel gesignaleerd, maar deze stroming laat — teruggevoerd op eigen uitgangspunten — van haar kant in het midden waar handelingsinitiatieven genomen kunnen worden. Kritiek op deze benaderingen van planning is in zekere zin tautologisch, omdat vertekeningen ten aanzien van het planningbegrip begrepen zijn in bewust gekozen uitgangspunten.

4.5.2 Niettemin brengen de drie denkrichtingen juist vanwege hun selectiviteit bepaalde aandachtspunten naar voren ten behoeve van de verschillende aspecten van planning; aan het slot van elk van de drie beschrijvingen zijn deze kort samengevat.

Het voluntarisme dat rond 1970 van grote invloed was, onderstreept dat overheidshandelen niet louter arbitrerend is ten opzichte van sociale handelingsprocessen, maar voor de opdracht staat om collectieve wilsvorming te kanaliseren en in handelen om te zetten. In het voluntaristische denken is de betekenis van deze politieke wilsvorming dan ook sterk ontwikkeld. Anders dan in een stroming van het structuralisme komt hier naar voren dat de positie van de overheid er vanwege de oriëntatie op het algemeen belang juist toe strekt om deelbelangen te overstijgen. In situaties van 'tripartite overleg', bijvoorbeeld met werknemers- en werkgeversorganisaties, neemt de overheid een wezenlijk andere positie in dan de andere partijen. Het probleem van het planningvoluntarisme is echter, dat het de politieke besluitvorming een nogal autonome rol toekent en weinig rekening houdt met de institutionele gegevens, in het bijzonder de staatkundige. Voor de vormgeving van planning in staatsverband ligt hier een grote uitdaging.

Deze uitdaging is niet nieuw, maar ze wordt in het huidige planningklimaat ver naar de achtergrond geschoven. Mede onder invloed van een toenemende aandacht voor de privé sfeer richt het planningdenken zich steeds meer op vraagstellingen waarin de tegenstelling tussen het private en het collectieve centraal staat. De terechte kritiek op de overwegend instrumenteel georiënteerde praktijk van de planning dreigt zo om te slaan in opvattingen waarin de normerende en samenbindende betekenis van het staatsverband in het maatschappelijk verkeer als zodanig wordt teruggedrongen. Het huidige planningklimaat, waarin het relativisme de overhand heeft, lijkt weinig vruchtbaar om nieuwe oplossingen te vinden voor de problemen van maatschappelijk handelen.

4.5.3 Voor het doel van deze studie is vooral van belang dat de onderlinge confrontatie van de denkrichtingen reële spanningen zichtbaar maakt, waarmee de ontwikkeling van overheidsplanning te kampen heeft. Wanneer in de praktijk van de planning een bepaald accent de overhand krijgt, dat in één van de denkrichtingen wordt verwoord, geven de andere denkrichtingen vanuit hun selectieve aandachtssfeer de keerzijde aan van een dergelijke ontwikkeling. Op deze wijze maken de drie benaderingen van elkaar duidelijk met welke problemen bij een bepaalde accentuering rekening gehouden moet worden.

Wanneer het wilsmatige toekomstontwerp van het voluntarisme in de praktijk aanhang vindt, waarschuwt het relativisme voor de onvoorspelbaarheid en de onbedoelde gevolgen die optreden in het verloop van handelingsprocessen, terwijl het structuralisme het probleem van de structuurdwang verwoordt. Bij een ontwikkeling die tendeert naar een relativistisch accent, levert de omgekeerde problematisering relevante inzichten op die van belang zijn voor de handelingspraktijk. In een relativistisch analysekader ligt het uitgangspunt bij ongebonden individuen die rationeel hun belangen afwegen. Omdat hier het individu als eenheid wordt gezien tegenover de overheid als collectieve eenheid brengt een analyse van overheidshandelen vanuit deze invalshoek eventueel misbruik of falen snel aan het licht. De andere denkrichtingen brengen hier tegenin dat het selectieve waarnemingen betreft, die weliswaar waar-

devolle gegevens opleveren, maar niet veralgemeend mogen worden. Zo is met een inzicht in het gat in de hand van Nederland over de betekenis van de hand nog niets gezegd. In het structuralistische analysekader worden overheid noch individuen op zichzelf behandeld, maar vanuit sociale gebondenheden. De in het relativisme veronderstelde vrije keuzemogelijkheden van individuen zijn in werkelijkheid aan veel posities gebonden. Het structuralisme bestudeert gedragmogelijkheden van individuen en de kosten en sancties die eraan verbonden zijn vanuit deze sociale posities⁴⁸. Van belang wordt dan de vraag over welke macht individuen beschikken om tegen de belangen van anderen in — dan staat de machtsfactor pas op het spel — de uitkomst van hun eigen belangen te bepalen⁴⁹.

Elk analysekader brengt zijn eigen beperkingen mee. Maar in de onderlinge confrontatie leggen de drie denkrichtingen spanningen bloot die het inzicht verdiepen in de handelingsprocessen, die voor planning van belang zijn.

4.5.4 In deze uiteenzetting wordt geen theoretische verbinding of synthese van de drie benaderingen van planning nagestreefd. Het planningbegrip van deze studie werd in hoofdlijnen aangegeven in de paragrafen 4.2 en 4.3. Het is niet afgeleid van een theorie waarin bepaalde vooronderstellingen besloten liggen om tot een begrip van de werkelijkheid te komen, maar het is gebaseerd op een referentiekader omtrent de werking van handelingsprocessen in het maatschappelijk verkeer, waarin verschillende posities in het handelen met elkaar geconfronteerd worden. Belangrijke elementen van het planningbegrip komen nu themagewijs aan de orde en worden toegelicht aan de hand van een onderlinge confrontatie van de drie denkrichtingen zodat spanningen zichtbaar worden die het begrip kunnen verrijken.

Positiegebondenheid van overheidsplanning

4.5.5 Met het begrip tweezijdige pragmatisering wordt planning opgevat vanuit de werking van maatschappelijke handelingsprocessen. Deze handelingsprocessen worden getypeerd door hun dynamiek en veelzijdigheid. De gedragingen van mensen en organisaties waaraan verschillende motieven en sociale bindingen ten grondslag liggen, werken op een vaak onvoorspelbare manier op elkaar in. Planning middels de overheid vindt plaats in deze veelpolige handelingsruimte. Ze maakt deel uit van een bewegende wereld en moet, om ergens toe te kunnen leiden, een bestanddeel gaan vormen van het onderlinge gedrag van mensen en organisaties.

Planning is daarom geen exclusief produkt van bestuursorganisaties dat tot succesvolle resultaten leidt wanneer maar de doeleinden, middelen en uitvoeringsmogelijkheden vanuit een instrumenteel gezichtspunt van deze organisaties zo systematisch mogelijk geordend zijn. De talloze mensen en instellingen waarop de planinitiatieven van overheidsorganisaties gericht zijn, zijn vanuit hun achtergronden en sociale bindingen evenzeer de 'planners' in dit gerichte handelingsproces, als de opstellers van een plan. Planning heeft aldus te maken met een veelsoortig bestand van regels en sociale bindingen. Wanneer men vanuit dit verruimde perspectief opnieuw kijkt naar het aandeel van bestuursorganisaties in het planningproces, komt naar voren dat de kans op maatschappelijke doorwerking van hun initiatieven in hoge mate afhankelijk is van de manier waarop deze organisaties hun

⁴⁸ A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty; responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

⁴⁹ J.S. Coleman, 'Foundations for a Theory of Collective Decisions', *American Journal of Sociology*, May 1966, Volume 71, number 6, blz. 615-627.

St. Lukes, *Methodological Individualism Reconsidered*, in: *Essays in Social Theory*, New York, MacMillan, 1977, blz. 177-186.

specifieke positie in hun handelingen tot uitdrukking weten te brengen. In die positie die hen een identiteit geeft in de veelzijdige context waarin ze moeten opereren, liggen immers de handelingsmogelijkheden van deze organisaties besloten. Alleen door deze positie te benutten, door te handelen kan planning een onderneming worden. Dan spelen de bovengenoemde instrumentele factoren nog wel een rol, maar het gaat dan niet meer om de vraag hoe ze vanuit het gezichtspunt van de betreffende organisatie geordend kunnen worden. Dan gaat het erom hoe deze zaken in een bewegende wereld tot leven kunnen komen.

4.5.6 Vanuit het handelingsperspectief vormt de maatschappelijke gebondenheid van overheidsplanning een dwingend gegeven. Deze binding aan de sociale context is tweezijdig⁵⁰. Aan de ene kant voltrekt planning zich in een context van verhoudingen. Deze verhoudingen betreffen de actuele verwachtingen ten aanzien van de overheid, de in staatkundig verband 'gestolde' maatschappelijke verhoudingen en de politieke verwoording van beide. Aan de andere kant moet planning, in dit samenstel van verhoudingen en door toedoen daarvan in de geschikte positie gebracht, geldingskracht zien te verwerven in de praktijk van het maatschappelijk verkeer.

Als beginsel levert deze tweezijdige pragmatisering wellicht niet zoveel problemen op, maar in de praktijk kan deze zich meestal niet in een vloeiende beweging voltrekken. Zo zijn bijvoorbeeld de verschillende manieren waarop de maatschappelijke verhoudingen tot uitdrukking komen (publieke opinie, staatsrecht, partijpolitiek) niet onder een noemer van overheidshandelen te brengen. Dit samenspel van verhoudingen verloopt zelden harmonisch, terwijl op een aantal posities binnen deze verhoudingen, bijvoorbeeld de overheidsbureaucratie, processen van zelfstandiging optreden, die verhinderen dat de noodzakelijke bindingen tot stand komen. De aansluiting op de handelingspraktijk wordt hierdoor bemoeilijkt.

Zonder spanningen tussen de verschillende posities is handelen in dit complexe samenspel van verhoudingen niet goed denkbaar. De afwegingen die hierin gemaakt moeten worden, zijn eigen aan de uiteenlopende verantwoordelijkheden die in het staatsverband bestaan. Niettemin verschaft het begrip tweezijdige pragmatisering een houvast aan de hand waarvan stagnatieverschijnselen in de ontwikkeling van de overheidsplanning zich laten analyseren en nieuwe oplossingen uitprobeerend kunnen worden.

In de probleembeschrijving van hoofdstuk 3 werden dergelijke stagnatieverschijnselen in verband gebracht met de neiging tot bestuurscentrisme. In de staatkundige verhoudingen waarin een onderlinge controle wordt uitgeoefend, is de positie van de uitvoerende macht vooruitgeschoven ten opzichte van de wetgevende en rechterlijke macht. Hierdoor is het bestuur steeds minder gebonden aan een eigen positie; het bewustzijn van de betekenis van positiegebondenheid neemt af en daardoor ontstaat meer ruimte voor een ontwikkeling in bestuurscentrische richting. Met name bij initiatieven met betrekking tot planning gaat dit gepaard met een verlies van doel- en handelingsgerichtheid. Het is daarom ook vanuit een oogpunt van aansluiting van planning op de handelingspraktijk van belang dat bestuurshandelingen plaatsvinden in gebondenheid aan de positie van de betreffende bestuursorganisaties; wanneer daarvoor onvoldoende toetsingsmogelijkheden bestaan, is het in het belang van de planning, dat deze gebondenheid door de bestuursorganisaties zelf wordt gezocht.

Sociale orde en maakbaarheid

4.5.7 Het voluntaristische planningsdenken legt zich toe op overheidshandelen waarin doelgerichte strevingen tot uitdrukking komen.

⁵⁰ W. Salet, *Planningstheorie in perspectief*, Studierapporten Rijks Planologische Dienst, nr. 16, 's-Gravenhage, ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1980.

Vanwege het doelgerichte karakter spelen dergelijke handelingen zich af op een niveau waarvoor in de relativistische denkrichting de term Taxis wordt gehanteerd: doelgerichte handelingen op het niveau van de georganiseerde orde. Het planningrelativisme erkent weliswaar de noodzaak van dergelijk overheidshandelen, maar meent dat dit tot het strikt noodzakelijke beperkt moet blijven en zeker niet de elementaire verhoudingen van de spontane orde mag verstoren: de Kosmos. Het planningrelativisme concentreert zich op het niveau van deze laatste orde en verbindt hieraan de stelling dat in staatsverband vooral algemene regels bekrachtigd moeten worden, die ertoe strekken dat zoveel mogelijk maatschappelijke ontwikkelingsmogelijkheden open blijven.

Vanuit deze vooruitgeschoven posities bestrijden de twee kampen elkaar. Het voluntarisme gaat uit van de noodzaak van het nemen van verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ontwikkelingen. Vanuit relativistisch standpunt berust dit uitgangspunt evenwel op de misvatting, dat 'man can master his fate'. Vrijheid betekent hier bijgevolgd 'that in some measure we entrust our fate to forces which we do not control'⁵¹. Zo worden twee werelden tegenover elkaar geplaatst die elkaar nauwelijks lijken te verdragen. Waar de noodzaak tot het nemen van verantwoordelijkheden in het voluntaristische denken al gauw leidt tot machtstoeëing en tot een overschatting van wat georganiseerd kan worden, leiden standpunten die verwant zijn aan het relativistische denken, tot de tegenwerping dat de wereld en het leven niet af zijn en dat zij nog eigenlijk in het ongerede liggen. Er is vanuit dit standpunt niets gevaarlijker dan om het te proberen af te maken⁵².

4.5.8 In deze studie wordt deze tweedeling van de sociale orde in Taxis en Kosmos niet overgenomen. De aspecten die daarin analytisch uiteen worden gelegd, lopen in de praktijk van het handelen immers in elkaar over en zijn zonder elkaar ook niet goed denkbaar. Niettemin brengt de spanning tussen de twee denkrichtingen over dit onderwerp een belangrijke aangelegenheid naar voren. Enerzijds is er het besef dat men verantwoordelijkheid moet nemen voor de inrichting van het bestaan. Voortdurend worden doelgerichte handelingen betrokken op het gedrag van anderen. Individueel, in groepsverband en collectief via de overheid. De wereld wordt voortdurend 'gemaakt' door uiteenlopende en elkaar beconcurrerende vormen van doelgericht handelen. Men kan zich een maatschappelijke orde zonder deze gevarieerdheid van gewilde processen niet voorstellen. En tegelijkertijd — maar *niet* als tegenwerping — is er het besef van ongrijpbaarheid, onwetendheid en onzekerheid, of beter, de zekerheid dat het vaak 'anders loopt dan we denken'. Als centraal thema kwam al eerder naar voren dat elke planning wordt geconfronteerd met het probleem dat haar doelgerichtheid voortkomt uit en ingrijpt op een maatschappelijke orde, die per definitie complexer is dan de organisatiestructuur van planmatig handelen. Planning is onder-vinding.

Tegen deze achtergrond komt de maakbaarheidsgedachte in een nieuw licht te staan. Mensen trachten voortdurend richting te geven aan processen in de samenleving, haar te 'maken'. En tegelijkertijd is er het besef dat de gevolgen van doelgerichte handelingen veelal onbedoeld zijn. Het huidige maatschappijtype is niet bedacht, maar het is een gegeven dat in zijn totaliteit een onbedoeld gevolg is en tegelijkertijd het produkt van een veelheid van doelgerichte processen. Mensen nemen de verantwoordelijkheid voor de inrichting van hun bestaan, in die zin kan de maakbaarheidsgedachte niet gerelativeerd worden. De inrichting van de maatschappij is een produkt van menselijk handelen, maar niet van een bedacht ontwerp⁵³.

⁵¹ F. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, op. cit., Vol. 2., blz. 30.

⁵² *Beleid en toekomst, Verslag van het symposium over de Beleidsgerichte toekomstverkenning*, Serie Voorstudies en achtergronden WRR, nr. V23, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1981, blz. 32.

⁵³ A. Ferguson, geciteerd door Hayek, 1967, blz. 96.

4.5.9 De suggestie dat collectieve planning de samenleving zou kunnen organiseren doet geen recht aan de werkelijkheid waarin planning plaatsvindt. Via planning middels de overheid kunnen richtinggevende initiatieven ontwikkeld worden, maar het is hoogst onzeker hoe deze initiatieven in de samenleving verwerkt worden. De spanning tussen het doelgerichte en het tegelijkertijd onbedoelde is van dien aard, dat planning niet getypeerd behoort te worden door het 'l'ordinateur au pouvoir' als wel door het tegenovergestelde Napoleontistische 'on s'engage, et puis on voit'. Het inzicht in de maatschappelijke complexiteit hoeft niet te resulteren in het afzien of terugdringen van collectief handelen, maar dwingt juist tot het nemen van politieke verantwoordelijkheden. Maatschappelijke planning is voor alles een onderneming.

Planning en regels

4.5.10 Het doelgerichte en tegelijkertijd onbestemde karakter van planmatige handelingen vereist dat verantwoord wordt omgegaan met de regels van het maatschappelijk verkeer, waarvan die van het staatkundig verband deel uitmaken. Deze laatste regels zijn voor planning van groot belang omdat ze de intermediaire positie van de staat weerspiegelen: veel recente planning is zoals in hoofdstuk 3 werd aangegeven, te veel los hiervan ontwikkeld.

Regels kunnen worden omschreven als uitdrukkingen van sociale betrekkingen, die ertoe strekken om afzonderlijke handelingen te binden aan de verwachtingen die worden ontleend aan bepaalde handlingspatronen in het maatschappelijk verkeer. Als zodanig werken regels conditionerend voor handelingsprocessen in de maatschappij. In het staatsverband — dat zelf ook een sociale betrekking vormt, hetgeen in staatkundige regels tot uitdrukking komt — wordt geïnstitutionaliseerd omgegaan met een veelzijdig bestand van regels, dat zich steeds verder ontwikkelt met het handelen in het maatschappelijk verkeer; handelen dat deels ook doelgericht in dit zelfde staatsverband wordt ondernomen en waartoe ook planning moet behoren.

Zo is een weefsel van regels ontstaan, waarin de onderlinge verhoudingen tussen staatsorganen worden bepaald, inhoudelijke richtpunten zijn vastgelegd waaraan burgers rechten kunnen ontleen en posities zijn bepaald die handelen mogelijk maken. Overheidsplanning is gebonden aan deze context. Plannende overheidsorganisaties bevinden zich derhalve niet in een blanco situatie van waaruit ze de verwezenlijking van beleidsvoornemens kunnen gaan 'organiseren'. De manier waarop deze beleidsvoornemens in daadwerkelijk handelen kunnen worden omgezet wordt grotendeels reeds georganiseerd door bestaande regels. Planmatige handelingen van de overheid zijn aan deze werkelijkheid gebonden, maar voegen daaraan steeds nieuwe elementen toe. Het regelbestand is immers in voortdurende ontwikkeling.

Wanneer planmatige handelingen worden opgenomen in het maatschappelijk verkeer, zullen ze hierin reacties ontketenen die tot verdere ontwikkeling van sociale betrekkingen aanleiding kunnen geven. Planmatige handelingen gaan immers — als het goed is — in het regelgeleide maatschappelijk verkeer een eigen leven leiden, als zelfstandige handlingspatronen waarop mensen en instellingen hun verwachtingen richten. Opgenomen in het maatschappelijk verkeer kunnen planmatige handelingen aldus aanleiding geven tot de verdere ontwikkeling van regels. In hoofdstuk 5 zal het thema van het ontstaan van de gebondenheid van planmatige handelingen in staatsverband aan de regels van het maatschappelijk verkeer, vanuit een juridische invalshoek worden behandeld. Hier gaat het om de vraag hoe uit een oogpunt van planmatig handelen met regels moet worden omgegaan.

4.5.11 Wanneer overheidsinstanties in de bestaande regelpraktijk onvoldoende houvast vinden om vorm te geven aan nieuwe handelingen, die beantwoorden aan actuele maatschappelijke behoeften, zien ze zich

genoodzaakt improviserend naar nieuwe oplossingen te zoeken. Deze situatie doet zich in de praktijk van de planning veelvuldig voor. Hieruit vloeien problemen voort, zoals bijvoorbeeld de 'terugtrek van de wetgever' die zo een omvang heeft genomen dat in de klassieke staatkundige verhoudingen, waarin onderlinge controle wordt uitgeoefend, geleidelijk aan aanzienlijke verschuivingen zijn opgetreden. Aan de andere kant laat de maatschappelijke werking van planning vaak te wensen over door de gebrekkige inpassing in de bestaande regels.

Dit soort problemen wordt door de denkrichtingen verschillend getaxeerd. In de voluntaristische denkrichting bestaat de neiging om de betekenis van het aanwezige regelbestand te onderschatten. Voorop staat hier dat overheidsplanning haar zin ontleent aan de noodzaak om aan maatschappelijke handelingsprocessen een collectieve richting te geven en deze op gang te brengen. Het regelbestand is er in deze optiek vooral voor om gebruik van te maken, maar wanneer bestaande regels een belemmering vormen om aan actuele verwachtingen te kunnen beantwoorden, moeten deze barrières zoveel als nodig is worden verwijderd. In de voluntaristische diagnose van de bestuurlijke ontwikkeling komt zo gezien niet het achterop raken van de positie van de wetgever in de staatkundige verhoudingen als centraal probleem naar voren, maar het probleem dat regels, opgevat als media van het staatsverkeer, kennelijk niet voldoende zijn aangepast aan de eisen van de tijd. Het vaste punt van legitimatie in het voluntarisme ligt met andere woorden in de maatschappelijke verwachtingen van het moment. Dit negeert echter het feit, dat de staat moet beantwoorden aan een veel rijker scala van in de loop der tijd gegroeide maatschappelijke verwachtingen dan alleen de actuele behoeften.

De relativistische denkrichting stelt juist omgekeerd het regelbestand voorop: de aanwezigheid hiervan moet de overheid in haar planmatige bezigheid bedwingen. Vanuit dit gezichtspunt is het moeilijk om veel van wat zich in de planningpraktijk heeft ontwikkeld, als legitiem te accepteren. In het bijzonder de wetgever zou zich meer tot de spel-leiderspositie moeten beperken en afstand moeten behouden tot de maatschappelijke desiderata van het moment. Door terughoudendheid te betrachten kan hij voorkomen dat deze positie wordt uitgehold en deels door het bestuur wordt overgenomen. Het bestuur dreigt niet alleen wetgever in eigen zaak te worden maar ook de regels die een spontaan verloop van de maatschappelijke ontwikkeling mogelijk maken, te doorkruisen. Het vaste punt van legitimatie ligt hier in een gefixeerd beeld van staatkundige regels, waardoor ontwikkelingen in het regelbestand onder verschuivende maatschappelijke verwachtingspatronen als het ware worden buitengesloten.

4.5.12 Doordat beide denkrichtingen planning en regels tegenover elkaar plaatsen, kunnen ze elk een vast punt van legitimatie nemen om van daaruit een bepaalde handelwijze voor de vormgeving van planning voor te schrijven: regels moeten voor planning wijken of planning moet voor regels wijken. In de gedachtengang van deze studie is deze keuze echter niet aan de orde. Zowel planning als regels ontwikkelen zich — in onderlinge betrokkenheid zelfs; regels zijn in hun ontstaan en in hun ontwikkeling immers niet los te zien van doelgerichte gedragingen⁵⁴ — in het maatschappelijk verkeer; zij worden in deze studie op overeenkomstige wijze behandeld. Het probleem van de verhouding tussen planning en regels is hier niet de tegenstelling tussen de twee, maar betreft de vraag hoe planning aansluiting kan vinden op de handelingspraktijk, die mede door regels wordt geleid. De voortgang van het regelbestand laat zich begrijpen uit de voortdurende wisselwerking tussen bestaande en nieuwe handelingen. Regels geven uitdrukking aan handelingspatronen in het maatschappelijk verkeer en kunnen, omdat ze voortdurend betrokken worden op nieuwe handelingen, geleidelijk aan een andere betekenis krij-

⁵⁴ R. Dahrendorf, *Market and Plan*, blz. 222 en 223.

gen. In de praktijk vinden zo tal van geregelde handelingsprocessen plaats waarop planning aansluiting zal moeten vinden om zelf praktijk te kunnen worden. Planning kan met andere woorden niet om regels heen, zoals omgekeerd de betekenis van regels eerst goed kan blijken wanneer ze op het handelen worden betrokken.

Hiermee is de bovengenoemde spanning tussen de gebondenheid van planning aan actuele maatschappelijke verwachtingen enerzijds, en aan bestaande regels, waaronder die van staatkundige aard, anderzijds, nog niet opgelost. Maar de spanning kan men – zoals de twee denkrichtingen in hun onderlinge confrontatie aangeven – niet wegredeneren door ergens een vast legitimatiepunt te nemen. Legitimeringsbronnen zijn verspreid over een groot aantal posities: de wetgever, het bestuur, de rechter, de verwachtingen van de burgers. Het omgaan met die spanning is eigen aan de afwegingen die aan politieke beslissingen ten grondslag moeten liggen. Maar er is geen sprake van een vrije keuze om al dan niet tot handelen over te gaan. Typerend voor dit spanningsveld is juist dat het beheerst wordt door de noodzaak om te handelen, dat het bijgevolg op de een of andere manier een uitdrukking vindt en steeds weer moet vinden in de praktijk van het handelen. Men zou hier kunnen spreken van een 'devil's alternative': aan elke keuze zijn nadelen verbonden, maar de noodzaak om te handelen dwingt tot het vinden van het minst kwade alternatief.

4.5.13 Vanuit het oogpunt van de handelingsgerichtheid van planning is het van groot belang dat de spanning tussen planning en regels wordt onderkend en dat zondig de confrontatie wordt aangegaan. Wanneer doelgericht handelen lijkt af te stuiten op bestaande regels moet worden bedacht dat de betekenis van regels zich kan wijzigen in de wisselwerking met de handelingspraktijk. Alleen al hierom kan lang niet altijd op voorhand worden gezegd dat een bepaald handelen zich niet met een bepaalde regel verdraagt. De uiteindelijke toets hiervoor ligt immers in het maatschappelijk verkeer. Omgekeerd komt bij veel recente planvormen echter veel sterker het probleem naar voren dat handelingsmogelijkheden onbenut blijven omdat bestaande regels worden genegeerd. Dit gebeurt wanneer bestuursorganisaties hun aandeel in planning zo centraal stellen, dat de handelingspraktijk wordt voorgesteld als een produkt van de eigen bestuursprocessen. Veel van de recent ontwikkelde planvormen richten zich te eenzijdig op de beleidsvoorbereiding in het intern-bestuurlijke verkeer, in plaats van op de maatschappelijke handelingspraktijk.

Vanaf het begin van de jaren zeventig hebben plannen in toenemende mate een zelfstandig organiserende functie gekregen. De maatschappelijke behoefte aan planning werd dermate urgent geacht dat de vormgeving hiervan te zeer een doel op zich zelf werd. De mogelijkheden om, met gebruikmaking van de werking van het regelbestand nieuwe inhoudelijke richtpunten voor het beleid vast te stellen blijken bijvoorbeeld niet optimaal te zijn benut. Daarentegen werden wel nieuwe procedurele afwegingskaders en coördinatiestructuren ingevoerd, waarvan de gevolgen zich in de bestuursinterne verhoudingen doen voelen, en maatschappelijk averechts werken. Het laat zich aanzien dat de handelingsgerichtheid van planning aanzienlijk verhoogd kan worden wanneer bestuursorganisaties omgaan met de spanning tussen planning en regels die in hun positie besloten ligt.

Het gebruik van kennis bij planning

4.5.14 Planning wordt in deze studie opgevat als een onderneming, waarin doelgerichte handelingsprocessen op een weldoordachte wijze op gang worden gebracht, maar waarbij tegelijkertijd onzekerheid bestaat over de uiteindelijke gevolgen hiervan in het maatschappelijk verkeer. Geen enkele vorm van kennis kan daarover op voorhand zekerheid bieden. Deze constatering staat in een zeker contrast tot meer gangbare

opvattingen over de betekenis van kennis voor planning. Doorgaans wordt immers verondersteld dat juist de systematische verzameling en verwerking van kennis een rationele aangelegenheid maakt van planning. Hierbij wordt aan de wetenschappelijke variant van kennis de hoogste mate van zekerheid toegeschreven, terwijl deze toch op een dergelijke toepassing niet is berekend. Wetenschappelijke kennis is immers veelal gebaseerd op zorgvuldig geselecteerde premissen en geeft hiermee een eigen beeld van de werkelijkheid. De inzichten die op grond van de geselecteerde vooronderstellingen verkregen kunnen worden, zijn beperkt en bieden een vereenvoudigd beeld van de wereld; langs deze weg kan weliswaar een diepgaander inzicht verkregen worden, maar het beantwoordt nooit geheel aan de grillige handelingswerkelijkheid waarin planning een plaats moet vinden.

In de beperkingen ligt tegelijkertijd de kracht van het wetenschappelijk werk. Wanneer men zich hiervan rekenschap geeft, kunnen wetenschappelijke inzichten een belangrijke ondersteunende functie vervullen om mogelijke richtingen van beleid fundamenteel te doordenken. De functie van wetenschappelijke kennis voor planning ligt dus vooral in het creatieve gebruik ervan, en in de dialogiserende kritische functie ten opzichte van de politiek; zekerheid kan men er echter niet aan ontlenen. Wetenschappelijke kennis die in planprocessen wordt gegenereerd, kan daarom geen legitimiteit verschaffen aan beslissingen, ook al acht men het 'rationaliteitsgehalte' hiervan nog zo hoog. Legitimerend kunnen daarentegen wel de op de daartoe geëigende wijze tot stand gekomen beslissingen van politiek verantwoordelijken zijn, ook al acht men het 'rationaliteitsgehalte' van de overwegingen die eraan ten grondslag liggen, aanzienlijk minder hoog. Dit gegeven is inherent aan een democratische inrichting van het staatsbestel en is een belangrijke aansporing geweest om in deze studie het planningbegrip niet — zoals nogal eens voorkomt — vanuit een rationaliteitsbeginsel in inhoud te geven, maar vanuit maatschappelijke handelingsprocessen.

Tegen deze achtergrond lijken definities van planning als 'wetenschappelijke beleidsvoorbereiding' welhaast wezensvreemd. Overheidsplanning is niet wetenschappelijk van aard, maar politiek. Omgekeerd is wetenschappelijke kennis niet beleidsmatig van aard, maar conditioneel. Men mag van wetenschappelijke inzichten niet verlangen dat ze zekerheid verschaffen over een werkelijkheid waarin wetenschappelijke beperkingen niet van toepassing zijn. Voor die zekerheid zijn wetenschappelijke inzichten niet bedoeld. Omgekeerd kan men het de toegepaste wetenschap niet aanrekenen, dat planmatige handelingen in de werkelijkheid anders verlopen dan de inzichten aangeven.

4.5.15 Bij de beschrijving van het instrumentalisme in de planning in paragraaf 3.2 kwam naar voren, dat de gebruiksfunctie van toegepaste wetenschappelijke kennis in de praktijk van het bestuur te veel wordt gezocht in het zoeken naar zekerheden om op basis hiervan beslissingen te verantwoorden. De condities waaraan wetenschappelijke inzichten hun geldingskracht ontlenen, verdwijnen dan uit het zicht waardoor de theoretische werkelijkheid wordt aangezien voor de sociale werkelijkheid. Als gevolg hiervan is op betrekkelijk ruime schaal een verwetenschappelijking van het beleid ontstaan, die op de keper beschouwd noch aan de eisen van de wetenschap, noch aan die van het beleid recht doet. Het zou niet juist zijn deze situatie alleen toe te schrijven aan de planners in de praktijk. Zij komt voort uit een klimaat dat door praktijk en theorie in stand gehouden wordt. Wat moet men denken van de talrijke modellen van wetenschappelijke besluitvorming en wetenschappelijk management, die door theoretici tot direct gebruik worden aanbevolen ten behoeve van het politiek en bestuurlijk handelen? Wetenschappelijke inzichten met betrekking tot de procedures van planning, zoals procesplanning, doelzoekende planning, onderhandelingsplanologie, besluitvormingsmethodiek, coördinatiesystemen, enzovoort bieden elk voor zich — in hun onderlinge tegenstrijdigheid — nuttige mogelijkheden tot

doordenking van bestuurlijke organisatievraagstukken. Maar het wordt bedenkelijk — en dit probleem is hier aan de orde — wanneer men de voorwaarden waaronder deze inzichten tot stand komen uit het oog verliest en aanbevelingen doet tot directe toepassing in een verband dat geheel andere eisen stelt. Dan verwisselt de wetenschapper zijn stoel met die van de beleidsvoerder.

Bij het gebruik van inhoudelijke kennis doet zich een soortgelijke problematiek voor. Ook hier gaan selectieve inzichten, die veelal onafhankelijk van politieke koersbepaling worden voortgebracht, een structurerende functie vervullen in de politieke besluitvorming. Aan politici, (parlementariërs en bewindslieden) rest dan slechts de bekrachtiging van vergaand voorgestructureerde 'opties'. Hier doet zich dus het risico voor dat niet de politieke keuze richtinggevend is voor het gebruik van kennis in planprocessen, maar dat omgekeerd selectieve kennis structurerend wordt voor het maken van keuzen. Het moment van gerichte wilsbepaling, dat eigen is aan het nemen van politieke verantwoordelijkheden, werkt op deze manier te weinig en te laat door in processen van planning.

Het is niet doenlijk om deze spanning geheel te overbruggen. Naarmate het totaal van bestuurlijke activiteiten omvangrijker en qua voorbereiding ingewikkelder wordt, wordt het de politiek verantwoordelijken vaak lastiger om daaraan politiek richting te geven. Niettemin is het belangrijk om het bezwaar van een te overheersende rol van kennis in de politiek steeds voor ogen te houden, zeker wanneer de praktijk van de planning een meer verzelfstandigde, van haar maatschappelijke bestaansgrond losgemaakte inhoud krijgt.

Het vorenstaande betekent natuurlijk niet, dat toegepast wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot de inhoud of de procedures van beleid overbodig zou zijn. Deze inzichten kunnen nuttig zijn voor de onderbouwing van planning. Niet tegen het gebruik van wetenschappelijke waarnemingsmethoden bestaat bezwaar — integendeel — maar tegen de te absolute betekenis die hieraan al snel wordt toegekend, waardoor richtinggevend politiek handelen wordt belemmerd.

4.5.16 Kennis, hetzij praktisch hetzij wetenschappelijk, van de feitelijke gedragingen in de maatschappij vormt een noodzakelijke, maar op zich onvoldoende voorwaarde voor planning. Om mogelijke richtingen voor beleid te doordenken zal het vaak nodig zijn om waarnemingen van de sociale werkelijkheid ook vanuit verschillende maatschappelijke perspectieven te beschouwen. Kennis kan zo een creatieve gebruiksfunctie krijgen.

Veel vraagstukken in de praktijk van de planning zijn van pragmatische aard; ze betreffen schaarsteproblemen, voor de oplossing waarvan de overheid een zekere verantwoordelijkheid draagt. De schaarsten betreffen onder andere energie, infrastructurele voorzieningen, onderwijsvoorzieningen, woningen, enzovoort. Met behulp van registrerende waarnemingsmethoden is het mogelijk om de omvang van de toekomstige behoefte te onderkennen, de kosten te schatten, en de relaties met andere relevante beleidsterreinen aan te geven. Het is dit type neutrale registrerende kennis dat in de praktijk van de planning bijzonder veel aandacht krijgt. Sociale verschijnselen en processen kunnen empirisch worden waargenomen en ontwikkelingen van toekomstige behoeften kunnen met behulp van waarschijnlijkheidsberekeningen met een bepaalde mate van zekerheid worden geschat.

Het betreft hier op het eerste gezicht relatief eenvoudige programmeringsproblemen. Gegeven de huidige en de voor de toekomst verwachte behoeften aan bepaalde voorzieningen, gegeven bovendien de vooruitzichten ten aanzien van de ontwikkeling van de relevante, samenhangende systeemvariabelen (demografische, financiële of sociaal-economische factoren) en gegeven ten slotte een politieke prioriteitenstelling met betrekking tot de inzet van de middelen, lijkt het met de huidige technische mogelijkheden betrekkelijk eenvoudig om een redelijk

betrouwbaar programma op te stellen. Voor de verwerking van dit type informatie zijn de meeste bestuursorganisaties professioneel ingericht. Niettemin dreigen systematische vertekeningen op te treden wanneer de betekenis van kennis te eenzijdig in deze gebruiksfunctie wordt gezocht. Vanuit verschillende maatschappelijke perspectieven laat het probleem van de schaarste zich immers zeer verschillend begrijpen en liggen ook uiteenlopende wegen voor politiek handelen open. De drie denkrichtingen kunnen dit illustreren aan de hand van een schaars goed als de woning.

Vanuit een voluntaristische invalshoek zal geprobeerd worden om de woningnood te begrijpen vanuit de maatschappelijke posities van verschillende groepen in de samenleving. In dit perspectief vervult de overheid een actieve rol. De woningnood zal daarom vooral worden beoordeeld als een verdelingsvraagstuk. Richtingen voor politiek handelen worden daarom niet uitsluitend of zelfs in de eerste plaats gezocht in aanvullende bouwprogramma's, maar in de werking van verdelingsmechanismen met betrekking tot de bestaande en te vernieuwen woningvoorraad. Vanuit het structuralisme zal de bestaande woningnood vooral worden begrepen vanuit de institutionele verbanden tussen de belangrijke actoren op de woningmarkt. Werken institutionele vervechtingen fricties tussen vraag en aanbod in de hand? Hoe verloopt de politieke controle ten opzichte van private instellingen met een publieke taak? Richtingen voor politiek handelen zullen vanuit deze invalshoek vooral worden gezocht in ingrepen in institutionele verhoudingen tussen private en publieke actoren. Vanuit de relativistische denkrichting met haar uitgangspunten met betrekking tot de 'spontane orde' zal de woningnood niet snel toegeschreven worden aan een tekort aan regelingen en programma's van de overheid. De werking van de woningmarkt wordt vanuit dit gezichtspunt ernstig verstoord door het geheel van overheidsregelingen en programma's, die cumulerend averechtse gevolgen teweegbrengen. Oplossingsrichtingen voor politiek handelen zullen hier gezocht worden in het terugdringen van specifieke reguleringen zoals objectsubsidies. De overheid zou zich dan moeten beperken tot algemeen regulerende maatregelen, die de vraag- en aanbodverhoudingen tussen gebruikers en aanbieders van woondiensten stimuleren, zoals individuele huursubsidies, rente-af trek, enzovoort.

Het voorbeeld geeft aan dat zelfs bij relatief eenvoudige planningvraagstukken die betrekking hebben op het aanbod van voorzieningen, goederen of diensten, niet gesproken kan worden van louter programmering. Informatiestromen die vanuit een oogpunt van programmering relevant zijn (behoefte- en kostenramingen, relatieschema's en dergelijke), zijn wel van grote betekenis, maar voor beleidsontwikkeling is vooral van belang dat hierover een reflectie plaatsvindt vanuit verschillende maatschappelijke en theoretische perspectieven. De confrontatie tussen de drie denkrichtingen die in deze studie worden besproken, geeft daarvan een mogelijke indicatie, maar er bestaan wel meer vormen van theoretische reflectie die ertoe kunnen dienen dat nieuwe richtingen voor beleid worden gezocht.

4.5.17 In dit verband kan men zich afvragen in hoeverre de reflectieve functie van kennis wordt voorzien binnen het bestuur. De planbureaus hebben hierin een taak; hierbij moet worden bedacht dat de accenten in het werk van de planbureaus direct zijn verbonden met de vorm van planning die zij praktiseren: De Rijksplanologische Dienst overwegend normatieve planning, het Centraal Planbureau informatieve en eniger mate indicatieve planning en het Sociaal en Cultureel Planbureau informatieve planning. Quené merkte in dit verband op dat er aanleiding is 'om concreet stil te staan bij de vraag, of de Nederlandse planbureaus bij de huidige stand van zaken in hun werkprogramma een goed evenwicht hebben tussen wetenschappelijk onderzoek en theorievorming, beleidsevaluaties en beleidsontwerp. Van buitenaf beschouwd lijkt mij bij de Rijksplanologische Dienst een relatieve onderwaardering aanwezig van

de eerste twee taken en bij het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau van de laatste twee. Hier liggen dus openingen voor grensverlegging⁵⁵.

Tevens laat zich de vraag stellen in hoeverre deze reflectieve functie van kennis, die van invloed is op de richting van het overheidsbeleid, wordt vervuld door universitaire, buitenuniversitaire en politieke onderzoeksinstituten. Hier doet zich het probleem voor dat zij steeds meer afhankelijk lijken te worden van vragen en opdrachten van het overheidsbestuur. Het gevaar van bestuurscentrische tendenties in de ontwikkeling van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek is niet denkbeeldig. De wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen, ten slotte, dragen vanuit hun specifieke posities wel geprofileerde kennisperspectieven, maar beschikken reeds voor de huidige recessie over weinig middelen voor professionele organisatie.

4.5.18 Naast de versterking van de reflectieve functie van kennis voor planning verdienen ook die vormen van kennis meer aandacht, die de handelingsgerichtheid van planning kunnen verhogen. Hierbij is vooral van belang dat informatie aanwezig is over de posities waarin in het kader van planning tot handelen wordt overgegaan, dat aansluiting wordt gevonden op het bestaande beleid en dat wordt nagegaan hoe planning doorwerkt in de concrete handelingspraktijk. Dit pragmatische gebruik van kennis komt in de studie telkens aan de orde, wanneer de handelingsgerichtheid van planning wordt uitgewerkt.

Planning en bestuurlijke organisatie

4.5.19 De onzekerheid over de verwezenlijking van planning lijkt bij bestuursorganisaties die met een plantaak zijn belast, voortdurend de behoefte op te roepen om hun armslag binnen het bestuur te vergroten. Men wijt het tekortschieten van planmatige handelingen aan het feit dat de uitvoering op een te grote afstand tot het beleidscentrum plaatsvindt. De trits beleidsvoorbereiding, -bepaling en -uitvoering lijkt de logica van het centraal stellen van een beleid dat als iets zelfstandigs voorafgaat aan de uitvoering ervan, te ondersteunen. Het streven om de beleidsontwikkeling, zoals de beleidsvoorbereiding te zamen met de beleidsbepaling soms wordt aangeduid, centraal te stellen, lijkt in de ontwikkeling van uiteenlopende organisaties vanzelfsprekend te zijn.

Onlangs werd nog in deze lijn geadviseerd door de eerder vermelde Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst⁵⁶. De vorming van het overheidsbeleid komt hier naar voren als een op zichzelf staande activiteit van beleidsorganisaties, die vervolgens moet worden geïnstrumenteerd om door uitvoeringsorganisaties te worden verwezenlijkt. Zo voorgesteld raakt de beleidsontwikkeling echter wel erg los van het ondernemen van praktische bestuurshandelingen waarbij men gebonden is, zowel door de bestaande situatie, door vorige bestuurshandelingen als door posities van anderen die hierbij betrokken zijn.

Deze tendentie wordt nog eens versterkt door de overheersende gedachte dat de overheid als een eenheid functioneert of althans dit behoort te doen. Dan komt voorop te staan, zoals opnieuw de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst het voor de rijksdienst aangeeft, dat het beleid en de uitvoering op de verschillende posities in de departementen en tussen ministerraad en parlement aan elkaar gekoppeld moet zijn. Hierbij wordt echter te snel voorbijgegaan aan het feit dat de rijksdienst weliswaar een eenheid is in zijn rijksdienstaspecten — zoals rechtspositie, salariering, huisvesting en dergelijke — maar niet zonder meer in de aan de verschillende posities, die elk hun eigen context hebben, verbonden verantwoordelijkheden. Dit geldt zeker voor de verhouding tus-

⁵⁵ Th. Quené, Grenzen aan beleidsvoering, *Acta Politica*, januari 1982, 17e jaargang nr. 1, blz. 35.

⁵⁶ Ibid..

sen de departementen en andere staatsorganen als de ministerraad en het parlement. Ook binnen de departementen geldt dit; deze vormen immers conglomeraten van ambten waarin verschillende bevoegdheden juist met opzet aan verschillende posities verbonden zijn.

4.5.20 Interne domeinvergroting en ordening van de organisatie van het bestuur leiden niet automatisch tot een verhoogde mate van samenhang in de besturing, opnieuw omdat de realisering van planmatige handelingen in een wijder verband plaatsvindt. In feite heeft juist de plaats van de overheid in de maatschappij een historisch gegroeide differentiatie van het bestuur opgeleverd⁵⁷. Daarin liggen tal van integratiemechanismen besloten, die voortvloeien uit de intermediërende en normerende positie van de overheid ten opzichte van maatschappelijke handelingsprocessen. Ook in het bestuursinterne verkeer komen momenten van integratie voort uit een structuur van verscheidenheid. Wat voor de maatschappelijke interactie in het algemeen is gezegd, keert hier weer in bijzondere vorm terug.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn binnen dit samenspel zeer verschillend neergelegd in een stelsel van wederzijdse betrekkingen. De bestuursstructuur kent vanwege de gedifferentieerde opbouw talloze kruispunten waarvoor een verscheidenheid van regels van toepassing is. Planmatige handelingen die vanuit afzonderlijke organisaties worden opgezet, werken door naar andere bestuurseenheden, maar krijgen ook elk voor zich een maatschappelijke werking. Pogingen om bestuurlijk handelen centrish te organiseren bijvoorbeeld vanuit een verondersteld hoofdbeleidsdoel, miskennen de positieve betekenis van deze verscheidenheid aan bestuurlijke orderingsmechanismen en het ontwikkelen van integratie door het handelen. Ze zouden leiden tot een verlies aan handelingsgerichtheid en gebondenheid aan de maatschappelijke context, waar eisen aan het overheidsoptreden worden gesteld. 'They disorganize an organized system'⁵⁸.

4.5.21 De verscheidenheid van de bestuursorganisatie geeft uitdrukking aan de complexiteit van de maatschappelijke ontwikkeling en de rol die de overheid hierin vervult. Om desondanks doelgerichte initiatieven te kunnen ontwikkelen, moet gebruik worden gemaakt van de aldus gegroeide veelzijdige handelingsmogelijkheden en dit vergt dat men uitgaat van de specifieke positie die bepaalde bestuurseenheden innemen. Positiegebonden handelen vereist dat afzonderlijke bestuursorganisaties de beperkingen die aan hun positie in het bestuurlijk bestel zijn verbonden, in acht nemen en met gebruikmaking van de hen toekomende bevoegdheden ook werkelijk de verantwoordelijkheden nemen en inspeelen op bevoegdheden van anderen. De neiging tot bestuurscentrisme, die zich voordoet wanneer overheidsinstanties zich te zeer het draaipunt van beweging wanen en daardoor hun eigenlijke positionele mogelijkheden overspelen, draagt een reëel gevaar in zich van positieervaging; dit gaat ten koste van de richting en de handelingsgerichtheid van het beleid. Overigens moet de neiging tot bestuurscentrisme worden onderscheiden van bestuurscentralisme, dat doelt op de tendens dat binnen de bestaande bestuursverhoudingen de nationale bestuurslaag macht naar zich toe trekt ten koste van lokale en provinciale bestuurslagen. Het bestuurscentrisme kan zich zo gezien ook op lokaal niveau voordoen al beperkt deze studie zich in hoofdzaak tot de rijksoverheid.

Positieervaging kan veelvuldig worden waargenomen. Gezien het doel- en handelingsgerichte karakter van de planning die in deze studie wordt bepleit, vormt dit vooral een probleem wanneer met het oog op consensusvorming binnen de overheid via bestuursinterne overleg- en

⁵⁷ Raad voor het Binnenlands Bestuur, Th. Toonen e.a., *De Pluriformiteitsgedachte in het Openbaar Bestuur*, Reeks Bestuur in Beweging, nr. 2, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

⁵⁸ Martin Landau, 'Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap', *Public Administration Review*, July/August 1969, Volume 29, blz. 346-358.

onderhandelingssystemen de wijdere werking van bestuurlijke differentiatie wordt ontkracht. Het lijkt er soms wel op dat tegen de achtergrond van een te instrumentele oriëntatie van de overheid de snelle personeelsgroei van de departementen aanpassingsproblemen heeft veroorzaakt. Vele nieuwe op planning gerichte overheidsfuncties zijn nog te weinig gevormd in en gericht op een betrouwbaar samenspel van bestuurlijke, politieke en algemeen maatschappelijke verhoudingen. Richtinggevend beleid kan eerst goed van de grond komen, wanneer binnen afzonderlijke bestuurseenheden op grond van hun specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden een eigen identiteit wordt vastgehouden. Vanuit deze verschillende posities kunnen initiatieven worden genomen die internbestuurlijk en maatschappelijk doorwerken en *al doende* bijdragen tot integratie van beleid.

4.5.22 Planning door middel van de overheid strekt ertoe om via gezaghebbend optreden maatschappelijke handelingsprocessen te richten, maar heeft gedurende het afgelopen decennium steeds meer de functie gekregen om het bestuursstelsel zelf te organiseren. Weliswaar heeft planning deze laatste functie gekregen op grond van de verwachting dat daarmee de eerste optimaal vervuld kan worden — die verwachting is de essentie van de behoefte aan modelmatige organisatie van het bestuur — maar de bestuurlijke verhoudingen en de maatschappelijke gebondenheid daarvan zijn te gevarieerd om deze met modelmatige eenvoud te kunnen vangen. De maatschappelijke werking van de bestuursinterne ordeningen blijft dan ook al gauw achter bij de verwachtingen. De interne systematiseringen blijken tegelijkertijd te groot en te beperkt te zijn om deze waar te maken. Ze zijn te groot, omdat ze via omvangrijke coördinatie- en overlegstructuren de bestuurstaak vooral in procedurele zin verzwaren. Ze zijn tegelijkertijd te beperkt, omdat het aantal mogelijke inhoudelijke beleidssamenhangen nog veel groter en vaak veel wezenlijker is dan in de systematiseringen wordt voorzien.

Het bestuur is door de aard van de gegroeide maatschappelijke verwachtingen zeer veelzijdig georganiseerd, met een veelzijdige opbouw, waarin middelen en wegen — zoals bijvoorbeeld de hiërarchische — zijn gevonden om in situaties van onzekerheid en complexiteit op een zinvolle manier richting te kunnen geven aan maatschappelijke handelingsprocessen. De inrichting van het bestuur wordt voortdurend vernieuwd en geactualiseerd aan de hand van ontwikkelingen in de maatschappelijke verwachtingen. Onder die vernieuwingen vallen ook coördinatie- en overlegverbanden, maar dergelijke aanpassingen zouden selectiever, inhoudelijker gericht en meer op de maatschappelijke werking betrokken kunnen zijn, dan de omvattende systemen die gedurende het laatste decennium zijn uitprobeerd.

Wanneer wordt uitgegaan van de gedifferentieerde inrichting van het bestuursstelsel, hoeft dit niet vanzelfsprekend met zich mee te brengen, dat planning terugvalt tot incrementalisme en pragmatisme. Feitelijk zal deze gedragslijn wel vaak voorkomen, zoals nu ook vaak waarneembaar is. Maar ook een planning die bedoelt grenzen te verleggen, zal zich van deze bestaande, institutionele onderbouwings rekenschap moeten geven. Alleen wanneer daarvan uit wordt gegaan kunnen planmatige handelingen betekenis verkrijgen in het maatschappelijk verkeer.

Planning en de planstelsels: ruimtelijke planning en welzijnsplanning

4.5.23 Om meer zicht te krijgen op de mogelijke consequenties van het aldus uitgewerkt begrip van planning en de hierbij passende kijk op de organisatievraagstukken, worden bij wijze van illustratie de lijnen van het doelgericht handelingsperspectief doorgetrokken voor de coördinerende planning die in problematiserende zin werd behandeld in paragraaf 3.4 en paragraaf 3.5: De planstelsels van de ruimtelijke ordening en van het welzijnsbeleid.

In het ruimtelijke planstelsel is de wijze van coördinatie, die vanaf het

begin van de jaren zeventig model staat voor de organisatie van de beleidsontwikkeling binnen de overheid, tot nu toe het verst gevorderd en ook het meest consequent in praktijk gebracht. Uit dien hoofde vormt het betreffende planstelsel een interessante test-case. Naar het zich laat aanzien worden de aanvankelijk hoge verwachtingen echter onvoldoende ingelost. De problemen die in paragraaf 3.4 werden gesignaleerd met betrekking tot het verlies aan doelgerichtheid en de verwijdering van de handelingspraktijk raken de opzet van het planstelsel in de kern. Kenmerkend voor de opzet van dit planstelsel is dat voor de coördinatie met het sectorbeleid planvormen zijn gekozen die toepasselijk zijn op de specifieke bestuursverhoudingen van het ruimtelijk beleidsterrein. Vanuit de ruimtelijke invalshoek was het op het nationaal niveau niet mogelijk om een directer op het handelen gerichte coördinatiestructuur op te zetten, omdat het eigen beleid op dit niveau van globale en indicatieve aard is.

Deze opzet negeert echter de bestuurlijke differentiatie die rond de betrokken sectordepartementen vanuit eigen maatschappelijke en politiek-historische bindingen is gegroeid. De consequentie hiervan is dat de nieuwe planfiguur - het structuurschema - waarin de coördinatie tussen ruimtelijk beleid en sectorbeleid gestalte moet krijgen, het onverenigbare moet verenigen. De betrokken sectordepartementen beschikken niet, zoals de ruimtelijke ordening met haar structuurschetsen, over breed afgewogen beleidsnota's van indicatieve aard en gericht op de lange termijn, zodat ze geen taakstellingen die gelijksoortig zijn aan die van de ruimtelijke ordening, in structuurschema's in de afweging kunnen inbrengen. Maar ze beschikken wel over zeer uiteenlopende, handelingsgerichte beleidsfiguren die, elk met hun eigen afwegingen en procedures, afgezonderd zijn van de structuurschema's. Zo gezien lijkt de opzet van het coördinerende planstelsel om de sporen van het ruimtelijk beleid en het ruimtelijk relevante sectorbeleid met behoud van beider bijzonderheden op elkaar af te stemmen, te resulteren in twee nieuwe sporen: het spoor van de gecoördineerde beleidsontwikkeling, dat wegvoert van de handelingspraktijk, en het spoor van de bestuurlijk gedifferentieerde handelingsgerichtheid.

4.5.24 Vanuit een doelgericht handelingsperspectief moet de eerste gevolgtrekking zijn dat de opzet van het ruimtelijk planstelsel grondig moet worden herzien. De problemen met betrekking tot structuurschema's voeren tot de kern van het planstelsel. Wellicht kan een aantal van deze kruispuntnota's een informatieve betekenis behouden voor het bestuursinterne verkeer, als probleemverkenningen die als zodanig zelfs een meer toegespitste probleemstellende inhoud kunnen krijgen. Maar ze blijken niet geschikt om als grondslag voor de besluitvorming te worden gehanteerd.

Een tweede gevolgtrekking heeft betrekking op de structuurschetsen van het ruimtelijk beleid. Dit zijn plannota's met een zelfde strekking als de nota's die op het ruimtelijk beleidsterrein reeds voor de invoering van het coördinerende planstelsel in 1973 in gebruik waren en als zodanig een belangrijke rol vervullen bij de oriëntatie op de toekomst, zoals bijvoorbeeld de tweede nota inzake de ruimtelijke ordening. De handelingsgerichtheid van het ruimtelijk beleidsterrein is opgebouwd vanaf het lokale bestuursniveau. Op de hogere bestuursniveaus zijn planfiguren ingevoerd om bredere beleidsafwegingen mogelijk te maken. De betekenis van nationale nota's is vooral gelegen in de beeldvormende kwaliteit van toekomstperspectieven: het ontwikkelen van richtinggevende visies, die als zodanig reacties uitlokken. Aan deze streefbeelden zijn lichte beleidsgevolgen verbonden in die zin dat ze een zekere doorwerking krijgen in de planvorming op lagere bestuursniveaus, maar deze niet vervangen. Na de invoering van het coördinerende planstelsel in 1973 zijn deze nationale nota's — nu structuurschetsen geheten — tot uitkomst van coördinatie gemaakt, waardoor ze aan inhoudelijk profiel ingeboet hebben. Het lijkt van belang om in dit verband de oude plantraditie weer op te pakken en het initiatief tot ruimtelijke perspectiefvorming weer bij

de ruimtelijke ordening zelf te leggen.

Een derde gevolgtrekking heeft betrekking op de handelingsgerichtheid van de ruimtelijke ordening. Omdat deze handelingsgerichtheid op dit beleidsterrein is opgebouwd vanaf het lokale niveau, is de bron van de machtspositie van het nationale ruimtelijk beleid ten opzichte van het beleid van de sectordepartementen vooral gelegen in de verticale bestuursverhoudingen op het eigen beleidsterrein. In beginsel worden in ons land geen woningen gebouwd en geen wegen of elektriciteitsvoorzieningen aangelegd zonder dat hiervoor op grond van de lokale ruimtelijke bevoegdheden de vereiste vergunningen zijn verstrekt. Dit betekent niet alleen dat de coördinatie tussen ruimtelijk beleid en dat van de sectordepartementen veelal op lagere bestuursniveaus gestalte moet krijgen. Het ruimtelijk streekplan bijvoorbeeld, is vooralsnog het belangrijkste coördinerende plan op provinciaal niveau. Maar dit betekent ook dat, waar de nationale ruimtelijke ordening zich sterk maakt voor bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen, een optimaal gebruik gemaakt moet worden van de 'wapens' die de verticale bestuursverhoudingen bieden (inspectie, aanwijzing en dergelijke). Wanneer de nationale overheid aldus in de verticale bestuursverhoudingen een richtinggevende positie bereikt voor de handelingspraktijk van de ruimtelijke ordening, zullen de sectordepartementen het indicatieve nationale ruimtelijk beleid niet kunnen negeren. Eerder is te verwachten dat de sectordepartementen contact met de ruimtelijke ordening zullen zoeken omdat daar geprobeerd kan worden beslissende invloed uit te oefenen. De ruimtelijke ordening moet deze positie benutten om een eigen stempel op de ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen drukken. Coördinatie van beleid wordt immers niet verkregen op grond van overkoepelende doelstellingennota's, maar op grond van machtsprocessen, door over en weer gebruik te maken van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Hiervan kan pas sprake zijn wanneer het op beslissingen over daadwerkelijk handelen aankomt.

Een laatste gevolgtrekking die uit handelingsperspectief voortvloeit, betreft de mogelijkheid dat de ruimtelijke ordening ook van haar kant op zoek gaat naar de handelingsmomenten van het sectorbeleid. Deze zijn niet gelegen in structuurschema's, maar in zeer uiteenlopende sectorale beslissingskaders, variërend van het Rijksplan voor wegen tot de procedures voor woningbouwcontingentering. De ruimtelijke ordening zou om haar medeverantwoordelijkheid tot uitdrukking te brengen in de regelgeving met betrekking tot ruimtelijk relevante beslissingsmomenten in het sectorbeleid zelfs 'inbreekbepalingen' kunnen proberen te verkrijgen. Op het operationele niveau van het beleid zijn daarnaast natuurlijk veel coördinatieprocessen werkzaam in de sfeer van interdepartementale werkgroepen, enzovoort.

Uit deze gevolgtrekkingen komt naar voren dat bij de coördinatie van beleid rekening moet worden gehouden met de machtsverhoudingen die voortvloeien uit zeer gedifferentieerde posities, die elk hun eigen competenties hebben. Het is van belang beleidsverantwoordelijkheden te nemen en een inhoudelijke koers te bepalen aan de hand van de posities en bevoegdheden, die hiertoe in het leven geroepen zijn. De gedifferentieerde opzet van het bestuur vormt geen barrière voor planning, maar biedt juist de structuur die planning mogelijk maakt.

4.5.25 In paragraaf 3.5 zijn eveneens verschillende problemen genoemd die zich naar verwachting zullen voordoen bij de uitvoering van het planstelsel van de Kaderwet Specifiek Welzijn. Deze wet wordt gekenmerkt door een sterk instrumentele oriëntatie, die aanleiding lijkt te kunnen geven tot bestuurscentrisme. In dit opzicht vertonen de problemen van de Kaderwet Specifiek Welzijn overeenkomsten met die van de hiervoor besproken nationale ruimtelijke planning. Dit is ook niet zo verwonderlijk omdat beide beleidsgebieden sterk in het teken zijn komen te staan van de behoefte aan coördinerende planning, zoals die vanaf 1970 is geprojecteerd. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen grote verschillen zijn

tussen de ruimtelijke planning en de planning van het specifiek welzijn. Niet alleen is de laatste nog nauwelijks van de grond gekomen, maar ook zijn er tussen beide beleidsterreinen grote verschillen qua taken en institutionele context. Niettemin worden beide terreinen van overheidsplanning gekenmerkt door een instrumentele eenzijdigheid, op grond waarvan ze in deze studie besproken worden.

Het planstelsel van de Kaderwet Specifiek Welzijn is beredeneerd uit, en opgezet rond het beleidsvormingsproces dat zich in de verhoudingen tussen bestuurseenheden en tussen deze en gesubsidieerde particuliere instellingen afspeelt. Voor zover de Kaderwet Specifiek Welzijn hierbij een plaats toekent aan burgers en politieke organen, fungeren zij als deelnemers in het beleidsvormingsproces. De handelingsmogelijkheden die politieke organen en burgers hebben op grond van hun eigen posities binnen de staatkundige verhoudingen, staan echter voor een groot deel buiten het beleidsvormingsproces, en dus ook buiten de planning. Zo wordt er niet van uitgegaan dat de planning mede gestalte moet krijgen door de aanspraken die burgers maken op voorzieningen; op het gebruik waarvan zij rechten kunnen doen gelden, die hen zijn toegekend als doelgerichte antwoorden van politieke organen op verwachtingen hieromtrent.

4.5.26 Met het centraal stellen van het beleidsvormingsproces is de Kaderwet Specifiek Welzijn niet alleen tegelijkertijd te breed en te smal, maar ook te centraliserend en tevens decentraliserend van opzet geworden. De wet is te breed opgezet omdat het te regelen Kaderwet-Welzijn tot uitkomst wordt gemaakt van de afstemming met andere beleidsterreinen, terwijl dit taakgebied juist als kern van het wetsontwerp richtinggevend zou moeten zijn. De term Specifiek Welzijn, die geacht wordt te fungeren als overkoepelend begrip voor de coördinatie van de sector van het Kaderwet-Welzijn met de reeds geregelde sectoren van Specifiek Welzijn, lijkt tot nu nauwelijks meer dan een optelsom van deze sectoren⁵⁹. Daarnaast is de Kaderwet Specifiek Welzijn tegelijkertijd ook smal van opzet. Voor het realiseren van algemene bestuursdoelstellingen als decentralisatie en eenheid van overheidsorganisatie vormt de Kaderwet Specifiek Welzijn een te smalle basis⁶⁰.

Zoals gezegd kan de Kaderwet Specifiek Welzijn bovendien te sterke, naast elkaar voorkomende, centraliserende en decentraliserende effecten oproepen. Te centraliserende effecten zijn te vrezes als gevolg van het eenvoudige trechtervormige bestuursmodel dat ontstaat door de strikte koppeling van de beleidscoördinatie met de hiërarchische verhouding tussen de bestuurslagen. Dat het beleidsvormingsproces van onderop moet beginnen doet niet af aan het feit dat dit proces uiteindelijk op één plaats moet culminereren: de rijksoverheid. Tegelijkertijd kan de Kaderwet Specifiek Welzijn echter ook al te decentraliserend uitwerken. Omdat nationale politiek niet geacht wordt om via de rijksoverheid eigen richtinggevende doeleinden te stellen voor het Specifiek Welzijn, worden aan gemeenten en provincies weinig kansen geboden om ieder op hun eigen wijze hun handelen naar gemeenschappelijke doeleinden te richten, waardoor het welzijnsbeleid als geheel te versnipperd kan raken.

4.5.27 Met het bovenstaande wordt niet betoogd dat er geen regeling nodig is van een groot deel van de maatschappelijke dienstverlening die nu de kern van de Kaderwet Specifiek Welzijn vormt. Deze maatschappelijke dienstverlening omvat een grote verscheidenheid aan voorzieningen; deze worden veelal uitgevoerd door gesubsidieerde par-

⁵⁹ F.J.P.M. Hoefnagel, *Wetgeving, planning en financiering welzijnsbeleid*, Achtergrondstudie nr. 8, deel 5, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

⁶⁰ I.C. van der Vlies, 'Reorganisatie van het welzijn of van het binnenlands bestuur?' *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 8 maart 1981, 5e jaargang nr. 5, blz. 93-97.

ticuliere instellingen die vaak grotendeels zijn ontgroeid aan het verzuilde verband waarin zij eens ontstonden. Rond de posities van dit gesubsidieerd particulier initiatief bestaat een vrij grote mate van onzekerheid, die een doelgericht handelen van alle betrokkenen in de weg kan staan. Een wettelijke regeling zou er vooral toe moeten bijdragen dat deze posities worden gedefinieerd in verhouding tot: de positie van de burgers met hun rechten en plichten ten aanzien van de voorzieningen; tot de positie van bestuursorganen in verband met hun bevoegdheden om — binnen omschreven grenzen — het voorzieningenbeleid doelgericht te conditioneren; en tot de posities van 'concurrerende' overheidsdiensten.

4.5.28 Evenmin mag uit de kritiek op de opzet van de Kaderwet Specifiek Welzijn de conclusie worden getrokken dat op dit terrein moet worden afgezien van planning, informatieverzameling en coördinatie. Deze aspecten moeten echter ontkoppeld worden en handelingsgericht worden opgezet. Via planning moet de handelingspraktijk worden geconditioneerd. Dit kan bijvoorbeeld door het stellen van nadere normen die fungeren als richtpunten voor het handelen van burgers en instellingen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de overheid. Voorts kan worden geprobeerd om perspectieven voor de lange termijn te ontwikkelen, waaruit nieuwe inhoudelijk normerende richtpunten voor de toekomstige handelingspraktijk kunnen groeien en op basis waarvan nieuwe handelingsmogelijkheden worden beproefd. Uitgangspunt dient een duidelijke eigen verantwoordelijkheid te zijn voor elk van de overheden, waaraan ze ook door anderen gehouden kunnen worden. Dit geldt ook voor de rijksoverheid; hoe sterk de decentralisatie ook zou worden nagestreefd, steeds is een bepaling van haar positie van groot belang, al was het maar om de decentralisatie zelf veilig te stellen.

De noodzakelijke inventarisaties van het aanbod van voorzieningen zouden meer afzonderlijk en specialistischer kunnen worden aangepakt, ten einde het algemene verkeer tussen de betrokken overheden minder te belasten. Het planmatig overheidshandelen kan dan meer worden gericht op de inhoudelijke normstelling, waarbij uiteraard ook gebruik moet worden gemaakt van de inventarisatieresultaten.

De coördinatie zou vergemakkelijkt kunnen worden door het nastreven van - eventueel wettelijk — erkende posities op die gebieden — bijvoorbeeld het arbeidsmarktbeleid — waar het vanuit de maatschappelijke dienstverlening gezien van veel belang is om invloed uit te oefenen met het oog op de repercussies van wat op die terreinen plaatsvindt voor het eigen handelen.

4.5.29 Ten slotte houdt de genoemde kritiek op de Kaderwet Specifiek Welzijn niet in dat er niet naar moet worden gestreefd om de bestuurlijke verhoudingen te verbeteren. Alleen kan dit niet worden gerealiseerd vanuit het welzijnsbeleid. Hiervoor staan wegen open als de herziening van de Provincie- en Gemeentewet, de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, en de Wet Financiële Verhoudingen. Ook zou kunnen worden overwogen in verband met de gesubsidieerde particuliere instellingen een wet houdende algemene bepalingen tot stand te brengen. Hiermee zou een gemeenschappelijk normenstelsel en begrippenkader ontstaan ten behoeve van het overheidshandelen ten aanzien van alle gesubsidieerde particuliere instellingen — ongeacht beleidsterrein — bijvoorbeeld betreffende financiële verantwoording, bestuurssamenstelling, toegankelijkheid en rechtsbescherming, voor zover deze althans niet in andere algemene wetten geregeld zijn.

4.5.30 De hier behandelde problemen van het welzijnsbeleid komen voort uit de combinatie van enerzijds de neiging tot bureaucratisch perfectionisme en anderzijds het bestaan van een groot aantal betrekkelijk ongeregelde posities binnen de publieke sfeer die een berekenbaar en doelgericht handelen belemmeren. In dit licht zou een wettelijke regeling

van de maatschappelijke dienstverlening ertoe moeten bijdragen dat meer duidelijkheid ontstaat over de rechten en plichten ten aanzien van welzijnsvoorzieningen en dat overheden eraan gehouden kunnen worden om de handelingspraktijk doelgericht te conditioneren.

5. PLANNING TUSSEN WET EN RECHT

5.1 Inleiding

5.1.1 In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke aanknopingspunten in het recht, met name in het bestuursrecht, kunnen worden gevonden voor de benadering van planning die in de vorige hoofdstukken is ontwikkeld. Aan de hand hiervan kunnen de juridische implicaties worden toegelicht van het type planning dat in dit rapport wordt bepleit en dat wordt gekenmerkt door zijn maatschappelijke en handelingsgerichte karakter. Eerst moet echter worden geconstateerd dat de bestuurspraktijk, aansluitend aan de instrumentalistische benadering van planning, die in hoofdstuk 3 werd bekritiseerd, ook een overwegende instrumentele kijk op het recht te zien geeft.

Uit de in paragraaf 5.2 neergelegde verkenning van de onderlinge verhouding tussen planning en recht komt naar voren dat het gezichtspunt van een overheid die de samenleving als een object denkt te kunnen sturen met behulp van het recht, van grote invloed is op recente ontwikkelingen in de bestuurswetgeving. In academische kring vindt dit gezichtspunt aanhang, maar daarnaast blijkt hier ook principiële kritiek te worden geuit. Nu de overheidsplanning grote problemen ondervindt, lijkt deze gedachtenvorming te dwingen tot een keuze tussen hetzij aanvaarding van het thans nagestreefde type planningwetgeving, hetzij ontkenning van de mogelijkheid van een in het recht gefundeerde planning. Deze studie gaat er echter van uit dat aan dit dilemma kan worden ontkomen. Hiertoe wordt geprobeerd om het in het vorige hoofdstuk ontwikkelde handelingsperspectief, met behulp waarvan een andere inhoud werd gegeven aan het begrip planning dan vaak nog gebruikelijk is, ook te betrekken op het recht.

5.1.2 Uit een korte schets van enkele hoofdlijnen in de ontwikkeling van het Nederlands bestuursrecht in de paragrafen 5.3 en 5.4 wordt duidelijk dat de centrale rol die vanouds aan de wetgever wordt toegedacht, is uitgehold, met name door de omvang die de bestuurlijke beleidsvrijheid heeft aangenomen. De rechtspraktijk heeft echter wegen gevonden om dit verlies aan wetsgebondenheid van het bestuur te compenseren en desondanks bestuurshandelingen op hun rechtmatigheid te kunnen beoordelen.

Beide ontwikkelingen zijn juist in verband met planning van grote betekenis: bestuurlijke beleidsvrijheid is noch historisch, noch in de hedendaagse rechtspraktijk een vanzelfsprekendheid. De overheid neemt, ook wat het recht betreft, niet de autonome stuurpositie in die haar in de gangbare planningopvatting wordt toegekend en die de critici hiervan brengt tot het oordeel dat het recht zich niet zonder meer voor zulk een planning laat gebruiken. Dit besef kan voorkomen dat beleidsvrijheid als een op zichzelf staand probleem wordt behandeld, dat binnen en door een plannende overheidsorganisatie zelfstandig zou kunnen worden opgelost.

In de gedachtengang van deze studie gaat het bij planning om handelen in sociale verhoudingen en dus om een activiteit die maatschappelijk gebonden is. Het recht biedt één van de wegen waarlangs deze gebondenheid gestalte kan krijgen: wanneer ze worden bezien in rechtsverhoudingen komen eenzijdige handelingen in het licht te staan van wederkerige betrekkingen waarin over en weer eisen worden gesteld. Gaat men uit van deze gebondenheid, dan komt het probleem dat planning aan het recht stelt, vooral neer op de vraag hoe de wetgever aansluiting kan vinden op de praktijk die hij wil beïnvloeden en hoe het bestuur, dat in die praktijk moet handelen, met de toegekende beleidsvrijheden moet omgaan.

Bij de behandeling van het vraagstuk van planning en recht zoals dit in deze studie wordt opgevat, ligt aldus niet de nadruk op het verschaffen van een wettelijke basis aan procedurele planstelsels. In eerste instantie

gaat het hiér om de manier waarop het discretionaire handelen in de praktijk aan rechtmatigheidseisen wordt onderworpen. Inzicht hierin is van groot belang omdat daaruit lering kan worden getrokken over de veelzijdige verbindingen die in de praktijk tussen planning en recht tot stand kunnen komen. Planning moet immers uiteindelijk gestalte krijgen in een veelheid van zeer concrete handelingen, met name van het bestuur, en hier zal ook de wetgever zich op moeten richten.

5.1.3 In paragraaf 5.5 en volgende wordt geprobeerd om de verhouding tussen planning, wet en recht nader te bepalen aan de hand van het in hoofdstuk 4 ontwikkelde perspectief van maatschappelijke handelingen. Vanuit dit perspectief heeft het recht tot op zekere hoogte een eigen, in de maatschappelijke praktijk wortelende, dynamiek waardoor het niet volledig tot de daden van een actor als de overheid of tot kenmerken van wetgeving kan worden herleid. De opvatting als zou het recht een instrument zijn in handen van een bestuur dat de wet als een centraal orderingsprincipe van het recht zou hanteren, berust zo gezien op een te simpele voorstelling van zaken. Dit geldt ook voor andere visies op het recht, die vanuit wetgeving zouden kunnen worden beredeneerd, waarin het recht bijvoorbeeld geheel teruggevoerd zou worden op formeel-wettelijke politieke besluiten of op geschreven, materieel-wettelijke regels.

Hoewel de wet geacht mag worden de eerste bron van het recht te zijn, krijgen rechtsregels eerst in de praktijk van het maatschappelijk verkeer materiële betekenis. Zo gezien zijn de daadwerkelijk geldende rechtregels normatieve formuleringen van patronen die zich in het praktische handelen aftekenen. Ook wanneer dit handelen niet door wettelijke voorschriften is ingegeven, kunnen rechtsregels in de rechtspraktijk tot ontwikkeling komen.

Waar planning in bestuurshandelingen tot uitdrukking komt en deze niet door voorgegeven wettelijke normen kunnen zijn gebonden, zullen de regels waarmee de binding aan het recht tot stand moet komen zich in de praktijk moeten ontwikkelen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat ook bestuursorganen opereren in het maatschappelijk verkeer en dat zij, wanneer zij handelen in wat meestal wordt aangeduid als beleidsvrijheid, een bijdrage kunnen en moeten leveren aan het ontstaan van normen waaraan hun eigen handelen kan worden gebonden en beoordeeld. In dit perspectief blijkt dan ook eerder sprake te zijn van een beleidsplicht. Hiervan uitgaande wordt in paragraaf 5.6 teruggekoppeld op de in paragraaf 5.4 weergegeven ontwikkelingen in de jurisprudentie, waarin zulke rechtsvorming in het bestuursrecht aanwijsbaar is. Omdat aldus aansluiting kan worden gezocht bij reeds in gang gezette ontwikkelingen in de rechtspraktijk, kan een uitweg worden gevonden uit het eerder genoemde dilemma. Dan hoeft men zich niet neer te leggen bij een planning waarin het bestuur de vrije hand wordt gelaten om het recht als een instrument te gebruiken; evenmin is dan het standpunt gerechtvaardigd dat planning niet met het recht in overeenstemming te brengen is.

Planning kan voorts in de rechtswerkelijkheid doordringen via wetgeving die aansluiting zoekt bij het praktische handelen, door hieraan inhoudelijk richting te geven. Wanneer de wetgever verstek moet laten gaan is het aan bestuursorganen om de motoriek van de rechtsvorming rond planning op gang te brengen door tot handelen over te gaan. Uit de lijnen die zich hierin aftekenen, kunnen normatieve criteria worden afgeleid die voor de vorming van regels van groot belang zijn.

Het handelingsperspectief maakt het mogelijk om planning en recht op elkaar te betrekken. Rechtsvorming kan worden gezien als een proces waarin de patronen die in bepaalde verhoudingen in het handelen ontstaan, neerslaan in regels. Van planning, opgevat als doelgericht handelen in verhoudingen, kan worden gezegd dat het zich nog een patroon moet zien te verwerven. Centraal staat dan de vraag hoe zich in de wetgevings- en rechtspraktijk uit de planning regels kunnen vormen, waarin de sociale gebondenheid van dit handelen gestalte krijgt. Zo gesteld is

het echter ook duidelijk dat de spanning tussen planning en recht zich niet geheel laat opheffen: doelgericht handelen op grond van politieke besluiten of bestuurlijke beleidsbepaling kan niet opgaan in de gebondenheid van het handelen die in rechtsregels besloten ligt, maar zal hiermee juist vaak botsen. Wel kan de kans dat planning een doorwerking krijgt in de praktijk van het maatschappelijk verkeer, aanmerkelijk worden vergroot door planning en recht vanuit dit perspectief op elkaar te betrekken.

Planning is in deze studie niet zomaar een daad van een planner, maar staat voor de opgave om een handelingspatroon tot stand te brengen dat een eigen leven gaat leiden in de maatschappij. De mensen en instellingen wier gedrag planning wil beïnvloeden, moeten hierbij kunnen weten waar ze aan toe zijn en de plannende instanties hierop kunnen aanspreken. Tegen deze achtergrond moeten politiek en bestuur bij planning voortdurend oog houden op de concrete handelingspraktijk, waar het uiteindelijk om gaat. In de laatste drie paragrafen van dit hoofdstuk wordt geprobeerd inzichtelijk te maken wat een dergelijke planning vergt van het samenspel van wetgever, rechter en bestuur.

5.2 Planning en recht; een verkenning van verhoudingen

5.2.1 In juridische kring wordt sinds de jaren zestig discussie gevoerd over de wijze waarop planning en recht zich tot elkaar verhouden. Aanvankelijk werd planning gezien als de wetenschappelijke voorbereiding van beleid. Wanneer in dit verband al werd gesproken over een verhouding tot het recht, dan betrof het alleen de positie van wetenschappelijk onderzoek in overheidsverband. Waar planning werd opgevat als het maken van plannen, was de juridische literatuur vaak gericht op één beleidsterrein of bleef zij beperkt tot een inventarisatie van wetgeving en rechtspraak inzake planfiguren en -procedures. Algemener beschouwingen, bijvoorbeeld over het rechtskarakter van de planfiguur, hadden weinig consequenties voor de rechtspraktijk.

De laatste jaren vindt echter een verbreding van de discussie plaats omdat de overheid in toenemende mate planning en wetgeving als onderling samenhangende beleidsinstrumenten gaat hanteren. Veel van de bestuursproblemen die worden gesignaleerd, worden herleid tot de bestuurlijke organisatie en werkwijze, met name bij de voorbereiding van het overheidsbeleid. Planning wordt gezien als het middel om de samenhang tussen beslissingen op verschillende beleidsgebieden te vergroten en om een gecoördineerde inzet van beleidsinstrumenten mogelijk te maken. Vanuit deze gedachtengang worden aan de planning verschillende consequenties voor het recht verbonden.

Het merendeel van de beleidsvorming, met name bij de centrale overheid, die thans in het kader van planning wordt nagestreefd, vindt buiten de geijkte juridische vormen om plaats. De onduidelijke status hiervan roept echter de behoefte op aan wettelijke regeling. Hiervan wordt een bijdrage verwacht aan het bereiken van de doeleinden van beleid, die anders niet of in mindere mate zouden kunnen worden gerealiseerd, terwijl het parlement aldus een legitimerende rol zou kunnen spelen in de beleidsvorming. Zo wordt er ook van verschillende kanten voor gepleit om belangrijke nationale nota's waarin beleidsvoornemens kenbaar worden gemaakt, bij wet vast te stellen. Mede omdat zulke wetgeving de traditionele regelvorm zou verlaten en de meningen hierover in staatsrechtelijke kring verdeeld zijn, is men hier in de praktijk nog niet toe overgegaan. Wel ondergaan sommige plannota's een procedure die overeenkomsten vertoont met die van wetgeving; zo is bij de behandeling van planologische kernbeslissingen door de Tweede Kamer de figuur van de 'amenderende motie' opgekomen die de minister niet of moeilijk naast zich neer zou kunnen leggen, zodat hieraan een zwaarder gewicht wordt toegekend dan aan gewone moties.

Ook langs andere weg wordt geprobeerd om planning en recht op elkaar te betrekken. Veel aandacht wordt besteed aan het ontwerpen van

structuren waarin de coördinatie van beleidsbeslissingen gestalte moet krijgen, zowel horizontaal (met name tussen de verschillende departementen) als verticaal (tussen de verschillende bestuurslagen). Om de organisatie- en informatiestelsels die uit deze opzet voortvloeien, ook daadwerkelijk betekenis te geven, wordt ernaar gestreefd de planprocedures een wettelijke status te verlenen. Zo zijn de laatste jaren op de terreinen van de ruimtelijke ordening op rijksniveau, het welzijnsbeleid, de gezondheidszorgvoorzieningen, het onderwijs en de stadsvernieuwing, wetsontwerpen aanhangig gemaakt of in voorbereiding genomen die zullen moeten leiden tot wat wel als planningwetgeving wordt aangeduid.

Ten slotte wordt het recht, met name het bestuursrecht, zelf steeds meer gezien als een beleidsinstrument dat, uitgaande van de behoefte van het bestuur om hiervan een gecoördineerd en flexibel gebruik te maken, gebreken vertoont. Zo worden klachten gehoord over onvoldoende interne samenhang van de wetgeving; over het feit dat het betrekkelijk toevallig is of een onderwerp wettelijk is geregeld, over de lange duur van de wetgevingsprocedure, die een slagvaardig bestuursoptreden in de weg staat, en vooral ook over de veelheid van gedetailleerde regelingen, die het bestuursproces onoverzichtelijk en verstarde dreigt te maken. Behalve voor een wetgeving van de planning wordt dan ook, omgekeerd, meer en meer voor een planning van de wetgeving gepleit.

Langs deze drie lijnen, waarvan de tweede het verst is ontwikkeld, wordt thans geprobeerd om aan de verhouding tussen planning en recht vorm te geven, waarbij wetgeving als aangrijpingspunt fungeert. Zonder problemen verloopt dit niet. Zo is de gang die de genoemde wetsontwerpen doorlopen, moeizaam en langdurig te noemen, wat lijkt samen te hangen met hun abstracte en omvattende karakter. Door hun sterk procedurele opzet en hun gerichtheid op de intern-bestuurlijke verhoudingen — ze zijn nauwelijks gericht op het stellen van materiële normen voor het verkeer tussen burgers en bestuurders — spitst de politieke discussie zich vooral toe op de bestuurlijke structuren waarbinnen het beleid moet worden gemaakt en veel minder op wat men in de praktijk van de betrokken beleidsgebieden gerealiseerd wil zien. De algemene tendens is om van de planning de inhoud van het beleid te verwachten, terwijl het recht de structuren moet bieden waarin dit vorm moet krijgen, alsmede de middelen waarmee het tot uitvoering moet worden gebracht.

5.2.2 In enkele recente studies over recht en beleid vindt men een theoretische onderbouwing van deze ontwikkelingen¹. Zij zijn hier vooral van belang omdat zij een onderlinge plaatsbepaling van planning en recht inhouden die ertoe strekt dat niet langer van twee gescheiden sferen kan worden gesproken.

Zo wordt in het licht van wat expliciet wordt aangeduid als een instrumentele opvatting van het bestuursrecht, naar voren gebracht dat het bestuursrecht enerzijds moet worden gezien als het juridische beleidsinstrumentarium van de overheid en anderzijds als waarborg voor de burger². Deze opvatting komt voort uit zorg over het feit dat een toenemend aantal bestuurlijke verschijnselen buiten het traditionele juridische domein plaatsvindt.

Om deze reden wordt in de instrumentele benadering een ruimer rechtsbegrip gehanteerd dan tot nu toe gebruikelijk is. Al het overheidshandelen, rechtens of feitelijk, extern of intern, valt onder het bestuursrecht of behoort hieronder te vallen, zo is de opvatting. Terwijl in de traditionele rechtsopvatting bijvoorbeeld een vergunningverlening

¹ P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat; Instrument en Waarborg*, Deventer, Kluwer, 1978.

E.M.H. Hirsch Ballin; *Publiekrecht en beleid; Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1979.

² De Haan e.a., *Ibid.*, blz. V, 19 en 109.

een rechtsfeit is waaraan het bestuursrecht bepaalde consequenties verbindt, wordt de vergunning nu zelf als een stuk bestuursrecht gezien³. Deze verbreding van het rechtsbegrip in het bestuursrecht strekt zich uitdrukkelijk ook uit tot wat de grondslagen van het beleid genoemd worden⁴. Omdat uitgegaan wordt van de eenheid van het bestuursproces, wordt het onderscheid bestreden tussen de sfeer van de politiek (waarmee het staatsrecht zich bezig zou houden) en die van het bestuur (waarop het bestuursrecht zich zou richten)⁵. Op grond hiervan wordt voortgebouwd op de in par. 5.2.1 gesignaleerde drieslag, gericht op het tot stand brengen van een integraal stelsel van planning en wetgeving. Planning van de wetgeving moet hierbij hand in hand gaan met de wetgeving van de planning: planning is immers coördinatie van beleid en dus ook van wetgeving⁶.

Aansluitend aan de instrumentele visie vindt men de stelling: 'rechtsvorming is de normzijde van het proces dat — als geheel — beleid heet'⁷. Hiervan uitgaande wordt het staatsdoel geacht erop gericht te zijn het recht tot gelding te brengen, zodat aan heel het beleid rechtskarakter wordt toegekend⁸. Op grond van een rechtsfilosofische conceptie wordt gesteld dat in de als staat georganiseerde gemeenschap, de overheid macht uitoefent ter realisering van de algemene vrijheid: de macht van het recht⁹. In deze visie behoort niet alleen het tot gelding brengen van het recht tot het beleid, maar is ook, omgekeerd, het overheidsbeleid 'niets anders dan het proces van het tot gelding brengen van het recht in eenheid met het feitelijke element van de macht'¹⁰. Omdat het overheidsbeleid aldus a priori als recht wordt beschouwd, wordt ook de manier waarop dit beleid gestalte krijgt, tot het recht gerekend. Met name geldt dit voor planning; deze wordt opgevat als de normerende grondslag van het beleid en wordt zelfs aangeduid als de 'juridische beleidsgrondslag' naast wetgeving¹¹.

5.2.3 Genoemde opvattingen zijn niet onweersproken gebleven. Aan de ontwikkelingen in de wetgevingspraktijk liggen bepaalde opvattingen over het recht ten grondslag die, expliciet gemaakt in theorievorming die deze praktijk bevestigt en versterkt, het vraagstuk van planning en recht in een fundamenteel daglicht plaatsen.

De discussie nam een eerste wending in deze richting tijdens het in 1978 in Tilburg gehouden congres 'Planming en staatsrecht'. Tegenover de stelling dat planning onmisbaar is voor de horizontale en verticale coördinatie van het beleid en daarom ook juridisch geregeld moet worden, werd ingebracht dat het staatsrecht eigenlijk geen ruimte biedt voor planning¹². De kenmerken van ons democratisch-politieke stelsel - onder andere evenredige vertegenwoordiging, kabinetsformatie op basis van coalitievorming, ministeriële verantwoordelijkheid, departementale taakverdeling, parlement als medewetgever — en onze gedecentraliseerde staatsinrichting zouden zich slecht verdragen met de eisen die planning stelt.

Zijn deze tegenwerpingen tegen planning nog ingegeven door specifieke spelregels van onze politieke democratie, de kritiek die op de instru-

³ E.M.H. Hirsch Ballin, 'Het bestuursrecht als beleidsinstrumentarium van de overheid', *Bestuurswetenschappen*, mei/juni 1980, 34e jaargang nr. 3, blz. 112. (Verslag van een discussie tussen de auteurs van het eerstgenoemde boek in noot 1 en H.J.M. Jeukens, J.M. Polak, J. Kooiman en H. Prins.)

⁴ De Haan e.a., *op. cit.*, blz. 161.

⁵ Hirsch Ballin (1980), *op. cit.*, blz. 109.

⁶ De Haan e.a., *op. cit.*, blz. 195.

⁷ Hirsch Ballin (1978), *op. cit.*, blz. 112.

⁸ *Ibid.*, blz. 29 en 34.

⁹ *Ibid.*, blz. 165.

¹⁰ *Ibid.*, blz. 44.

¹¹ *Ibid.*, blz. 114.

¹² Op dit congres stonden met name de opvattingen van De Haan en Kortmann tegenover elkaar. Zie voor een verslag: E.M.H. Hirsch Ballin, 'Planning uit staatsrechtelijk gezichtspunt', *Bestuurswetenschappen*, mei/juni 1978, 32e jaargang nr. 3, blz. 184-204.

mentele rechtsopvatting is geleverd, komt erop neer dat hierin het recht als zodanig van zijn wezenskenmerken wordt ontdaan. Zo is erop gewezen dat het recht volgens deze opvatting niet langer de norm is volgens welke het sturen moet geschieden, maar een middel dat gebruikt wordt om te sturen¹³. Ook is gesteld dat het beleidsinstrumentarium aan het bestuursrecht onderworpen is: dat het bestuur niet kan disponeren over de inhoud van het bestuursrecht, vormt een wezenlijke waarborg tegen ongebreidelde machtsuitoefening¹⁴. Hiervan uitgaande is voorts opgemerkt dat een benadering die dit beginsel loslaat, weleens het verkeerde antwoord kan geven op de vraag: 'van wie is de overheid eigenlijk?'¹⁵. Door Donner is naar voren gebracht dat er behalve 'de macht van het recht' ook nog zoiets is als 'het recht van de macht'. Juist in het organiseren en aan banden leggen van deze macht, ligt de bestaansgrond van het staatsrecht besloten¹⁶. Donner heeft zich in dit verband niet alleen verzet tegen het a priori dat ligt besloten in de identificatie van het beleid met het recht, maar ook de vraag gesteld of zo'n benadering niet uitgaat van een machtsvolkomenheid die de staat nooit bezeten heeft¹⁷.

5.2.4 Wat betekent deze kritiek nu voor het vraagstuk van planning en recht? Enerzijds vindt men de stelling dat planning noodzakelijk is om de verantwoordelijkheden van de huidige overheid waar te kunnen maken en dat deze het recht hierbij nodig heeft. Anderzijds wordt hier tegenin gebracht dat een overheid die het recht aldus denkt te kunnen gebruiken, zich hierover een heerschappij toeëigent die haar niet toekomt. In deze lijn doorredenerend zou dit tot de conclusie voeren dat planning en recht zich niet met elkaar verdragen.

Zoals gezegd hoeft in dit dilemma echter niet per se te worden gekozen. Terecht constateren de critici dat het recht zich niet instrumenteel laat gebruiken ten behoeve van de overheidsplanning, omdat dit het bestuursrecht tot een eenzijdige aangelegenheid van de overheid zou maken. Maar hiermee is het vraagstuk van planning en recht niet afgedaan. Het debat laat weliswaar verschil van mening zien over het al dan niet instrumentele karakter van het recht, maar niet over dat van planning. Ook de kritiek lijkt met andere woorden planning instrumenteel te definiëren, als zou dit een eenzijdige zaak van de overheid kunnen zijn.

In hoofdstuk 3 werd deze thans overwegende benadering van planning om haar bestuurscentrische vooronderstellingen bekritiseerd. De kern van de kritiek was dat de overheid het proces van planning te zeer in en rond zichzelf centreert, alsof ze de positie van autonome stuurman van de samenleving inneemt: voorbijgegaan wordt aan het feit dat de overheid deel uitmaakt van maatschappelijke verhoudingen die haar positie bepalen en die het succes van het overheidshandelen afhankelijk maken van de manier waarop dit in het maatschappelijke verkeer wordt opgenomen. Pogingen om buiten die verhoudingen om een beleid te bepalen en uit te voeren, stuiten snel op problemen. Deze worden echter vanuit de eenzijdige stuurpositie ervaren als onvolkomenheden in de bestuursinstrumenten zoals bijvoorbeeld de juridische ondersteuning van het beleid.

Van de huidige planning werd dan ook niet alleen gezegd dat deze niet kan beantwoorden aan zijn eigen intermediërende ratio van doelgericht handelen vanuit maatschappelijke verhoudingen, gericht op die verhoudingen. Maar ook werd geconstateerd dat de neiging tot bestuurscentrisme ertoe heeft geleid dat thans zo veel aandacht en energie wordt besteed aan de bestuurlijke structuren waarin de voorbereiding

¹³ J.G. Steenbeek, 'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat'-recensie, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1979, nr. 24.

¹⁴ Hirsch Ballin (1980), *op. cit.*, blz. 111.

¹⁵ L.G. van Reijen, *Door de gemeenten geboeid*, 's-Gravenhage, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1979, blz. 24.

¹⁶ A.M. Donner, 'Publiekrecht en beleid'-recensie, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1980, nr. 1, blz. 31.

¹⁷ *Ibid.*, blz. 30.

van het overheidshandelen moet plaatsvinden, dat dit handelen én de maatschappelijke ratio hiervan, zelfs geheel uit het oog dreigt te worden verloren. Planning is een veel te verzelfstandigd en op de eigen perfectivering gericht gebeuren geworden, waar het ideële moment uit is verdwenen en waarvan nauwelijks nog duidelijk is waar het toe moet leiden. Ook in de voorstellen om tot planningwetgeving te komen die regering en parlement voornamelijk vragen te beslissen over intern-bestuurlijke procedures in plaats van over bindende normstelling voor het verkeer tussen burger en overheid, zijn deze problemen aanwijsbaar.

Dit dwingt ertoe om planning vanuit een tegengesteld gezichtspunt te benaderen. Daarom werd in het vorige hoofdstuk aan de hand van het perspectief van maatschappelijke handelingen, het begrip planning verbreed tot handelen gericht op en binnen sociale verhoudingen. Omdat planning aldus gezien wordt als een proces van maatschappelijke handelingen, wordt de verhouding tussen planning en recht in dit hoofdstuk niet in de eerste plaats behandeld aan de hand van vragen als die naar de juridische instrumentering van bepaalde planfiguren. Er wordt daarentegen van uitgegaan dat planning zich in het recht, dat op een bepaalde wijze uitdrukking geeft aan het maatschappelijk handelen, in tal van gedaanten kan voordoen. Zo gezien kan het handelen van wetgever en bestuur ook als zodanig in het teken van planning staan.

Nu planning opgevat wordt als een proces dat voortkomt uit maatschappelijke verhoudingen — met inbegrip van die van het staatsverband — en dat hier ook weer op betrokken moet worden, wordt aan de overheid een intermediërende rol toegekend. Dit betekent dat planning niet gezien kan worden als eenzijdig overheidshandelen, maar als een maatschappelijk gebonden activiteit moet worden opgevat. Ervan uitgaande dat het recht één van de wegen biedt waarlangs deze maatschappelijke gebondenheid gestalte krijgt, wordt in dit hoofdstuk geprobeerd om na te gaan hoe planning en recht zich tot elkaar verhouden wanneer *géén van beide* instrumenteel wordt opgevat.

5.3 Ontwikkelingen rond de wetgeving

5.3.1 Dat het recht een instrument van de overheid zou kunnen zijn, is geen vanzelfsprekendheid. In de loop van de geschiedenis is van het recht juist steeds meer gevraagd om het maatschappelijk karakter van het overheidshandelen te garanderen. Als zodanig is de heerschappij van het recht bevochten op zowel de door absolute vorsten geregeerde staat als op de standenstaat met zijn gilden en privileges. Traditioneel wordt in de idee van de democratische rechtsstaat aan de wet dan ook de betekenis toegekend om de overheidsmacht aan het recht te binden. Hiertoe werd de wetgevende functie onderscheiden van de rechterlijke en uitvoerende functies en werd de wetgever geacht het overheidshandelen dwingend te bepalen. Deze gedachtengang is ten onzent terug te vinden in het beginsel van de wetmatigheid van het bestuur, dat voor ieder overheidsoptreden dat de burger verplichtingen oplegt, een grondslag in de formele wet eist. In de huidige tijd zou dit idealiter betekenen dat de wet, democratisch vastgesteld en omgeven met waarborgen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, het overheidsbeleid richting moet geven en aan beperkingen dient te binden.

Het wetmatigheidsbeginsel is evenwel tot stand gekomen in een tijd waarin aan de overheid nog zo een terughoudende taak werd toegekend dat over haar verhouding tot de burgers in termen van ge- en verboden kon worden gedacht en dat regeling hiervan in overzichtelijke wetgeving voor doenlijk werd gehouden. Hoewel het beginsel nog steeds een uitgangspunt van onze staatsordening vormt, is de feitelijke betekenis ervan behoorlijk uitgehold met de wijzigingen die hebben plaatsgevonden in de aard en omvang van de overheidstaak. Dit heeft er mede toe geleid dat wet en recht in het bestuursrecht zich langs verschillende sporen zijn gaan ontwikkelen.

Hierna worden een aantal ontwikkelingen beschreven waardoor het

bestuur over een grote vrijheid ten opzichte van de wet is gaan beschikken. De complexiteit van de moderne overheidstaak en het steeds zwaardere accent dat op de bestuurlijke functie is gelegd, heeft er voorts toe bijgedragen dat deze de politiek-wetgevende functie welhaast is gaan overvleugelen en dat het denken in termen van bestuurlijke vrijheid zich ook hier is gaan vestigen.

Het huidige streven om tot planning te komen neemt de vrijheden die aan bestuur en wetgever worden toegedacht, tot uitgangspunt, alsof de vraag hoe hiermee moet worden omgegaan een op zichzelf staand probleem betreft dat door een plannende overheid eenzijdig zou kunnen worden opgelost. Hierbij bestaat de neiging om het rechtsstelsel primair te begrijpen vanuit de door de overheid uitgevaardigde wetten en besluiten en het recht aldus te zien als een middel dat vrijelijk door de overheid kan worden aangewend om in de maatschappij bepaalde doeleinden te bereiken. Deze houding is begrijpelijk in zoverre dat mensen soms geneigd zijn zich te identificeren met de positie die ze bekleden en hun perspectief hierdoor te laten tekenen. Gesteld voor concrete bestuursproblemen, mag het voor politici en ambtenaren dan inderdaad zo lijken dat de overheid kan beschikken over het recht; bij verbreding van het perspectief blijkt dit allerminst het geval.

In paragraaf 5.4 wordt aandacht geschonken aan een aantal ontwikkelingen in de bestuursrechtelijke praktijk die het bovenstaande sterk relativeren. Naarmate de wet minder houvast is gaan bieden voor het beoordelen van de rechtmatigheid van bestuurshandelingen, is de rechtspraak — die toch al tot een minder mechanische uitlegging van de wet moest komen om maatschappelijk aanvaardbare beslissingen te kunnen blijven nemen — er steeds meer toe moeten overgaan zelfstandig aan de rechtsontwikkeling gestalte te geven. Kennisneming van deze ontwikkelingen leert dat er van bestuurlijke vrijheid in juridische zin nauwelijks kan worden gesproken. In verband met planning betekent dit dat men alleen kan uitgaan van een autonome stuurpositie van de overheid wanneer men sterk van de praktijk abstraheert. Een behandeling van het vraagstuk van planning en recht, die hieraan niet mank wil gaan, vergt dan ook een perspectief waarin de ontwikkelingen rond de wetgeving en die in de rechtspraktijk, in hun onderlinge samenhang kunnen worden gezien.

5.3.2 Eerst worden echter enkele algemene ontwikkelingen rond de wetgeving besproken. Deze hangen sterk samen met het feit dat het overheidshandelen vanaf het begin van deze eeuw steeds meer in het teken is komen te staan van het ingrijpen in de maatschappelijke ontwikkeling. Vergeleken met de negentiende-eeuwse situatie betekende dit een belangrijke wijziging van de rol van de wetgever. Koopmans heeft deze verandering getypeerd met de trefwoorden: codificatie en modificatie. De wetgever wordt niet meer geacht alleen het al in de maatschappelijke praktijk levende recht te codificeren, maar hij gaat ook modifierend in die praktijk ingrijpen. De wet heeft hierdoor veel sterker het stempel van een politieke handeling gekregen: in plaats van een kristalliserende krijgt hij een richtingbepalende functie. Dusdoende beïnvloedt de wetgever tevens de richting waarin het totale waardenpatroon van de samenleving zich ontwikkelt. Daarbij wijst Koopmans erop:

'dat de roep om het algemeen kiesrecht in ons land, en in de ons omringende landen, uitging van bevolkingsgroepen die geen reden hadden met de bestaande samenleving bijzonder content te zijn. Zodra zij het kiesrecht deelachtig werden, maakten zij zich op om met behulp van de daardoor verkregen macht tot verbetering of reorganisatie van die samenleving te komen. Dat de eerste belangrijke uitbreiding van het kiesrecht in Nederland gevolgd werd door de eerste maatregelen op het gebied van de leerplicht, de volkswoningbouw en de sociale verzekering is in dit opzicht even symbolisch als de coincidentie die ten naaste bij aanwezig was tussen de invoering van het algemeen kiesrecht, van de

eerste ouderdomsvoorzieningen en van de achturige werkdag¹⁸.

Hierbij kunnen twee kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste kan worden opgemerkt dat de uitbreiding van het kiesrecht als oorzaak van de door Koopmans genoemde wettelijke maatregelen, niet los kan worden gezien van de politieke situatie in het Europa aan het eind van de Eerste Wereldoorlog, van ontwikkelingen in de industrie en in de internationale concurrentieverhoudingen. Dat bijvoorbeeld onze handelspartners al verder gevorderd waren met de ontwikkeling van de sociale zekerheid, maakte het voor Nederland gemakkelijker op deze weg ook stappen te zetten.

Ten tweede is het natuurlijk zo dat de waarden, met het oog waarop de wetgever richting wil geven aan de maatschappelijke ontwikkeling, niet alleen aan de maatschappij worden opgelegd, maar hier ook uit voortkomen. Het feit dat deze waarden niet algemeen gedragen worden, accentueert alleen maar het politieke karakter van het wetgevingsproces. Men mag er immers gevoeglijk van uitgaan dat ook voor de invoering van het algemeen kiesrecht wetgeving niet slechts de neerslag was van de in de maatschappij levende waarden.

Het lijkt er dan ook op dat zogenaamde codificerende wetgeving vooral tot stand kwam onder invloed van de machtsverhoudingen in de negentiende-eeuwse maatschappij. Toen deze zich met de democratisering van het staatsleven wijzigden, leidde dit er niet zozeer toe dat de wetgever voor het eerst ging ingrijpen, als wel dat de wetgeving uitdrukking ging geven aan de veranderende maatschappelijke verhoudingen. Zo gezien is de caesuur tussen codificatie en modificatie wat minder scherp: ook in de negentiende eeuw was de wet een politieke wilsuiting.

5.3.3 De wijziging van de maatschappelijke verhoudingen, door het opkomen van representatieve parlementaire meerderheden als machtsfactor, heeft het klassieke beeld van de democratische rechtsstaat ingrijpend veranderd. Ook al is de idee van de machtenscheiding in Nederland nooit helemaal consequent doorgevoerd, toch gaf de opzet van ons stelsel wetgever, rechter en executieve elk hun eigen plaats. Dit beeld is nu grondig gewijzigd. Enerzijds is er een verschuiving opgetreden van regelgeving naar bestuursdaden; anderzijds is de administratie zelf een steeds belangrijker regelgever geworden, terwijl de formele wetgever haar daartoe vaak slechts machtigt. Koopmans constateert in 1970: 'het wetgevend orgaan participeert in de beleidsvoorbereiding, verschaft het juridisch kader voor de beleidsvoering en executeert mede een reeds vaststaand beleidsprogram; de executieve voert en vormt het beleid en is daarmee in de eigenlijke zin des woords 'wet-gever' geworden'¹⁹.

De paradox doet zich voor dat de wetgever door zijn veranderingsgerichte opstelling in maatschappelijk opzicht veel belangrijker is geworden, maar dat zijn betekenis als staatsmacht en als rechtsvormer lijkt te zijn afgenomen. Sinds 1970 heeft de uitvoerende macht — waaronder in dit verband wordt verstaan het bestuur onder leiding en verantwoordelijkheid van de regering — alleen nog maar aan gewicht gewonnen, zelfs zodanig dat het bestuurlijke denken het politieke en juridische lijkt te overvleugelen. De wet geeft steeds minder richting aan de uiteindelijke bestuurshandelingen en biedt ook minder mogelijkheden om ze op hun rechtmatigheid te beoordelen. Bovendien laat de wetgever soms zelfs geheel verstek gaan. Bij de gegroeide handelingsvrijheid van het bestuur komt het ook steeds meer voor dat bestuursorganen beleidsbepalende besluiten nemen die soms wel, zoals sommige planfiguren, maar vaak ook niet op de wet steunen.

Deze ontwikkelingen hebben vergaande consequenties, niet alleen

¹⁸ T. Koopmans, 'De rol van de wetgever', in: *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle, Tjeenk Wilink, 1970, blz. 223.

¹⁹ *Ibid.*, blz. 230.

voor het bepalen en bewaken van de koers die het bestuur maatschappelijk gezien vaart, maar ook voor de burger, die in zijn individuele rechtssfeer met het bestuur te maken heeft. De waarde die aan het wetmatigheidsbeginsel moet worden gehecht, is er niet minder op geworden. Maar de feitelijke betekenis ervan voor de bestuurspraktijk is, vergeleken met de rol die het in het klassieke ideaal-beeld lijkt te spelen, aanmerkelijk uitgehold. Ook de rechter kan hierdoor in een moeilijk parket worden gebracht, al is wat zijn onafhankelijkheid betreft niet aan de machtenscheiding getornd.

5.3.4 Voor de politiek hebben deze ontwikkelingen ertoe geleid dat het accent minder op de mede-wetgevende en meer op de controlerende taak van het parlement is komen te liggen. De klachten over het functioneren van deze controle, juist ook op het voorgenomen beleid van de regering, zijn genoegzaam bekend en behoeven hier niet te worden herhaald. Maar ook wanneer de politieke besluiten wel in wetgeving worden neergelegd, wil dit nog niet zeggen dat de volksvertegenwoordiging hierbij een doorslaggevende rol speelt. Dit ondanks het feit dat de wetgevingsprocedure het parlement in een relatief sterke positie plaatst ten opzichte van de regering. Bestuursorganen hebben immers een zeer groot aandeel in de wijze waarop formele wetgeving tot stand komt.

Wetgeving is het gezamenlijk produkt van regering en Staten-Generaal. Hoewel ook de Tweede Kamer het recht van initiatief heeft, worden verreweg de meeste wetsontwerpen op de departementen voorbereid en door de regering ingediend. De departementale voorbereiding bepaalt in sterke mate de inhoud van de uiteindelijke wetgeving. De vraag wanneer een wetsontwerp in overweging wordt genomen, hangt vooral af van de bestuursproblemen zoals deze op de departementen worden gezien. Weliswaar behoort de politieke prioriteitenstelling van het zittende kabinet bepalend te zijn voor de te maken keuzen, maar dan nog is de bestuurlijke optiek van de betrokken ambtenaren van grote invloed op de voorgestelde regeling. Wordt een wetsontwerp ingediend, dan is dit tot op grote hoogte bepalend voor de uiteindelijke wet. Want hoewel de Tweede Kamer bij amendement menige, ook ingrijpende, wijziging aanbrengt en de opstellers van wetten rekening houden met de 'haalbaarheid' in de Kamer, blijft de eerste opzet van een wetsontwerp in de meeste gevallen richtinggevend.

Dit overwicht van regering en departementen lijkt te groeien met de toename in omvang en ingewikkeldheid van de wetgeving en met de hiermee gepaard gaande groei van het ambtelijk apparaat dat met de voorbereiding van wetgeving is belast. Daartegenover staat nauwelijks een vergroting van de parlementaire capaciteit om wetsontwerpen te behandelen. De activiteiten die in het kader van de politieke controletaak van het parlement worden verricht, nemen zoveel tijd en energie dat maar een beperkte ruimte voor de vervulling van de mede-wetgevende taak beschikbaar is. Zeker bij meer ingewikkelde ontwerpen is de deskundigheid van parlementariërs vaak ontoereikend, terwijl de juridische en inhoudelijke ondersteuning van hun werk maar beperkt is. In dit verband wordt er wel voor gepleit dat wetgevingsvraagstukken meer parlementaire belangstelling zouden genieten en dat dit door zou werken in de prioriteit die politieke partijen hieraan toekennen bij de kandidaatstelling van Kamerleden²⁰.

Een en ander moet welhaast resulteren in een sterke positie van de regering en de departementale organisatie in verhouding tot die van het parlement. Dit betekent dat bestuursorganen, met name de ministers wier positie en bevoegdheden in de wet worden geregeld, ook wat de formele wetgeving aangaat een belangrijke en veelal overwegende rol spelen.

²⁰ C.H.F. Polak, Hulp voor de wetgever (openingsrede voor de jaarvergadering van de Nederlandse Juristenvereniging op 18 juni 1976), *Nederlands Juristenblad*, 17 juli 1976, 51 jaargang afl. 27, blz. 909-913.

5.3.5 In de klassieke wetmatigheidsgedachte is de formele wetgever de eerst aangewezen om de verhouding tussen burgers en bestuur te regelen. In de huidige praktijk laat hij evenwel het stellen van 'nadere regels' op grote schaal over aan lagere 'wetgevers', die, teruggekeerd in hun rol van bestuurders, vaak tevens belast zijn met de toepassing ervan. Terwijl dit vroeger tot de 'uitvoering' werd gerekend, wordt dit verschijnsel tegenwoordig meestal aangeduid als delegatie van wetgeving. Omdat delegatie duidt op de overdracht van een eigen bevoegdheid aan een ander orgaan, is deze aanduiding overigens strikt genomen alleen juist wanneer het onderwerpen betreft die tot de grondwettelijke bevoegdheden van de formele wetgever behoren.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt toelaatbaar gevonden, tenzij uit de regels waarop de bevoegdheid berust, blijkt dat het aangewezen orgaan niet mag delegeren. Zo wordt aangenomen dat delegatie door de wetgever aan de Kroon in beginsel is geoorloofd voor zover de Grondwet regeling bij de wet niet voorschrijft of veronderstelt (bijv. wanneer een wet is voorgeschreven om de bevoegdheden van de Kroon te beperken of een waarborg te bieden tegen inbreuken op de grondrechten).

Delegatie van regelgevende bevoegdheid is echter niet beperkt tot die van de wetgever aan de Kroon, tot vaststelling van algemene maatregelen van bestuur. Op rijksniveau komt ook gedelegeerde regelstelling door de ministers regelmatig voor. Deze ministeriële verordeningen volgen een lichtere totstandkomingsprocedure dan de algemene maatregelen van bestuur. De Raad van State behoeft niet te worden gehoord, ze behoeven de Ministerraad niet te passeren en plaatsing in het Staatsblad is niet voorgeschreven. Ook wanneer de wet daartoe niet uitdrukkelijk machtigt, kan delegatie van regelingsbevoegdheid soms geoorloofd zijn. Als voorwaarde wordt dan gesteld dat dit geen blanco-delegatie is — het delegerend orgaan moet zelf de basisregels vaststellen — en dat de overgedragen bevoegdheid past in de normale taak van het aangewezen orgaan²¹.

Delegatie van wetgeving betreft steeds minder de technische uitwerking op ondergeschikte punten. Raam- en kaderwetten, waarin de formele wet vaak niet veel meer dan enkele algemene bepalingen bevat en voornamelijk de te volgen procedures regelt, zijn normaal geworden. De vaststelling van de materiële normen is overgelaten aan het bestuur zelf.

Door deze ontwikkelingen kenmerkt de huidige structuur van het bestuursrecht zich door zijn 'gelede normstelling': de toepasselijke regels kunnen niet zomaar in de wet worden gevonden, maar moeten worden opgespoord in een combinatie van met elkaar samenhangende regelingen van verschillende orde (bijv. wet — algemene maatregel van bestuur — ministeriële verordening)²². De ingewikkeldheid van de wetgeving neemt verder toe, omdat de praktijk een veelheid van zulke regelbestanden laat zien. Die kunnen gemakkelijk uiteenlopen, zodat er overlappingsen en tegenstrijdigheden ontstaan die niet per se voortvloeien uit de geregelde onderwerpen, maar wel de duidelijkheid en toegankelijkheid ervan verminderen. Omdat deze problemen ten dele te maken hebben met per departement verschillende benaderingen van de wetgeving, wordt wel gesproken van de 'veertien wetsfamilies'²³.

Van groot belang is vooral dat gedelegeerde wetgeving betekent dat het bestuur de regels voor het eigen handelen kan vaststellen en dit op een wijze die, behoudens strijd met hogere regelingen, ten overstaan van de rechter welhaast onaantastbaar is. Voor de burger kan het recht hierdoor inboeten aan de onpartijdigheid die hij ervan verwacht en wordt het bestuur 'wetgever in eigen zaak'. Bij het opleggen van allerlei ver-

²¹ Bijvoorbeeld HR 26 november 1957, N.J. 1958, 53 (Vervoer ontplofbare stoffen).

²² H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van administratief recht*, bewerkt door W. Konijnenbelt, derde druk, 's-Gravenhage, VUGA, 1976, blz. 34-35.

²³ 'De veertien wetsfamilies', *Verslag van de IBW-studiedag opgedragen aan S.O. van Poelje*, Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1977.

plichtingen is het immers licht geneigd het eigen gerief voorop te stellen²⁴. Ook uit een oogpunt van rechtszekerheid kan gedelegeerde wetgeving bezwaren oproepen: zij komt niet in openbare behandeling tot stand en aan de voorbereiding ervan behoeft geen bekendheid te zijn gegeven.

5.3.6 Het bestuur speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van formele wetgeving, terwijl regelgeving door bestuursorganen in gedelegeerde wetgeving een grote vlucht heeft genomen. Aldus heeft het bestuur een aanmerkelijke invloed gekregen op de regels die het eigen handelen moeten beheersen en dus ook op de bevoegdheden die het zelf kan uitoefenen. De eigenlijke taak van het bestuur ligt echter in het handelen. In de klassieke wetmatigheidsgedachte wordt het bestuurshandelen primair geacht uitvoering van de wet te zijn. Deze zou 'voor zich zelf spreken' zodat iedereen zou weten waar hij aan toe is. Het bestuursoptreden zou vooral incidenteel zijn en gericht op de individuele burger. Deze zou alleen tot iets kunnen worden verplicht wanneer het bestuur zich, zo nodig ten overstaan van een onafhankelijke rechter, kon beroepen op een wettelijk voorschrift dat daartoe de bevoegdheid verleende en dat omschreef wanneer en hoe gehandeld kon worden. Voor andersoortig bestuurshandelen behoefte in deze gedachtengang eigenlijk geen plaats te worden ingeruimd.

Van deze gedachtengang is in de huidige bestuurspraktijk niet veel meer te herkennen. Thans zien we een bestuur dat op grote schaal orderende, regulerende, herverdelende en stimulerende taken uitvoert en dat ook zelf actief aan het sociaal-economisch verkeer deelneemt. Het bestuur voert bijvoorbeeld een milieubeleid met behulp van vergunningen en heffingen, kent investeringspremies toe aan bedrijven en subsidieert kinderdagverblijven. Het sluit contracten af met projectontwikkelaars en met de Gasunie, geeft gronden uit in erfpacht en verzorgt het openbaar vervoer. Bij het verrichten van de meeste van deze handelingen heeft het bestuur een grote vrijheid, omdat de wetgeving ter zake het een grote armslag laat of zelfs geheel en al ontbreekt.

Dit laatste hangt samen met het feit dat het wetmatigheidsbeginsel in de huidige bestuurlijke context een beperkte strekking heeft. Naar gangbare opvattingen heeft het beginsel in het bestuursrecht de strekking dat al het bestuurshandelen waaruit verplichtingen voor de burgers voortvloeien, een grondslag in de formele wet behoeft, rechtstreeks of via hierop berustende voorschriften. Voor het optreden van de overheid als contractant of als eigenaar (bijv. van gronden) is een bijzondere publiekrechtelijke regeling daarom geen vereiste. Hoewel het voor het gevoel van de burger duidelijk de overheid is waar hij mee te maken heeft — men denke bijvoorbeeld aan de openbare nutsbedrijven — zijn hier toch de gewone regels van het burgerlijk recht beslissend. Dit geldt ook voor het bestuurshandelen van puur feitelijke aard (bijv. de aanleg van een weg); zo moet een burger die daarvan schade ondervindt, een vordering uit onrechtmatige daad instellen. Al zal de burgerlijke rechter vaak wel gewicht toekennen aan het feit dat één van de partijen met overheidsmacht en verantwoordelijkheid is bekleed, toch laat deze situatie het bestuur een grote vrijheid.

5.3.7 Het optreden van het bestuur ten opzichte van de burger wordt in de publiekrechtelijke sfeer in beginsel gekenmerkt door bestuurshandelingen die als beschikkingen worden aangeduid. Op het overeenkomstig het wetmatigheidsbeginsel bestaande verband tussen wettelijke regel, inhoudende een omschrijving van de bestuursbevoegdheid, enerzijds en beschikking, de bestuurshandeling in het concrete geval, anderzijds, is het traditionele begrippenapparaat van het bestuursrecht

²⁴ A.M. Donner, 'Wetgeving en rechtspraak', *Bestuurswetenschappen*, juli/augustus 1980, 34e jaargang, nr. 4, blz. 227.

gebouwd. Het moderne bestuursrecht kan echter steeds minder uit een dergelijk simpel verband worden begrepen.

Beschikkingen berusten in principe op de wet, hetzij omdat de burgers verplichtingen zijn opgelegd, die veelal worden gehandhaafd met een strafsancie, hetzij om redenen van rechtszekerheid en opportuniteit. De wettelijke regeling kan vaag zijn, omdat het de wetgever niet goed mogelijk was om in abstracto precies de omstandigheden te beschrijven waaronder de beschikking moet worden genomen. Zolang het betrokken voorschrift er echter toch toe strekt die omstandigheden dwingend te bepalen, blijft de gebondenheid van het bestuur in stand en kan de rechter er bij wijze van interpretatie op toezien dat het bestuur de door de wetgever getrokken grenzen in acht neemt.

Naast deze gebonden bevoegdheden staan echter de vrije bevoegdheden van het bestuur. De voorschriften, veelal krachtens delegatie tot stand gekomen, waar zij op berusten, zijn dan zo vaag en ruim gesteld dat zij de bestuurder een eigen beleidsruimte laten. De wetgever heeft hier niet alleen de omstandigheden waaronder tot handelen moet worden overgegaan niet goed kunnen omschrijven, maar hij heeft ze ook niet kunnen of willen bepalen. Kent de wet het bestuur zo een discretionaire bevoegdheid toe, dan kan de rechter de 'im freien Ermessen' genomen beschikking niet volledig toetsen aan de wet. Hij moet de aan het bestuur toegekende beleidsvrijheid — die bijvoorbeeld kan blijken uit formuleringen als 'het bestuursorgaan kan', 'in het algemeen belang', 'naar het oordeel van' of 'behoudens bijzondere gevallen' — respecteren. Bovendien kan de burger lang niet altijd de hulp van een onafhankelijke rechter inroepen, maar moet hij vaak de door de wet aangegeven weg van het administratief beroep bewandelen: hij moet zijn geschil voorleggen aan een hoger bestuursorgaan, bijvoorbeeld de Kroon of Gedeputeerde Staten. Een belangrijk verschil tussen vrije en gebonden beschikkingen is verder dat het bestuur bijvoorbeeld aan een in vrijheid af te geven vergunning gemakkelijker verplichtende voorwaarden kan verbinden en dat het die onder omstandigheden ook kan intrekken: de bestuurder had de vergunning immers ook mogen weigeren. In veel moderne bestuurswetten wordt aldus een algemeen verbod gesteld op een op zich zelf onschuldige gedraging, met het oogmerk om er in concrete gevallen ontheffing van te kunnen verlenen. Omdat dit vaak gepaard gaat met eveneens in concreto vast te stellen voorschriften krijgt het bestuur zo een grote machtspositie.

Een vorm van bestuurshandelen waarbij aan het bestuur zo mogelijk nog meer beleidsvrijheid toevalt, is het verlenen van subsidies. Omdat dit geldt als begunstigend bestuurshandelen valt dit geheel buiten de reikwijdte van het wetmatigheidsbeginsel. Op sommige beleidsterreinen zijn wel wettelijke regelingen getroffen (bijv. de financiering van het lager onderwijs of de verlening van bijstand). Vaak echter heeft de wetgever in het geheel geen regels gesteld (bijv. bij de steunverlening aan bedrijven) en is er alleen maar sprake van een begrotingspost; rechten kan de burger hier niet aan ontlenen. Subsidieverlening geldt als een vorm van begunstigend bestuur, maar meestal is dit slechts schijn omdat er voorschriften aan worden verbonden. Omdat deze een bepaald gedrag van de gesubsidieerde verlangen en voorschriften bij herhaling plegen te worden gesteld, terwijl de burgers steeds afhankelijker worden van subsidies, krijgen ze feitelijk een zelfde regulerende werking als wel op de wet gebaseerd bestuur: wil men de voorschriften niet aanvaarden dan wordt immers geen subsidie verkregen. Bestuurshandelingen als subsidies en vergunningen zijn kenmerkend voor het hedendaagse overheidsoptreden. Beide bestuursvormen strekken tot regulering door de overheid, maar uit de wet kan de burger nauwelijks meer aflezen waar hij zich aan heeft te houden.

5.3.8 De burger moet het dus vaak stellen zonder de rechtszekerheid en de overige waarborgen die de wet hem biedt, maar dit wil nog niet zeggen dat hij helemaal niet meer weet waar hij aan toe is. Waar algemeen

verbindende voorschriften het bestuurshandelen onvoldoende bepalen of gewoonweg ontbreken, heeft het bestuur een vrije beleidsruimte die het zelf kan invullen. Van belang hiervoor zijn tal van besluiten die binnen het bestuurlijk apparaat tot stand komen. Men denke aan de normen die worden gehanteerd bij de goedkeuring van besluiten van lagere bestuursorganen en aan de instructies die worden gegeven aan ambtenaren en gedeconcentreerde diensten, zoals ministeriële circulaire, aanwijzingen, interpretatie-opvattingen en dergelijke. Dergelijke vormen van beleidsbepaling door het bestuur zelf kunnen ook naar buiten toe bekend raken (bijv. in folders of toelichtingen bij aanvraagformulieren) zodat belanghebbende burgers zich erop gaan richten.

Soms ook worden dergelijke richtlijnen voor beleid uitdrukkelijk met het oog op die externe werking gemaakt en geformuleerd in de vorm van regels waaraan algemene bekendheid wordt gegeven, bijvoorbeeld door ze in de Staatscourant te publiceren. In dit verband wordt wel gesproken van 'pseudo-wetgeving'²⁵. Dit begrip doelt op regelstelling door het bestuur zonder dat deze steunt op een regelgevende bevoegdheid die herleid kan worden tot Grondwet of wet. Het verschijnsel doet zich op zeer uiteenlopende gebieden voor, bijvoorbeeld dat van de belastingheffing, de beoordeling van verzoeken tot naamswijziging of de subsidiëring van beeldende kunstenaars. Dergelijke beleidsregels worden door de Hoge Raad niet behandeld als 'recht' in de zin van art. 99 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie: de uitlegging ervan behoort tot de door de lagere rechter vast te stellen feiten in het geschil en is niet vatbaar voor cassatie²⁶. In de klassieke wetmatigheidsgedachte is voor zulke door het bestuur op eigen gezag vastgestelde beleidsregels geen plaats. Maar in de praktijk van het moderne bestuur vervult pseudo-wetgeving welhaast dezelfde functie als een regulier algemeen verbindend voorschrift; de burger merkt pas dat het dit niet is wanneer het tot interventie van de rechter komt.

Invulling van de bestuurlijke beleidsruimte vindt ook op tal van andere manieren plaats. Het gaat dan veelal om besluiten die slecht passen in de tweedeling tussen regel en beschikking, waar de wetmatigheidsgedachte van uitgaat en waar de traditionele bestuursrechtelijke theorie op is gebaseerd.

In een aantal gevallen berusten dergelijke besluiten die een zekere beleidsbepaling beogen, op een wettelijke regeling. Dit hoeft nog niet te betekenen dat aan die besluiten ook directe rechtsgevolgen voor de burger zijn verbonden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Indicatief Meerdere jarenprogramma Luchtverontreiniging en voor het Streekplan. Beleidsbepalende besluiten als de aanwijzing van een natuurgebied, de vaststelling van een scholenplan of van een gemeentelijk bestemmingsplan hebben daarentegen wel rechtsgevolgen. Bij deze laatste planfiguur in juridische zin zijn dit onder meer de verplichting om de bestemming van gronden en opstellen te respecteren, de bijbehorende gebruiksvoorschriften na te leven, de koppeling met het al dan niet afgeven van bouw- en aanlegvergunningen en de mogelijkheid van onteigening. Vooral het bestemmingsplan heeft als referentiekader gefungeerd in het denken over het rechtskarakter van de planfiguur. Zo is wel verdedigd dat het gaat om een beschikking dan wel een bundel van beschikkingen²⁷, om een regeling²⁸, om een combinatie van beide²⁹, of om een rechtsfiguur sui generis³⁰.

²⁵ J. van der Hoeven, *Pseudo-wetgeving*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1965.

²⁶ Bijvoorbeeld HR 25 april 1969, NJ 303 (Pluvierarrest).

²⁷ H.D. van Wijk, *De norm is per definitie abstract. Met een toegift: het plan*, Deventer, Kluwer, 1971 en J. Bultuis, *Het plan in het openbaar bestuur*, VAR-geschrift LIX; Haarlem, Tjeenk Willink, 1967.

²⁸ N.S.J. Koeman, *Bestemmingsplan en privaatrecht*, Deventer, Kluwer, 1974.

²⁹ Naar aanleiding van HR 7 november 1973, NJ 1974, 141 waarin werd uitgemaakt dat de gebruiksvoorschriften bij een bestemmingsplan 'recht' vormen in de zin van art. 99 Wet RO.

³⁰ A.D. Belinfante, *Het plan als administratiefrechtelijke rechtsfiguur*, Deventer, 1966 en P. de Haan c.s., *op. cit.*, blz. 155.

Bestuursbesluiten waarin een beleid wordt bepaald, treffen we ook in de buitenwettelijke sfeer aan. Soms zijn ze dan weer verweven met pseudo-wettelijke regelingen zoals de verbeterings- en herindelingsplannen die zijn opgesteld in gemeenten waarop de interim-saldoregeling van toepassing is verklaard, die vooruitloopt op een wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Ook de figuur van de beleidsnota moet in dit verband worden genoemd. Hoewel hierin ook besluiten kunnen voorkomen over het verrichten van concrete bestuurshandelingen, gaat het bij beleidsnota's toch meestal om stukken waarin voornemens worden ontwikkeld omtrent de algemene richting van beleid en waarin de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen wordt belicht.

Hoewel het verschijnsel van de beleidsnota op alle bestuursniveaus opgang doet, heeft het bij de rijksoverheid enige tijd zulk een gewicht gekregen dat wel wordt gesproken van 'regeren per nota'. Niet alleen wordt bij het nemen van beslissingen in de vorm van nota's wetgevingsprocedure omzeild, maar wanneer ze tevens als coördinatie-instrument worden gebruikt draagt dit ook bij tot een inhoud van de nota's die het verkeer tussen regering en parlement verbestuurlijken. Het parlement raakt immers betrokken bij overleg- en onderhandelingsituaties tussen de verschillende departementen. Regeringsnota's leiden aldus eerder tot een beperking van handelingmogelijkheden waarbij het parlement gecommiteerd raakt aan intern-bestuurlijke afwegingen, dan tot een verruiming hiervan. Van dit laatste zou sprake kunnen zijn indien de nota's een lange-termijnperspectief zouden bieden dat uitlokt tot een politieke standpuntbepaling om de grenzen van het beleid te verleggen.

5.4 Ontwikkelingen in de bestuursrechtelijke praktijk

5.4.1 Tot dusverre is slechts sprake geweest van de ontwikkelingen in de verhouding tussen wetgever en bestuur. Wat in deze verhouding heeft plaatsgevonden mag echter niet op zichzelf worden beschouwd, maar moet in samenhang worden gezien met de ontwikkelingen in de rechtspraak die hierdoor in gang zijn gezet.

Van belang hierbij is dat het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming tegen bestuursdaden in beginsel is gebaseerd op een aantal afzonderlijke administratieve rechts- en beroepsgangen. Zo zijn er verschillende rechtsprekende colleges met een beperkte jurisdictie in geschillen aangaande sociale verzekeringen, ambtenarenzaken, belastingen en economische aangelegenheden. Daarnaast is er de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, de jongste loot aan de tak van de administratieve rechtspraak die, zoals hieronder naar voren zal komen, een grote invloed uitoefent op de ontwikkeling van het algemeen bestuursrecht. Aan de Afdeling Rechtspraak is in de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (Wet-AROB) van 1975 een algemeen-aanvullende bevoegdheid toegekend in geschillen over bestuursbeslissingen met een publiekrechtelijk karakter, voor zover de beslechting hiervan niet uitdrukkelijk aan andere organen is opgedragen.

Onder deze laatste uitzondering in de competentie van de Afdeling Rechtspraak valt ook het administratieve beroep, dat zich niet voor een onafhankelijke rechter, maar binnen de bestuurskolom afspeelt. Dientengevolge kunnen hier behalve rechtmatigheidscriteria ook beleidsoverwegingen aan de orde komen. In dit verband moet vooral het beroep op de Kroon worden genoemd, dat zich afspeelt voor de Afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State, adviserend aan de minister, die een, eventueel afwijkende, eindbeslissing neemt. Tot slot is ook de burgerlijke rechter van belang voor de bescherming tegen het optreden van de overheid als contractant en als eigenaar en tegen andere overheidsdaden waarvan de civielrechtelijke rechtmatigheid kan worden betwist.

Uit de schets van wat er in en rond de wetgeving heeft plaatsgevonden is duidelijk geworden dat het verband tussen wettelijk voor-

schrift en bestuurshandeling in het concrete geval, nogal indirect is geworden en in een aantal gevallen geheel ontbreekt. Zoals hieronder, met name aan de hand van de AROB-rechtspraak, uiteen zal worden gezet, wordt de rechtsbescherming die tegen het bestuursoptreden kan worden verkregen, hierdoor ingrijpend beïnvloed. Een eerste ontwikkeling betreft de criteria aan de hand waarvan de rechter het bestuursoptreden beoordeelt, nu wettelijke voorschriften hem hiervoor steeds minder houvast bieden. Een tweede ontwikkeling heeft betrekking op de nieuwe antwoorden die moeten worden gevonden op een centrale vraag in het Nederlandse bestuursrecht: tegen welke bestuurshandelingen kan beroep worden ingesteld bij de administratieve rechter? Een rol hierbij speelt dat door de opkomst van discretionaire bevoegdheden steeds meer accent is komen te liggen op het tussengebied tussen wet en beschikking.

5.4.2 Wanneer de wet beleidsvrijheid toekent aan het bestuur, of wanneer het daarover beschikt omdat het besluiten neemt die in het geheel niet door wettelijke voorschriften worden bestreken, wil dit nog niet zeggen dat het bestuurshandelen ook geheel buiten het bereik van juridische maatstaven valt. Het geheel of gedeeltelijk ontbreken van wettelijke regels waaraan bestuurshandelingen kunnen worden getoetst, heeft vooral in de laatste decennia een zekere compensatie gekregen door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die zijn ontwikkeld in rechtspraak en literatuur. Algemeen worden ze thans als rechtsbeginselen erkend; ook door de wetgever zoals blijkt uit de opnemingen ervan in de Wet Administratieve Rechtspraak Bedrijfsorganisatie van 1954 (Wet-ARBO), de Wet Beroep Administratieve Beschikkingen van 1963 (Wet-BAB) en in de reeds genoemde Wet-AROB die in 1976 voor de Wet-BAB in de plaats kwam.

Krachtens de Wet-AROB kan bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, behalve op grond van strijdigheid van de beschikking met een algemeen verbindend voorschrift, ook beroep worden ingesteld ter zake dat het administratief orgaan:

- bij het geven van de beschikking van zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel gebruik heeft gemaakt dan tot de doeleinden, waartoe die bevoegdheid gegeven is;
- bij het afwegen van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beschikking heeft kunnen komen;
- anderszins heeft beschikt in strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur.

Uit het woord 'anderszins' in de derde categorie blijkt dat het ook bij de eerstgenoemde beroepsgronden om algemene beginselen van behoorlijk bestuur gaat. De wetgever heeft geen dwingende opsomming willen geven van deze, zeker ten tijde van de eerste formulering ervan, nog volop in ontwikkeling zijnde beginselen. Wel heeft hij twee beginselen apart genoemd die door de burgerlijke rechter al wat meer uitgekristalliseerd waren.

Het eerstgenoemde criterium, meestal aangeduid als het verbod van détournement de pouvoir of als het beginsel van de zuiverheid van oogmerk wordt ondanks zijn lange geschiedenis — het komt al voor in de Keurenwet van 1895: art. 10 — niet erg veel gebruikt³¹. Als variant ervan wordt wel genoemd het verbod van détournement de procedure: het hanteren van een voor het doel ongeschikte procedure waardoor waarborgen van burgers worden gefrustreerd³². Hiermee is weer verwant het beginsel van fair play: de overheid mag de burger niet de mogelijkheid

³¹ Een voorbeeld is te vinden in Afdeling Rechtspraak RvS 20 augustus 1979, tB/S III, 136, waarin de weigering van een bouwvergunning op grond van welstandsbepalingen wordt vernietigd omdat deze bepalingen niet strekken tot het behoud van bouwwerken in hun oorspronkelijke staat om cultuurhistorische redenen.

³² Een voorbeeld uit de civiele jurisprudentie is te vinden in HR 29 maart 1974, NJ 344 (Westerzijdeveld).

ontnemen voor zijn belang op te komen door een overigens formeel correcte handelwijze. In de AROB-rechtspraak komt men beide laatste varianten vooral tegen in het kader van de zorgvuldigheidstoetsing³³.

Belangrijker is de tweede vorm van beginselschending, ook wel bekend als het willekeur-criterium, waarvan de formulering is ontleend aan een arrest van de Hoge Raad van 1949³⁴. Wanneer de wet de belangenwaardering die aan een bestuurshandeling ten grondslag moet liggen aan het beleid van de administratie heeft overgelaten, mag de rechter tussenbeide komen indien het besluit als een daad van willekeur valt aan te merken; dat wil zeggen, indien moet worden aangenomen dat het overheidsorgaan bij afweging van de in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet tot de bestuurshandeling heeft kunnen komen en dus afweging van die belangen geacht moet worden niet te hebben plaatsgehad. Een dergelijke constructie laat de bestuurder de nodige beleidsruimte, maar stelt wél een uiterste grens: er is, zo wordt wel gezegd, sprake van 'marginale toetsing'³⁵.

Dit begrip wordt vooral gebruikt om de houding van de burgerlijke rechter tegenover bestuurshandelingen te typeren. Deze, althans de burgerlijke kamer van de Hoge Raad, staat er tot op heden nogal huiverig tegenover om rechtstreeks aan andere dan aan de twee reeds genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur te toetsen. Op deze houding van de cassatierechter wordt soms wel kritiek uitgeoefend met als argument dat de omschrijving van diens competentie in de Wet op de Rechterlijke Organisatie in 1963 is verruimd van 'schending van de wet' tot 'schending van het recht...', zodat toetsing aan alle relevante rechtsbeginselen thans tot de mogelijkheden zou behoren. Wel kunnen de overige beginselen van behoorlijk bestuur bij de burgerlijke rechter indirect, via het willekeur-criterium, aan de orde komen, bijvoorbeeld omdat een publiekrechtelijke bevoegdheid is uitgeoefend in afwijking van een met een particulier aangegane overeenkomst die het bestuur als 'richtlijn' had te beschouwen³⁶. In recente uitspraken van de Hoge Raad komen sommige van deze beginselen openlijker aan de orde, maar een rechtstreekse toetsing kan hier nog niet uit worden gelezen³⁷.

In de Wet-AROB heeft de wetgever de formulering van de Hoge Raad uit 1949 overgenomen en tot een zelfstandige beroepsgrond gemaakt, waaraan de AROB-rechter een eigen interpretatie kan geven. Het willekeur-criterium verschijnt hier als het redelijkheidsbeginsel, dat in de jurisprudentie van de Afdeling Rechtspraak een belangrijke rol speelt. Opvallend is dat de redelijkheidstoetsing van de Afdeling, anders dan in de jurisprudentie van de Hoge Raad, nauwelijks nog marginaal te noemen is: centraal staat de vraag of er een redelijke belangenafweging heeft plaatsgevonden. Zelfs komt men de positief geformuleerde overweging tegen dat het bestuursorgaan in redelijkheid tot de beschikking heeft kunnen komen³⁸.

5.4.3 De administratieve rechters, zoals onder andere de Centrale Raad van Beroep (hoogste rechtscollege in sociale verzekerings- en ambtenarenzaken), het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad oordelend in belastingzaken en de Afdeling Rechtspraak, toetsen wél rechtstreeks aan de overige algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast worden ze ook toegepast door bestuursorganen oordelend in administratief beroep, zoals de Kroon en de colleges van Gedeputeerde Staten. Mede door deze verscheidenheid aan instanties is een vaste indeling en onderlinge afbakening van de beginselen niet te geven.

³³ Bijvoorbeeld Afdeling Rechtspraak RvS 23 september 1977, tB/S III, blz. 130.

³⁴ HR 25 februari 1949, AB 788 (Woonruimtevoordering Doetinchem).

³⁵ H.D. van Wijk, *Voortgaande terugtrek* (oratie), Alphen aan den Rijn, Samsom, 1959.

³⁶ Bijvoorbeeld HR 4 januari 1963, NJ 202 en 204 (Landsmeer).

³⁷ Bijvoorbeeld HR 26 april 1974, NJ 394, HR 28 februari 1975, NJ 423 (Parochiehuus Woerden), HR 25 april 1980, AB 482 en HR 13 maart 1981, NJ 346.

³⁸ Bijvoorbeeld Afdeling Rechtspraak RvS, enkelvoudige Kamer, 26 november 1979, tB/S III, 152.

In elk geval moeten worden genoemd het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Het zorgvuldigheidsbeginsel veronderstelt de zorgvuldige voorbereiding van bestuurshandelingen waardoor het bestuur onder omstandigheden is gehouden om bijvoorbeeld nadere inlichtingen in te winnen, adviezen te vragen en die te beoordelen, belanghebbenden te horen of de mogelijkheid tot een weerwoord te bieden. Behalve op deze formele aspecten kan de verlangde zorgvuldigheid ook betrekking hebben op de belangenafweging zelf, waardoor de toetsing overloopt in die van het willekeur-criterium; bij de Afdeling Rechtspraak komt deze materiële zorgvuldigheid in het kader van de redelijkheidstoetsing aan de orde.

Het gelijkheidsbeginsel betekent dat in gelijke gevallen gelijk moet worden beslist. Twee gevallen zijn echter zelden gelijk, ook niet wat betreft de rechtens relevante omstandigheden, en een beroep op dit beginsel is dan ook niet vaak succesvol. In de AROB-jurisprudentie komt het beginsel erop neer dat gevallen die in redelijkheid gelijk moeten worden gesteld, gelijke behandeling verdienen³⁹. De toepassing van het gelijkheidsbeginsel gaat evenwel niet zover dat het bestuur verplicht is om een eenmaal gemaakte fout te herhalen⁴⁰, of niet tot wijziging van beleid zou kunnen overgaan⁴¹. Wanneer men als rechtsbeginsel zou erkennen dat het bestuur compensatie moet bieden voor schade ten gevolge van op zich zelf rechtmatige overheidsdaden ('égalité devant les charges publiques'), dan zou dit als onderdeel van het gelijkheidsbeginsel kunnen worden gezien.

Onder het rechtszekerheidsbeginsel, anders dan met betrekking tot de handhaving van wettelijke voorschriften, kunnen verschillende door het bestuur in acht te nemen uitgangspunten worden gerangschikt. Zo brengt de rechtszekerheid in engere zin mee dat aan vergunningen verbonden voorschriften de betrokkenen niet te veel in het ongewisse mogen laten. Belangrijk is vooral dat door het bestuur gewekte verwachtingen, waarop men redelijkerwijs mag afgaan, zo mogelijk moeten worden gehonoreerd. In dit verband wordt ook wel gesproken van het vertrouwensbeginsel. Dit betekent onder meer dat, tenzij bijzondere omstandigheden in een andere richting wijzen, de overheid gehouden is om te handelen overeenkomstig voorgaand bestuursgedrag (ook het gelijkheidsbeginsel kan hiertoe verplichten) of om juist niet tot handelen over te gaan, bijvoorbeeld omdat het vertrouwen is gewekt dat zij een bepaalde situatie zou accepteren. Op grond van het vertrouwensbeginsel zal het bestuur in beginsel ook toezeggingen, voor zover afkomstig van een bevoegde instantie, en overeenkomsten met betrekking tot de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, gestand moeten doen. In de AROB-jurisprudentie tekent zich tussen het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel een duidelijk onderscheid af: terwijl het eerste beginsel aan de orde is nadat eenmaal een beschikking is genomen, heeft het laatste betrekking op het daaraan voorafgaande bestuursgedrag.

Tot slot moet het motiveringsbeginsel worden genoemd. Op grond hiervan kan worden geëist dat een besluit — op straffe van onrechtmatigheid — moet worden gemotiveerd, dat deze motivering het besluit moet kunnen dragen en dat zij berust op een juiste feitelijke grondslag. Hoewel het hier om een formeel beginsel gaat, staat indirect toch vaak de door het bestuur gevolgde belangenafweging ter discussie. Voor de administratieve rechter kan het verleidelijk zijn om beschikkingen op grond van dit beginsel te vernietigen en zo een oordeel over het bestuursbeleid te vermijden, terwijl hij ook had kunnen concluderen tot strijd met de wet of met een materieel beginsel.

³⁹ Bijvoorbeeld Afdeling Rechtspraak RvS 30 januari 1979, tB/S III, III.

⁴⁰ Afdeling Rechtspraak RvS 30 januari 1979, tB/S III, blz. 585.

⁴¹ Afdeling Rechtspraak RvS, enkelvoudige Kamer, 3 januari 1979, tB/S III, blz. 585.

5.4.4 In het kader van de beoordeling van de rechtmatigheid van bestuurshandelingen aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen ook pseudo-wetgeving, plannen waarvan de rechtsgevolgen niet wettelijk zijn geregeld, 'interne' circulaire, richtlijnen en dergelijke aan de orde komen. Vooral op grond van de vertrouwens- en gelijkheidsbeginselen is het bestuur in beginsel gebonden aan het daarin neergelegde voorgenomen handelen of aan de vaste bestuurspraktijk die daaruit blijkt.

Deze gebondenheid is indirect, dat wil zeggen dat zij niet bestaat op grond van de buitenwettelijke besluiten zelf, maar indien en voor zover zij uit de beginselen van behoorlijk bestuur voortvloeit. Anders dan bij algemeen verbindende voorschriften kan de rechter bijvoorbeeld tot het oordeel komen dat het beleid dat in pseudo-wettelijke regels is neergelegd zich met deze beginselen niet verdraagt. Wanneer de rechter dergelijke regels in hun algemeenheid wél aanvaardbaar acht, kan hij tot de conclusie komen dat het niet redelijk is om ze in het voorliggende geval te volgen, gelet op de bijzondere omstandigheden hiervan; zijn deze van dien aard dat de burger niet aan de normale eisen kan voldoen of onevenredig hard door de beschikking wordt getroffen, dan kunnen redelijkheid of zorgvuldigheid het bestuur tot afwijking verplichten⁴². Omgekeerd kan de rechter toestaan dat het bestuur van de vastgestelde criteria afwijkt wanneer het hiertoe deugdelijke argumenten aanvoert. Hoewel een bestuursorgaan in beginsel verplicht is de eigen beleidslijnen aan te houden, is verandering van beleid wel degelijk mogelijk. Maar wil het onder het oude beleid opgewekte vertrouwen niet worden geschonden dan moet de beleidswijziging wel tijdig zijn kenbaar gemaakt aan belanghebbenden; hun gevestigde belangen kunnen bovendien van dien aard zijn dat een adequate overgangsregeling moet worden getroffen.

Een gemeenschappelijk kenmerk van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is dat ze de beleidsvrijheid van het bestuur beperken zonder deze volledig op te heffen. Wanneer niet zozeer procedurele als wel inhoudelijke bezwaren tegen een bestuursbesluit bestaan, kan de rechter niet te werk gaan alsof hij het besluit toetst op overeenstemming met een regel die maar één weg wijst. Veeleer vraagt hij zich af of het bestuur wel tot het bestreden besluit kon en mocht komen, gezien de richting die het beginsel aangeeft, tegen de achtergrond van de bestuurspraktijk. Hoewel de beginselen vooral de rol vervullen van oriëntatiepunten en dus een zekere vaagheid bezitten, laat de jurisprudentie een streven naar toenemende concretisering zien. Hierbij speelt een rol dat ons administratieve recht niet één hoogste rechtscollege kent, zoals de Conseil d'Etat in Frankrijk, waarvan de uitspraken maatgevend zijn. Het belangrijkste is evenwel dat de verschillende rechterlijke en beroepsinstanties door de ontwikkeling van deze beginselen een rechtsbasis voor veel verhoudingen hebben gelegd, die het zonder (uitputtende) wettelijke regeling moeten stellen.

5.4.5 Een andere ontwikkeling betreft de verruiming die het begrip beschikking heeft ondergaan in de uitspraken van de Afdeling Rechtspraak en van haar voorzitter. Behalve als tegenpool van het wettelijk voorschrift, fungeert het beschikkingsbegrip vanouds als aanduiding van bestuurshandelingen die niet van feitelijke aard zijn, maar gericht op rechtsgevolgen, en die geen privaatrechtelijk karakter hebben. Als zodanig is het beschikkingsbegrip opgenomen in de Wet-AROB. Alleen wanneer een besluit als beschikking kan worden gekwalificeerd, is men in een beroep hiervan ontvankelijk bij de Afdeling Rechtspraak en kan men bij gebleken onrechtmatigheid de vernietiging van de beschikking verkrijgen.

Omdat de Wet-AROB, net als de meeste andere administratief-rechtelijke beroepsregelingen, slechts beroep openstelt van beschik-

⁴² Bijvoorbeeld Afdeling Rechtspraak RvS 10 januari 1977, AB 359.

kingen, neemt de omvang van de rechtsbescherming die de Afdeling Rechtspraak kan bieden, toe door de verruiming die in het beschikingsbegrip is aangebracht. Bij de totstandkoming van de Wet-AROB werd de band tussen wet en beschikking al versoepeld. In afwijking van de aan de Wet-AROB voorafgaande beroepsregeling, de Wet Beroep Administratieve Beschikkingen (Wet-BAB) van 1963, wordt hierin niet meer geëist dat een beschikking moet berusten op een publiekrechtelijk voorschrift, maar is het voldoende dat zij is 'gericht op enig rechtsgevolg'. Dit maakte het ook mogelijk dat reeds bij de parlementaire behandeling subsidiebesluiten, die veelal zonder wettelijke grondslag worden genomen, onder de werkingssfeer van de wet konden worden gebracht⁴³. Dit betekende in zekere zin een loslaten van de wetmatigheidsleer voor zover deze ervan uitgaat dat alleen van een beschikking sprake is, indien deze berust op een publiekrechtelijke regeling die het bestuursorgaan bevoegd verklaart tot het nemen van het besluit en die daaraan bepaalde rechtsgevolgen verbindt. In de AROB-jurisprudentie worden de elementen 'publiekrechtelijke titel' en 'rechtsgevolg' soms nog verder uit elkaar getrokken⁴⁴.

Enerzijds concludeert de AROB-rechter soms tot gerichtheid op een rechtsgevolg zonder dat wordt gekeken naar een regeling waar dat rechtsgevolg op zou moeten berusten. Dat de wetmatigheidsleer niet langer bepalend is voor het beschikingsbegrip, komt scherp naar voren wanneer men ziet dat zelfs een onbevoegd genomen besluit dat een wettelijke regeling doorkruist, als beschikking kan worden aangemerkt⁴⁵. In gevallen als deze wordt het bereik van de rechterlijke controle vergroot. Daar staat tegenover dat onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag wanneer men nu wel of niet met een beschikking in de zin van de Wet-AROB te maken heeft⁴⁶. Door het aannemen van 'beschikkingen zonder wettelijke grondslag heeft de Afdeling Rechtspraak bovendien al enkele malen de eis dat een beschikking door een bevoegd orgaan moet worden genomen — terwijl uit een pseudo-wettelijke regeling blijkt dat aan die eis niet is voldaan — op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten funderen⁴⁷.

Anderzijds gebeurt ook het omgekeerde en wordt het bestaan van een beschikking soms uitsluitend afhankelijk gesteld van de aanwezigheid van een publiekrechtelijke regeling, terwijl het element rechtsgevolg eigenlijk geen aandacht krijgt. Zo worden besluiten die een weigering inhouden om informatie te verschaffen, tot een beschikking wanneer ze vallen onder bijvoorbeeld de Wet Openbaarheid van Bestuur. Het enkele bestaan van een publiekrechtelijke regeling maakt zo een op zich zelf puur feitelijke handeling tot een rechtshandeling. Maar wanneer een dergelijke regeling bepaalt dat een bestuursorgaan informatie *kan* verschaffen, wat zonder regeling natuurlijk ook mogelijk is, wordt de grens wel erg onduidelijk⁴⁸.

Bij het door elkaar lopen van beide benaderingen komt het voor dat enerzijds besluiten als rechtshandeling worden aangemerkt zonder regeling, terwijl anderzijds publiekrechtelijke rechtsgevolgen aan besluiten

⁴³ Amendement van het lid W. Scholten, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 11279, nr. 17; gewijzigd amendement van de leden Scholten en Kappeyne van de Coppello, ter vervanging van dat, gedrukt onder nr. 17, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 11279, nr. 18.

⁴⁴ Zie ook W. Konijnenbelt, *De beschikking als rechtshandeling* (rede), VAR-geschrift LXXVII, Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink, 1981, blz. 7-11.

⁴⁵ Afdeling Rechtspraak RvS 29 augustus 1980, AB 626.

⁴⁶ Vergelijk de door Konijnenbelt, *op. cit.*, genoemde uitspraken: Afdeling Rechtspraak RvS 4 juli 1978, tB/S V, 319 (weigering tot plaatsing van een aanduidingsbord van een benzinepomp: feitelijke handelingen) en 6 november 1979, tB/S V, 543 (aanduiding van een wegrestaurant in geval van pseudo-wettelijke regeling: beschikking).

⁴⁷ Afdeling Rechtspraak RvS 17 mei 1978, AB 429: vernietiging van een zonder mandaat genomen beschikking op grond van strijd met het beginsel 'dat een beschikking dient uit te gaan van een daartoe bevoegd orgaan'. Zo ook: Afdeling Rechtspraak RvS, 24 april 1980, tB/S III, 184. In Afdeling Rechtspraak RvS 2 oktober 1979, tB/S III, 142 is echter geen sprake van een zelfstandig beginsel ten aanzien van de beschikkingsbevoegdheid, maar wordt dit onder dat van de rechtszekerheid gebracht.

⁴⁸ Afdeling Rechtspraak RvS 30 augustus 1979, tB/S V, 22a.

worden ontzegd op de enkele grond dat een publiekrechtelijke regeling ontbreekt. Door deze verruiming van criteria komen meer besluiten voor beroep bij de Afdeling Rechtspraak in aanmerking, maar de duidelijkheid en consistentie van het klassieke beschikkingsbegrip is verminderd. Het loslaten van de wettelijke bevoegdheidsgrondslag in de AROB-jurisprudentie lijkt echter nog niet zo ver te gaan dat thans kan worden gezegd dat het voeren van een beleid op zichzelf al tot rechtsgeldige beschikkingen kan leiden: afgezien van het terrein van met name het subsidiebeleid komen wel buitenwettelijke beschikkingen voor, maar een beroep hiervan lijkt meestal alleen maar ontvankelijk te worden verklaard om vervolgens een vernietiging uit te kunnen spreken.

5.4.6 Nu steeds meer bestuurshandelingen worden verricht die slechts gedeeltelijk of zelfs in het geheel niet door wettelijke regels worden beheerst, is het aan het bestuur zelf om te bepalen hoe het van zijn bevoegdheden gebruik zal maken. Het doet dit vaak in circulaire, nota's, pseudo-wetgeving en dergelijke. Ook komt het voor dat de wetgever het bestuur een dergelijke beleidsbepaling opdraagt of ertoe machtigt, bijvoorbeeld bij de regeling van bepaalde planfiguren. In beide gevallen kan de beleidsbepaling gestalte krijgen in bestuursbesluiten die niet meer zijn onder te brengen in de klassieke tweedeling tussen algemeen verbindend voorschrift, waarvan men niet, en beschikking, waarvan men wel in beroep kan komen bij de administratieve rechter.

In de literatuur wordt al langer gediscussieerd over de vraag of er naast die twee nog van een derde categorie van rechtsvaststellingen zou moeten worden gesproken⁴⁹. Deze zouden dan algemeen zijn naar de personen waarop ze betrekking hebben, maar zodanig concreet naar plaats, tijd of inhoud dat ze noch als algemeen verbindend voorschrift, noch als beschikking kunnen worden aangemerkt. In dit verband werd ook wel van 'concrete normen' gesproken omdat door de concretisering van het besluit (bijv. naar een bepaalde plaats) de norm uit de betrokken regeling pas gaat gelden, terwijl het besluit zelf eigenlijk geen beschikking zou zijn⁵⁰. In deze discussie had men het oog op besluiten waaraan door een wettelijke regeling rechtsgevolgen worden verbonden. Thans is de problematiek verbreed en gaat het ook om besluiten waarbij een algemenere beleidsbepaling plaatsvindt en die bovendien vaak buitenwettelijk zijn. In de sfeer van de overheidsplanning komen dergelijke besluiten, waarvan de status onduidelijk is, regelmatig voor.

De vraag naar het rechtskarakter van dit soort besluiten is, zoals aangeduid, vooral van belang voor de mogelijkheden van rechtsbescherming die ertegen openstaan. Deze mogelijkheden ontbreken wanneer de administratieve rechter ze niet rekent tot de beschikkingen waartegen op grond van de desbetreffende beroepsregeling bij hem beroep kan worden ingesteld. Zo bepalen bijvoorbeeld de Ambtenarenwet van 1929 en de Wet-ARBO van 1954 onder meer dat beroep tegen algemeen verbindende voorschriften is uitgesloten. In de Wet BAB van 1963 werden 'besluiten van algemene strekking' van beroep uitgesloten. De invoering van dit begrip berustte in eerste instantie op de wens, niet alleen algemeen verbindende voorschriften, maar ook besluiten met betrekking tot de werking van deze voorschriften (goedkeuring, vernietiging, vaststelling datum van inwerkingtreding e.d.) van beroep uit te sluiten. In de Wet-AROB, die in 1976 voor de Wet-BAB in de plaats is gekomen, werd deze uitzondering overgenomen. Door de opkomst van nieuwe vormen van overheidsbestuur is het begrip 'besluit van algemene strekking' inmiddels echter veel meer figuren gaan omvatten waarvan men niet in beroep kan komen.

⁴⁹ H. Troostwijk in zijn noot onder HR 4 maart 1958, AB 572 (aanwijzing plaats wachverbod). J.L.H. Cluysenaer, 'Arbeidsrecht en administratief recht; enige beschouwingen over het onderscheid wet-beschikking', in: *Hedendaags Arbeidsrecht*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1966, blz. 54-69.

⁵⁰ A.D. Belinfante, *Kort begrip van het administratief recht*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 5e druk, 1976, blz. 52 en, in reactie hierop, H.D. van Wijk, (1979), *op. cit.*

Besluiten van algemene strekking vormen in de Wet-AROB een negatieve categorie: of er sprake van is kan pas naar voren komen wanneer blijkt dat er geen beschikking voor ligt. Omdat de aanwezigheid van een besluit van algemene strekking echter slechts één van de niet-ontvankelijkheidsgronden is en de Afdeling hierin geen vaste volgorde hanteert, kunnen beroepen tegen dergelijke besluiten reeds om andere redenen sneuvelen. In een dergelijk geval blijft onbekend, of de AROB-rechter van oordeel is dat het om zo'n besluit van algemene strekking gaat. Een belangrijke grond voor niet-ontvankelijkheid doet zich voor als het bestreden besluit niet is 'gericht op enig rechtsgevolg'. Wanneer echter de AROB-rechter oordeelt dat hij niet met een beschikking, maar met een besluit van algemene strekking te maken heeft, zal de voren- genoemde toets van ontvankelijkheid veelal positief zijn uitgevallen: in de regel zal men mogen aannemen dat het is gericht op enig rechtsgevolg in de zin van de Wet-AROB, ook al staat er geen beroep tegen open. De opkomst van andere bestuursbesluiten met rechtsgevolgen maakt duidelijk dat de vraag of er sprake is van een beschikking, weliswaar in de praktijk van groot belang is, maar dat de beschikking minder sterk kan gelden als *het* bestuursrechtelijk kernbegrip; de beschikking kan niet langer worden gezien als de exclusieve bestuurshandeling in juridische zin. Ook de vraag of er sprake is van een derde categorie van rechtsvaststellingen — waarbij de tegenstelling tussen regel en beschikking immers essentieel is — verliest hiermee een stuk van zijn relevantie, zeker nu de groep van besluiten van algemene strekking zeer heterogeen is, zoals uit het volgende blijkt.

5.4.7 Uit een oogpunt van planning zijn bestuursbesluiten die een algemenere beleidsbepaling inhouden, van groot belang. Veel van deze besluiten rekent de AROB-rechter tot de — zeer gedifferentieerde — categorie van besluiten van algemene strekking. De toerekening tot deze categorie roept echter nog wel vragen van afbakening op ten opzichte van beschikkingen en besluiten die niet op rechtsgevolgen zijn gericht (feitelijke handelingen). Nu de jurisprudentie nog volop in beweging is, kan alleen met een wat casuïstische beschouwing een indruk worden gegeven van de manier waarop besluiten die een zekere beleidsbepaling inhouden, in de rechtspraktijk worden opgenomen.

De grens tussen feitelijke handelingen en rechtshandelingen is soms moeilijk te trekken⁵¹. Zo kan het soms afhankelijk zijn van de vraag of ter plaatse een publiekrechtelijke regeling — bijvoorbeeld de gebruiksvoorschriften bij een bestemmingsplan — geldt, of tegen een bepaald besluit al dan niet AROB-beroep kan worden ingesteld⁵². Aldus kan het voorkomen dat een zelfde soort besluit in de ene gemeente wel en in de andere niet voor AROB-beroep vatbaar is. Beleidsbepalende besluiten zonder directe rechtsgevolgen treft men vooral aan bij besluiten waarin de nadruk zozeer ligt op de voorbereiding van beleid dat hierdoor nog geen rechtsgevolgen in het leven worden geroepen. Bij de vaststelling van het tracé van een rijksweg ontstaan die bijvoorbeeld pas, wanneer een daartoe strekkend bestemmingsplan wordt vastgesteld⁵³. Ook de meeste beleidsnota's zijn niet bedoeld om zich tegenover derden juridisch vast te leggen⁵⁴. Maar onder omstandigheden kan blijken dat één van de onderdelen ervan toch als een beschikking moet worden aangemerkt⁵⁵. Al zijn geen uitspraken bekend waarin beleidsnota's als besluit van algemene strekking worden aangemerkt, toch kan, gezien de rol die ze kunnen spelen in samenhang met de beginselen van behoorlijk

⁵¹ Vergelijk Vz. Afdeling Rechtspraak 14 september 1976, tB/S V, 10a, met Vz. Afdeling Rechtspraak 25 november 1976, M&R 1977, 50.

⁵² Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 20 oktober 1976, tB/S V, 14.

⁵³ Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 29 juli 1977, tB/S V, 104.

⁵⁴ Afdeling Rechtspraak RvS 26 augustus 1977, AB 421.

⁵⁵ Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 7 januari 1977, tB/S V, 28.

bestuur, een rechtswerking daaraan niet altijd worden ontzegd⁵⁶.

Ook in de sfeer van het subsidiebeleid doet zich veelvuldig de vraag voor naar het rechtskarakter van beleidsbepalende besluiten zonder wettelijke grondslag (pseudo-wetgeving, aankondigingen van beleid in circulaire, e.d.). Als consequentie van de aanvaarding van buitenwettelijke beschikkingen en van de indirecte binding (via de algemene beginselen) die de toekenning of vermindering van subsidie-aanspraken in zulke beleidsbepalende besluiten teweegbrengt, moet in de lijn van recentere AROB-jurisprudentie worden gezegd dat met deze besluiten een vaststelling of wijziging van een rechtsverhouding wordt beoogd, zij het dat de rechtsgevolgen hier indirect, via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, tot stand komen. Of zo'n besluit, wanneer het definitief is en is gericht aan een reeks van gesubsidieerden, ook een algemene strekking heeft, hangt af van de mate waarin die rechtsverhouding al dan niet concreet is. Wanneer het is gericht tot individuele (rechts)personen met overzienbare belangen dan heeft men met een beschikking te doen⁵⁷.

De vraag naar het rechtskarakter is ook actueel bij besluiten die beoogen in de eerste plaats rechtsgevolgen teweeg te brengen ten aanzien van bepaalde plaatsen, gebieden of objecten. Zolang de materie publiekrechtelijk is geregeld en uit de in het besluit gehanteerde aanduiding nog een impliciete afbakening volgt van de belanghebbenden — men denke aan de onbewoonbaarverklaring van een woning — wordt al snel een beschikking aangenomen⁵⁸. Is de kring van belanghebbenden echter onbestemder, dan is de jurisprudentie minder duidelijk, al neigt de AROB-rechter ertoe hieraan een algemene strekking toe te kennen⁵⁹. Maar ook hier kan in de uitspraken een ontwikkeling worden gezien waarin gemakkelijker rechtskarakter aan besluiten wordt toegekend⁶⁰.

Een aparte groep besluiten van algemene strekking ontleent dit karakter aan het feit dat ze betrekking hebben op de werking van een besluit met algemeen karakter, zoals de intrekking van pseudo-wetgeving of de onverbindend verklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst⁶¹. De algemene strekking van een besluit kan ook rechtstreeks voortvloeien uit de aard van een besluit, wanneer dit meebrengt dat er een bovenindividueel doel mee wordt nagestreefd. Zo ontstaan door de aanwijzing van een natuurgebied algemene rechtsgevolgen die betekenis hebben voor een grotere groep van personen dan de betrokken grondeigenaren⁶².

De aard van het besluit speelt ook een grote rol in de AROB-

⁵⁶ Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 13 juni 1978, AB 1979, 112 (Nota KNIL-militairen) en Afdeling Rechtspraak RvS 8 juli 1978, AB 362 (Beleidsnota Zeescheepvaart).

⁵⁷ Bijvoorbeeld Afdeling Rechtspraak RvS 17 oktober 1978, AB 1979, 255 en 13 juni 1978, AB 459.

Besluiten van algemene strekking werden daarentegen aangenomen in Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 27 juli 1977, AB 376 en 3 augustus 1977, AB 393. Daarentegen werd nog rechtskarakter aan zulke besluiten ontzegd in Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 20 oktober 1976, tB/S V, 14 en 5 januari 1977, AB 166.

⁵⁸ Afdeling Rechtspraak RvS 3 maart 1978, tB/S III, 319 (plaatsing van panden op een gemeentelijke monumentenlijst) en Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 14 juli 1977, AB 1978, 33 (besluit tot verplaatsing van een openbare kleuterschool).

⁵⁹ Vergelijk Vz. Afdeling Rechtspraak 15 februari 1980, AB 423 (aanwijzing van een tijdelijke marktplaats: beschikking) met Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 30 augustus 1977, tB/S V, 137 (aanwijzing van een parkeerterrein om een parkeerverordening van toepassing te doen zijn: besluit van algemene strekking).

⁶⁰ In Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 2 december 1976, tB/S V, 22a, werd het besluit tot experimentele afsluiting van een weg voor het openbaar verkeer voor de duur van één jaar nog als feitelijke handeling aangemerkt omdat de Wegenwet niets zegt over een tijdelijke afsluiting. Deze uitspraak steekt schril af tegen latere uitspraken waarin zonder of zelfs ondanks publiekrechtelijke regeling een beschikking wordt aangenomen.

⁶¹ Bijvoorbeeld Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 31 maart 1977, tB/S IX, 3 en 25 november 1977, AB 95 en Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 29 november 1977, tB/S V, 185.

⁶² Vz. Afdeling rechtspraak RvS 10 januari 1978, tB/S V, 202 en 20 april 1978, AB 405. Toen in Vz. Afdeling rechtspraak RvS 3 augustus 1978, tB/S V, 331 toch een beschikking werd aangenomen, werd de Voorzitter in de einduitspraak gecorrigeerd: Afdeling Rechtspraak RvS 10 december 1979, tB/S V, 559. Zie echter ook Vz. Afdeling Rechtspraak 29 juli 1981, AB 1982, 482, waaruit blijkt dat van een gevestigde jurisprudentie nog niet kan worden gesproken.

jurisprudentie inzake wettelijke planfiguren. Op grond van de samenhang tussen beslissingen die in een plan wordt nagestreefd, hebben planbesluiten in beginsel een algemene strekking. Zo maakt een ruilverkavelingsplan deel uit van een procedure waarin alle in een bepaald blok opgenomen onroerende goederen zijn betrokken⁶³. Een streekplan kenmerkt zich doordat 'de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven'⁶⁴. Wat de vaststelling van bestemmingsplannen betreft, stelt de Wet op de Ruimtelijke Ordening beroep open op de Kroon, maar met bestemmingsplannen in verband staande besluiten (uitwerking, voorbereiding en herziening) worden nog weleens voor de AROB-rechter aangevochten. De algemene strekking van deze planbesluiten wordt op zichzelf niet aangetast door het feit dat het plan tot een bepaald gebied is beperkt: daarin 'ligt niet besloten, dat het besluit zich zou richten tot een tevoren bepaalde of naar aantal en identiteit bepaalde kring van personen'⁶⁵. Ook de omstandigheid dat de in het plan begrepen gronden in handen zijn van één eigenaar, maakt het besluit nog niet tot een beschikking⁶⁶. Doorslaggevend is de samenhang die in het plan besloten ligt, bijvoorbeeld omdat een weg 'een essentiële functie heeft in het totaal van de bestemmingen die aan de in het plan begrepen gronden zijn gegeven, zodat zij daarvan niet los kan worden gezien'⁶⁷.

Van groot belang is echter dat de AROB-rechter zich hier niet door absolute criteria laat leiden: hij gaat na of in het bijzondere geval niet toch van een beschikking sprake is. Zo kunnen zogenaamde 'postzegelplannetjes' toch voor beroep vatbaar zijn. Hiervoor is nodig dat het planbesluit een concreet doel heeft (bijv. het verlenen van een bouwvergunning) en dat de samenhang ontbreekt (de werking van het besluit moet beperkt blijven tot het betrokken perceel)⁶⁸. Beide elementen spelen ook een rol bij de beoordeling van het rechtskarakter van spreidingsplannen voor het ambulancevervoer. Een verschil met de ruimtelijke planbesluiten lijkt echter te zijn dat de interne samenhang (tussen de getalsnormering in het plan en de gewenste spreiding in de provincie) hier beslissend wordt geacht voor de algemene strekking van het plan als zodanig. Hoewel de betrokken ziekenvervoerders hierdoor heel concreet worden geraakt, kunnen zij met hun bezwaren tegen onderdelen van het plan niet bij de AROB-rechter terecht⁶⁹. Ook aan provinciale woonwagengplannen wordt om deze reden een algemene strekking toegekend: de onderdelen van het plan vormen zozeer deel van het samenhangend geheel en staan zo weinig op zich zelf, dat ze hieruit niet kunnen worden losgemaakt⁷⁰.

Wanneer van een besluit van algemene strekking sprake is, kan aldus afhangen van verschillende criteria, zoals de beslotenheid van de kring van personen die door het besluit worden geraakt, of de aard van het besluit die maakt dat dit primair betrokken is op bepaalde gebieden of objecten. De onderlinge verhouding tussen deze criteria is in de jurisprudentie nog niet geheel uitgekristalliseerd. Ook wat betreft het criterium van de interne samenhang van het besluit, dat vooral van belang is voor de juridische waardering van planfiguren, blijkt nog niet van een volledig gevestigde jurisprudentie te kunnen worden gesproken. Zo leek men ervan uit te kunnen gaan dat het in het ontwerp-Kaderwet Specifiek Welzijn voorgestelde jaarprogramma als besluit van algemene strekking gekwalificeerd zou moeten worden; dit in afwijking van wat de re-

⁶³ Afdeling Rechtspraak RvS 12 januari 1978, AB 406.

⁶⁴ Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 21 april 1977, tB/S V, 44.

⁶⁵ Afdeling Rechtspraak RvS 16 februari 1978, AB 479.

⁶⁶ Wnd. Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 14 juni 1977, AB 369.

⁶⁷ Vz. Afdeling Rechtspraak RvS 10 mei 1977, tB/S V, 56 en 369, alsmede Afdeling Rechtspraak RvS 20 maart 1980, AB 465.

⁶⁸ Vz. Afdeling rechtspraak RvS 5 mei 1977, Bouwrecht 564 en Afdeling Rechtspraak RvS 7 augustus 1978, AB 1979, 215. Een nadere nuancering van het samenhang-criterium is te vinden in Afdeling Rechtspraak RvS, 23 maart 1982, AB 414.

⁶⁹ Afdeling Rechtspraak RvS 11 maart 1980, AB 463 en 14 juli 1980, AB 464.

⁷⁰ Afdeling Rechtspraak RvS, 11 januari 1982, AB 356.

gering hieromtrent in de parlementaire behandeling te kennen heeft gegeven⁷¹. In weerwil hiervan is echter in een recente uitspraak inzake de voorlopig nog op grond van rijksbijdrageregelingen tot stand gekomen welzijnsplannen een voor AROB-beroep vatbare beschikking aangenomen. Deze afwijking van eerdere uitspraken lijkt voort te vloeien uit de maatschappelijke wenselijkheid dat de Afdeling Rechtspraak de rechtsbescherming die de regering van haar verwacht bij de geprogrammeerde subsidiëring van welzijnsactiviteiten, niet blokkeert⁷².

5.4.8 De grote variëteit van besluiten waarin het bestuur richting geeft aan het eigen handelen of waarin dit handelen gestalte krijgt zonder dat dit wordt geconcretiseerd naar individuele personen, kan niet zonder meer op één juridische noemer worden gebracht. Bestuurskundige schema's van voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid blijken niet parallel te lopen met de onderscheiding tussen feitelijke handelingen, besluiten van algemene strekking en beschikkingen. In de rechtspraak blijkt pas van een beleidsbepalend besluit met rechtsgevolgen te kunnen worden gesproken, wanneer dit betrekking heeft op het daadwerkelijke bestuurshandelen. Voor de vraag of een bepaald besluit rechtskarakter heeft, is de wetmatigheidsleer niet meer allesbepalend. Terwijl het traditionele beschikkingsbegrip een verruiming heeft ondergaan, kan de beschikking steeds minder beschouwd worden als de bestuurshandeling bij uitstek. Hoewel geen rechtshandeling in de klassieke zin, zijn tal van buitenwettelijke besluiten, hetzij van algemene strekking, hetzij beschikkingen, thans gericht op rechtsgevolg in de zin van de Wet-AROB.

5.5 Planning, wet en recht; een plaatsbepaling

5.5.1 In de voorgaande paragrafen zijn twee ontwikkelingslijnen geschetst. De eerste betref de veranderingen die zich ten opzichte van het klassieke ideaalbeeld hebben voorgedaan in de verhouding tussen wetgeving en bestuur. Als gevolg van de gewijzigde overheidstaak heeft het bestuur een grote vrijheid ten opzichte van de wet gekregen, terwijl de regelgeving, die in belangrijke mate door het bestuur wordt vastgesteld, steeds verder is uitgedijd. De tweede lijn had betrekking op de wegen die de rechtspraak heeft gevonden om het verlies aan wetsgebondenheid van het bestuur te compenseren, met name door de opkomst van nieuwe toetsingsmogelijkheden en door de veranderingen die het begrip beschikking heeft ondergaan. De relatieve autonomie van deze ontwikkeling in de praktijk betekent niet alleen dat het recht zich niet als een instrument laat construeren, maar ook dat het zich steeds minder vanuit een of ander abstract wetsidee laat benaderen. Wanneer planningvraagstukken aan de orde zijn in het kader van bestuurswetgeving kunnen deze niet los worden gezien van de maatschappelijke praktijk waarin deze wetgeving moet functioneren en van de wijze waarop dit tot uitdrukking komt in de verhouding tussen bestuur en rechtspraak. Ook bij het denken over algemene problemen in het bestuursrecht en in het bijzonder over de betekenis van planning hierbij, moet de samenhang tussen beide ontwikkelingslijnen daarom voortdurend in het oog worden gehouden, anders dreigt het perspectief te worden vertekend.

5.5.2 Mede omdat de benadering waarin het recht primair wordt begrepen vanuit de door de overheid uitgevaardigde wetten en besluiten, zoveel invloed heeft in politiek-bestuurlijke kring, is het echter verleidelijk om het perspectief slechts te laten bepalen door de eerste ontwikkelingslijn. Om de problemen die dan naar voren treden aan te kunnen vatten, zal dan al snel naar wetgeving worden gegrepen.

⁷¹ Memorie van Toelichting bij de ontwerp-Kaderwet Specifiek Welzijn, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 144 93, nr. 3, blz. 8, 20 en 32 en Memorie van Antwoord, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 144 93, nr. 12, blz. 48.

⁷² Afdeling Rechtspraak RvS, 1 april 1982, AB 355 met noot J.A. Borman.

In dit verband moet in de eerste plaats de instrumentele benadering van het bestuursrecht worden genoemd die in paragraaf 5.2 aan de orde werd gesteld. Deze stelt voorop dat de complexiteit van het hele bestuursproces, van wettelijke regeling tot belissing in concreto, bestuurlijk moet kunnen worden beheerst. Met het feit dat de wetgeving steeds minder materieel houvast biedt voor de uiteindelijke bestuursbeslissingen, heeft men weinig moeite. Veeleer wordt de aandacht gericht op het wettelijke regelen van de nieuwe vormen van coördinatie van en overleg over de beleidsvorming, hoewel hiertoe in de traditionele gedachtengang weinig reden bestaat omdat de besluiten in dit circuit de burgers niet rechtstreeks raken. Verder wordt gestreefd naar een systeem van wetgeving dat het hele bestuursproces omvat; ook de besluiten die wel rechtstreeks tot de burgers zijn gericht, berusten lang niet altijd op een wettelijke regeling maar bijvoorbeeld op pseudo-wetgeving. Zo bezien moet de legislatieve inspanning sterk worden verhoogd, waarbij een goede onderlinge afstemming tussen de verschillende regelbestanden een vereiste is. In dit verband wordt vanuit deze opvatting zelfs een beroep gedaan op de wetmatigheidsgedachte. Hoewel deze gedachte als verouderd beschouwd wordt, omdat zij uitgaat van incidenteel overheidsingrijpen, gericht op de handhaving van aan individuele burgers opgelegde gedragsvoorschriften, wordt er wel in gelezen dat de wet de grondslag voor het overheidsbeleid moet bieden. Het wetmatigheidsbeginsel zou in de instrumentele rechtsopvatting bij de tijd moeten worden gebracht door een wettelijke basis te eisen voor de gegroeide vormen van buitenwettelijk bestuur, ongeacht of deze de burgers rechtstreeks raken⁷³.

In deze benadering ziet men het bestuursrecht als zodanig bepaald worden door een bestuurlijke planning, waarbij de wet de rol krijgt van centraal ordeningsprincipe van het bestuursinstrumentarium. Zoals reeds in paragraaf 5.2 is gesteld wordt er dan ten onrechte van uitgegaan dat het bestuur zo een centrale rol speelt in het recht dat het dit als een instrument zou kunnen gebruiken. Wanneer hiertegen verzet wordt aangekend moet er echter voor worden gewaakt dat men zijn oordeel baseert op een eveneens vanuit de wet beredeneerde kijk op het bestuursrecht. Dan dreigt immers net zo goed de eenzijdigheid dat men de ontwikkelingen in de verhouding tussen wetgeving en bestuur — de eerste ontwikkelingslijn — als een op zichzelf staand gegeven beschouwt. Alleen zou dit dan niet leiden tot aanvaarding van de opkomst van bestuurlijke vrijheden en van de invloed van het bestuur op de wetgeving, maar tot een gedeeltelijke of zelfs gehele verwerping van deze ontwikkeling.

Een eerste mogelijkheid zou dan zijn om uit te gaan van de formele wetgeving, zodat kan worden gesteld dat het recht niet het instrument van het bestuur maar dat van de politieke democratie behoort te zijn. Voorop komt dan te staan dat de wetgever niet naar strakke normering moet streven, maar de hoofdlijnen van het beleid moet vaststellen, eventueel in de vorm van plannen, alsmede de procedures waarbinnen het bestuur deze naar de burgers toe moet concretiseren. Zo zou een strikt onderscheid kunnen worden aangebracht tussen het bestuursrecht, waarover het bestuur niet heeft te beschikken, en het vrije bestuursbeleid dat binnen de door de politieke wetgever vastgestelde grenzen moet blijven. Aldus wordt het aandeel van het bestuur in de planning goeddeels buiten het recht geplaatst; dit moet slechts fungeren als het politiek-juridische kader waarbinnen het bestuur pragmatische beleidskeuzen kan maken.

Een tweede mogelijkheid zou zijn om uit te gaan van de intrinsieke betekenis van het recht, die ligt in het normkarakter van wetgeving in materiële zin, waarbij het minder ter zake doet of het parlement bij de totstandkoming ervan is betrokken. Een 'tactische terugtocht' van het recht op de formele wetgever zou het steeds inhoudslozer en procedure-

⁷³ De Haan, e.a., *op. cit.*, blz. 149-153, 217.

ler karakter van de wetgeving immers alleen maar bestendigen en nog meer problemen op de rechter afwentelen. Het recht is zo gezien niet alleen geen instrument van het bestuur, maar ook niet van de toevallige politieke meerderheid. In een dergelijke visie zou juist gestreefd moeten worden naar een zoveel mogelijk sluitende materiële wetgeving die het bestuurshandelen in concreto moet normeren. Consequent doorgeredeneerd zou planning zo niet alleen uit het recht, maar ook uit de wereld geholpen moeten worden. Wat niet kan worden geregeld met algemene regels die voor beleidsvrijheid van het bestuur geen plaats laten, kan dan beter verdwijnen. Wie er aldus van uitgaat dat de huidige bestuursproblemen bij de wortel moeten worden aangepakt door de overheidsbemoeyenis met de maatschappelijke verhoudingen terug te dringen, zal zich kunnen herkennen in wat in paragraaf 4.4 de relativistische denkrichting is genoemd.

5.5.3 In elk van de genoemde gedachtengangen kunnen op zichzelf zinvolle bijdragen aan de wetgevingspraktijk worden onderkend, zoals het vergroten van de samenhang in de regelgeving, respectievelijk de versterking van het politieke karakter van de formele wet en het streven naar een materiële normstelling. Kent men echter aan één van dergelijke uit wetgeving beredeneerde visies op het recht een doctrinair karakter toe, dan sluiten ze elkaar uit, juist ook ten aanzien van planning.

Het perspectief op het vraagstuk van planning en recht moet dan ook worden verbreed. In het rechtsdenken staat traditioneel het reguleren van gedragingen centraal, terwijl in het planningdenken het nastreven van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling gedachtenbepalend is. Beschouwt men één van beide echter op zichzelf, dan wordt uit het oog verloren dat het één niet denkbaar is zonder het ander. Zo goed als het reguleren van gedragingen tot bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen leidt, veronderstelt planning ook gedragsregulering. Het doelgericht nastreven van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen vergt echter een zekere vrijheid voor de overheid om het eigen gedrag aan te passen aan de in concreto aangetroffen situaties, zodat van een volledige gebondenheid vooraf geen sprake kan zijn.

In een uitsluitend vanuit wetgeving beredeneerde kijk op het recht is voor andere vormen van gebondenheid aan het recht dan door voorgegeven wettelijke normen eigenlijk geen plaats, hetgeen men slechts lijkt te kunnen aanvaarden of te verwerpen. Het is echter de stelling van dit hoofdstuk dat het doelgerichte handelen van de overheid wel degelijk juridisch wordt gebonden, zowel wanneer de wetgever nieuwe normen toevoegt aan het maatschappelijk verkeer om dit te beïnvloeden, als wanneer het bestuur in beleidsvrijheid bepaalde taken vervult.

Ter uitwerking van deze stelling wordt hieronder eerst geprobeerd om het recht te begrijpen vanuit het perspectief van maatschappelijke handelingen dat in paragraaf 4.2 is ontwikkeld. Uit dit verbrede perspectief zal naar voren komen dat het recht in de maatschappelijke praktijk een eigen dynamiek kent, die maakt dat de gebondenheid van het planninghandelen in belangrijke mate pas in de loop van dit handelen kan en moet ontstaan, hetgeen vooral van belang is wanneer voorafgaande wettelijke normstelling ontbreekt. Hiervan uitgaande kunnen in het vervolg van dit hoofdstuk de twee genoemde ontwikkelingslijnen in het bestuursrecht in onderlinge samenhang worden gezien, zodat teruggekoppeld kan worden op de in paragraaf 5.4 beschreven empirie, en conclusies kunnen worden getrokken over de manier waarop planning zich in de praktijk van bestuur, rechtspraak en wetgeving, manifesteert en verder kan worden ontwikkeld.

5.5.4 Wanneer men probeert om het recht te zien als een onderdeel van de sociale werkelijkheid dan blijkt het niet tot één punt te herleiden: wetgever, rechter en ook het bestuur spelen een belangrijke rol in de rechtsvorming maar greep erop hebben zij allerm minst. Wettelijke voorschriften die in het maatschappelijk verkeer worden gehanteerd — en dat is niet

per definitie het geval — ondergaan hiervan zodanige invloeden dat het daadwerkelijk geldende recht meestal eerst in de rechtspraak kan worden gevonden. Wat er in deze wisselwerking tussen sociale praktijk en rechtspraak met zijn voorschriften gebeurt, heeft de wetgever niet in de hand. Pas wanneer regels op concrete handelingen worden betrokken, krijgen zij eerst goed betekenis. Deze kan ook veranderen met het gebruik dat ervan wordt gemaakt, bijvoorbeeld omdat aan de oorspronkelijke voorschriften in de praktijk nadere kwalificaties of uitzonderingen worden toegevoegd.

De rechter is er om onpartijdig de in de maatschappij geldende rechtsregels te handhaven en dit valt hem gemakkelijker naarmate hij zich beter kan verlaten op het politieke gezag van de wet. Maar bij de uitlegging van wettelijke voorschriften kan de rechter zich niet onttrekken aan de betekenis die hieraan in het maatschappelijk verkeer wordt toegekend. Wanneer die voorschriften niet langer aansluiten bij de praktische behoeften en dus het verband met de sociale werkelijkheid dreigen te verliezen, dan kan de zorgvuldige eigen oordeelsvorming, waartoe zijn onpartijdigheid verplicht, zelfs meebrengen dat hij de rechtswerkelijkheid moet aanpassen. Men denke bijvoorbeeld aan de rol die veranderende maatschappelijke opvattingen hebben gespeeld in de rechtspraak over de strafbaarheid van huisvredebreuk in verband met het kraken van woningen en die van vrijwillige euthanasie. Maar ook zonder zulke sprekende voorbeelden is het duidelijk dat, wanneer de rechter bestaande wettelijke voorschriften interpreteert, hij in feite nieuwe rechtsregels formuleert die zijn toegesneden op de concrete situatie, gegeven een bepaalde maatschappelijke context. Wanneer de wetgever echter geheel verstek laat gaan, gaat de rechter — die geen recht mag weigeren — er zonodig ook toe over om de geldende normen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de toelaatbaarheid van het stakingswapen is gebeurd, zelf uit het maatschappelijk verkeer op te diepen, al dan niet met een beroep op de 'heersende rechtsovertuiging'.

Wanneer men het proces van rechtsvorming ziet als het op elkaar betrekken van abstracte regels en concrete situaties, dan behoeft het positiefrechtelijk aanknopingspunt hiervoor niet per se bij de wetgever te liggen. In het Nederlandse stelsel ligt hierop wel het accent, maar het omgekeerde is evenzeer mogelijk, zoals het op rechterlijke precedënten gebaseerde Common Law-stelsel in Angelsaksische landen laat zien. Maar ook bij ons is gezaghebbende afkondiging of formalisering in geschreven vorm geen vereiste om van rechtsregels te kunnen spreken, getuige bijvoorbeeld de rol van de gewoonte in het privaatrecht. Zelfs de mogelijkheid van rechterlijke interventie blijkt geen voorwaarde te zijn voor het bestaan van rechtsregels, gezien bijvoorbeeld het feit dat belangrijke onderdelen van het Nederlandse staatsrecht niet anders dan in de politieke praktijk zijn geworteld.

5.5.5 Wanneer men zich afvraagt waar het maatschappelijk functioneren van rechtsregels dan wel op berust, kan aansluiting worden gezocht bij het perspectief van maatschappelijke handelingen, dat in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet. Rechtsregels zijn dan in de eerste plaats sociale regels, dat wil zeggen, producten van en tegelijk richtlijnen voor sociale interactie. Wanneer mensen handelen — individueel of in een al dan niet tot institutie geworden groepsverband — kan dit pas zinvol op het gedrag van anderen worden betrokken, wanneer hieraan betekenis wordt toegekend in het sociale verkeer: anderen moeten hun handelen erop kunnen afstemmen en erop kunnen anticiperen. Dit gebeurt wanneer zich in het sociale verkeer handelingspatronen ontwikkelen waar mensen zich op instellen en waar sociale verhoudingen op worden gebaseerd. Regels kunnen worden opgevat als de normatieve uitdrukking van zulke handelingspatronen: ze behelzen verwachtingen omtrent het onderling gedrag in bepaalde verhoudingen, waaraan 'in de regel' wordt beantwoord.

Men kan rechtsregels opvatten als specifieke sociale regels die zich

laten formuleren in rechten en plichten. Omdat ze een verhouding reflecteren hebben ze een wederkerig karakter; het zijn objectiveringen daarvan zodat de betrokken partijen er alle een beroep op kunnen doen. De deelnemers aan het rechtsverkeer zijn niet te verdelen in subjecten en objecten, maar zijn allen rechtssubjecten. Ook wanneer deze tot elkaar in een gezagverhouding staan, fungeert een rechtsregel nog niet als een bevel. Dit 'is uitsluitend gericht tot de bevolene(n) omtrent wiens (wier) gedrag het iets bepaalt. Een rechtsregel daarentegen heeft als geadresseerde niet alleen degenen omtrent wier gedrag hij iets bepaalt, maar ook hun verkeerspartners'⁷⁴.

Aldus vormen rechtsregels een wezenlijk element van sociale orde. Omdat men van elkaar kan weten welk gedrag er wordt verlangd en hoe anderen hierop zullen reageren, wordt een zinvol sociaal verkeer mogelijk. Mensen laten zich door rechtsregels leiden en wanneer dit niet gebeurt, spreken zij elkaar hierop aan. Wordt niet overeenkomstig een regel gehandeld dan zal een wederpartij op zijn beurt 'onregelmatig' handelen of zal het sociale verband waarin men leeft tot conformiteit dwingen. Blijft zo een reactie uit dan verliest de regel zijn oude betekenis: hij verdwijnt of wordt in het maatschappelijk verkeer op specifiekere omstandigheden toegespitst. De maatschappelijke betekenis van rechtsregels ligt echter niet zozeer in de - relatief gesproken - incidentele gevallen dat de naleving ervan moet worden afgedwongen, maar vooral in het feit dat mensen hun gedrag eraan oriënteren: mensen hebben rechten en plichten, ze krijgen ze niet eerst door de toepassing van de regels in hun bijzondere geval.

5.5.6 Kijkt men vanuit dit perspectief naar de rol van de wet in het recht, dan wordt duidelijk dat onderscheid gemaakt moet worden tussen de wet als politieke gezagsuiting, enerzijds en de verbindende kracht die *in* het recht *aan* de wet wordt toegekend, anderzijds. Dat wetten gedragsvoorschriften bevatten die zo nodig ook kunnen worden afgedwongen, impliceert dat ze bepaalde handelingspatronen kunnen vestigen. Dit wil echter nog niet zeggen dat de daadwerkelijk in de rechtspraktijk geldende regels, die zich aftekenen in deze handelingspatronen, opgaan in de formulering die hieraan in wettelijke voorschriften is gegeven. Niet alleen ondergaan wettelijke voorschriften die het handelen beogen te beïnvloeden, op hun beurt de invloed van dat handelen. Maar ook zijn er nog tal van andere handelingspatronen die ook tot de vorming van rechtsregels aanleiding kunnen geven.

Dat wetgeving als politieke gezagsuiting niet volledig identiek is aan wetgeving als bron van recht, is in het verleden wel eens minder vanzelfsprekend geweest. Niettemin zijn deze aspecten van politiek en recht en de spanning die hiertussen kan bestaan, wel degelijk te herkennen in de geschiedenis van het wetsbegrip⁷⁵. Enerzijds is er de wet als wilsuiting van het staatsgezag; oorspronkelijk veelal de absolute vorst, later de mede op de idee van de 'volonté générale' terugvoerende gedemocratiseerde wetgever. Anderzijds zou met behulp van de wet gezorgd moeten worden voor een 'gouvernement modéré' met begrensde bevoegdheden. Hierbij past niet alleen de gedachte van de scheiding der machten, maar vooral ook dat aan de verhouding tussen overheid en burgers eisen van wederkerigheid worden gesteld: deze dient een rechtsbetrekking te zijn. Dit betekent in de eerste plaats dat de overheid gehouden moet kunnen worden aan het gedrag waarop zij zich in wetten heeft vastgelegd. Omdat zij voorts de wederkerige betrekkingen tussen burgers onderling heeft te respecteren, wordt bovendien verlangd dat de wet algemene regels bevat die hen gelijk behandelen. Is aan deze eisen voldaan en is bovendien verzekerd dat wetten met medewerking van de

⁷⁴ F.R. Böhtlingk en J.F. Glastra van Loon, 'Het begrip rechtsregel', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1959, blz. 8, 9.

⁷⁵ F.R. Böhtlingk, *Het wetsbegrip in Nederland*, voortgezet door J.H.A. Logemann, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1966, met name blz. 8-25.

- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (in 1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)

De serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M3. L.J. Heinsman/Nederlandse Omroep Stichting: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicoologische evaluatie van de omroepwet (1982)
- M6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)
- M7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken (1982)
- M9. K.J. Alsem, M.A. Boorsman, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers: De werking van massamedia; Een overzicht van inzichten (1983)
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1982)

- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Preadviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Preadviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning (1981)
- V23. Beleid en toekomst; verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? (1982)
Een insitutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? .
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)

In de reeks 'Vorstudies en achtergronden' zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste Raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: Emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Produktie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

* Uitverkocht

volksvertegenwoordiging tot stand komen, dan kunnen bij de wet toegekende bevoegdheden ook als voorwaarde gelden voor overheidshandelingen die voor de burgers ingrijpende gevolgen hebben.

De spanning tussen politiek en recht heeft altijd wel bestaan. In het denken over wetgeving kan zij echter onder de oppervlakte blijven zolang de wetgever geacht wordt zich te beperken tot het handhaven van reeds in de maatschappij uitgekristalliseerde handelingspatronen. De spanning wordt echter manifest wanneer de sociale verhoudingen in discussie zijn en de wetgever zich erop toelegt om nieuwe handelingspatronen te vestigen om hiermee bestaande verhoudingen te verouderen of nieuwe te creëren. Hierbij is het belangrijk om in het oog te houden dat de wetgever, vanuit zijn specifieke, historisch gegroeide positie, eerder een intermediaire dan een sturende rol vervult. Behalve met de machts- en wilsvorming die zich op het wetgevingsproces richt, moet bij het ontwerpen van wetgeving ook rekening worden gehouden met de noodzaak om een zekere orde te bewaren en om in onzekere situaties een houvast te verschaffen. De wetgever kan zich dus niet slechts laten leiden door de politieke wensen van het moment. Als specifieke politieke handelingen zijn wetten erop gericht om het handelen in het maatschappelijk verkeer te binden, hetzij door hierin veranderingen in gang te willen zetten, hetzij door veranderingen die hierin zouden kunnen optreden juist te willen voorkomen, hetgeen evenzeer een ingreep in de maatschappelijke ontwikkeling betekent.

Om succesvol te kunnen zijn zullen wetten een eigen leven moeten gaan leiden in het maatschappelijk verkeer, gedragen door feitelijke handelingspatronen. Dat wetten in de vorm van regels worden gegoten is hierbij niet alleen nodig om zonder aanzien des persoons te kunnen gelden, maar vooral ook om aansluiting te kunnen vinden op maatschappelijke handelingsprocessen. Deze worden immers mede geleid door sociale regels die aan handelingen een patroonmatig karakter kunnen verlenen. Zo gezien zijn wettelijke voorschriften die praktische betekenis hebben, ook tevens sociale regels, hetgeen meebrengt dat ze nader worden gevormd door de omgang ermee in de praktijk. Juist bij zogenaamde modificerende wetgeving moet daarom voortdurend worden bedacht dat de wetgever afhankelijk is van de sociale praktijk die hij wil beïnvloeden. Juist dan kunnen wetten vaak niet meer zijn dan een aanzet tot daadwerkelijk geldende rechtsregels; deze kunnen zich vaak pas vormen met de handelingspatronen die zich in de praktijk ontwikkelen.

Wanneer in politieke discussies wordt gevraagd om wetgevende maatregelen om bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen doelgericht te beïnvloeden, lijkt het echter al snel of de wetgever in de positie verkeert om de maatschappij bindingen op te leggen zonder zelf gebonden te zijn. Gemakkelijk dreigt dan uit het oog te worden verloren dat wettelijke regels moeten kunnen functioneren in het maatschappelijke verkeer. Dit kan leiden tot wetgeving die op zichzelf beschouwd een hecht doortimmerd systeem vormt, maar die niet praktisch bruikbaar is. Daarom dient de wetgever juist bij planning aansluiting te zoeken bij de sociale praktijk en staat hij voor de opgave om zijn voorschriften zo te formuleren dat de rechtssubjecten er hun gedrag aan kunnen oriënteren.

5.5.7 Planning kan niet alleen tot uitdrukking komen in het handelen van de wetgever, maar ook in dat van het bestuur. Het handelingskarakter dat in dit rapport aan planning wordt toegekend, maakt dat deze niet op kan gaan in het maken van plannen, maar dat vooropgesteld moet worden dat deze uiteindelijk gestalte moet krijgen in een veelheid van zeer concrete bestuurshandelingen, ook in juridische zin. Omdat planning niet volledig aan voorgegeven normen kan zijn gebonden manifesteert planning zich in het bestuursrecht vooral in het gebruik van, al dan niet bij de wet toegekende, discretionaire bevoegdheden. Ook hier wordt planning bedreigd door het gevaar dat een schijnbaar vrije stuurpositie tot uitgangspunt wordt genomen. Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet bestaat dan het risico dat planning aan maatschappelijke betekenis inboet omdat

men niet meer tot daadwerkelijk handelen kan komen. In de termen van dit hoofdstuk betekent dit dat de planning kan afstuiten op de wederkerigheid die in het recht besloten ligt, terwijl hiervan juist gebruik zou moeten worden gemaakt.

Wanneer bijvoorbeeld rechtskracht wordt toegekend aan een planfiguur omdat dit nodig wordt geacht om de in het plan neer te leggen intenties te kunnen realiseren, dient men er zich wel van bewust te zijn dat ook anderen dan de planmaker hun verwachtingen op het plan zullen afstemmen. Het recht stelt hen in de gelegenheid om onder bepaalde omstandigheden ook nakoming van het in het plan toegezegde bestuurshandelen te gaan vorderen; ook wanneer dit door de bestuurders niet langer opportuun of haalbaar wordt gevonden.

Wanneer men hier, door de praktijk gedwongen, rekening mee gaat houden, maar de planning toch blijft zien als een eenzijdige aangelegenheid van het bestuur, zal men zich gemakkelijk richten op te vrijblijvende beleidsvoornemens of op het etaleren van bestuursinterne overwegingen. Planning kan dan nog maar moeilijk tot de rechtswerkelijkheid doordringen, terwijl het risico bestaat dat hiermee ook het contact wordt verloren met de maatschappelijke praktijk die men wil beïnvloeden. Bij planning dient daarom voortdurend in het oog te worden gehouden dat het uiteindelijk gaat om het verrichten van concrete bestuurshandelingen, ook wanneer men plannen opstelt die niet direct een externe werking krijgen. Planning veronderstelt het nemen van richtinggevende initiatieven met het oog op de toekomst. Dit brengt mee dat bestuurders gebruik zullen moeten maken van de mogelijkheden die het recht hun biedt, zonder dat dit een instrument is dat hun ten dienste staat. Wanneer een bestuurder bijvoorbeeld een bevoegdheid hanteert, kan de burger die erdoor wordt geraakt, altijd mede een beroep doen op dezelfde regel die de bevoegdheid toekent: de omschrijving van de bevoegdheid vormt tevens de beperking ervan. Als rechtsopvatting is de instrumentele benadering met andere woorden een vorm van gezichtsbedrog: het is afhankelijk van de positie van degene met wie men zich identificeert of men het recht als een instrument kan zien of niet. Het recht is voor het bestuur evenzeer een instrument voor het voeren van zijn beleid als het dat bijvoorbeeld is voor een bepaalde richting in de sociale advocatuur voor het bewerkstelligen van een andere maatschappelijke orde.

Planning stelt bestuurders voor het probleem hoe zij een doelgericht gebruik moeten maken van discretionaire bevoegdheden zonder de bijzondere omstandigheden van de in concreto aangetroffen situatie uit het oog te verliezen. En het vooralsnog ontbreken van voorgegeven normen waaraan het planningshandelen kan worden beoordeeld, stelt het recht voor de vraag hoe de rechtmatigheid hiervan te verzekeren. Zoals in hoofdstuk 4 uiteen is gezet wordt het denken over planning tot nu toe te veel beheerst door een *ex ante* gezichtspunt op het handelen: men concentreert zich te veel op het maken van plannen en op het vooraf aanbrengen van bestuursorganisatorische samenhangen en verliest zo uit het oog dat planning voor de taak staat nieuwe handelingsmomenten toe te voegen aan reeds bestaande handelingsprocessen. Wanneer men vanuit een visie op het recht als een gesloten stelsel van geschreven regels tegen planning aankijkt, dreigt daarentegen te veel een *ex post* benadering van het handelen: afgezien van eventuele wettelijke voorschriften over procedures en rechtsgevolgen van planfiguren, kan men dan weinig met planning aan omdat deze zich niet laat toetsen aan voorgegeven regels.

In een op het perspectief van maatschappelijke handelingen gebaseerde benadering kan echter worden geprobeerd om de discrepantie tussen beide zienswijzen te overbruggen. Dan wordt immers vooropgesteld dat rechtsregels zich in de praktijk van het maatschappelijk verkeer ontwikkelen en dat voorafgaand optreden van de wetgever hierbij evenmin een vereiste is als formalisering in geschreven vorm. Bestuursorganen nemen deel aan het maatschappelijk verkeer, althans wanneer zij tot handelen overgaan. Planning stelt hen voor de opgave om een vaste

koers in hun handelen te ontwikkelen, om met andere woorden een handelingspatroon te vestigen. Het recht — dat in het hier gehuldigde perspectief uitdrukking geeft aan handelingspatronen en de gebondenheid van hierin passende handelingen beoogt te bewerken — is hierbij tot steun, ook al zal het bestuur dit weleens als hinderlijk ervaren.

Juist voor planning is het aldus van belang dat men het recht niet gelijk stelt met vooraf vastgestelde en geschreven voorschriften. Het risico bestaat dat men een partieel en statisch beeld van het recht krijgt, wanneer men niet het oog houdt op de — al dan niet door de wetgever voorgeschreven — handelingspraktijk waar rechtsregels uit voortkomen en in concreto weer op betrokken moeten worden. De rechtsvorming rond het planmatig handelen van het bestuur, dat naar zijn aard op discretionaire bevoegdheden berust, kristalliseert zich juist hier uit, rond het nemen van concrete bestuursbeslissingen en hierop gerichte algemenere besluiten. Eerst wanneer tot handelen wordt overgegaan kunnen planning en recht goed op elkaar worden betrokken. Maar evenzeer is van belang dat het recht niet denkbaar is zonder regels, al was het alleen maar om de onpartijdigheid van de rechter te bewaren. Zou deze recht moeten spreken zonder zijn oordeel te kunnen doen steunen op de in de maatschappij geldende regels, dan zou hij zijn onpartijdige positie verspelen en ophouden rechter te zijn. In deze zin geldt nog steeds het gevleugelde woord van Montesquieu dat de rechter niet meer is dan 'bouche de la loi'⁷⁶.

5.5.8 In een maatschappelijk perspectief kan het bestuursrecht niet eenzijdig worden opgevat als hetzij een instrument van het bestuur, hetzij een middel dat er uitsluitend toe strekt om het bestuur te beheersen. Het moet daarentegen worden begrepen als de normatieve ordening van dat deel van het maatschappelijk verkeer waarin het bestuur een actieve rol speelt en als zodanig vervult het zowel instrumentele als machtsbeperkende functies. Deze ordening wordt niet door 'iemand' gecreëerd die met wetgevende bevoegdheid is bekleed, al kan en moet de wetgever hieraan wel een belangrijke bijdrage leveren.

De vrije stuurpositie die de overheid schijnbaar inneemt bij planning, kan dan ook niet als een op zich zelf staand probleem worden opgelost in abstracte beleids- en planstelsels. De noodzakelijke verbinding met de handelingspraktijk en daarmee ook met het recht, komt zo niet tot stand. Door de planning in deze vorm wettelijk te regelen kan dit, afgezien van de procedurele aspecten, niet worden gecorrigeerd. Planning blijft zo even ongrijpbaar in het maatschappelijk verkeer en kan zo niet het houvast verwerven dat noodzakelijk is om hierin door te kunnen werken.

Het recht is van grote betekenis voor het doelgericht kunnen beïnvloeden van maatschappelijke ontwikkelingen, maar die betekenis ligt niet zozeer in het besluitkarakter van het recht, als wel in het rechtskarakter van besluiten⁷⁷. Dit vergt dat planning tot uitdrukking komt in daadwerkelijk overheidshandelen en in hierop gerichte, naar buiten toe werkende, besluiten waarop de deelnemers aan het maatschappelijk verkeer - burgers evengoed als bestuurders — hun gedrag kunnen afstemmen. De rechtsvorming rond overheidsplanning kan dan eerst goed op gang komen en in de loop van het handelen, wanneer handelingspatronen ontstaan, vastere vormen aannemen. Planning kan aldus worden gezien als een activiteit die wel degelijk juridisch gebonden kan en ook moet worden. Anders dan in het klassieke ideaalbeeld van een wetmatig bestuur, kan van een volledige gebondenheid die aan het eigenlijke handelen voorafgaat, echter geen sprake zijn. De gebondenheid van planning, zowel waar deze in het handelen van de wetgever, als in dat van het bestuur tot uitdrukking komt, kan eerst in de rechtspraktijk

⁷⁶ Over de betekenis van deze woorden in verband met de begrippen recht en wet: K.M. Schönfeld, *Montesquieu en 'La bouche de la loi'* (diss.), Leiden, New Rhine Publishers, 1979.

⁷⁷ T. Koopmans, 'Is Law Important?'-recensie, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1979, nr. 3, blz. 303.

tot stand komen. Waar mogelijk zal planning dan ook gericht moeten worden op de antwoorden die in deze praktijk zijn gezocht op het ontbreken van voorgegeven bindingen. Wat betekent nu dit perspectief voor de posities van achtereenvolgens het bestuur, de rechter en de wetgever bij planning?

5.6 De positie van het bestuur bij planning

5.6.1 Planning doet als doelgericht handelen in de eerste plaats een beroep op het bestuur. In de paragrafen 5.3 en 5.4 is aangegeven dat de bestuurspraktijk nieuwe handelingsvormen heeft gevonden, terwijl het bestuursrecht zich tot een steeds breder stelsel van rechtsbetrekkingen ontwikkelt waarin afzonderlijke bestuurshandelingen worden verbonden met vroegere en voorgenomen bestuurshandelingen en met maatschappelijke verwachtingen. Nu het bestuurshandelen door toenemende planning verstrekkender, omvattender en onzekerder wordt, blijkt de bestuursrechtelijke praktijk meer dan ooit een bijdrage te moeten leveren om dit aan zijn context te binden. Dit brengt mee dat traditionele bestuursrechtelijke vormen een andere plaats en betekenis krijgen, en nieuwe op planning betrekking hebbende vormen zich krachtiger aandienen, waarbij de zich uitbreidende algemene beginselen van behoorlijk bestuur van veel belang zijn.

Voor de traditionele figuur van de beschikking betekent het een en ander dat deze niet meer kan worden gezien als een wilsverklaring naar analogie van het privaatrecht zoals nog in 1950 werd gemeend⁷⁸. In het bestuursrecht geldt niet de subjectieve bedoeling, maar de ambtswil van een bestuursorgaan. In het beschikkingsbegrip van de Wet-AROB komt het geobjectiveerde karakter van de publiekrechtelijke rechtshandeling tot uiting in de eis dat deze moet zijn 'gericht op' een rechtsgevolg. Terwijl vroeger werd gedacht aan een publiekrechtelijke regeling als grondslag van een beschikking, wordt tegenwoordig van een bevoegdheid gesproken. In de Wet-AROB is de eis van het bestaan van een voorschrift dan ook geschrapt.

Zoals in paragraaf 5.4 aan de orde is gesteld heeft deze opening van de wetgever de weg vrij gemaakt voor de erkenning als rechtshandeling van besluiten zonder wettelijke grondslag. In de uitspraken van de Afdeling Rechtspraak is thans erkend dat administratiefrechtelijke rechtsbetrekkingen buiten de wet om kunnen ontstaan indien deze niet zijn gericht op het vestigen van zelfstandige verplichtingen van burgers. Het moet bijgevolg tot de normale rechtsverschijnselen worden gerekend dat, ook wanneer publiekrechtelijke regeling ontbreekt, de maatschappelijke positie die een bestuursorgaan inneemt, tot de conclusie kan leiden dat zijn handelingen op rechtsgevolg zijn gericht. Zo moet in het geval van een buitenwettelijke subsidieverlening worden gedacht aan de algemene taak van de minister in kwestie om met behulp van de hem in de begroting van zijn departement toegekende middelen beleid te voeren, geschaagd — maar niet geregeld — door zijn algemene uitkeringsbevoegdheid⁷⁹. Door het ontbreken van een wettelijke regeling wordt de subsidiebeschikking echter nog niet volstrekt onbepaald. Het spreekt immers vanzelf dat geen rechtsgevolgen verbonden kunnen zijn

⁷⁸ Bijvoorbeeld: *Verslag van de Commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming*, 's-Gravenhage, 1950, blz. 50. De Commissie-De Monchy, belast met de voorbereiding van wat later de Wet-BAB zou worden, definieert de beschikking als: 'de *eenzijdige* schriftelijke *wilsverklaring* van een administratief orgaan, gegeven krachtens een staats- of administratiefrechtelijk *voorschrift*, en *gericht* op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande, of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding, dan wel inhoudende de weigering tot zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen. Een *regeling* van algemene strekking is geen beschikking' (curs. auteurs). In deze definitie wordt de beschikking gezien als een wilsverklaring, terwijl tegelijkertijd wordt geëist dat zij berust op een publiekrechtelijk voorschrift. Dit laatste brengt mee dat het niet van de wil van het beschikkend bestuursorgaan afhankelijk kan zijn op welke rechtsgevolgen de beschikking is gericht.

⁷⁹ Met het oog op die uitkeringsbevoegdheid zijn van belang het KB van 27 juli 1950, Stb. K 230 en artikel 19 van de Comptabiliteitswet.

aan buitenwettelijke besluiten — hetzij in individuele gevallen, hetzij van algemene strekking — die geen enkele relatie hebben met de taakuitoefening waar een bestuursorgaan verantwoordelijk voor is.

5.6.2 Planning impliceert in het recht een opdracht aan het bestuur. Bestuurshandelen dat in het teken staat van het doelgericht beïnvloeden van maatschappelijke ontwikkelingen kan niet gebaseerd zijn op volledig door de wet gebonden bevoegdheden, waarbij precies is voorgeschreven in welke gevallen en op welke wijze het bestuur daarvan gebruik moet maken. Wanneer er sprake is van discretionaire bevoegdheden zijn de taak en verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan (het doel in abstracto) dan wel gegeven met zijn maatschappelijke positie, veelal voortvloeiend uit de wet, maar hoe die in concreto gestalte moeten krijgen, moet het bestuursorgaan zelf bepalen. Waar de wetgever de normstelling niet of niet volledig tot stand heeft gebracht, is het aan het bestuur om al handelend hieraan een bijdrage te leveren.

Hierbij kan het zich echter niet alleen door doelmatigheidsoverwegingen laten leiden. Waar de wetgever de belangenafweging die aan de bestuurshandeling ten grondslag moet liggen niet heeft kunnen of willen maken, heeft het bestuursorgaan de opdracht de betrokken belangen — de algemene van het staatsverband en de bijzondere van de burgers — zelf te waarderen. In deze zin blijft ook bij beschikkingen in het kader van planning de gebondenheid aan de wet bestaan, terwijl het bestuur bij het vervullen van deze opdracht gehouden is aan het recht. Donner merkt op 'dat bij het bestuur geldt dat wat rechtmatig is ook als doelmatig behoort te gelden, terwijl niet al wat doelmatig is of schijnt daarom ook rechtmatig zou wezen'⁸⁰. Discretionaire bevoegdheden zijn dan ook geen vrijbrief voor een naar louter pragmatische maatstaven gevoerd beleid; het bestuur is aan het recht gebonden ook waar de wet het vrijlaat. Hieraan doet niet af dat de hiervoor benodigde regels niet kant en klaar gereed liggen.

Het rechtsgebonden karakter van het bestuurshandelen dat op planning is betrokken, maakt dat het toepasselijke recht niet door het bestuur zelf kan worden gecreëerd; bestuurshandelingen zijn zelf geen recht, maar moeten rechtmatig zijn⁸¹. Wel kan het bestuur bijdragen aan de rechtsvorming rond zijn eigen handelen. Aangezien de maatstaven waarnaar die moet worden beoordeeld, niet van te voren zijn gegeven, moeten ze zich in de praktijk ontwikkelen. Door te handelen draagt het bestuur ze zelf aan: de incidentele beschikkingen gaan deel uitmaken van rechtsverhoudingen tussen bestuursorganen en burgers. In het handelen tekenen zich praktijken af — wat doet een bestuursorgaan in de regel gezien voorgaande handelingen, gezien de positie waarin het zich bevindt en gezien zijn voornemens — en er ontstaan verwachtingen waaraan het bestuur met behulp van het recht gehouden kan worden. Hierin wordt duidelijk dat het bestuur wordt aangesproken op zijn eigen openvolgende en/of voorgenomen handelingen.

Omdat het aan het bestuur zelf is om keuzen te maken, wordt wel gezegd dat het 'beleidsvrijheid' heeft. Dit begrip miskent echter dat het bestuur juridisch niet vrij is om te oordelen en te beslissen zoals bijvoorbeeld een eigenaar dat kan in het privaatrecht, maar een maatschappelijk gebonden positie inneemt. De vrijheid van het bestuur is dus geen mogen kiezen maar een moeten kiezen⁸². Aan het discretionaire

⁸⁰ Donner, *Algemeen Deel*, op. cit., blz. 44.

⁸¹ Wanneer bijvoorbeeld een vergunning wordt afgegeven waaraan voorschriften worden verbonden, dan zijn die bindend voor de betrokken burger, maar recht zijn ze niet. Zo kan de houder van een hinderwetvergunning, die zich aan de voorschriften houdt, toch civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor de schade of hinder die hij aan derden toebrengt. Zie HR 10 maart 1972, N.J. 430 (Vermeulen/Lekkerkerker). De vraag hoe vergunningsvoorschriften moeten worden uitgelegd, is voor de rechter een feitelijke vraag waarbij hij niet gebonden is aan het oordeel van het vergunningverlenend orgaan; of het bestuursorgaan de voorschriften wel had mogen stellen, is daarentegen een rechtsvraag. Zie bijvoorbeeld HR 26 juni 1964, N.J. 1965, 83 (EZH/Bailey II).

⁸² H.D. van Wijk, *Voortgaande terugred* (oratie), Alphen aan den Rijn, Samsom, 1959, blz. 20.

bestuurshandelen worden eisen gesteld die ook in het recht tot uitdrukking komen. In dit opzicht is het oude adagium 'publieke bevoegdheid is publieke plicht', nog steeds actueel. Een ieder die het aangaat, moet kunnen weten waar hij met het bestuur aan toe is. Het bestuursoptreden mag niet wisselvallig zijn, ingegeven door de opties van het moment. Het bestuur moet daartoe een lijn aanbrengen in zijn handelen en zich hierbij laten leiden door wat nodig is voor een doelmatige behartiging van de opgedragen belangen. Hierin ligt het belang van de vraag naar beleid in het bestuursrecht⁸³. Dit begrip krijgt hierdoor een normatieve strekking: het duidt niet op alles wat de overheid doet of zich voornemt te doen, maar op een kwaliteit die het bestuurshandelen eigen behoort te zijn. Onder beleid valt dan te verstaan: het stelselmatig gebruik dat van een bevoegdheid moet worden gemaakt, zonder de bijzondere omstandigheden die worden aangetroffen in de concrete situaties waarin wordt gehandeld uit het oog te verliezen. In de rechtspraak wordt het zo eerst goed mogelijk om de rechtmatigheid van het discretionaire bestuurshandelen te beoordelen en bestuursorganen hieraan zo nodig te binden. Bovendien wordt het zo ook voor de wetgever duidelijk waar bepaalde bestuursorganen staan, zodat vanuit een beeld waarheen de planning op weg is met nadere normstelling kan worden ingegrepen. Vanuit hun opdracht om beleidsmatig te opereren zullen bestuursorganen het burgers, wetgever en ook elkaar mogelijk moeten maken om tot een steeds gericht handelen te komen. De onzekerheid die het planninghandelen in de aanvang veelal eigen is, kan zo in de loop van de tijd hanteerbaar worden.

5.6.3 Tegen deze achtergrond is er niet zozeer sprake van beleidsvrijheid, als wel van een beleidsplicht, wanneer het bestuur, zoals bij planning, op grond van discretionaire bevoegdheden moet handelen. Wanneer planning zich in daadwerkelijk handelen vertaalt, is het bestuur gehouden om hier een kenbare lijn in aan te brengen, om een richting aan te geven zodat men op het bestuurshandelen kan afgaan. De zelfstandige bestuurlijke oordeelsvorming die dit impliceert, moet voldoen aan de eisen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo is willekeur alleen te vermijden indien belangen worden afgewogen volgens een vaste lijn. Gelijke gevallen laten zich alleen gelijk behandelen indien is uitgemaakt wanneer van een voor het beleid relevant geval sprake is. Verwachtingen kunnen alleen worden gehonoreerd wanneer deze stoelen op een herkenbaar beleid. En een motivering is alleen te geven wanneer het bestuursorgaan inzicht verschaft in de beweegredenen die aan zijn beleid ten grondslag liggen. Het geldingsbereik van deze algemene beginselen is niet beperkt tot de rechterlijke toetsing in concrete gevallen. Zij vormen geen randvoorwaarden waarbinnen het bestuur vrij zijn gang kan gaan, maar moeten het bestuur steeds tot richtsnoer zijn bij het bepalen van de wijze waarop het van zijn discretionaire bevoegdheden gebruik zal maken.

Hier blijkt het belang van een maatschappelijk perspectief op het recht, waar dit constateert dat rechtsregels zich in de praktijk van het maatschappelijk verkeer ontwikkelen. Het aanhouden van een beleid door het bestuur veronderstelt de toepassing van normen die de wetgever niet heeft kunnen of willen verschaffen. Tot de ontwikkeling hiervan moet het bestuur al handelend bijdragen. Incidentele beschikkingen komen hierdoor in het licht te staan van een omvattende rechtsbetrekking. Tegen de achtergrond van wat in een gegeven maatschappelijke context van een bestuursorgaan mag worden verlangd, wordt deze vooral gevormd door de bestuurspraktijk die zich in opeenvolgende handelingen aftekent en die eventueel blijkt uit beleidsbepalende besluiten.

Het beleid dat het bestuur al handelend moet ontwikkelen heeft aldus

⁸³ Zie ook: W. Duk, 'De zachte kern van het bestuursrecht', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1978, met name blz. 574-583.

een belangrijke rechtsvormende betekenis. Het is niet a priori rechtmatig, maar draagt bij aan de totstandkoming van de normering die de wetgever niet heeft gegeven. Omdat het bestuurshandelen is onderworpen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is het bestuur in beginsel gebonden aan de lijn die zich in het handelen aftekent en is het alleen gerechtigd of verplicht om hiervan af te wijken voor zover dit uit die beginselen voortvloeit. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn dan ook geen zelfstandige rechtsnormen maar beginselen in de ware zin van het woord. Pas wanneer ze worden betrokken op het beleid dat in specifieke rechtsverhoudingen gestalte krijgt, krijgen ze een materiële juridische betekenis. Dan hebben we echter niet meer te maken met beginselen, maar met in de praktijk tot stand komende ongeschreven regels waaraan het discretionaire bestuurshandelen door de rechter kan worden getoetst⁸⁴.

5.6.4 Mededoor de werking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen thans aan de nieuwe vormen, die het bestuur vaak noodgedwongen buiten de wet om heeft ontwikkeld om lijn in zijn handelen te brengen — in paragraaf 5.4 samenvattend aangeduid als beleidsbepalende besluiten — vaak rechtsgevolgen worden toegekend. De rechter zoekt steun bij dergelijke besluiten om de rechtmatigheid van concrete bestuurshandelingen te kunnen beoordelen en bevestigt aldus de opdracht tot beleid.

Het aanhouden van een beleid door een bestuursorgaan veronderstelt de toepassing van criteria die door dit orgaan zelf — of door een hoger orgaan dat hiervoor verantwoordelijkheid draagt — worden aangelegd. In veel gevallen worden deze criteria in de vorm van regels geformuleerd (bijv. in ambtelijke richtlijnen of criteria van toezichthoudende organen) en kunnen ze naar buiten toe bekend raken, terwijl ook regels worden gemaakt die uitdrukkelijk voor de buitenwacht bestemd zijn (pseudo-wetgeving). Zulk een 'publikatie van beleid', zoals beleidsregels in de jurisprudentie veelal worden aangeduid, is echter niet noodzakelijk. Of van een kenbaar beleid sprake is, hangt van de omstandigheden af; soms is de bestuurspraktijk zelf voldoende, soms kan de nodige duidelijkheid worden geboden op andere manieren (bijv. plannen, nota's, folders, uitlatingen van bewindslieden). Degenen die het aangaat, moeten echter kunnen weten wat het beleid, de lijn in het handelen, van een bestuursorgaan is.

Pseudo-wetgeving heeft zich in het bestuursrecht al min of meer een gevestigde positie verworven; dit ondanks het feit dat vaststelling van regels door het bestuur op eigen gezag lijkt in te druisen tegen de wetmatigheidsleer. De regel legitimeert hier niet tot het nemen van beschikkingen, maar omgekeerd kan blijkbaar tot de vaststelling van pseudo-wetgeving worden overgegaan indien zij betrekking heeft op de uitoefening van een reeds bestaande discretionaire beschikkingsbevoegdheid, of deze nu een wettelijke grondslag heeft of niet. Een bestuursorgaan dat zulk een bevoegdheid heeft, lijkt a fortiori bevoegd om het gebruik hiervan nader te bepalen en deze aldus zelf in te perken. De gebondenheid aan pseudo-wetgeving is indirect; zij vloeit niet voort uit de regels zelf, maar uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name dat van het opgewekt vertrouwen. Door de inherente afwijkingsmogelijkheid die hier het gevolg van is en die in de praktijk tot bevredigende resultaten leidt, onderscheidt pseudo-wetgeving zich van regelgeving met officiële status.

Wanneer pseudo-wetgeving nog aan betekenis zal winnen, valt echter te verwachten dat het onderscheid met vormen van regelgeving waarin wél formeel gelegitimeerde beleidsbepaling plaatsvindt, genuanceerder

⁸⁴ Zie voor een andere opvatting, waarin wordt verdedigd dat aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wél een, weliswaar onzelfstandig, normkarakter toekomt: E.M.H. Hirsch Ballin, 'Rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur', *Nederlands tijdschrift voor rechtsfilosofie en rechtstheorie*, 1982, 11e jaargang nr. 2, blz. 105-111.

zal worden. Nu reeds valt een geobjectieeerder benadering van pseudo-wetgeving in de rechtspraak te bespeuren: de gebondenheid van het bestuur wordt minder beredeneerd vanuit het bij de individuele burger opgewekte subjectieve vertrouwen en meer uit de pseudo-wettelijke regels als zodanig⁸⁵. Wat de officiële regelgeving betreft wordt thans gediscussieerd over 'algemene beginselen van behoorlijke wetgeving' waarmee haar relatieve onaantastbaarheid zou kunnen worden aangevochten. Hierbij kan weer het onderscheid tussen politiek en recht van betekenis zijn. Zo laat een afwijkingmogelijkheid — bijvoorbeeld op de grond dat toepassing van een voorschrift in een bijzonder geval onredelijk hard zou zijn — zich bij gedelegeerde wetgeving, gezien haar bestuurlijke achtergrond, veel eerder denken dan bij formele wetgeving met haar politieke gezag.

Door de opkomst van nieuwe vormen van beleidsbepalende besluiten, al dan niet op de wet gebaseerd, krijgt de beschikking een minder centrale plaats in het bestuursrecht. De beschikking kan steeds minder worden gezien als het complement van de publiekrechtelijke regeling; zij wordt steeds meer tot één type bestuurshandeling dat zich van andere onderscheidt door de eraan verbonden rechtsbeschermingsmogelijkheden, met name bij de algemene administratieve rechter. In de AROB-jurisprudentie worden niet alleen rechtsgevolgen toegekend aan beschikkingen, maar ook aan besluiten van algemene strekking. Beleidsbepalende besluiten van het bestuur, die uit een oogpunt van planning zeer belangrijk kunnen zijn, worden overwegend tot deze laatste categorie gerekend, zodat hiertegen geen beroep openstaat.

Ook planfiguren moeten in dit verband worden genoemd. Voor zover de rechtsgevolgen hiervan niet wettelijk zijn geregeld, zal hun rechtswerking, net als die van pseudo-wetgeving, moeten berusten op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De materiële beleidsbepaling die, als het goed is, in plannen is vervat heeft echter niet de regel-vorm, maar is rechtstreeks op het bestuurshandelen betrokken. Plannen in juridische zin vormen hierdoor een combinatie van vooruitgeschoven handelingen waarbij de planmatige prioriteitenstelling een gerichte en hiermee wellicht ongelijke behandeling van de betrokken burgers toelaat. Het moment van rechtsbescherming moet daarom niet bij de op de individuele burgers gerichte uitvoerende handelingen worden gezocht, maar bij de totstandkoming van het plan. Op grond van hun bovenindividuele doel en hun interne samenhang kent de Afdeling Rechtspraak echter in beginsel een algemene strekking toe aan de meeste plannen, zodat zij van AROB-beroep zijn uitgesloten. Bij de wettelijke regeling van planfiguren zal er daarom vaak niet aan zijn te ontkomen om aparte voorzieningen voor de rechtsbescherming te treffen. Hoewel de mogelijkheden die het administratief beroep biedt thans wat op de achtergrond zijn geraakt, lijkt openstelling van deze beroepsgang, met name op de Kroon, hierbij het meest voor de hand te liggen.

5.7 De positie van de rechter bij planning

5.7.1 Op grond van wat hiervoor is gezegd over de positie van het bestuur bij planning kan worden gesteld dat het materiële planningrecht zich in belangrijke mate uit het 'vrije' bestuursbeleid moet vormen voor zover dit beleid in overeenstemming is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De rechter kan het bestuur alleen aan het recht houden, indien hij toegang heeft tot de regels die een bestuursorgaan in acht had moeten nemen om zijn beschikking rechtmatig te doen zijn. Wanneer de wetgever die niet heeft verschaft, kan de rechter toch tot een rechtsoordeel in staat zijn. De regels die hij hiervoor nodig heeft, destilleert hij onder meer uit het beleid. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de rechter controleert of de lijn die het bestuursorgaan in zijn han-

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Hoge Raad van 29 juni 1979, R.v.d.W. 100, 4 juni 1980 en 6 juni 1980, R.v.d.W. 81.

delen geacht mag worden te volgen, ook in het concrete geval in acht is genomen. Het bestuursorgaan dat moet handelen zonder voorgegeven regels en al handelend tot beleidslijnen is gekomen, is hieraan immers in beginsel gebonden. Voor het beoordelen van een bestuurshandeling zoekt de rechter aansluiting bij de uitgangspunten die een behoorlijk bestuur hanteert bij het vormen en ten uitvoer brengen van zijn beleid. Van dit laatste moet hij dus kennis kunnen nemen. Deze mogelijkheden liggen echter niet voor alle rechters gelijk.

De burgerlijke rechter moet in de eerste plaats oordelen over de geschillen tussen burgers onderling, die met subjectieve belangen tegenover elkaar staan. Als gelijkwaardige partijen voeren deze het sterk geformaliseerde proces; de rechter bewaakt de proces-orde, hoort aan en oordeelt; alleen in procedures in kort geding kan hij een wat actievare rol spelen. De burgerlijke rechter is vooral lijdelijk: hij moet bij zijn oordeelsvorming afgaan op de gegevens die partijen hem verstrekken. Dit bepaalt ook zijn mogelijkheden in geschillen waarin de overheid partij en het beleid in het geding is. Ook al houdt hij rekening met de bijzondere positie van de overheid, voor zover de wet hem geen objectief houvast biedt is het algemeen belang voor de burgerlijke rechter gewoon 'partijbelang', waar hij eigenlijk niet zelfstandig naar op zoek kan gaan.

De administratieve rechter is beter toegerust om in dit conflict tussenbeide te komen. Waar de burgerlijke rechter, althans de Hoge Raad, bestuurshandelingen slechts toetst op strijd met het verbod van détournement de pouvoir en dat van willekeur omdat hij schending van deze beginselen kan construeren als strijd met de wet, kan de administratieve rechter verder gaan. Het administratieve proces is geen formeel partijgeding, maar een informeel rechtersproces waarin niet de partijen, maar de rechter 'dominus litis' is. De ongelijkheid tussen overheid en klager wordt hier gecompenseerd door een actieve, onderzoekende opstelling van de rechter. Deze kan op grond van zijn eigen kennisneming van het beleid van een bestuursorgaan bijvoorbeeld tot het oordeel komen dat dit gelijke gevallen niet gelijk heeft behandeld of gewekt vertrouwen heeft geschonden. Omdat de administratieve rechter meer zicht heeft op het beleid en de gevolgen van zijn beslissing beter kan overzien, kan hij ook ingrijpender uitspraken doen: hij hoeft zich niet te beperken tot het uitspreken van een verbod of tot het toekennen van schadevergoeding, maar hij kan een beschikking vernietigen en eventueel de vernietiging weer voor gedeeltelijk verklaren (waardoor de gevolgen van de vernietigde beschikking geheel of gedeeltelijk in stand blijven).

De verschillen tussen de privaatrechtelijke en administratieve toetsing zijn ook van belang voor de thans in discussie zijnde vraag hoe een eventuele 'decentralisatie' van de AROB-rechtspraak, met het oog op vermindering van de werkbelasting van de Raad van State, gestalte zou kunnen krijgen. Bij de beslissing of eventuele nieuwe administratieve gerechten ondergebracht moeten worden bij arrondissementsrechtbanken dan wel bij bijvoorbeeld de Raden van Beroep, dient niet te licht worden gedacht over de mogelijkheden om in de toekomst tot een integratie van de civiele en de administratieve rechtspraak te komen.

5.7.2 Hoewel de administratieve rechter bij de toetsing van discretionaire bestuurshandelingen verder kan gaan dan de burgerlijke rechter, heeft ook hij geen onbeperkte mogelijkheden. Met behulp van de bestuursbeginselen kan hij uit het beleid de regels destilleren op grond waarvan hij een rechtsoordeel kan vellen. Maar zou hij die beginselen al te veel moeten oprekken dan zou zijn onpartijdige positie onder druk komen: de administratieve rechter kan geen beleid tegenover beleid stellen. Administratieve beroepsorganen, zoals de Kroon, hebben die mogelijkheid wel. Hiermee kan het belang van de appellerende burger zijn gediend, die zijn bezwaren niet steeds op een rechtsgrond kan funderen. Niet alleen reiken de toetsingsmogelijkheden van de Kroon in principe verder, maar ook kan de Kroon in geval van gehele of gedeeltelijke vernietiging zelf in de zaak voorzien, terwijl het bij de administra-

tieve rechter kan voorkomen dat de burger weliswaar formeel gelijk krijgt, maar materieel niet is geholpen⁸⁶.

Nu in het beroep op de Kroon de waarborgen van een semi-rechtelijke procedure voor de Afdeling Contentieux van de Raad van State zijn gecombineerd met de mogelijkheid van contrair gaan onder ministeriële verantwoordelijkheid, kan deze bestuurlijke toetsing ook uit een oogpunt van beleid aantrekkelijk zijn. Hierbij moet vooral worden gedacht aan discretionaire beschikkingen die tot stand komen in het kader van nieuwe bestuursactiviteiten op terreinen waar het beleid nog moet worden gevormd of waaraan een afweging van verschillende publieke belangen ten grondslag moet liggen. Bovendien ligt het zoals gezegd voor de hand het beslissen over beroepen van wettelijk geregelde beleidsbepalende besluiten, die op grond van hun algemene strekking veelal niet-ontvankelijk zullen zijn in AROB-beroep, aan de Kroon op te dragen. Juist vanuit een oogpunt van planning is het tot slot aantrekkelijk om de mogelijkheid tot selectieve coördinatie die het Kroon-beroep biedt, te benutten bij wijze van een 'piepsysteem' en zo ook individuele burgers en maatschappelijke groepen in staat te stellen aan de planning en aan de gewenste eenheid van beleid een bijdrage te leveren.

Nu het beleid zo een centrale rol speelt in het bestuursrecht kunnen de rechtsbescherming door de onafhankelijke rechter en de 'beleidsbescherming' die binnen de bestuurskolom gestalte krijgt, niet meer zo scherp tegenover elkaar worden gesteld. In verband hiermee moet worden gewezen op de samenhang tussen de ontwikkeling van ons stelsel van administratieve rechtsbescherming en die van de mogelijkheden van toetsing van met name het vrije bestuurshandelen door middel van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Onder het motto 'de rechter mag niet op de stoel van de administratie gaan zitten' is in de loop der jaren een zeer gevarieerd stelsel van rechtsbescherming ontstaan. Niet alleen zijn veel wetten beroep open gaan stellen op hogere bestuursorganen als Gedeputeerde Staten en de Kroon, maar ook zijn gespecialiseerde administratief-rechtelijke instanties in het leven geroepen, bijvoorbeeld voor sociale verzekerings-, sociaal-economische, ambtenaren- en belastingzaken.

Vanuit de gedachte dat het onderscheid tussen rechtmatigheid en doelmatigheid zou samenvallen met dat tussen rechtspraak en bestuur, werden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij hun opkomst vooral als bestuursbeginselen gezien. In de loop van de tijd zijn deze beginselen echter steeds sterker ook als rechtsbeginselen gaan fungeren. Terwijl administratieve beroepsorganen primair het beleid beoordelen maar ook op rechtmatigheidscriteria toetsen, beoordeelt de administratieve rechter de rechtmatigheid van beschikkingen, maar vindt in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aanknopingspunten om vast te stellen of het bestuur beleidsmatig, en hiermee in beginsel ook rechtmatig, heeft gehandeld. Alles bijeen is nu een stelsel ontstaan dat in samenhang in staat is, zowel de doelmatigheid als de rechtmatigheid van het discretionaire bestuurshandelen te bewaken. Hoewel rechtsbescherming door de onafhankelijke rechter in het algemeen de voorkeur geniet, verdienen juist in verband met planning — waarin het vaak gaat om bestuursbeslissingen waarbij een beleid zich nog moet vormen of waaraan een afweging van verschillende publieke belangen ten grondslag moet liggen — de mogelijkheden van het administratief beroep meer aandacht dan thans gebruikelijk is.

5.8 De positie van de wetgever bij planning

5.8.1 Planning in de zin van het doelgericht willen ingrijpen in de maatschappelijke ontwikkeling, stelt hoge eisen aan het legislatieve vermogen van de politiek. Dit klemt des te meer omdat over de huidige wet-

⁸⁶ J.M. Kan, 'Richtlijnen voor de keuze tussen AROB-beroep en beroep op de Kroon', *Nederlands Juristenblad*, 9 mei 1981, 11e jaargang, afl. 19, blz. 493-498.

gevingsproblematiek paradoxale klachten worden gehoord: enerzijds over de vloed van regelgeving, anderzijds over de stagnatie in de wetgevingsproductie. In deze studie wordt ervan uitgegaan dat deze problemen niet op zich zelf mogen worden beschouwd, maar gezien moeten worden tegen de achtergrond van de bijzondere maatschappelijke positie die de wetgever inneemt.

In een democratie als de onze vormt de formele wetgever het politieke orgaan bij uitstek: hij heeft de positie om gezaghebbend vast te stellen welke normen voor de samenleving als geheel moeten gelden en wel zo dat naleving ervan in laatste instantie afgedwongen kan worden. Om politiek richting te kunnen geven aan het maatschappelijk verkeer moeten wetten, zowel wat de vorm ervan betreft als wat de inhoud ervan aangaat, praktisch bruikbaar zijn: men moet zich eraan kunnen oriënteren voor de vraag hoe te handelen. In deze zin kan men een wet zien als een 'gezagsuiting die de bedoeling heeft voor anderen als handelingsmotief te werken in een veelheid van toekomstige situaties⁸⁷. Hierbij moet de wetgever opereren in de spanning tussen politiek en recht.

Enerzijds vergt dit dat men zich bij de totstandkoming van wetten bewust is van het politieke gezag dat voortvloeit uit de aanspraak die wetgeving maakt op algemene verbindendheid. Dit kan degenen die bij de voorbereiding en behandeling van wetsontwerpen betrokken zijn, het houvast verschaffen om afstand te houden van de wisselende inzichten van het moment. Aldus zou een gericht en hierdoor ook sneller verloop van de wetgevingsprocedure worden bevorderd. Een uitgebreide voorbereiding van sommige wetten door commissies van ambtelijke of externe deskundigen, met bemoeienis van adviescolleges en met behulp van vraagpuntennota's, voorontwerpen van wet en dergelijke, kan, zelfs wanneer in de fase van de parlementaire behandeling nog ingrijpende wijzigingen nodig zijn, zeker nuttig zijn. Maar voorkomen moet worden dat het streven naar afstemming tussen de in verschillende departementen en maatschappelijke organisaties en groeperingen levende wensen het wetgevingsproces te veel gaat domineren zodat het specifieke karakter van de wetgeving gaat vervagen. Wanneer het besef van de noodzaak van een ook op langere termijn gezaghebbende normstelling vanuit een oriëntatie op de idee van het algemeen belang te veel op de achtergrond raakt, kunnen niet alleen grote vertragingen ontstaan in het tot stand komen van de wetgeving, maar kan ook het richtinggevend vermogen ervan verloren gaan.

Anderzijds kan bewustzijn van het feit dat wetten niet automatisch als recht functioneren in het maatschappelijk verkeer, maar hier nog toe zullen moeten leiden, bijdragen tot een grotere praktische gerichtheid van de wetgeving. Wil de wetgever aan het maatschappelijk verkeer richting kunnen geven — en dat is zijn ratio — dan zijn in de eerste plaats voorschriften nodig die conditionerend zijn voor het daadwerkelijk handelen dat men uiteindelijk wil beïnvloeden en waarvan mag worden aangenomen dat ze als zodanig zullen kunnen functioneren. Dit veronderstelt dat kennis omtrent de bestaande handelingspraktijk en van de eventuele rol die bestuursorganen hierin spelen voldoende kan doorwerken in het wetgevingsproces. In dit verband kan de jurisprudentie rond het te regelen onderwerp — indien aanwezig — een handzaam aangrijpingspunt bieden om de praktische gerichtheid van nieuwe wetgeving te vergroten, zeker wanneer hieruit lessen kunnen worden getrokken inzake de werking van bestaande wetgeving.

De laatste tijd wordt veelvuldig geklaagd over de veelheid en gedetailleerdheid van wettelijke voorschriften, met name in het bestuursrecht. Dit zou bijvoorbeeld problemen oproepen uit een oogpunt van algemene bekendheid en toegankelijkheid van de regelgeving; problemen die zich vooral voordoen wanneer ook naar de gedelegeerde wetgeving wordt gekeken. Hierbij moet echter worden bedacht dat grote en ingewikkelde

⁸⁷ J.H.A. Logemann, *Over de theorie van een stellig staatsrecht*, Leiden, Universitaire Pers, 1948, blz. 22-23.

regelbestanden niet zijn te vermijden omdat zij voortkomen uit de noodzaak om richting te geven aan het handelen in een gedifferentieerde maatschappij, waarin een beroep wordt gedaan op een dienovereenkomstig gedifferentieerde overheid om tal van, vaak onderling strijdige, belangen te beschermen. Ziet men af van de ideologische aspecten van de over de omvang van de regelgeving gevoerde discussie, dan valt om die reden weinig te zeggen voor een streven naar 'deregulering' zonder meer. Vanuit het perspectief van deze studie gaat het niet in de eerste plaats om het aantal voorschriften dat de overheid produceert, maar veeleer om het normerende gehalte van de wetgeving. Dit is veelal gering. Ziet men kans een rem te zetten op regelgeving die voortkomt uit louter instrumentele behoeften van het bestuur, dan zou verbetering hiervan kunnen worden bereikt. Wat de gedelegeerde wetgeving betreft, is in dit verband wel een concentratie in de voorbereiding voorgesteld⁸⁸. De eerste taak ligt hier echter voor de formele wetgever. Hij staat voor de opgave om een brug te slaan tussen politiek en recht. Wanneer de wetgever er in de eerste plaats naar streeft om richtinggevende normen te formuleren die betrokken zijn op de praktijk van het maatschappelijk verkeer en op de rol van het bestuur hierin, dan zou hij niet alleen minder behoeven te delegeren. Maar ook zouden wetten en hun uitwerkingsvoorschriften minder procedureel en detaillistisch kunnen worden opgezet, hetgeen de helderheid en beknoptheid ervan zou bevorderen.

5.8.2 De formele wet is de rechtens verplichtende vorm bij uitstek voor het nemen van besluiten in een politieke democratie. Hebben deze betrekking op planning en willen ze in het recht tot uitdrukking komen, dan zullen zij richtinggevend moeten zijn voor het handelen in het maatschappelijk verkeer, juist ook wanneer bestuursorganen hieraan deelnemen. Aldus kan duidelijkheid ontstaan over uiteenlopende maatschappelijke, bestuurlijke en rechterlijke posities, zodat van hieruit doelgericht met wetgeving kan worden omgegaan. Vanuit dit perspectief zijn ook thema's van belang waarvoor de aandacht wordt gevraagd in de drie in paragraaf 5.5 aan de orde gestelde visies op het recht, die vanuit wetgeving kunnen worden beredeneerd.

Zo is het inderdaad noodzakelijk om te streven naar meer samenhang in de administratieve wetgeving, zoals vanuit de instrumentele hoek wordt benadrukt. Maar dan moet de wetgevende inspanning niet worden gericht op het regelen van abstract gedefinieerde beleidsterreinen met behulp van planstelsels die vanuit bestuursinterne overwegingen worden opgezet. Politiek, bestuur en recht laten zich niet op grond van gemeenschappelijkheid van beleidsterrein ('het welzijn', 'de economie') integreren in één wettelijk stelsel. Zo goed als een wet nog geen recht is met de publikatie in het Staatsblad, maar er nog toe zal moeten leiden in de praktijk van het maatschappelijk verkeer, is ook een voorgegeven afbakening van een bestuursgebied nog geen beleid; dit zal pas in het praktisch handelen gevonden kunnen worden. Wetgeving die uit een bestuursorganisatorisch streven naar samenhang voortkomt, zal niet veel kunnen bijdragen aan de oplossing van problemen in de praktijk van het bestuur, te meer omdat zij niet betrokken zal zijn op de inhoud van het te voeren beleid. Hoewel het begrijpelijk is dat vanuit abstractere 'beleidsvormende' posities in het bestuur gevraagd wordt om flexibiliteit in de wetgeving, dient niet te worden vergeten dat deze er juist toe dient om in onzekere situaties een normatief houvast te verschaffen. Ook voor het bestuur zelf is het hierom belangrijk om bij het tot stand brengen van administratieve wetgeving in de eerste plaats oog te houden op de praktijk van het maatschappelijk verkeer waarin bestuursorganen tot handelen moeten komen.

Hiervan uitgaande is er ook geen reden voor een actualisering van het wetmatigheidsbeginsel in dier voege dat ook een wettelijke grondslag moet worden geëist voor de bestuurshandelingen die niet de vrijheid van

⁸⁸ Donner, 'Wetgeving en Rechtspraak', *op. cit.*, blz. 232.

de burger beperken, maar op bepaalde prestaties zijn gericht, zoals de verlening van subsidies. Gegeven het wisselen van financiële mogelijkheden en het moeten kunnen optreden in onvoorziene situaties, zal wetgeving op dit gebied snel neerkomen op het verlenen van discretionaire bevoegdheden zonder meer. De bestuursrechtelijke praktijk is hier niet mee geholpen en heeft zulke hulp van de wetgever ook niet nodig, gezien met name de rol die de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn gaan spelen⁸⁹. Wetgeving in de sfeer van het subsidiebeleid kan soms wel wenselijk zijn, maar hierbij dient het in de eerste plaats te gaan om de normering van de verhouding tussen bestuur en burger en niet om het perfectioneren van de bestuurlijke systematiek.

In deze zin verdient het streven naar samenhang in de regelgeving ondersteuning, zonder dat aan wetgeving de rol wordt toegekend van een centraal ordeningsmiddel van een bestuurlijk instrumentarium. Wanneer met het oog op vergroting van de samenhang in de regelgeving wettelijke maatregelen worden getroffen, dient dan ook vooral te worden gedacht aan algemene bepalingen die eenheid brengen in begrippen, termijnen, procedures en dergelijke, zoals die ook op het terrein van de milieuhygiëne tot stand zijn gekomen.

In paragraaf 5.5 zijn nog twee visies op het recht geschetst. Deze werden geconstrueerd om de beperkingen aan te geven van benaderingen die uit één of ander kenmerk van wetgeving worden beredeneerd. Hierbij ging het om het politieke karakter van de formele wetgeving, respectievelijk om het normkarakter van materiële wetgeving. Wanneer hieraan geen doctrinair gewicht wordt toegekend, leveren de op deze kenmerken gestoelde visies ook inzichten op die van belang zijn voor de oplossing van wetgevingsproblemen.

Zo is het uitermate belangrijk om het politieke karakter van formele wetgeving te benadrukken en zodoende ook het onderscheid met van bestuursorganen afkomstige regelgeving. De achterliggende gedachte dient hierbij echter niet te zijn dat het recht te herleiden moet zijn tot met medewerking van het parlement tot stand gekomen besluiten. Wel heeft de wetgever een primaire rol te vervullen in het recht. Hij moet zich dan ook juist niet beperken tot de hoofdlijnen van het beleid, omdat hij dan het gevaar loopt zich te verliezen in abstracte doelstellingen die niet bruikbaar zijn in de rechtspraak. Om zijn politieke primaat waar te maken is het juist nodig dat de wetgever aansluiting zoekt bij het praktische handelen dat hij wil beïnvloeden.

Dit laatste sluit aan op de visie die gebaseerd kan worden op het normkarakter van de wetgeving in materiële zin. De nadruk op het algemene karakter van geschreven regels moet zich dan echter niet vertalen in een welhaast ideologisch terug willen dringen van discretionaire bevoegdheden, maar in een gedurfdere materiële normstelling. Dit dient te gebeuren vanuit het besef dat helder geformuleerde voorschriften een belangrijk houvast kunnen bieden in de rechtspraak, maar dat deze zo dynamisch en complex is dat het levende recht er niet in kan worden gevangen. Wanneer de verschillende wetgevers niet te veel vervallen in blanketbegrippen als dat van de 'redelijkheid'; kan op die praktijk worden vertrouwd om in de wettelijke normering de nodige nuances aan te brengen. De wetgeving hoeft hierdoor nog niet haar richtinggevende functie te verliezen en wanneer dit toch dreigt te gebeuren, kan de wetgever weer met nieuwe, aangescherpte voorschriften komen. Wetgeving maakt immers deel uit van een maatschappelijk proces van voortgaande rechtsvorming.

5.8.3 Bij planning staat de wetgever voor de opgave om een politieke richting aan te geven in zodanige vormen dat deze in het maatschappelijk verkeer als bindend kan gelden en in de rechtspraak hanteerbaar is. Veelvuldig zal het planninghandelen van de wetgever zijn vervolg

⁸⁹ E.M.H. Hirsch Ballin, *Vertrouwen op het recht, Over de plaats van de wet in de rechtsorde* (oratie), Samsom, Alphen aan den Rijn, 1982, blz. 17, 24 en 38.

moeten krijgen in dat van het bestuur. In de vorige paragraaf werd aandacht besteed aan de vormen die in de wisselwerking tussen bestuur en rechtspraak zijn gevonden om het discretionaire bestuurshandelen juridisch te binden. Daarnaast is het echter noodzakelijk dat de wetgever richting geeft aan het bestuurshandelen en naar wegen zoekt die aansluiten op de bestuursrechtelijke praktijk om te bevorderen dat het bestuur zich rekenschap geeft van de verhoudingen waarin het moet opereren.

Slaagt de wetgever hier niet in, dan moet de beleidsvrijheid van het bestuur te sterk via de rechtspraktijk haar grenzen vinden. Een beleid zal op den duur mogelijk ook zo wel tot stand komen, maar de afstemming hiervan op de behoeften van de maatschappij als geheel is de taak van de wetgever. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn weliswaar van groot praktisch belang, maar de mogelijkheden die ze bieden zijn niet onbeperkt: ze veronderstellen wel dat het bestuur beleidsmatig moet handelen, maar het beleid zelf kan men er niet mee bepalen. Ook van de rechter mag dit niet worden verlangd, wil zijn onpartijdigheid niet onder druk komen: hij beschikt niet over een politiek mandaat. Rechtsvorming door de rechter kan dan ook niet meer zijn dan een bijproduct van het zoeken naar rechtvaardige oplossingen in concrete, aan hem voorgelegde geschillen⁹⁰.

Vooraf wanneer de planning eenmaal heeft geleid tot handelen van het bestuur en tot het trekken van beleidslijnen aanleiding heeft gegeven, worden kansen geboden aan een gericht wetgevend optreden. De taak van de wetgever ligt dan vooral in het corrigeren en bevestigen — zo men wil codificeren — van de bestuurspraktijk door hieraan nadere grenzen te stellen en nieuwe mogelijkheden te bieden. Juist bij planning zou de wetgever zich er daarom niet toe moeten beperken de door het bestuur in acht te nemen procedures vast te stellen en de rechtsbescherming tegen het bestuurshandelen te regelen. Ook al is volledige materiële normstelling door de wetgever dan niet mogelijk, de toekenning van discretionaire bevoegdheden aan een bestuur dat deze moet gebruiken om de maatschappelijke ontwikkeling te beïnvloeden, veronderstelt toch op zijn minst een politiek probleembesef en een politieke wil. Deze laatste zou niet alleen door moeten klinken in de Memorie van Toelichting en de considerans, maar vooral ook in de wijze waarop bestuursbevoegdheden in de wet zelf worden omschreven. Vooral zo kan de wet richtinggevend zijn voor het handelen in de bestuurs- en rechtspraktijk. Hoewel het moeilijk is om vanuit een abstract idee van de politieke doeleinden de beleidslijnen rechtstreeks af te leiden, kunnen bevoegdheidsomschrijvingen die hierdoor worden gekleurd, toch een toegesneden betekenis krijgen in het bij herhaling afwegen van belangen bij het nemen van de uiteindelijke bestuursbeslissingen. Naarmate de handelingsnorm zo in de praktijk meer wordt beproefd, moet deze na verloop van tijd scherper kunnen worden geformuleerd in de rechtspraktijk.

Hiermee behoeft de rol van de wetgever in de rechtsvorming echter nog niet te zijn uitgespeeld. Zo zouden analyses van het daadwerkelijk gevoerde beleid en van de ontwikkelingen in de rechtspraktijk hieromtrent, gecombineerd met een waardering van de bestaande wetgeving, weer kunnen leiden tot de vorming van een politiek oordeel over bepaalde bestuurspraktijken en van ideeën om hierin verandering te brengen met behulp van nieuwe of aangescherpte wettelijke normstelling. In verband hiermee zou wellicht een gericht gebruik kunnen worden gemaakt van de nota-vorm om de resultaten van de parlementaire controle om te zetten in nieuwe wetgevende initiatieven.

Het komt veel voor dat men bij het initiëren van wetgeving wel een idee heeft over de door het bestuur te volgen handelwijze — als het

⁹⁰ H. Drion in het debat ter gelegenheid van het zestigjarig bestaan van de Nederlandse Jurisprudentie. Voor een verslag hiervan: Jacob Boetje, 'Rechtsvorming door de wetgever en de rechter', *Ars Aequi*, jaargang 22, 1973, blz. 549 e.v..

goed is vormt dit ook de reden om tot wetgeving over te gaan — maar niet wil uitsluiten dat de belangenafweging in bijzondere gevallen anders zal moeten uitvallen. Het niet kunnen voorzien van deze omstandigheden hoeft voor de formele wetgever echter nog geen aanleiding te zijn om dan maar tot toekenning van volstrekt onbepaalde beschikkingsbevoegdheden of tot delegatie van wetgeving over te gaan. In plaats van te streven naar het andere uiterste van 'sluitende' regels, zou het dan aantrekkelijk kunnen zijn om een 'hoofdregel' in de wet neer te leggen en te bepalen dat hiervan volgens een bepaalde procedure kan worden afgeweken, of om het voorschrift het karakter van een richtlijn te geven die in bijzondere, zoveel mogelijk omschreven, gevallen uitzondering moet lijden. Van dit soort constructies bestaan in de huidige wetgeving ook wel voorbeelden, zij het dat deze niet op planning betrekking hebben⁹¹.

Voor zover de wetgever zelf nog niet in staat is om de gewenste koers aan te geven, zou bovendien naar mogelijkheden kunnen worden gezocht om te bevorderen dat het bestuur snel een kenbaar materieel beleid tot stand brengt. Vooral voor nieuw te vormen beleid is dit van betekenis. Hiertoe kan bijvoorbeeld een positieve motiveringsplicht worden opgelegd, zoals in artikel 30 van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne is gebeurd. Dit brengt mee dat een bestuursorgaan gehouden is om bij elk te nemen besluit — en niet alleen bij belastende of afwijkende beschikkingen waartoe het algemene motiveringsbeginsel in de praktijk vooral verplicht — inzicht te verschaffen in zijn beleid. De precedentwerking die hiervan uitgaat, is niet alleen voor de burger en voor beroepsinstanties van belang, maar dwingt het bestuursorgaan ook om zich rekenschap te geven van zijn positie en om van hieruit spoedig tot het trekken van beleidslijnen over te gaan.

5.8.4 Waar het huidige denken over planning en wetgeving vooral wordt bepaald door het streven naar samenhang in het beleid via bestuursorganisatorische constructies, wordt de taak van de wetgever bij planning in deze studie primair gezocht in het geven van richting aan het daadwerkelijke bestuurshandelen. Hiermee is niet gezegd dat organisatorische vraagstukken bij planningwetgeving onbelangrijk zijn, maar dat bij wettelijke maatregelen in deze sfeer in de eerste plaats gekeken moet worden naar wat nodig is gezien het praktisch functioneren van bestuursorganen, elk in hun eigen context.

De problemen die daarbij optreden, lost men niet op met zogenaamde beleidskaderwetten, waarin op grond van een abstract begrip van een beleidsgebied wordt geprobeerd om zeer verschillende posities binnen het bestuur, en soms ook hierbuiten, op elkaar af te stemmen. De wetgever zou daarentegen de differentiatie die het bestuur kent, moeten benutten door de onderlinge bevoegdheden zo helder mogelijk af te bakenen, zodat duidelijke verhoudingen blijven bestaan waarin doelgericht kan worden gehandeld. Wanneer het gaat om daadwerkelijke bestuurshandelingen waarvan duidelijk is welk orgaan primair verantwoordelijk is en waarop men zich moet richten om wat te bereiken, lijkt een doelgerichter coördinatie mogelijk dan met wettelijk voorgeschreven overkoepelende planfiguren.

In dit verband biedt ook het specifieke karakter van veel verhoudingen tussen bestuursorganen, met name die op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, een houvast voor de wetgever waarop kan worden voortgebouwd met nieuwe normstelling. Ontkenning van het belang van deze, in belangrijke mate door bestuurlijk toezicht en controle bepaalde verhoudingen, zou kunnen leiden tot onzekerheid over de onderlinge posi-

⁹¹ Voorbeelden zijn de hardheidsclausule in artikel 63 van de Algemene Wet inzake rijksbelastingen en de vrijstellingsbepaling van artikel 15 van de Dienstplichtwet. Dat juist op deze terreinen naar oplossingen binnen de formele wetgeving is gezocht, hangt wellicht samen met de hierop betrekking hebbende grondwettelijke bepalingen. Zie hierover: M. Scheltema, *Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving?* Preadvies, Handelingen 1979 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1, tweede stuk, Zwolle, Tjeenk Willink, 1979, blz. 91.

ties bij de desbetreffende bestuursorganen, hetgeen hun vermogen om doelgericht te handelen kan aantasten. Hoewel het zogenaamde complementaire bestuur, op basis van gelijkwaardigheid van bestuursorganen, in sommige praktische situaties misschien een bruikbare stijl van werken kan zijn, is op deze gedachte gebaseerde wetgeving om die reden niet aantrekkelijk. Wanneer bij de totstandkoming van wetgeving de gewenste mate van decentralisatie ter discussie staat, dient daarom primair te worden gelet op een ondubbelzinnige toedeling van taken en bevoegdheden.

Ook in andere situaties is het van belang dat de wetgever aandacht besteedt aan de specifieke bevoegdheden die aan de verschillende posities in de bestuursorganisatie zijn verbonden, juist met het oog op hun onderlinge verhouding. Zo zal het voor kunnen komen dat bijvoorbeeld een inspecteur die belast is met het toezicht op de milieuhygiëne — een gedeconcentreerd rijksambtenaar — langs de weg van het Kroonberoep ingaat tegen een besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat⁹². Nu ook posities binnen het bestuur die niet in een hiërarchische betrekking staan, bij de praktische taakuitoefening van hun taak steeds meer met elkaar te maken krijgen, zal het vaak nodig zijn om nieuwe normen toe te voegen aan bestaande bestuurlijke verhoudingen. Aldus doen zich voor de wetgever ook weer nieuwe kansen voor om de onderlinge handelingsmogelijkheden van bestuursorganen te beïnvloeden en om hiermee ook op deze manier richting te geven aan de bestuurspraktijk.

5.8.5 Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden dat in deze studie aan de wetgever een belangrijke taak wordt toegekend bij planning. Waar richting moet worden gegeven aan het maatschappelijk verkeer, juist ook wanneer bestuursorganen hierin een rol spelen, is het aan de wetgever om vanuit zijn specifieke positie tot doelgericht handelen te komen. Planning kan zo een cumulatief proces worden van steeds gerichtere handelingen die vanuit onderling sterk verschillende posities in de samenleving, het bestuur en de rechtspraak zinvol op elkaar kunnen worden betrokken.

Nu de wetgever zo een essentiële rol moet spelen bij planning, is het de vraag hoe hij hiertoe de nodige initiatieven kan nemen. Reeds werd gewezen op de spanning tussen politiek en recht, die bepalend is voor de positie van de wetgever, zoals ook de positie van de rechter wordt getekend door zijn noodzakelijke onpartijdigheid en die van het bestuur door het praktische handelen. Aan zijn specifieke positie kan de wetgever het houvast ontfemen om oneigenlijke verwachtingen omtrent zijn functioneren op een afstand te houden en ondanks druk van verschillende kanten tot handelen te komen. Hierbij moet echter bedacht worden dat de wetgever geen afzonderlijke actor is. Wetgeving is het product van de samenwerking van regering en Staten-Generaal en de mogelijkheden om tot legislatieve actie over te gaan, liggen dan ook besloten in de wisselwerking tussen beide. Wil deze wisselwerking vruchtbaar kunnen verlopen dan is het ook hier nodig dat regering en parlement handelen vanuit de eigen onderscheiden posities; niet alleen bij de parlementaire behandeling van wetsontwerpen, maar bij voortduring. Voorts moet vanuit een oogpunt van planning ook hier worden gewezen op de mogelijkheden die ontstaan wanneer aan de stappen die over en weer worden gezet een cumulatief karakter kan worden gegeven.

Naar veler mening onttrekt planning zich te veel aan de greep van het parlement. Zo zouden kamerleden eerder moeten beschikken over meer beleidsinformatie van departementen en adviesorganen en een uitgebreide ambtelijke ondersteuning moeten genieten om voldoende invloed te kunnen uitoefenen op het regeringsbeleid. Ook van de kant van de regering wordt behoefte gevoeld om het parlement, bijvoorbeeld door de toezending van nota's, in een eerder stadium bij de beleids-

⁹² L.A. Geelhoed, bespreking van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne in de wetgevingsrubriek van *Ars Aequi*, jaargang 29, nr. 11, december 1980, blz. 783.

vorming te betrekken, met name om deze te legitimeren. Aldus worden de posities van regering en parlement benaderd alsof zij weliswaar niet identiek zijn, maar toch gezamenlijk met het maken van beleid zijn belast, alsof dit een op zichzelf staand produkt zou zijn van hun beider inspanning.

Het feit dat de onvrede met het parlementaire functioneren samengaat met de aanwezigheid van soms zeer nauwe bindingen tussen kamerfracties en ministerraad lijkt echter niet zozeer te duiden op onvoldoende betrokkenheid bij het regeringsbeleid als wel op een achterblijvende ontwikkeling van een eigen positie van het parlement. Die hebben kamerleden nodig om, individueel en in vergadering bijeen, de verleiding te kunnen weerstaan om al te concrete antwoorden te geven op de wisselende behoeften van het moment en om niet een speelbal te worden van de tegenstrijdige pressies van politieke achterban, belangengroepen en departementen.

De identiteit van de volksvertegenwoordiging moet vooral worden gezocht in het omzetten van de politieke ideeënstrijd in normatieve uitspraken en handelingen van het parlement *als zodanig*. Deze positie is gerelateerd autonoom: zonder medewerking van de regering komt geen wetgeving tot stand en kunnen ook andere besluiten waarin het parlement een aandeel heeft, moeilijk een doorwerking vinden. Om de kans te vergroten dat parlementaire verrichtingen een richtinggevende betekenis krijgen voor het handelen van ministers, ambtelijke diensten, rechters en staatsburgers, moeten zij zoveel mogelijk een handelingsnorm uitdrukken. Voor de wetgeving spreekt dit, althans in deze studie, voor zichzelf. Ook voor de parlementaire controle geldt dat zij zoveel mogelijk uit moet monden in een normatief houvast voor de opeenvolgende beslissingen die in het verkeer tussen regering en parlement aan de orde zijn. Het is dan ook van groot belang dat op normering gerichte uitspraken zo helder mogelijk worden geformuleerd en zo nodig achteraf worden bijgesteld. Aldus kan een zekere zelfbinding tot stand komen, waarbij het ad hoc-karakter van de parlementaire controle vermindert en wetgeving beter op de resultaten hiervan kan aansluiten. Wanneer de medewetgevende taak aldus belangrijker zou worden in het geheel van het parlementaire functioneren en dit meer op continuïteit zou worden gericht, zou het wenselijk kunnen worden om de rol van kamercommissies verder te accentueren in die zin dat de hier bereikte resultaten meer zijn dan de optelsom van fractiestandpunten. In verband hiermee zou het overweging verdienen om eventuele uitbreiding van de personele ondersteuning van de volksvertegenwoordiging vooral aan de commissies ten goede te laten komen. Aldus zouden de positie en de eigen identiteit van het parlement als instituut worden versterkt.

Ook aan de zijde van de regering moet worden gewezen op de noodzaak om vanuit een eigen positie te handelen. Met name de ministerraad en zijn onderraden zijn de laatste jaren steeds meer tot uitgangspunt genomen bij de organisatie van de beleidsvorming. Dit betekent dat zowel het functioneren van het parlement als dat van de departementen afhankelijk wordt van de werking van de ministerraad. Dit kan in de praktijk tot zulk een belasting leiden dat het besluitnemend vermogen van de ministerraad zou gaan afnemen. Om in dit spanningsveld tussen parlement en departementen overeind te blijven, moet worden uitgegaan van het gezag dat de ministerraad ontleent aan zijn specifieke positie in de staatkundige verhoudingen. Reeds Dooyeweerd wees erop dat de ministerraad zich moeilijk in een vaste constructie laat onderbrengen; probeert men hem bijvoorbeeld een plaats te geven in de trias politica, dan zou hij hetzij slechts een speciale commissie van het parlement zijn, hetzij slechts de functie hebben om de werking van de uitvoerende macht te verlichten door zich te richten naar de 'politiek die dit orgaan wenst te volgen', als instrument van een 'eenvormige administratie'⁹³. De

⁹³ H. Dooyeweerd Hzn., *De Ministerraad in het Nederlandse staatsrecht* (diss.), Amsterdam, Van Soest, 1917, blz. 14.

positie van de ministerraad is echter niet te herleiden tot die van de volksvertegenwoordiging of die van de departementen, maar staat op zichzelf. Zij vloeit voort uit de noodzaak dat op het kruispunt van politiek en bestuur richtinggevende besluiten worden genomen. Bindend als zij zijn voor de ministerraad zelf en voor de individuele bewindslieden, moeten deze besluiten een houvast kunnen bieden aan de departementen en aan de ministers in hun verkeer met het parlement, dat dan zo nodig ook beter tegenspel kan bieden. Dit veronderstelt het nemen van politieke verantwoordelijkheid, juist wanneer het gaat om de complexe vraagstukken met verreikende consequenties die bij wetgeving vaak aan de orde zijn.

Elk vanuit hun eigen, specifieke positie zullen regering en parlement tot handelen moeten komen dat uit kan monden in wetgeving die aan de andere posities in de samenleving, het bestuur en de rechtspraak het richtinggevende houvast verschaft dat juist bij planning zo noodzakelijk is. Wetgeving kan echter niet worden opgezet vanuit een nulpunt van ongebonden politieke keuzen, maar dient aansluiting te zoeken bij de praktijk om deze nader te kunnen richten. Mede via wetgeving kan planning zo een cumulatief proces worden en dit vergt ook een zekere continuïteit en doelgerichtheid in het verkeer tussen regering en parlement. Aldus moeten zij in staat zijn om met wetgeving politiek richting te geven aan het maatschappelijk verkeer en in het bijzonder aan de rol van het bestuur hierin. Wanneer hierbij vormen gezocht worden die bruikbaar zijn in de rechtspraak, kan de wet ook bij planning de eerste rechtsbron zijn.

6. AFSLUITING: PLANNING ALS ONDERNEMING

6.1 In een periode van economische recessie mag van de overheid een stimulerende rol worden verwacht in het maatschappelijk verkeer. Men denke met name aan het overheidsoptreden inzake werkgelegenheid en industriële ontwikkeling, sociale zekerheid en maatschappelijke dienstverlening, onderwijs en cultuur en de grootstedelijke problematiek. Planning kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Overheidsplanning strekt ertoe om een bepaalde inhoudelijke koers te zetten en wel op zo'n manier dat deze door kan werken in de maatschappelijke handelingspraktijk. In deze zin wordt met het begrip planning, dat in deze studie is ontwikkeld, beoogd mogelijkheden aan te reiken om wilsmatige oriëntaties op de toekomst te betrekken op de praktijk, waar doelgericht overheidshandelen moet worden verwerkt binnen het maatschappelijk verkeer.

Deze opgave van planning blijkt echter moeilijk te vervullen. Naarmate planning een omvangrijker en vooral ook complexer aangelegenheid is geworden, hebben haar twee centrale dimensies — de inhoudelijke koers en de aansluiting op de handelingspraktijk — aan scherpte verloren. Geconstateerd werd dat zich in de overheidsplanning bestuurscentrische ontwikkelingen voordoen. Het bestuurscentrisme werd aan de hand van het beeld van Archimedes omschreven als de neiging van bestuursorganisaties om hun aandeel in de planning als een vast punt te beschouwen van waaruit de omringende wereld bewogen zou kunnen worden. Ook in de theorie bestaat de tendens om impliciet of expliciet een dergelijke stuurpositie als vertrekpunt te kiezen.

De ontwikkeling naar bestuurscentrisme kan zich voordoen als de instrumentele aspecten van planning exclusief worden behandeld. Bij elke wijze van planning zijn deze aspecten van belang, maar er treden eenzijdigheden op wanneer de planning wordt opgezet vanuit de idee dat zij hieraan haar plaats zou kunnen ontlenuen. Vooral de laatste decennia is veel nadruk komen te liggen op vraagstukken van instrumentering van het overheidsbestuur. In hoofdstuk 3 en 5 is beschreven hoezeer planning en recht hierbij als instrumenten van de overheid worden beschouwd. Falen van de overheid wordt hierbij als vanzelfsprekend geweten aan onvolkomenheden in de instrumenten, waartoe naast planning en recht ook behoren de overheidsorganisatie, de overheidsfinanciën en het overheidspersoneel. Planning wordt hierbij de laatste tijd niet alleen opgevat als instrument tussen de andere instrumenten, maar steeds meer ook als een soort meta-instrument. Van het instrument planning wordt dan de algehele coördinatie verwacht van de inzet van planning, recht, overheidsorganisatie, -personeel en -financiën op deelgebieden.

Dergelijke eenzijdige accentueringen van de overheidsplanning gaan voorbij aan de praktische gebondenheid van talloze overheidsbevoegdheden aan de maatschappelijke context waarin tal van individuen, groepen en instellingen van de overheid gebruik maken om elkaars gedrag te beïnvloeden; een proces waarbij tegelijkertijd de positie van de overheid in het maatschappelijk verkeer mede wordt vastgelegd. De exclusieve aandacht voor de instrumentele aspecten wekt de suggestie dat onvolkomenheden in de planning — en overigens niet alleen hier, maar ook in het recht, en in de overheidsorganisatie — eigenlijk alleen maar 'constructiefouten' zijn die met een omvattender en geperfectioneerder instrumentering kunnen worden verholpen. Te vrezen valt dat dit leidt tot in zichzelf ontwikkelde en opgeblazen planningprocedures die steeds verder af komen te staan van de maatschappelijke praktijk waarin overheidsorganen aan hun handelingen gebonden moeten worden.

Tegen de achtergrond van een aantal recente ontwikkelingen is het niet onbegrijpelijk dat de overheidsplanning zo zeer los is komen te staan van de maatschappelijke context. Zo is in hoofdstuk 2 geconstateerd dat planning in het maatschappelijk klimaat van 1970 vooral voortkwam uit de wens om de gebondenheid aan de maatschappelijke context te over-

winnen, hoewel ze hierin tegelijkertijd moest functioneren. Rond 1980 lijkt deze bedoeling uit het denken over planning te zijn verdwenen en wordt zij vooral opgevat als een op zichzelf staande administratieve aanleggelegenheid.

Ook de sterke groei van de overheidsorganisatie lijkt hierop van invloed te zijn geweest. Door deze groei krijgen algemene en coördinerende bestuursafdelingen voor beleidsontwikkeling, bestuursorganisatie, en wetgeving zo'n gewicht, dat het erop kan lijken of het overheidshandelen in het werk van deze afdelingen zijn vaste punt moet vinden; een tendens die overigens soms mede wordt gerechtvaardigd met een beroep op bepaalde besluitvormingsmodellen en de zogeheten instrumentele benadering van het recht, die het recht begrijpt vanuit de wetgeving en beleidsontwikkeling van de overheid.

6.2 In een periode van economische teruggang komt overheidsplanning van twee kanten onder druk te staan. Enerzijds is er immers weinig reden om aan te nemen dat de maatschappelijke behoefte aan door de overheid te ondernemen actie geringer zou zijn dan in perioden van economische groei en welvaart. Maar anderzijds wordt wel sterke aandacht uitgeoefend om de omvang en de kosten van overheidshandelen te verminderen. Wanneer men van planning meer resultaten verwacht met minder inspanningen, zal het één voor het ander moeten wijken, tenzij een situatie bestaat waarin met veel inspanningen weinig resultaten worden geboekt. Aangezien deze laatste situatie zich op dit moment voordoet in de overheidsplanning, zijn de mogelijkheden voor gedurfde ondernemingen in het maatschappelijk verkeer door de overheid vooralsnog zeker aanwezig. Met een grotere mate van zelfbeperking kan de planning aan scherpte winnen. Dit vergt wel dat planning — in tegenstelling tot de bestuursinterne vormen waarin de huidige overheidsplanning veelal plaatsvindt — weer op de handelingspraktijk moet worden gericht. Te lang is geprobeerd om de overheidsmachinerie uit te bouwen en te perfectioneren. Hierdoor dreigen de handelingsmogelijkheden die geboden worden door de bureaucratie — het samenstel van bestuurlijke betrekkingen en gedragsregels — verloren te gaan in een tot immobilisme leidende bureaucrativering.

In de beleidsvoorbereidende sfeer zijn te veel procedurele omzwervingen ontstaan om op voorhand steun en zekerheid te verkrijgen; een zekerheid die echter zal moeten worden verworven in de loop van het praktisch handelen en in de wijze waarop overheidsorganen hun bevoegdheden hierbij weten te hanteren. Alleen door te handelen in het maatschappelijk verkeer, kan beoordeeld worden tot welke resultaten planning op een bepaald moment heeft geleid. Tegen deze achtergrond is het niet alleen van belang dat de bestuursinterne gerichtheid van de huidige planning wordt teruggedrongen, maar dat tegelijkertijd het daadwerkelijk handelingsmoment van planning in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen weer de vereiste aandacht krijgt, met name ook door de politieke normstelling hierop te richten.

In het begrip van planning dat in deze studie is ontwikkeld, gaat het met andere woorden om de wijze waarop wilsmatige, mobiliserende aspecten van het overheidshandelen worden verbonden met het gebruik van in de praktijk gegroeide overheidsposities en de hieraan verbonden handelingsmogelijkheden, zoals deze mede tot uitdrukking komen in het recht. Voortdurend is in de vorige hoofdstukken geprobeerd om vanuit het geschetste perspectief op planning deze beide polen van vrijwillig georiënteerd en pragmatisch gebonden handelen op elkaar te betrekken. Op grond hiervan is in deze studie een pleidooi gevoerd voor een stijl van planning die onder meer gekenmerkt wordt door:

- de doelgerichte beproeving van kansen in de praktijk om de spanning tussen wat de overheid doet en wat van haar wordt verwacht, te overwinnen;
- het bieden van normatieve oriëntatiepunten aan de handelingspraktijk langs de wegen die daartoe in staatsverband zijn ontwikkeld;

- het voortbouwen op voorgaande overheidshandelingen en handelingen van anderen door hier telkens nieuwe elementen aan toe te voegen;
- het brengen van een lijn in de loop van het overheidshandelen, zodat dit voor de andere betrokkenen een identiteit krijgt waarop berekenbaar kan worden ingespeeld en dit handelen hanteerbaar wordt in het recht;
- het gebruik maken van de grote institutionele verscheidenheid aan op elkaar betrokken, maar afzonderlijke posities binnen het overheidsbestuur met hun respectievelijke bevoegdheden.

Een stijl van planning die aan deze en dergelijke kenmerken voldoet, kan ertoe bijdragen dat in de praktijk van het maatschappelijk verkeer beantwoord kan worden aan die in de maatschappij levende verwachtingen waarvoor de politiek verantwoordelijkheid neemt.

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsprognose (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. 'Maken wij er werk van?'
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijftienvintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

In de tweede Raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20. Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23. Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24. Samenhangend mediabeleid (1982)

* Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911 of in de boekhandel.

