GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

LIX

HET PLAN IN HET OPENBAAR BESTUUR

PRE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

MR. D. VAN DUYNE

EN

MR. J. BULTHUIS

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 29 SEPTEMBER 1967

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. - HAARLEM

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

LIX

HET PLAN IN HET OPENBAAR BESTUUR

PRE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

MR. D. VAN DUYNE

EN

MR. J. BULTHUIS

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 29 SEPTEMBER 1967

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. - HAARLEM

INHOUD

HET PLAN IN HET OPENBAAR BESTUUR

BESTUURSKUNDIGE ASPECTEN

Pre-advies van Mr. D. van Duyne

I. Inleiding 5
1. Onderwerpkeuze 5
2. Benaderingswijze 5

II. De essentiële kenmerken van het begrip planning 7
1. Inleiding 7
2. Doelstelling 8
3. Waarneming en prognose 10
4. Plan van actie of programma 11
5. Doeleindenhiërarchie 11
6. Kringproces 12
7. Slot 13

III. De toegenomen betekenis van de planning in het openbaar bestuur 14
1. Is planning-in-het-openbaar-bestuur een nieuw verschijnsel? . . 14
2. Oorzaken van de toegenomen betekenis van de planning . . . 16
3. De ontwikkeling van de planning na 1930 18

IV. De huidige situatie op het gebied van planning in het Nederlandse staatsbestuur 20
1. Inleiding 20
2. Overzicht van plannen, verstrekt door de departementen . . . 22

V. Plannormen en planvormen 25
1. Inleiding 25
2. Criterium m.b.t. de doelstelling 26
3. Criterium m.b.t. waarneming en prognose 33
4. Criterium m.b.t. het plan van actie of programma 35
5. Criterium m.b.t. de doeleindenhiërarchie 40
6. Criterium m.b.t. het kringproces 42

VI. Planning en democratie 46
1. Inleiding 46
2. Het plan als communicatiemiddel 48
3. Communicatie tijdens de planningsprocedure 49

VII. Samenvatting en conclusies 56

JURIDISCHE ASPECTEN

Pre-advies van mr. J. Bulthuis

I. Inleiding 59
II. Het begrip; plannen en plannen 62
III. Plan en recht 68

IV. Inventarisatie 72
Ontwikkelingsplannen en financiële schema's voor universiteiten en hogescholen 75
Werkplannen bij intercommunale lichamen 76
Beschermingsplannen 77
Het bouwprogramma 78
Leerplannen 78
Werkplannen bij ontgrondingen en verveningen 79
Lozingsplannen 79
Beheersplannen voor beschermde natuurmonumenten 80
Begrotingen 80
Waterbeheersingsplannen 81
Ruilverkavelingsplannen 81
Wegenplannen 82
Het scholenplan 83
Plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening 84
V. Plan en planmaker 85
VI. Plan en samenleving 91
VII. Het recht in het plan 98
VIII. Samenvatting 105

HET PLAN IN HET OPENBAAR BESTUUR

BESTUURSKUNDIGE ASPECTEN

Pre-advies van mr. D. van Duyne

I INLEIDING

1. ONDERWERPKEUZE

Het bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht heeft zich bij de keuze van het studie-onderwerp van dit jaar mede laten leiden door de belangstelling, gewekt door de lezing van Belinfante over „Het plan als administratief-rechtelijke rechtsfiguur". [1] „Mede" want de onderwerpen dekken elkaar niet geheel. Belinfante behandelt het plan van het openbaar bestuur, dat de rechtstoestand van de burger beïnvloedt. Aan de beide pre-adviseurs daarentegen is verzocht het plan-in-het-openbaar-bestuur zonder meer te behandelen.

Deze verruiming van het onderwerp komt de pre-adviseur die de bestuurskundige aspecten van het plan heeft te behandelen goed te pas. Hij kan zich nu immers bij de keuze van zijn materiaal laten leiden door de vraag wat uit bestuurskundig oogpunt interessant is; plannen die geen administratief-rechtelijke konsekwenties hebben, hoeft hij daarbij niet terzijde te leggen. De ruimte van het onderwerp heeft echter ook een risico. De belangstelling van de leden dezer vereniging gaat natuurlijk in de eerste plaats uit naar administratief-rechtelijke en niet naar bestuurskundige vraagstukken. Het is dus zeer wel mogelijk dat een louter bestuurskundige beschouwing van het plan in deze kring onvoldoende interesse wekt. Ik zal proberen aan dit bezwaar althans enigermate tegemoet te komen door inplaats van de verschillende technieken van planning de algemene aspecten daarvan te belichten.

2. BENADERINGSWIJZE

Alvorens ons met het onderwerp zelf te gaan bezighouden iets over de benaderingsmethode. Wij zullen in dit pre-advies een poging doen enige — voorlopige — criteria te ontwikkelen, waaraan planning in het openbaar bestuur zou moeten voldoen. Maar waar leiden wij die criteria uit af? De eenvoudigste methode is waarschijnlijk deze, dat men een aantal subjectieve ideeën, die men langzamerhand over planning heeft gevormd, zonder meer tot normen verheft. Het is gemakkelijker in te zien dat deze methode de toets van wetenschappelijke kritiek niet kan doorstaan dan om een alternatief aan te geven, waarbij dit wèl het geval is.

Een sluitend betoog over planning, dat volledig bestand is tegen methodologische kritiek, kan naar mijn mening op dit ogenblik nog niet worden gegeven. Dror geeft zijn indrukken, na de internationale littera-

[1] Prof. mr. A. D. Belinfante: „Het plan als administratief-rechtelijke rechtsfiguur", lezing gehouden op 12 maart 1966 voor de afdeling Noord-Holland van de Nederlandse Bond van Gemeente-ambtenaren, Alphen a.d. Rijn, 1966.

tuur op dit gebied te hebben bestudeerd, als volgt weer.[2] „Het beeld . . . dat zich aftekent is vrij duister met een paar verspreide lichtplekken. Het lijkt wel of de meeste litteratuur over planning òf in de richting gaat van een abstracte theorie òf zich verliest in pragmatische raadgevingen voor het werk van alledag. Nu is een abstracte theorie zonder twijfel een onmisbaar instrument voor systematische studie en begrip en pragmatische indrukken bevatten vaak waardevolle elementen van inzicht. Maar tot nu toe treffen we nergens gegevens aan omtrent het midden-terrein, gebaseerd op een duidelijke theorie èn gerelateerd aan de alledaagse planningsproblemen. Dit zou een integrale benadering vereisen, waarin tot hun recht zouden komen: de inbreng van de „behavioral science", de pragmatische ervaringen van bestuursambtenaren èn de methodologieën omtrent theorievorming, zoals men deze aantreft in de moderne bestuurswetenschap en de studies omtrent de analyse van systemen".

In de vier jaren, verlopen sinds Dror dit schreef, heeft een dergelijke interdisciplinaire aanpak bij mijn weten nog niet plaats gevonden.

De methode die ik in dit pre-advies zal volgen kan aldus worden toegelicht. Planning in het openbaar bestuur is een onderdeel van het gehele staatkundige bestuursproces. Zo is ook — in het individuele vlak — het maken van plannen een onderdeel van het gehele proces, waarmee de mens zijn gedrag „stuurt", ook in de kleinere en grotere groepen, waarin hij zich beweegt. De premisse waarvan ik bij mijn betoog zou willen uitgaan is nu deze, dat beide vormen van planning (op macroschaal: in de verhouding tussen bestuur en samenleving en op microschaal: in de verhouding tussen individu en „buitenwereld") dezelfde essentiële kenmerken bevatten.[3] Als wij bij onze beschouwing over planning in het openbaar bestuur uitgaan van de wijze, waarop de individu zijn plannen maakt, dan heeft dit enige belangrijke voordelen. In de eerste plaats is het proces op micro-schaal gemakkelijker te doorzien. Er heeft op dit gebied, vooral in de laatste 25 jaren, veel onderzoek plaats gevonden, ook onderzoek waarbij verschillende disciplines waren betrokken. Men kan nu eenmaal gemakkelijker met een aantal proefpersonen experimenteren dan met enige staatsbesturen. In de tweede plaats kan men uit het individuele gedrag op het gebied van planning lering trekken voor het maken van plannen op macro-schaal. *Kenmerken* van het eerste kunnen veelal als *criteria* gelden voor het tweede. In het hiervolgende, waar het tekstverband zich daar beter toe leent, zullen wij dit laatste nader motiveren.

[2] „Abstract Theory and Common Sense Trivialities: The Modern Study of Planning", artikel van Yehezkel Dror in „Public Administration Review", Journal of the American Society for Public Administration van maart 1963.

[3] In dezelfde geest: Inleidende beschouwingen omtrent „Planning op langere termijn bij overheid en bedrijfsleven", pre-adviezen voor de Najaars-Efficiencydagen 1961 van het N.I.V.E., den Haag, 1961, p. 7.

II DE ESSENTIËLE KENMERKEN VAN HET BEGRIP PLANNING

1. INLEIDING

Simon beschrijft ergens [4] de experimenten die hij tezamen met Newell and Shaw heeft verricht om tot de constructie van een probleem-oplossende machine te komen. In eerste instantie heeft hij daartoe een aantal proefpersonen in een laboratorium hardop denkende problemen laten oplossen en wat zij zeiden op geluidsbanden geregistreerd. Na afloop daarvan heeft hij de opnamen geanalyseerd om na te gaan of de personen in kwestie bij het zoeken naar een oplossing een bepaald denk-schema hadden gevolgd. Wat hij vond was dat men zich al denkende moeizaam door een doolhof had geworsteld. Hierbij waren echter wel bepaalde elementen in het denkproces te onderscheiden. Het oplossen van problemen vond plaats door het bepalen van doelstellingen, het ontdekken van verschillen tussen de aanwezige situatie en het gestelde doel, waarna via het geheugen of langs andere wegen hulpmiddelen of werkwijzen gevonden werden die bruikbaar waren om die speciale verschillen te doen verdwijnen . . . Elk probleem bracht subproblemen voort. Tenslotte vonden ze er een dat ze konden oplossen, waarvoor ze in het geheugen al een programma hadden klaar liggen. Ze gingen verder, totdat door het successievelijk oplossen van zulke subproblemen het doel over de hele linie bereikt was of . . . zij gaven de zaak op.

Vooral in de denkprocessen van de meer geoefende proefpersonen trad een enigszins genuanceerde methode op de voorgrond. Deze werd door Simon c.s. *planning* genoemd. Hierbij werden zowel het te bereiken doel als de werkelijke situatie zoveel mogelijk ontdaan van bijzaken en niet ter zake doende details met behoud van de essentiële aspecten. De oplossing van het zo vereenvoudigde probleem verschafte dan aanwijzingen voor de oplossing van het oorspronkelijke, niet geabstraheerde.

Fryda drukt het aldus uit: „Het voortdurend vormen van een totaalvoorstelling, het bijhouden van een totale probleemconceptie, zoals de Groot het heeft genoemd [5], komt in de plaats van het onthouden en zelfs het vormen van gedetailleerde plannen of „programma's". Het levert het denkproces".[6]

Op dit punt gekomen keren wij nog even terug naar de premisse van hoofdstuk I. Wij zijn er daar, bij wijze van hypothese, van uitgegaan dat uit het individueel menselijk gedrag op het gebied van planning lering kon worden getrokken voor de oplossing van maatschappelijke planningsproblemen. Inderdaad, want hoe gebrekkig individuele mensen

[4] H. A. Simon: „Besluitvorming, een moderne bedrijfswetenschap", Ned. vert., Utrecht-Antwerpen, 1964, p. 38-49.
[5] Prof. dr. A. D. de Groot, „Thought and choice in chess", Den Haag, 1965.
[6] Prof. dr. N. H. Fryda in „Kunnen mensen denken", inaugurele rede, A'dam, 1965; p. 8 e.v.

hun problemen tot een oplossing mogen brengen, dit proces voltrekt zich, zeker bij „meer geoefende proefpersonen", nog altijd veel gemakkelijker dan als het bestuur en de daarbij betrokken maatschappelijke groeperingen het moeten voeren. De voornaamste reden van deze discrepantie is gelegen in de enorme moeilijkheden die wij ondervinden op het gebied van de communicatie. „Wij hebben allemaal een wereld binnen in ons, ieder een wereld met eigen dingen. Maar hoe kunnen we elkaar ooit verstaan, meneer, als ik in mijn woorden de betekenis en de waarde leg van de dingen die ik in me heb, en als dan een ander die woorden alleen maar kan vullen met de inhoud van zijn wereld! We denken dat we elkaar verstaan; we verstaan elkaar nooit." [7] Pirandello heeft zich in deze laatste zin ongetwijfeld te absoluut uitgedrukt . . . maar voor het overige geeft hij duidelijk weer wat ik bedoel: als onze planning wordt beheerst door (totaal)voorstellingen en als er geen twee mensen, laat staan twee maatschappelijke groeperingen, zijn, die dezelfde voorstellingswereld hebben, dan moet individuele planning met veel minder moeilijkheden gepaard gaan dan planning door en tussen zulke groeperingen. Vandaar dat ik de *kenmerken* van de eerste vorm van planning, althans bij wijze van werk-hypothese, zou willen verheffen tot *criteria* voor de tweede.

In het hiervolgende zullen wij de essentiële kenmerken van het begrip planning-in-het-individuele-vlak stuk voor stuk in beschouwing nemen. De lezer zal zich hierbij misschien wel eens afvragen of het verband tussen deze beschouwingen en het onderwerp van dit pre-advies niet wat los is. In dat geval kan ik hem alleen maar verzoeken wat geduld te oefenen. Dat verband zal straks punt voor punt met behulp van voorbeelden uit de tegenwoordige bestuurspraktijk worden gelegd. Het zou echter niet verantwoord zijn deze eerste fase over te slaan. Evenmin als men zich in het bestuursrecht kan verdiepen zonder zich te hebben beziggehouden met de beginselen van het recht-in-het-algemeen, kan men zich zinvol bezighouden met bestuursplanning zonder eerst — althans enige ogenblikken — te hebben stilgestaan bij het verschijnsel planning-in-het-algemeen.

2. DOELSTELLING

Bertrand de Jouvenel [8] zegt het heel pertinent: alle gedragingen van de mens vinden hun oorsprong in beelden van de toekomst, al zijn handelingen kunnen worden verklaard door doeleinden, die hij zich heeft gesteld. De Jouvenel verduidelijkt zijn stelling met het voorbeeld van de

[7] L. Pirandello: „Zes personages op zoek naar een Schrijver", vert. Dolf Verspoor. Ongepubliceerd. Verm. prof. dr. N. H. Fryda, o.c., p. 11.
[8] Bertrand de Jouvenel, „l'Art de la Conjecture", Monaco, 1964, p. 38 e.v.

alpinist, die van plan is een berg te beklimmen. Het beeld van hemzelf op de top van de berg is de drijfveer van zijn onderneming. Hij „werpt" als het ware een beeld „de toekomst in" (pro-jacio; project). Dit beeld trekt hem aan, het leidt hem op zijn weg naar omhoog. Met betrekking tot het oplossen van problemen komt Simon tot een soortgelijke conclusie. Ook hij stelt het bepalen van een doel-in-hoofdlijnen voorop.

In de denkpsychologie wordt dit verschijnsel in navolging van Selz veelal aangeduid met de term „schematische anticipatie". Bij ieder denkproces vormt de mens zich bij voorbaat een beeld-in-hoofdlijnen van het te bereiken doel.[9] Vóór het componeren van een stuk muziek heeft de componist zich al een totaalbeeld daarvan gevormd. „Dikwijls is (dit) nog geheel van abstracte aard, d.w.z. er is nog geen noot bij gedacht".[10] Ter voorkoming van misverstand zij hier terstond aan toegevoegd dat dit „schematisch anticiperen" volstrekt niet altijd bewust behoeft te geschieden. Wij verrichten bijvoorbeeld allerlei ingewikkelde lichamelijke prestaties zonder dat wij ons bewust zijn dat daarbij „ergens" in het centrale zenuwstelsel de relatie doel-situatie-middel is gelegd. Maurois [11] illustreert dit verschijnsel met het voorbeeld van de kat, die van de grond af op een tafel springt waarop allerlei breekbare voorwerpen staan. Hiervoor is een sprong nodig die van vele spieren een goed gecoördineerd samenspel van verschillende bewegingen vereist. Voordat de kat de sprong maakt kijkt hij zeer geconcentreerd naar de plaats waar hij terecht wil komen. Evenals de alpinist „werpt" hij een beeld van zichzelf „de toekomst in". Dit beeld trekt hem aan. Het leidt hem op zijn weg naar omhoog.

Ik heb dit voorbeeld ook gegeven om aan te tonen hoe diep het „schematisch anticiperen" is geworteld in de natuur, niet alleen van de mens maar ook in die van levende wezens op lagere ontwikkelingsniveaus.

Intussen betekent dit alles niet dat verleden en heden bij het stellen van doeleinden geen rol spelen. De alpinist die een plan opstelt voor de beklimming van een berg — waarbij het geprojecteerde beeld van hemzelf op de top het uitgangspunt vormt — vergelijkt dit beeld wel degelijk met zijn werkelijke situatie, zoals die is en zoals die zich waarschijnlijk zal ontwikkelen. Bovendien houdt hij rekening met zijn krachten, zijn werktuigen en de hulp die hij van anderen zal ontvangen. Weliswaar zijn al deze elementen nog geenszins gepreciseerd maar zij bepalen wel het realiteitsgehalte van zijn toekomstbeeld. Als zo'n beeld wordt gevormd zonder met deze factoren rekening te houden, kan men beter

[9] Prof. dr. A. D. de Groot, „Het denken van de schaker", A'dam, 1946, p. 44 e.v.
[10] Deze stelling berust op onderzoekingen van Bahle; werkwijze en resultaten hiervan zijn beschreven door de Groot, o.c., passim, citaat p. 53.
[11] André Maurois in een beschouwing over „l'art de penser", opgenomen in „Un art de vivre", Paris, 1939, p. 7.

spreken van een „ideaal" dan van een „doel". En als het ideaal bij voorbaat al niet te verwezenlijken lijkt, kan men het beter als een „illusie" betitelen.

3. WAARNEMING EN PROGNOSE

De tweede fase in het denkproces bij het oplossen van problemen, zoals dit door Simon c.s. is geanalyseerd, omvat: „het ontdekken van verschillen tussen de aanwezige situatie en het gestelde doel". De individu, die op micro-schaal plannen maakt, verricht deze activiteit in de regel zonder dat hij zich daarvan bewust is. Duidelijke voorbeelden daarvan verschaffen ons allerlei alledaagse handelingen. Wie zich voorneemt een asbak een andere plaats op het tafelblad te geven omdat zijn bezoeker er niet bij kan strekt automatisch zijn hand uit om de werkelijke situatie van dit voorwerp in de wenselijke te doen verkeren. Dat hij alvorens dit te doen de werkelijke situatie met grote nauwkeurigheid waarneemt, is iets wat hij zich achteraf wel zal realiseren maar wat hij toch geheel onbewust heeft gedaan.

Een prognose, een veronderstelling omtrent de situatie zoals deze zich zal ontwikkelen als men daarbij niet ingrijpt, komt pas aan de orde als enige tijd verloopt voor het doel is bereikt. Om nog even het voorbeeld van de asbak te gebruiken: de bezoeker, die verwacht dat zijn gastheer hem dit voorwerp zal toeschuiven, zal niet zelf tot actie overgaan. In zijn veronderstelling zal de werkelijke situatie in de wenselijke worden omgezet zonder dat hij daarbij een hand hoeft uit te steken. Als hij zich daarin vergist, heeft hij een verkeerde prognose gemaakt.

Het stellen van een doel doet in hoofdzaak een beroep op onze wil, onze moed, onze fantasie . . ., het bepalen van de huidige situatie en het opstellen van een prognose op onze vermogens tot waarnemen en tot logisch redeneren. Dit zijn twee geheel verschillende aspecten van het plannings-proces; men zou ze elkaars complementen kunnen noemen. Een plan-van-actie ontstaat in het spanningsveld tussen zoals-het-moet-zijn (doel) en zoals-het-is-en-waarschijnlijk-zal-worden (waarneming en prognose).

Doelstellingen hebben een veel hoger subjectiviteitsgehalte dan waarnemingen en prognoses. Maar al kunnen we over veel waarnemingen en prognoses „objectief" van gedachten wisselen, daarom verschaffen ze nog geen zekerheid. Dit geldt in het bijzonder voor prognoses. In beginsel weten we over de toekomst niets met zekerheid. Sommige verschijnselen — bijvoorbeeld de wisseling der seizoenen en de toekomstige loop van de hemellichamen — laten zich voorspellen met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid. Bij andere echter speelt het toeval zo'n grote rol, dat het onzekerheidselement overheerst. Wij kunnen ons bijvoorbeeld moeilijk aan een prognose wagen omtrent het aantal personen, dat binnen het uur, van nu af gerekend, ons huis zal passeren.

4. PLAN VAN ACTIE OF PROGRAMMA [12]

Mowrer [13] en zijn vrouw, experimenterende in gezinsverband, hebben vastgesteld dat hun dochtertje, die door luid gehuil en het omhoogsteken van beide armen tekenen gaf dat het opgenomen wilde worden, haar gedrag successievelijk wijzigde toen het merkte dat het met minder geschreeuw en minder bewegingen óók onmiddellijk opgenomen werd. Via enige tussenstadia kwam zij er tenslotte toe alleen maar een vinger op te steken. De ratten in het laboratorium van Mowrer volgden in beginsel hetzelfde patroon. Eerst moesten zij op een hefboom duwen om voedsel te krijgen in hun voederbak. Maar toen zij merkten dat het met tikken tegen de hefboom ook ging, beperkten zij zich daartoe. Tenslotte, toen Mowrer het hun nòg gemakkelijker maakte, gingen zij bij de voederbak staan en keken alleen nog maar naar de hefboom.

De uitkomsten van deze proefnemingen bevestigen de veronderstelling dat het een essentieel kenmerk van levende wezens is om te trachten hun doel te bereiken ten koste van zo weinig mogelijke inspanning.

Om nu te kunnen beoordelen welke de meest efficiënte middelen zijn om de werkelijke situatie te transformeren in de ten doel gestelde, is men genoodzaakt verschillende mogelijkheden tegen elkaar af te wegen en zich af te vragen hoè die zullen uitwerken en met welke offers dat gepaard zal gaan. Dit vereist wederom een prognose-arbeid, maar van een enigszins ander karakter dan de hiervoor, onder 3, bedoelde. Hier is het de bedoeling na te gaan welke invloed de uitvoering van verschillende plannen op die situatie zou hebben en welke inspanning voor elk daarvan nodig zou zijn. Meestal zonder zich dit te realiseren, houdt de mens zich met het bedenken, accepteren en verwerpen van alternatieven vrijwel constant bezig.

5. DOELEINDENHIËRARCHIE

De doeleinden die de mens nastreeft zijn ook te beschouwen als de middelen tot het verwezenlijken van hogere doelstellingen; zij vertonen als het ware een pyramidale opbouw. Een dergelijke hiërarchische structuur is duidelijk te onderkennen in de voorbeelden, die tot nu toe zijn gegeven. Zelfs de schijnbaar zo simpele handeling van de kat die naar het tafelblad sprong bleek te zijn opgebouwd uit tal van sub-handelingen. Sommige spieren moesten worden samengetrokken, andere ontspannen. In ieder afzonderlijk geval en op ieder afzonderlijk tijdstip moest de mate van contractie en ontspanning verschillend zijn. In het

[12] Men noemt dit onderdeel van de planning ook wel plan-in-engere-zin of eenvoudig: plan. In dit pre-advies zal ik het woord plan zoveel mogelijk reserveren voor de schriftelijke neerslag van de planning in de vorm van stukken, door het openbaar bestuur geproduceerd. Op zichzelf is er, dunkt mij, tegen de term „plan" voor „plan-van-actie" of „programma" niets in te brengen.

[13] Prof. O. H. Mowrer. De proeven zijn vermeld in het „Communication Training Program" van de „American Association of Land-Grant Colleges and State Universities", 1958, p. C 3-15/16.

centrale zenuwstelsel van het dier zijn deze sub-doeleinden tot op zekere hoogte bepaald en gecoördineerd en de daartoe strekkende bevelen zijn door de zenuwen naar de periferie overgebracht. De sprong naar het tafelblad op zichzelf was trouwens ook niet meer dan een middel tot het bereiken van een verder gelegen doel. Stond er op de tafel iets waar de kat trek in had? Kon hij vanaf dat standpunt beter de vogels in de tuin bespieden? Hoe het zij, zijn handeling vormde geen doel op zichzelf maar een schakel in een reeks.

„De hiërarchie is de aanpassingsvorm die wezens met beperkte intelligentie aannemen bij confrontatie met complexiteit." [14]

Deze gedachte impliceert dat ieder doel van elk plan te beschouwen is als een middel tot het bereiken van een of meer „hogere", „diepere", „overkoepelende" doeleinden of hoe men ze ook noemen wil. En tevens dat zo'n plan-doel slechts bereikt kan worden als een aantal sub-doeleinden — gecoördineerd — wordt verwezenlijkt.

Het is vooral op dit punt, dat de planning-op-macro-schaal onvergelijkelijk veel moeilijker is dan de individuele planning. In het voorgaande zijn wij er steeds van uitgegaan dat beide verschijnselen dezelfde essentiële kenmerken bevatten en daardoor goed vergelijkbaar zijn. Dit neemt niet weg dat de mens een organisme is en de staat een organisatie. Weliswaar ondervindt ook de mens innerlijke conflicten bij de coördinatie van zijn uiteenlopende doeleinden maar deze lossen zich onder normale omstandigheden „vanzelf" op omdat hij één, individueel bepaald fundament van hoofddoelstellingen heeft, die richtinggevend en bepalend zijn voor alle andere. In de staat moet zo'n gemeenschappelijk fundament van basis-doeleinden tot stand komen door communicatie. Hiervoor, onder 1, is al gewezen op de moeilijkheden van dit communicatieproces.

6. KRINGPROCES

Het experimentele karakter van planning komt al tot uitdrukking voordat de eerste stap op de weg van de uitvoering is gezet. Bij het denken over de middelen die geschikt zouden kunnen zijn om het doel — tegen zo gering mogelijke offers — te bereiken, experimenteert men als het ware op laboratoriumschaal met de verschillende mogelijkheden. Hoe zullen zij op de situatie inwerken en hoeveel inspanning zal dat kosten? Met zekerheid kan hierover niets worden gezegd. „Dit proces, gekarakteriseerd door de begrippenreeks doel-probleem-middelen-vrijheid-onzekerheid-kiezen-proberen-toetsen herhaalt zich telkens, in een reeks op elkaar aansluitende cycli".[15]

Naar buiten blijkt het experimentele karakter eerst recht, als de eerste plan-fase ten uitvoer is gelegd. De planning houdt dan niet op, maar

[14] H. A. Simon, o.c., p. 67.
[15] Prof. dr. A. D. de Groot, „Methodologie", 's-Gravenhage, 1961, p. 11.

zij zet zich voort. Degene, die zich ermee bezig houdt, is dan echter niet meer dezelfde als vóór hij aan de uitvoering begon. Hij heeft er intussen iets bij geleerd. Bahle heeft uitvoerig beschreven hoe bij het componeren van een muziekstuk partiële resultaten telkens getoetst worden aan de hoofddoelstelling. „Hij legt er de nadruk op, dat deze evaluatie niet alleen kan leiden tot aanvaarding of afwijzing van de uitwerking (het middel) en tot een bijbehorende specificatie van het doel, maar ook tot, soms zeer ingrijpende, modificaties van het doel".[16] Het heeft dus zin het doel niet voortijdig tot in details te specificeren, maar zich voorlopig te bepalen tot een „schematische anticipatie". Stap voor stap vorderende komt men er wel toe het beeld meer te detailleren of . . . te wijzigen.

Het zou overigens bevreemding hebben gewekt als de experimenten der denk-psychologen het cyclisch karakter van het individuele plannings-proces niet hadden aangetoond. Het beginsel van de tegenkoppeling — een andere term voor hetzelfde verschijnsel — is immers door de cybernetica op zoveel plaatsen in de levende natuur geconstateerd, dat het op goede gronden als het levensmerk bij uitstek betiteld kan worden.[17]

7. SLOT

Is het nu werkelijk verantwoord — zo zou de lezer zich na het voorgaande kunnen afvragen — de eenvoudige processen die hier zijn beschreven als planning te betitelen?
En, zo ja, is het dan verantwoord deze planning-op-micro-schaal te vergelijken met de planning-in-het-openbaar-bestuur? Vergelijkt men dan geen totaal verschillende grootheden? Wij zijn hiermee genaderd tot de vraag hoe planning moet worden gedefinieerd.

Mijn eigen definitie is al vervat in de hiervoor genoemde vijf essentiële kenmerken: doelstelling, waarneming en prognose, plan-van-actie of programma, doeleinden-hiërarchie en kringproces. Waar die aanwezig zijn, al is het maar in embryonale vorm, is er mijns inziens sprake van planning. Komt dit nu enigszins overeen met de bepaling van het begrip planning in de maatschappij en in het openbaar bestuur in het bijzonder?

Er zijn ontzaglijk veel definities van planning, maar voorlopig zouden wij ons kunnen bepalen tot de verzameling, opgenomen door Millet in „The Process and Organization of Government Planning" [18]. De titel van zijn boek biedt een waarborg dat wij ons dan niet te ver van huis behoeven te begeven. Commentaar op deze definities is geleverd door Dror, beoefenaar van de bestuurskunde, dus ook geen vreemdeling in Jeruza-

[16] Idem p. 13.
[17] Prof. dr. S. T. Bok, „Cybernetica", Utrecht-Antwerpen, 1958, p. 138-144.
[18] John D. Millet, „The Process and Organization of Government Planning", Oxford, 1947.

lem [19]. Deze heeft op basis van zijn beschouwingen ook zelf een definitie geformuleerd en toegelicht. Zij luidt: „planning is het proces van voorbereiding voor een „set" van beslissingen ten behoeve van actie in de toekomst, gericht op het bereiken van doeleinden met optimale middelen".

Ook als men elk woord van deze definitie volledig recht doet wedervaren — wat natuurlijk de bedoeling is — ontdekt men er geen enkel punt in, dat bij de behandeling in de voorafgaande paragrafen niet ter sprake is gekomen.

Confrontatie met de bestuurskundige litteratuur geeft dus vooralsnog geen aanleiding onze begripsbepaling te herzien.

III DE TOEGENOMEN BETEKENIS VAN DE PLANNING IN HET OPENBAAR BESTUUR

1. IS PLANNING-IN-HET-OPENBAAR-BESTUUR EEN NIEUW VERSCHIJNSEL?

Van nu af aan zullen wij onze aandacht concentreren op een bepaalde categorie van plannen, namelijk op die, welke *bewust* zijn opgesteld door het *staatsbestuur* voor *meerjarige perioden*. Dit betekent dat wij voortaan het woord planning in een heel specifieke betekenis gaan gebruiken.

Deze planning dateert niet van vandaag of gisteren. Wij treffen haar al in de drie oudste staten, waar geschiedenis is geschreven: Sumerië, Egypte en het oude Indië (ca. 3000 v. Chr.). Het zijn alle drie staten waar regelmatig terugkerende doch in hevigheid wisselende overstromingen grote vruchtbare gebieden hadden geschapen temidden van woeste gronden. Dit kostbare land moest gemeenschappelijk worden beheerd en verdedigd; de bevloeiing moest gemeenschappelijk geregeld worden. Hiervoor zorgde het bestuur. Het bestuur bezat niet alleen al het land, maar ook alles wat daarop leefde en groeide; het liet de eerste steden bouwen en ommuurde ze. De bewoners droegen hun produkten af aan de staat en deze sloeg ze op en verdeelde ze. De hoogste gezagsdrager werd tegelijk als godheid vereerd; de ambtenaren waren tevens priesters.

Wat deze staten nu kenmerkte in tegenstelling tot vroegere, primitievere culturen was dat men katastrofen als misoogsten, onweders en te hevige of te zwakke overstromingen niet meer als beschikkingen der goden zag — die zich hoogstens met magische middelen lieten bezweren — maar als verschijnselen, die de mens door vooruit te denken en te handelen kon voorkomen. Daartegenover zag men zich in staat de zege-

[19] Dr. Yehezkel Dror, The Hebrew University, Jerusalem, „The Planning Process: a Facet Design" artikel in „International Review of Administrative Sciences", Vol. XXIV, no. 1, Brussels, 1963.

ningen der natuur — het jaarlijks weerkerende bezinken der vruchtbare sliblagen — zo te reguleren, dat zij meer profijt opleverden dan als men zonder meer Gods water over Gods akker liet lopen. De titel van het werkje van Pierre Massé over het Franse sociaal-economische plan: le Plan ou l'Anti-hasard [20], zou dus met recht gegeven kunnen zijn aan de Sumerische, Egyptische en oud-Indische planning voor voedselproduktie, bevloeiingswerken, opslagruimten, stedenbouw, beroepenindeling en -opleiding . . ., waarvan de meeste zich over een tijdsverloop van vele jaren uitstrekten.[21]

Het ligt natuurlijk niet in mijn bedoeling het verschijnsel planning te vervolgen door de loop der eeuwen, maar op één verschijningsvorm zou ik nog de aandacht willen vestigen, namelijk op de zogenaamde alomvattende planning, zoals die tot de 15e eeuw werd toegepast door de Inca's. In dit rijk van 12 à 15 mln. mensen vertoonde de samenleving een pyramidale opbouw. Het laagste gezag werd uitgeoefend door de chefs van 10 gezinnen, het naasthogere door de chefs van 50 gezinnen en zo vervolgens (100, 500, 1000, 10.000 en 40.000 gezinnen) tot op de 4 onderkoningen, die elk een provincie bestuurden onder het oppergezag van „de Inca", die als God werd vereerd.

Aan ieder gezin was een eenheid bouwland toegewezen, groot genoeg om een zekere bestaansminimum te handhaven. Daarnaast moest men — en daarop was in het bijzonder de centrale planning gericht — extra prestaties leveren: een groter stuk land bebouwen dan men voor zijn gezin nodig had, transportdiensten verrichten en ambachtelijke produkten vervaardigen, alles nauwkeurig volgens de daartoe verstrekte opdrachten. Deze extra-prestaties waren bestemd „voor de Inca en voor de Zon", dat wil zeggen zij dienden om het staatshoofd en zijn élite te onderhouden en tevens — evenals in Sumerië, Egypte en het oude Indië — om natuurrampen te voorkomen, om de natuur een handje te helpen en om beter voorbereid te zijn op oorlogsgevaar.

Het „Centraal Plan Bureau" en het „Centraal Bureau van de Statistiek" zetelden in Cuzco, de hoofdstad van het Inca-Rijk. Ook hier vereiste de planning veel en veelsoortige informatie. Aangezien de Inca's het schrift niet kenden, werden de gegevens omtrent aantallen inwoners, gesplitst naar leeftijd en sexe, geboorten en overlijden, oogstopbrengsten, aantallen lama's, vervaardigde voorwerpen, gepleegde misdrijven, opgelegde straffen . . . geregistreerd met behulp van touwen met knopen; de knopen gaven de aantallen aan, de kleur van de touwen de aard van de verzamelde gegevens. Het verstrekken van de opdrachten ter uitvoering van de plannen alsmede de controle daarop was toevertrouwd aan inspecteurs van het centraal gezag, die zich met een snelheid van 10 km per uur door het land bewogen.

[20] Pierre Massé, „le Plan ou l'Anti-hasard", Paris, 1965.
[21] Herbert Kühn, „De ontplooiing der mensheid", Ned. vert., Utrecht-Antwerpen, 1959, p. 17-61.

De Inca's moesten het haar dragen volgens de traditie van hun bestuurseenheid, opdat zij onmiddellijk gelokaliseerd konden worden. Zij moesten met open deuren eten om de controle op hun voedsel te vergemakkelijken. Zij moesten sterven waar zij werden geboren en zij moesten op feestdagen naar staats-vertellers luisteren, die de staatsleer indoctrineerden.

Bij deze voorbeelden uit de geschiedenis zou ik het willen laten, echter niet zonder daaraan te hebben toegevoegd dat zij geenszins op zichzelf staan. Overal waar het openbaar bestuur iets ondernam met een gecompliceerde doelstelling waar veel mensen en veel hulpmiddelen van verschillende aard voor nodig waren en waarbij was te voorzien dat zo'n onderneming jaren in beslag zou nemen moèst de een of andere vorm van planning worden toegepast: een gebrekkige of een geraffineerde.

2. OORZAKEN VAN DE TOEGENOMEN BETEKENIS VAN DE PLANNING

Hoewel hiermee dus de opvatting is afgewezen dat planning-in-het-openbaar-bestuur een nieuw verschijnsel is, betekent dit niet dat het karakter daarvan in de loop der tijden niet sterk is veranderd. Deze ontwikkeling wordt echter versluierd door de wisseling in de rol, die de overheid daarbij heeft gespeeld. Weliswaar was het in bepaalde perioden inderdaad het openbaar bestuur, dat vooruitzag, plannen opstelde, deze liet uitvoeren en controleren . . . maar in andere perioden waren het juist particuliere personen of instellingen, die deze aktiviteiten hoofdzakelijk verrichtten. Soms verdeelde men de planning op één gebied tussen bestuur en particuliere organisaties; soms deed de overheid het op sommige gebieden en de particulieren op andere. Alle mogelijke mengvormen zijn aan te wijzen. Het verschijnsel planning — nu even los gezien van de vraag of het al dan niet planning-in-het-openbaar-bestuur betrof — kan dus heel goed een regelmatige ontwikkeling hebben doorgemaakt terwijl de planning-in-het-openbaar-bestuur zo'n geleidelijke evolutie allerminst te zien geeft. Wij zullen ons nu eerst — zij het summier — bezighouden met de evolutie van het verschijnsel planning-in-de-maatschappij als zodanig om dan straks weer terug te keren tot de planning-in-het-openbaar-bestuur.

Is er inderdaad sprake van een evolutie in het karakter van de planning en zo ja, wat zijn daar dan de oorzaken van? Mannheim ziet een rode draad door de geschiedenis lopen, te beginnen bij het tijdperk, waarin de mens zich ertoe bepaalde zijn kansen te benutten, voornamelijk bij de jacht en visserij (*Finden*); via het bewust organiseren van mensen en middelen — vooral in de landbouw en in de nijverheid — om bepaalde doeleinden efficiënt te bereiken (*Erfinden*) naar onze tegenwoordige tijd, waarin op grote schaal omvangrijke plannen van actie voor de toekomst worden opgezet en uitgevoerd (*Planen*).[22] Ik zou deze

[22] K. Mannheim, „Man and Society in an age of reconstruction", London, 1946.

gedachtengang gaarne willen volgen zonder daarbij de door Mannheim gebruikte terminologie over te nemen. In mijn opvatting is er namelijk in alle drie perioden sprake geweest van planning. In de eerste betrof het echter planning, die betrekking had op vrij eenvoudige doeleinden waarbij weinig mensen en hulpmiddelen waren betrokken en die zich noch in de tijd noch in de ruimte ver uitstrekten, bijvoorbeeld plannen voor jachtexpedities van één tot enkele dagen in het omliggende gebied. In de tweede periode waren de doeleinden gecompliceerder, de mensen en de hulpmiddelen gevarieerder en groter in aantal, terwijl zij zich in de tijd en in de ruimte verder uitstrekten. Enige voorbeelden hiervan zijn in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk gegeven. In de derde, tegenwoordige periode voltrekt dezelfde ontwikkeling zich in versneld tempo.

Nu de vraag naar de oorzaken hiervan. Vaak wordt zij in die zin beantwoord, dat de moderne vormen van planning noodzakelijk zijn geworden omdat de maatschappelijke ontwikkeling zoveel sneller verloopt en het levenspatroon zoveel ingewikkelder is geworden. Dit is juist, maar ik zou hier wel bij willen aantekenen dat deze planning veelal juist tot gevolg heeft dat de ontwikkeling nòg sneller verloopt en het levenspatroon nog ingewikkelder wordt. We moeten bij deze vraag dus nog wel even blijven stilstaan.

Naar mijn mening zijn er twee verschijnselen die, van tegenovergestelde richting op elkaar inwerkende, de evolutie in de planning tot gevolg hebben gehad. Het eerste is het menselijke streven naar ontwikkeling, dat leidt tot een meer gedifferentieerd levenspatroon dan indien uitsluitend het levensbehoud werd beoogd. Dit ontwikkelingsstreven verwezenlijkt zich door middel van kennisvermeerdering. Maar naarmate de mens op deze weg vordert werken de resultaten van zijn streven ook terug op hemzelf. Zijn vergrote kennis verbreedt en verdiept zijn gezichtsveld zowel in de ruimte als in de tijd. Binnen dat gezichtsveld neemt hij méér waar: meer van zijn medemensen en meer van hun voortbrengselen. Ook de verbanden tussen de waargenomen verschijnselen leert hij beter begrijpen. Deze informatie en de verwerking daarvan stellen hem in staat de konsekwenties van zijn handelen beter te voorzien en ook . . . verder reikende doeleinden te stellen.

Het voorgaande kan met een simpel voorbeeld worden geïllustreerd. Een ontdekkingsreiziger op weg door het Afrikaanse oerwoud [23] stuit op een pygmeeënstam die gevestigd is op een afstand van de Atlantische Oceaan, gelijk aan die van Winterswijk tot Den Haag. Hij stelt aan de stamoudsten onder meer de vraag hoe oud zij zijn en waar de zee ligt. Deze vragen brengen de mannen in niet geringe verlegenheid. Na lange beraadslagingen komen de antwoorden, waaruit blijkt dat zij er volstrekt geen idee van hebben hoeveel jaren oud zij zijn: men zegt bijvoorbeeld 1000 jaar; noch in welke richting de zee gezocht moet wor-

[23] Dr. Paul Julien, „De eeuwige wildernis", Eindhoven, 1949.

den: men wijst in alle richtingen. Dit voorbeeld illustreert de wederzijdse beïnvloeding van doelstelling en waarneming. De maatschappelijke doeleinden liggen hier nog zo zeer in het vlak van het direkte levensbehoud dat men aan het verrichten van verder strekkende waarnemingen nog niet is toegekomen. En zolang dit niet zo is kan van verder gaande doelstellingen dan de vangst van het wild voor de volgende dag nauwelijks sprake zijn. Deze vicieuze cirkel wordt uiterst moeilijk en uiterst geleidelijk doorbroken, maar elke nieuwe doorbraak kàn het verloop van het proces in de toekomst versnellen. Vandaar dat het tijdperk van de ultra-korte-termijn-planning (ca. 800.000 — ca. 3.000 v. Chr.) zoveel langer heeft geduurd dan dat waarin op bepaalde gebieden van enige meerjarenplanning sprake was (ca. 3000 v. Chr. — ca. 1930) terwijl deze tweede periode weer veel langer is geweest dan de uiterst korte spanne tijds (ca. 1930 — heden) waarin wij inderdaad in versneld tempo tot planning over nog langere perioden en nog grotere gebieden komen.

Met het voorgaande heb ik niet bedoeld te zeggen dat het verschijnsel planning-in-de-maatschappij volgens een regelmatig vloeiende curve is verlopen. „Ups en downs" zijn afgewisseld door betrekkelijk lange perioden van stagnatie en enkele duidelijke stroomversnellingen. Het lijkt er veel op dat wij ons sinds ca. 1930 in zo'n stroomversnelling bevinden.

3. DE ONTWIKKELING VAN DE PLANNING NA 1930.

„Zonder vertrouwen en zonder vreugde zijn wij bezig het Tijdperk van de Plannen binnen te treden", aldus Maurois in 1933.[24] Hij gaf hiermee uiting aan een gevoel van onbehagen, dat velen van zijn generatie beving als zij met het verschijnsel planning zoals zich dat toen manifesteerde werden geconfronteerd. Een periode van ca. 25 jaar bleek nodig om dit gevoel en het misverstand, waarop het berustte, uit de weg te ruimen. Het berustte hierop, dat velen in de dertiger en ook nog wel in de vijftiger jaren planning identificeerden met het economisch systeem van de Sovjet-Unie, waarbij de overheid in vijfjaren-plannen eenzijdig en tot in de details het consumptiepatroon bepaalde en voorschriften uitvaardigde omtrent de omvang en de aard van de produktie. „Het is geenszins bewezen . . . dat de menselijke intelligentie in staat is een economische toekomst te construeren en van één centrale post uit commando's te geven over de behoefte en de voortbrenging. Zal de bureaucratie op die manier niet elke onderneming ruïneren?" [25]

De verzekering dat men bij de sociaal-economische plannen ook andere wegen kon inslaan dan de Sovjet-Unie, dat alles wat door het bedrijf zelf kon worden geregeld zonder nadeel voor de gemeenschap ook door het bedrijf *moest* worden geregeld en dat de ordening niet streng

[24] André Maurois, „Mes songes que voici", Paris, 1933, p. 70.
[25] Idem, p. 71.

centralistisch moest worden gedacht [26] vermocht slechts matig te overtuigen.

Zeker, de eerste stappen op de weg van de planning zouden met de beste voornemens en met de nodige bescheidenheid worden gezet maar uiteindelijk leidde die weg toch onherroepelijk naar de slavernij.[27]

De crisis met haar werkloosheid, de oorlog met zijn schaarste, de jaren na 1945 met hun door oorlogshandelingen verwoeste produktieapparaat, de discrepantie in welvaartsniveau tussen de arme en de rijke landen, de inschakeling van de statistiek, de wiskunde en de computer als hulpmiddelen bij de planning . . . dit alles heeft successievelijk vele staatsbesturen tot het opstellen van lange-termijn-plannen gebracht. De gedachte dat planning, ook economische planning, in de praktijk kon functioneren en ook dat het verschijnsel te verenigen viel met de democratische grondbeginselen, werd in de tweede helft der vijftiger jaren zo niet gemeengoed dan toch in brede kring aanvaard. In 1959 kon Friedmann schrijven: „. . . het grote debat over planning is uitgewoed . . . Wij vragen niet meer: is planning mogelijk of: kan planning worden verzoend met een democratische ideologie, maar: hoe kunnen we de tegenwoordige planningpraktijk verbeteren . . . We hebben leren inzien, dat planning inherent is aan het wezen van de samenleving en volstrekt noodzakelijk voor haar voortbestaan".[28]

In deze periode, waarvan het einde voorlopig nog niet in het zicht is, is de ontwikkeling van de planning-in-het-openbaar-bestuur steeds sneller gaan verlopen. Het accent lag hierbij aanvankelijk sterk op de (sociaal-)economische planning, naast de plannen van uitgesproken technisch of militair karakter, die al sinds jaar en dag door overheidsorganen zijn opgesteld. Ook ruimtelijke planning heeft meer betekenis gekregen.

Ook buiten de overheidssector, vooral in de grote, industriële onderneming valt een ontwikkeling in de richting van planning op langere termijnen en over grotere gebieden waar te nemen. Dit is niet te verwonderen omdat de problematiek daar, althans qua omvang, vergeleken kan worden met die van het openbaar bestuur.

General Motors had in 1964 een omzet, gelijk aan het gehele bruto nationaal-produkt van Nederland in datzelfde jaar; Unilever overtrof het nationaal inkomen van Griekenland.[29] Op het gebied van de economische planning is men in de grote ondernemingen de overheid soms zelfs ver vooruit. Ook dit is niet vreemd als men bedenkt dat deze bedrijven geen wisselende politieke leiding kennen, een figuur die het vast-

[26] „Het plan van de arbeid", rapport van de Commissie uit N.V.V. en S.D.A.P., Amsterdam, 1935, p. 13 en 14.
[27] F. A. von Hayek, „The Road to Serfdom", Chicago, 1956.
[28] John Friedmann, „Introduction to the study en practice of planning", artikel in „International Social Science Journal", Unesco, Vol. XI, no. 3, 1959, p. 327.
[29] General Motors en Nederland: $ 17 mld.; Unilever: $ 4.7 mld.; Griekenland: $ 4.4 mld. (Fortune, C.B.S., Yearbook of National Account Statistics, U.N.).

houden aan één van te voren uitgezette koers natuurlijk bemoeilijkt. Op dit punt zullen wij in het vervolg van dit pre-advies nog terugkomen.

De hier beschreven evolutie is ook de imago van de woorden Plan en Planning zeer ten goede gekomen. Wat vóór de oorlog werd aangeduid met dè term neo-malthusianisme wordt nu gezinsplanning genoemd. Een bureau, dat zich bezighoudt met bemiddeling tussen fotomodellen en hun opdrachtgevers, draagt de naam Model-Planning. Wie ontevreden is over het beleid van een vereniging, een stadsbestuur, een regering . . . vraagt een plan. Vrijwel iedere dag doen de dagbladpers, de radio en de televisie een dringend beroep op deze en gene organisaties om nu niet langer te wachten maar eindelijk eens met een plan voor de dag te komen.

IV DE HUIDIGE SITUATIE OP HET GEBIED VAN PLANNING IN HET NEDERLANDSE STAATSBESTUUR

1. INLEIDING

Om de tegenwoordige situatie op het gebied van planning-in-het-Nederlandse-staatsbestuur, voorzover deze zich uitstrekt over perioden, langer dan een jaar, te leren kennen, heb ik mij (in dec. '66-jan. '67) met alle departementen in verbinding gesteld.

Bij dit onderzoek is in de eerste plaats gebleken dat er bij de departementen veel van dergelijke plannen in een stadium van voorbereiding verkeren, die nog niet door de betrokken ministers of door de regering zijn goedgekeurd. Van deze plannen-in-statu-nascendi kon geen melding worden gemaakt. In de tweede plaats heb ik de indruk dat een groot aantal plannen, zoals wij die hier op het oog hebben, eenvoudig aan de aandacht is ontsnapt òf omdat ze minder spectaculair zijn óf omdat ze een sterk informeel karakter dragen: men pleegt ze niet als plannen te betitelen hoewel ze er alle kenmerken van dragen. Een voorbeeld ter illustratie.

Een ministerie verleent subsidie aan een stichting. Deze subsidiëring is gedacht als een tijdelijke: de stichting moet in het bedrijfsleven een beweging op gang brengen, die zich vervolgens autonoom moet voortzetten. Ieder jaar vinden tussen het departement en het stichtingsbestuur onderhandelingen plaats over de hoogte van het subsidiebedrag. Dit jaarlijks terugkerende overleg schept voor de stichting een situatie van onzekerheid. Om hieraan een einde te maken stelt de minister een commissie in om hem te adviseren over het in de toekomst te voeren beleid. Deze commissie komt met een globaal plan-van-actie voor de stichting, waarvan de uitvoering ca. fl. 1.5 mln. zal kosten. Zij adviseert de minister dit bedrag te verdelen over een periode van ca. 10 jaren. Nadien moet de stichting „self-supporting" zijn. De minister zendt dit

rapport toe aan het stichtingsbestuur met de vraag wat dit ervan denkt. Het bestuur antwoordt dat het er geheel achter staat. Vervolgens bericht de minister aan de stichting dat ook hij zich „in grote lijnen" met het advies kan verenigen, dat het systeem van jaarlijkse begrotingen hem niet de mogelijkheid biedt het verstrekken van de in het rapport genoemde bedragen te garanderen maar dat hij het toch „zoveel mogelijk daarheen zal leiden, dat aan het door de commissie voorgestelde financieringsschema de hand zal worden gehouden". Een soortgelijke verzekering wordt in het stichtingsbestuur gegeven door de ambtenaar, die daarin de minister vertegenwoordigt. Deze mededeling wil zoveel zeggen als: „ook tegenover een nieuwe minister zal ik het standpunt, dat nu is ingenomen, verdedigen". In dit geval is het enige officiële stuk een uitermate kort briefje van de minister aan het stichtingsbestuur. Hoewel op deze weinig formele basis inderdaad een stuk planning is gerealiseerd, zal men het in het hierna volgende overzicht niet terug vinden.

Een tweede categorie die in het overzicht niet kon worden opgenomen bevat plannen, die op departementen en diensten worden opgesteld, uitsluitend voor intern gebruik. Dienstonderdelen die in de toekomst grotere activiteit willen ontwikkelen en daartoe over meer personeel, meer kantoorruimte en andere materiële voorzieningen en meer geld willen beschikken, moeten deze verlangens rechtvaardigen, a) tegenover de dienstleiding, b) tegenover de stafafdelingen die zich met financiële, personele en andere interne zaken bezig houden en c) tegenover de centrale inspecties van Financiën en van Binnenlandse Zaken. In toenemende mate richten deze instanties zich naar de geest des tijds en vragen zij bij het vernemen van allerlei incidentele wensen om „een plan", waarmee zij bedoelen een meerjaren-plan.

Nadat in 1958 al een poging hiertoe was gedaan — die niet tot het gewenste resultaat heeft geleid — heeft de ministerraad einde 1965 besloten dat voor de hele rijksdienst een zo goed mogelijk gekwantificeerd beleidsplan van de overheidsuitgaven zou worden opgesteld, dat zich zou uitstrekken over een periode van 5 jaren en waarin de belangrijkste uitgangspunten voor het beleid op langere termijn waren aangegeven. De hierin te verdisconteren ramingen waren niet bedoeld om tot concrete afspraken te komen over de groei van de uitgaven tot en met 1970, maar om een basis te bieden voor de prognoses voor de middellange termijn van het Centraal Planbureau. Een dergelijke planning werd ook nuttig geacht om de bewindslieden een beter inzicht te geven in wat er leefde aan verwachtingen en wensen op hun eigen departementen en om zodoende te voorkomen dat zij onverhoeds zouden worden geconfronteerd met voorzienbare situatiewijzigingen. Deze meerjarenramingen mochten niet naar buiten worden gebracht om niet allerlei sluimerende wensen wakker te maken. Het ministerraadsbesluit is ter kennis gebracht van alle hoofden van diensten en dienstonderdelen, die de bouwstenen voor de begroting plegen aan te dragen. De beleidsbeschou-

wingen die hieruit zijn geresulteerd — in vele gevallen uiterst summiere — zijn evenmin terug te vinden in het onderstaande overzicht. Voor zover mij bekend heeft dit initiatief trouwens, evenmin als dat van 1958, tot concrete resultaten geleid.[30]

Het overzicht is dus allesbehalve volledig. Het is ook niet als zodanig bedoeld. De bedoeling ervan is om over een hoeveelheid representatief referentiemateriaal te beschikken, waarnaar wij de huidige stand van zaken op het gebied van meerjaren planning in het Nederlandse staatsbestuur globaal kunnen beoordelen.

Nog één opmerking vooraf. In de hoofdstukken III en volgende van dit pre-advies beperken wij ons, zoals reeds enige malen is opgemerkt, tot plannen die zich uitstrekken over perioden van langer dan een jaar. Zouden wij dit niet doen, dan zouden wij natuurlijk in een mer à boire terechtkomen. Deze beperking heeft echter het nadeel, dat daardoor ook enige interessante plan-figuren door de mazen vallen. In de eerste plaats het „Centraal Economisch Plan", waarschijnlijk het eerste, waaraan men denkt in het kader van het onderwerp „Het plan in het openbaar bestuur". Bij nadere beschouwing is dit bezwaar echter niet zo groot, omdat de Centraal Economische Plannen geen plannen zijn in de zin van dit pre-advies, maar prognoses.

In de tweede plaats moeten de jaarlijkse begrotingen onbesproken blijven: omvangrijke plannen en stukken-van-plannen, betrekking hebbende op perioden van één jaar. De begrotingsproblematiek, hoe interessant ook in samenhang met die van de planning, bevat echter ook andere aspecten, onder meer macro-economische en beheerstechnische. Deze hangen nauw met elkaar samen. Zij vormen zozeer een onderwerp apart, dat wij de jaarlijkse begroting hier ook om deze reden buiten beschouwing kunnen laten.

2. OVERZICHT VAN PLANNEN, VERSTREKT DOOR DE DEPARTEMENTEN.

I Algemene Zaken.

Civiel verdedigingsplan 1962 t/m 1965 (Bijl. Hand. II 1961/'62, 6500, nr. 2, p. 3-6).
Civiel verdedigingsplan 1966 t/m 1968 (Bijl. Hand. II 1965/'66, 8300, nr. 2, p. 4-7).

II Buitenlandse Zaken.

Meerjarenraming Nederlandse Ontwikkelingshulp 1966-1970, van september 1966.

Intern plan, opgesteld door de interdepartementale „Coördinatiecommissie inzake hulpverlening aan minder ontwikkelde landen".

[30] Zie hierover ook hoofdstuk VI, § 3, p. 56.

III Justitie.

Rapport van de Decentralisatiewerkgroep aan het Hoofd van de Hoofdafdeling Publiekrecht.

Intern plan omtrent de decentralisatie van werkzaamheden op het gebied van de rapportering, de controle en de documentatie over reclassenten.

Nota over het Nederlandse gevangeniswezen (Bijl. Hand. II 1963/'64, 7709).

IV Binnenlandse Zaken

Rijksplan 1964 voor het in staat van paraatheid brengen van de bescherming bevolking, vastgesteld bij beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken van 20 januari 1964 (dienstgeheim).

Rapport van de Werkgroep Integratie Hogere Bestuursdienst, van december 1965.

Intern plan voor de selectie en vorming van hoofdambtenaren, betrokken bij de beleidsvorming der regering.

Rapport van de Werkgroep Integratie Personeels- en Salarisadministratie van mei 1966.

Intern plan voor de ontwikkeling en de invoering van een uniform informatie verwerkend systeem voor personele en salarisgegevens.

V Onderwijs en Wetenschappen

Nota inzake de uitbreiding van het wetenschappelijk onderwijs (Bijl. Hand. II 1960/'61, 6244).

Nota naar aanleiding van de ontwikkelingsplannen van de universiteiten en hogescholen voor het tijdvak 1963-1966 (Bijl. Hand. II 1964/'65, 8131).

Algemeen financieel schema voor de universiteiten en hogescholen voor het tijdvak 1966-1969 (Bijl. Hand. II 1964/'65, 8169).

Idem voor het tijdvak 1967-1970 (Bijl. Hand. II 1966/'67, 8802).

Nota betreffende de spreiding van hogere technische scholen (H.T.S.-plan). (Bijl. Hand. II 1959/'60, 5793).

Nota betreffende de spreiding van uitgebreid technische scholen (Proeve van een u.t.s.-plan). (Bijl. Hand. II 1960/'61, 6100, VI, nr. 22).

Tweede Nota betreffende de spreiding van uitgebreid technische scholen. (Bijl. Hand. II 1965/'66, 8396).

Nota betreffende de behoefte aan opleidingsscholen voor Kleuterleidsters. (Bijl. Hand. II 1964/'65, 8166).

Nota leerplichtverlenging. (Bijl. Hand. II 1963, 7213).

Kosten vergelijkende nota (Prioriteitennota).

Proeve van een kwantitatieve onderwijsplanning op middellange termijn. (Bijl. Hand. II 1966/'67, 8800, VIII, nr. 5)

VI Financiën

Nota over het uitgifteplan Oostelijk-Flevoland voor akkerbouwbedrijven en gemengde bedrijven. (Bijl. Hand II 1961/'62, 6500, IX B, nr. 12).

VII Defensie

Nota inzake het defensiebeleid (Bijl. Hand II 1963/'64, 7677).

VIII Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland. (Bijl. Hand. II 1960/'61, 4233).
Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland. (Bijl. Hand II 1966/'67, 8803).
Nota betreffende een pluriform en expansief bouwbeleid. (Bijl. Hand. II 1963/'64, 7400, XI, nr. 7).

IX Verkeer en Waterstaat

Deltawet. (Bijl. Hand. II 1955/'56, 4167), in verband met: Rapport Deltacommissie, 's-Gravenhage, z.j.
Rijkswegenplan 1958, K.B. van 6 jan. 1958, houdende herziening van het Rijkswegenplan 1948 (Staatsblad 1958, nr. 48).
Een structuurplan voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders, uitgegeven door de Dienst der Zuiderzeewerken, 's-Gravenhage, 1961.
Zeehaven nota: Het zeehavenbeleid van de Rijksoverheid (Bijl. Hand. II 1966/'67, 8879).

X Economische Zaken

Nota's inzake de industrialisatie van Nederland. Eerste Nota (Bijl. Hand. II 1949/'50, 1400, X, nr. 6). Achtste Nota (Bijl. Hand. II 1964/'65, 7800, XIII, nr. 8).
Nota inzake groei en structuur van onze economie (Bijl. Hand. II 1966/'67, 8879) in verband met: De Nederlandse economie in 1970, uitgegeven door het Centraal Planbureau, 's-Gravenhage, 1966.
Nota inzake de mijnindustrie en de industriële herstructurering van Zuid-Limburg (Bijl. Hand. II 1965/'66, 8424).
Ontwikkeling en sanering van het midden- en kleinbedrijf. Rapport van de Commissie Ontwikkelingsfonds voor het midden- en kleinbedrijf, 's-Gravenhage, 1965.
Nota's inzake de industrialisatie van Nederland. Eerste Nota (Bijl. Hand. II 1949'/50, 1400, X, nr. 6). Achtste Nota (Bijl. Hand. II 1964/'65, 7800, XIII, nr. 8).

XI Landbouw en Visserij

Nota inzake het landbouwbeleid (Bijl. Hand. II 1962/'63, 6900, XIV, nr. 11).
Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland. Rapport van de Centrale Cultuurtechnische commissie van oktober 1958.
Het toekomstige visserij-beleid (Bijl. Hand. II 1965/'66, 8300 XIV, nr. 2 § 18).

XII Sociale Zaken en Volksgezondheid

Volksgezondheidsnota 1966 (Bijl. Hand. II 1965/'66, 8462).
Adviesaanvrage van 24 augustus 1962 aan de Sociaal-Economische Raad voor zover betrekking hebbende op de zware geneeskundige risico's (Bijlage I van het advies van de S.E.R., 1965, no. 7).

XIII Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

Nota betreffende lichamelijke vorming en sport (Bijl. Hand. II 1959/'60, 5874).
Ontwerp-nota Samenlevingsopbouw en sociale dienstverlening.
Intern plan.

V. PLANNORMEN EN PLANVORMEN

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk nemen we drie draden op, die we aan het slot van vorige hoofdstukken hebben laten vallen. In de eerste plaats die van hoofdstuk II. Daar hebben we geprobeerd de essentiële kenmerken van het begrip planning te bepalen en deze *kenmerken* van planning-op-microschaal zullen we nu hanteren als *criteria* voor de planning-in-het-openbaar-bestuur. In de tweede plaats nemen we het betoog van hoofdstuk III weer op. Dit volgde de ontwikkeling van de meerjaren-planning in het openbaar bestuur tot op heden. Tenslotte sluiten we ons aan bij de inhoud van hoofdstuk IV, dat de neerslag bevat van deze ontwikkeling in de vorm van schriftelijke meerjarenplannen van het Nederlandse staatsbestuur, verzameld in december 1966/januari 1967.

Het samenbrengen van deze drie elementen van dit pre-advies betekent onder meer dat wij van een evolutie, die in volle gang is, op één willekeurig moment — 1966/1967 — een dwarsdoorsnede maken. Noodzakelijkerwijs zullen wij daarin punten aantreffen, waarop het proces al ver is voortgeschreden, andere, waar het nog in een aanvangsstadium verkeert en nog andere, waar de traditionele fase (het incidenteel kenbaar maken van voornemens in het kader der jaarlijkse begroting) ternauwernood is verlaten. Al deze verschijningsvormen zullen wij

nu vergelijken met criteria, die ontleend zijn aan een situatie, die onvergelijkelijk veel eenvoudiger is: namelijk die van het individuele gedrag.

Afgezien van de vraag of de door mij gestelde criteria juist zijn — zoals gezegd hangt dit af van de juistheid der premisse waarvan ik ben uitgegaan — moet wel worden vastgesteld dat zij vrij hoog zijn gegrepen. Nogmaals: het ingewikkelde communicatieproces dat voor de planning-in-het-openbaar-bestuur moet worden gevoerd maakt veel bijzonder moeilijk wat in het individuele vlak een volkomen vanzelfsprekendheid vormt. Verder zij hier nog eens gewezen op de moeilijkheid dat planning op middellange en lange termijn zich niet gemakkelijk verdraagt met een politiek bewind, dat op korte of middellange termijn wisselt. En tenslotte geldt voor Nederland als extra-moeilijkheid dat wij coalitiekabinetten kennen, waarin de regeringspartners niet alleen over verschillende onderdelen van het beleid vaak verschillende opvattingen koesteren — waartussen dan compromissen moeten worden gesloten — maar ook over het nut van langere termijnplanning als zodanig anders oordelen. De neerslag van deze situatie vinden wij hier en daar in de dubiërende althans sterk vrijblijvende terminologie van vele plannen terug.

Met behulp van de criteria, zoals ik die in het hiervolgende zal formuleren, kan men dus niet „goede" van „slechte" plannen onderscheiden noch „goede" van „slechte" planelementen. Zij geven aan, wat, naar mijn mening (gebaseerd op de onderzoekingen, vermeld in hfdst. II) de — voorlopige — eindpunten zijn van een in gang zijnde ontwikkeling. Het tijdstip, waarop de plannen-in-het-openbaar-bestuur aan al deze criteria zullen voldoen, ligt waarschijnlijk nog ver in de toekomst. De betekenis van het formuleren ervan lijkt mij geen andere te zijn dan die van de doeleinden onzer plannen: zij kunnen inhoud en richting van ons handelen helpen bepalen.

2. CRITERIUM M.B.T. DE DOELSTELLING

Een plan moet een doel vermelden in termen van een situatie, die men bereikt wil zien. Het doel moet enerzijds naar inhoud, tijd en ruimte bepaald zijn, anderzijds ruimte laten voor verwezenlijking door verschillende plannen-van-actie.

A. EEN DOEL IN TERMEN VAN EEN SITUATIE, DIE MEN BEREIKT WIL ZIEN . . .

De aanleiding waarom men op een departement op een gegeven ogenblik tot langere termijn planning komt kan van velerlei aard zijn. In sommige gevallen is het omdat men zelf de incidentele problemen op een bepaald gebied niet meer kan oplossen zonder daar eerst wat afstand van genomen te hebben, in andere omdat het parlement, telkenjare geconfronteerd met incidentele voornemens van de zijde van het bestuur, een breder inzicht in de situatie wil krijgen.

In die omstandigheden zoekt men temidden van een op het eerste ge-

zicht chaotische opeenstapeling van vraagstukken en gegevens naar de grote lijnen. De *Volksgezondheidsnota 1966* levert daar enige goede voorbeelden van. „In het gedurende de achter ons liggende jaren gevoerde beleid met betrekking tot de gezondheidszorg en in de discussie omtrent de meest wenselijke gezondheidszorg zijn een aantal ontwikkelingstendenzen te onderkennen, welke voor het komende beleid van groot belang zijn." De nota somt deze tendenzen vervolgens op: het streven de gezondheidszorg zo adequaat mogelijk te doen zijn voor iedereen, een steeds duidelijker naar voren komen van de gedachte van de gelijkberechtiging, de groeiende overtuiging omtrent het nut van een gerichte gezondheidsvoorlichting, het steeds sterker beklemtonen van preventie aan de ene- en revalidatie aan de andere kant, het groeiende inzicht dat een werken in teamverband voor tal van gezondheidsvoorzieningen een eerste voorwaarde is (p. 135 en 136).

Het constateren en aanvaarden van algemene ontwikkelingstendenzen op zichzelf is echter nog niet voldoende om er concrete plannen van actie op te baseren. In een volgend stadium van de planning zal men er dan ook toe komen expliciet een doel te stellen, een toekomstige situatie aan te geven, die men bereikt wil zien. Tussen deze twee fasen bevindt zich een moeilijk te overschrijden drempel. Een voorbeeld van een plan, dat zich juist ter hoogte van die drempel bevindt, vormt de *„Nota inzake groei en structuur van onze economie"*. De ondertekenaars van deze nota kijken nu eens terug naar de vorige fase, dan weer vooruit naar de volgende. De nota is deels te beschouwen als een complement op die van het Centraal Planbureau over *„De Nederlandse economie in 1970"*. Tezamen vormen deze twee stukken een plan. De eerste bevat het beleidsgedeelte (doelstelling en plan-van-actie) de tweede de prognose. De aarzeling van de opstellers der beleidsnota om de drempel te overschrijden blijkt bijvoorbeeld uit § 2 van de inleiding. Zij achten een dergelijke stap te ambitieus. „Wanneer (zij) trachten een blik te werpen in de spiegel, die het geheel van de groei- en structuurbepalende factoren onthult, blijkt dat deze ten dele beslagen is. Onze kennis is ontoereikend om de pretentie te kunnen hebben dat wij in staat zijn, door een combinatie van de werking van het marktmechanisme en van beleidsinstrumenten, vooropgezette doeleinden van groei en structuur tamelijk nauwkeurig te realiseren. Noemt de nota dan geen groeipercentage, dat als doel moet worden nagestreefd? Toch wel! Onder het hoofd „Economische groei als doelstelling (hfdst. II § 1) zeggen de ondertekenaars dat „er aanleiding is in de komende periode te streven naar een hoog groeitempo". En in § 2 wordt dit gepreciseerd tot 4.8%. Men zou kunnen veronderstellen dat hiermede de drempel overschreden is. Maar dit is toch niet het geval, want dit percentage wordt gekenmerkt als element ener prognose.

Aan het slot van de nota verduidelijken de ondertekenaars hun positie (hfdst. V § 7). Het verheugt hun dat van ondernemerskant een stijgende belangstelling bestaat voor middellange termijnontwikkelingen. Zij stel-

len zich nog eens op het standpunt dat hun nota geen meerjarig beleidsplan mag worden genoemd. „De vraag blijft intussen of niet uiteindelijk naar een programma voor de middellange termijn met kwantitatieve doelstellingen voor de verschillende sectoren moet worden gestreefd . . . In aanmerking (moet) worden genomen dat wij over enige tijd meer ervaring met de prognoses zullen hebben opgedaan . . . Tevens zij er in dit verband op gewezen dat in verschillende landen — die toch ook met moeilijkheden in verband met het onvolkomen inzicht in de groeibepalende factoren en het optreden van niet te voorziene ontwikkelingen kampen — feitelijk met meerjarenplannen wordt gewerkt." Samenvattend „achtte de regering het niet raadzaam thans een, alle sectoren overkoepelend, meerjarig beleidsprogramma te presenteren. Gezien de grote betekenis van deze problematiek is het intussen van veel belang dat de studie hiervan voortgezet wordt". Bij het lezen van deze passage krijgt men de indruk dat de drempel-overschrijding nog slechts een kwestie van tijd is.

Aan gene zijde van de drempel bevinden zich de plannen die een doel vermelden in termen van een situatie, die men bereikt wil zien. Een voorbeeld van deze categorie vormt het *H.T.S.-plan*. De opstellers hiervan moesten proberen een oplossing te vinden voor de toekomstige omvang van de hogere technische scholen en hun spreiding over het land. Zij hebben in deze problematiek allerlei ontwikkelingstendenzen geconstateerd: de groei van de bevolking, de ontwikkeling in de procentuele deelneming aan het hoger technisch onderwijs, de wijzigingen in de educatieve opvattingen, onder meer met betrekking tot de sociale en culturele vorming, de ontwikkeling op technisch gebied, die naar sterkere differentiatie tendeert, de evolutie in de schoolprogramma's, de economische aspecten van de schoolomvang . . . Al deze elementen hebben zij vervolgens met elkaar in verband gebracht, waarbij zij het ene belang natuurlijk zwaarder moesten laten wegen dan het andere. Dit gehele complex van overwegingen heeft tenslotte geleid tot de formulering van een doel in termen van een situatie, die men in de toekomst bereikt wil zien: hogere technische scholen — voorzover zij de afdelingen bouwkunde, weg- en waterbouwkunde, werktuigbouwkunde en elektrotechniek bevatten — met een omvang van ca. 700 leerlingen (hfdst. VI, § 4). En wat de spreiding der scholen over ons land betreft: in de toekomst zal er in het Westen des lands nog één nieuwe bij moeten komen (hfdst. VII, § 3).

B. HET DOEL MOET ENERZIJDS NAAR INHOUD BEPAALD ZIJN

De opstellers van een plan, vooral als zij in de beginfase van de planning verkeren, zullen — terecht — willen voorkomen dat zij door een te strak geformuleerde doelstelling in een keurslijf worden gewrongen, waardoor het beleid niet meer met de nodige souplesse kan worden gevoerd. De verdienste van het in deze fase op schrift stellen van hun

overwegingen en gegevens is dan deze, dat de problematiek-op-langere-termijn is gesteld, wellicht ook geanalyseerd, wellicht ook gekwantificeerd zodat over de te stellen doeleinden voortaan op een meer zinvolle wijze van gedachten kan worden gewisseld.

Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de *Prioriteitennota* van de minister van Onderwijs en Wetenschappen. In de inleiding zegt de ondertekenaar dat er tussen hem en het parlement geen verschil van mening bestaat over de vraag of de onderwijsplanning systematischer moet worden aangepakt. De staatssecretaris en hij stellen nadrukkelijk „dat zij zich positief opstellen ten aanzien van de gedachte van een middellange termijnplanning. Daarnaast wijzen zij op een aantal bezwaren en risico's die aan een overhaaste of onvoldoend verantwoorde planning verbonden zijn: „de kwantitatieve onderwijsplanning (bevindt) zich nog in een beginfase . . . in de dynamische wereld waarin wij leven (heeft men) te maken met tal van ongewisse factoren, waardoor het een enigszins hachelijke aangelegenheid wordt een gedetailleerd beleidsprogramma te ontvouwen voor een periode langer dan één jaar . . .".

De nota resulteert in een kwantificering in geld van de zgn. autonome ontwikkeling, dat is de ontwikkeling, die men verwacht als geen ingrijpende wijzigingen plaats zouden vinden in het tot dusver gevoerde beleid. Voorts in een lijst van wensen, die betrekking hebben op geheel nieuwe beleidsmaatregelen; in de kwantificering dier wensen, voorzover deze met belangrijke uitgaven gepaard gaan en in een aparte lijst van wensen, die naar de mening van de staatssecretaris en de minister „een hoge plaats innemen in de rangorde van prioriteiten". Tenslotte constateert de nota „dat reeds de autonome ontwikkeling in de periode 1966-1970 een zodanige stijging van de overheidsuitgaven . . . zal meebrengen, dat dringend de vraag dient te worden gesteld of en zo ja op welke wijze de tot dekking daarvan benodigde middelen zullen kunnen worden gevonden . . . Eerst na een diepgaand onderzoek naar de factoren die de uitgaven bepalen, zal het mogelijk zijn een oordeel te geven over een eventuele afremming van de stijging van de uitgaven, zonder dat hierdoor essentiële belangen van het onderwijs worden geschaad".

In deze nota zijn de doeleinden die men op langere termijn met het onderwijs in Nederland wil bereiken derhalve nog niet naar inhoud bepaald. Het stuk onderstreept de noodzaak daarvan en het biedt er een aantal instrumenten toe. Het dichtst bij een „doelinhoud" komen misschien: de lijst van wensen, waarvan de verwezenlijking door de bewindslieden urgent wordt geacht, alsmede de betiteling van de ontwikkeling-in-het-verlengde-van-het-tot-dusver-gevoerde-beleid als een „autonome". Dit laatste zou er op kunnen wijzen, dat men daar niet aan wil tornen, met andere woorden: zich de voortzetting van dat beleid (plus eventueel de verwezenlijking van de urgent geachte wensen) voornalsnog ten doel stelt. Aan de andere kant doet het slot van de nota de

vraag rijzen of men dit doel (als het als zodanig mag worden bestempeld) wel bereikbaar acht.

De *Civiele Verdedigingsplannen,* 1962/1965 en 1966/1968 hebben, in geval van oorlog, ten doel:

a. de bescherming van de bevolking en de beperking of verzachting van de gevolgen van oorlogsgeweld;
b. de voortzetting van het bestuur;
c. de instandhouding van het maatschappelijk leven;
d. de handhaving van het moreel.

De plannen zijn in beginsel gebaseerd op het dekken van de behoeften voor niet langer dan 30 oorlogsdagen. Dit voorbeeld kan ons goede diensten bewijzen om ons criterium op het punt van de doel-formulering nader te preciseren. Indien men namelijk alleen zou kennisnemen van wat onder de punten a t/m d staat, zou men op basis daarvan nauwelijks een plan-van-actie kunnen opstellen. Men kan er immers nog heel veel kanten mee uit en de zin van de doelstelling is juist dat zij richtinggevend werkt. Zodra men echter verneemt dat de plannen betrekking hebben op een periode van 30 oorlosdagen krijgt de zaak een heel ander aspect. Ook nu zijn nog verschillende plannen-van-actie mogelijk maar het kader waarin men ze plaatsen moet is nu tenminste gegeven.

Dit is niet het geval bij doel-formuleringen, die de woorden „redelijk", „adequaat", „bevredigend", „verantwoord", „harmonisch", „slagvaardig", „billijk", „doeltreffend" en andere vertolkingen van het begrip „goed" bevatten. Wij zullen ze niet citeren. Er zijn er legio. Zij behoren tot het stadium, waarin men zich de problematiek van de planning begint eigen te maken.

Betekent dit nu dat uiteindelijk alle plan-doeleinden gekwantificeerd zouden moeten zijn? Deze stap zou ik nog niet definitief willen zetten hoewel kwantificering voor de meeste plannen de enige mogelijkheid vormt om tot een behoorlijke schematische anticipatie te komen, waarop een plan-van-actie kan worden gebaseerd. Om misverstanden te voorkomen wil ik hier terstond aan toevoegen dat in dit verband niet beslist aan kwantificatie in geld moet worden gedacht. Een begrip als „volledige werkgelegenheid" kan bijvoorbeeld worden gekwantificeerd door vermelding van het percentage werklozen, dat men als het maximaal toelaatbare beschouwt. Een adequate gezondheidsverzorging door middel van het instituut van huisartsen kan men kwantificeren door bijvoorbeeld, afhankelijk van de situatie (stad of platteland) een gemiddeld aantal bewoners per huisarts normatief te stellen . . .

Om op dit punt tot een meer definitieve uitspraak te kunnen komen zal het begrip „schematische anticipatie uit hoofdstuk II aan de hand van voorbeelden van plannen-in-het-openbaar-bestuur nader moeten worden gedefinieerd.

Zoals gezegd beogen verscheidene plannen, die in het overzicht zijn vermeld, „het nodige materiaal te bieden voor een parlementaire discussie over de verdere ontwikkeling van . . ." een stuk overheidsbeleid, nadat „. . . van de zijde der Staten-Generaal . . . bij herhaling blijk (is) gegeven van behoefte aan zulk een, door een ministeriële nota voorbereide, discussie". Zo ook de *„Nota over het Nederlandse Gevangeniswezen"*. In dit stuk is de bestaande situatie beschreven en aan een kritische beschouwing onderworpen. Hoewel er vele ongewisheden zijn, die het opstellen van gedetailleerde plannen voor de toekomst bemoeilijken, is de ondertekenaar van de nota „van mening, dat dit hem er niet van mag weerhouden op basis van de thans beschikbare gegevens zijn algemene visie op de verdere ontwikkeling van het gevangeniswezen te geven" (hfdst. I, §1). De nota bevat voorts deze algemene visie (hfdst. I, § 3) alsmede een aantal, op onderdelen van het beleid toegespitste visies, onder meer over de bouwplannen, de toekomstige positie der gedetineerden, de toekomstige verdeling van de gedetineerden over de gestichtsruimte, de toekomstige materiële zorg en bejegening, de toekomstige arbeid der gedetineerden, de toekomstige positie der geestelijk gestoorden enz. Voorzover ik heb kunnen nagaan zijn geen dezer deel-visies noch de algemene visie naar tijd bepaald. Mogelijk heeft de bewindsman dit in dit stadium voorbarig geacht.

Voorbeelden van naar tijd bepaalde doeleinden vinden wij onder meer in de Industrialisatienota's. De eerste *„Nota in zake de industrialisatie van Nederland"* stelde twee doeleinden: vrijwel volledige werkgelegenheid (gespecificeerd tot een jaarlijks gemiddelde van de werkloosheid tot ca. 2½ à 3 % van de beroepsbevolking; hfdst. II, § 2) en een sluitende betalingsbalans, met zo mogelijk enig overschot ten behoeve van schuldaflossing aan het buitenland (hfdst. II, § 3). Deze doeleinden moesten bereikt worden in een vierjarige periode, eindigende op 1 juli 1952. „Het (zou) van te weinig vertrouwen in de krachten, die in ons volk aanwezig zijn, blijk (geven), indien men het einddoel bij voorbaat onuitvoerbaar (zou verklaren)."

De tijdsbepaling in de doelstelling is noodzakelijk om over een duidelijk kader te beschikken voor het opstellen van een plan-van-actie. Als degene, die de doeleinden van een plan formuleert, niet weet wanneer hij deze gerealiseerd wil zien, in 2 of in 20 jaren, kan hij op die basis geen duidelijk programma opstellen voor de te nemen maatregelen. Als hij, wat veelal het geval is, niettemin een aantal te nemen maatregelen afkondigt, beschikt hij niet over een criterium om het tempo van voortgang der werkzaamheden te controleren. Een plan, dat geen naar tijd bepaalde doeleinden bevat, wordt dan ook in de regel spoedig gevolgd door andere, die zulke doelstellingen wel bevatten, al was het maar op deel-gebieden.

D. HET DOEL MOET ENERZIJDS NAAR RUIMTE BEPAALD ZIJN

De meerjarenplannen van het staatsbestuur gelden normaliter voor het hele grondgebied van het rijk. Voorzover dit niet het geval is, maken zij daar uitdrukkelijk melding van. Een bijzondere positie ten aanzien van dit doelstellingscriterium nemen de ruimtelijke plannen in. Anders dan de overige in dit pre-advies vermelde, richten deze zich immers op het gebruik van het grondgebied zelf. Een voorbeeld van zulk een naar ruimte bepaald doel treffen wij aan in de *„Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland"*. Het doel van dit plan is als het ware neergeslagen in kaartbijlage III: „ruimtelijke structuurschets voor Nederland omstreeks 2000". De regering „acht daarin een oplossing voor de ruimtelijke vraagstukken besloten, die naar de huidige inzichten op de beste wijze rekening houdt met de thans overzienbare ontwikkeling en die de voorwaarden kan helpen scheppen om in ons land ook bij een bevolkingsgroei tot rond 20 mln. omstreeks 2000 zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de wensen en verlangens van de toekomstige samenleving. De Regering is dan ook voornemens, van haar kant met kracht naar verwezenlijking van een dergelijke oplossing te streven" (hfdst. I, § 4). In hoofdstuk VII, § 1 geeft deze nota nog de volgende toelichting op het karakter van de kaartbijlage III: „Allereerst ziet de Regering de kaart als richtinggevende achtergrond voor haar eigen beleid . . .". Verder, voor de lagere organen, als achtergrond van hun ruimtelijk beleid. En tenslotte als stimulans tot meedenken in brede kring over de problemen, waarvoor de ruimtelijke toekomst van ons land ons stelt.

De twee eerste elementen van deze kenschets komen dicht bij de idee van „schematische anticipatie" van hoofdstuk II.

E. HET DOEL MOET ANDERZIJDS RUIMTE LATEN VOOR VERWEZENLIJKING DOOR VERSCHILLENDE PLANNEN VAN ACTIE

De drie zo juist behandelde criterium-elementen bevatten alle het woord „enerzijds"; wij zullen nu de andere kant van de medaille belichten: het element dat in de formulering van het doelcriterium volgt op het woord „anderzijds". Anders uitgedrukt: nadat wij er tot driemaal toe de nadruk op hebben gelegd dat het doel bepaald moet zijn, zullen wij ons nu gaan bezighouden met de noodzaak dat het tot op zekere hoogte onbepaald moet zijn.

Deze schijnbare tegenspraak houdt verband met het karakter van de schematische anticipatie, zoals wij deze in hoofdstuk II hebben beschreven. Wie zich een doel stelt, anticipeert, grijpt vooruit op de toekomst. Om zijn voorstelling daaromtrent in werkelijkheid te kunnen omzetten, moet hij ageren. En om dit „doeltreffend" te kunnen doen moet die voorstelling eerst enige gestalte hebben verkregen: gestalte naar inhoud, naar tijd en naar ruimte. Aan de andere kant hebben wij gezien, dat de doelstelling pas gedurende de uitvoering van het plan-van-actie

wordt „gevuld", op onderdelen gedetailleerd, soms zelfs principieel gewijzigd; alles onder invloed van nieuwe kennis, nieuwe ervaringen, nieuw verworven inzichten.

Bij de plan-doeleinden, die wij in dit hoofdstuk bespreken ligt het probleem niet zozeer in de beperktheid van de ruimte, die zij laten maar veelal juist in het tegendeel; sommige doelformuleringen zijn zo ruim, dat men met plannen-van-actie nog vrijwel alle kanten op kan.

Wij zouden dit punt dus verder kunnen laten voor wat het is, ware het niet dat juist hierover telkens weer misverstanden ontstaan. In vele stukken die in ons overzicht zijn opgenomen treft men in andere bewoordingen de volgende redenering aan: „Planning is heel nuttig en wij zullen er zeker eens toe overgaan maar nu nog niet. Wij kunnen ons geen doel-in-details stellen. Daarvoor is de toekomst te onzeker". Met andere woorden: men ziet zich gesteld voor het alternatief: planning-met-behulp-van-een-doel-in-détails of . . . geen planning. Misschien heeft het zin er hier nog eens op te wijzen dat een naar inhoud, tijd en ruimte bepaalde doelstelling toch zò schematisch kan (en moet) zijn, dat binnen haar kader ruimte is voor verschillende actie-plannen. Voorbeelden hiervan vormen de reeds besproken eerste *„Nota inzake de Industrialisatie van Nederland"* en de *„Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland"*. De doeleinden van beide plannen zijn naar de drie genoemde aspecten bepaald, waar mogelijk gekwantificeerd maar daardoor hebben zij hun schematisch karakter niet verloren.

3. CRITERIUM M.B.T. WAARNEMING EN PROGNOSE

Een plan moet een beschrijving bevatten van de huidige situatie en een prognose omtrent de toekomstige ontwikkeling indien men daar door het plan-van-actie geen verandering in zou aanbrengen. De elementen van deze beschrijving moeten aansluiten op die van de doelstelling.

A. EEN PLAN MOET EEN BESCHRIJVING BEVATTEN VAN DE HUIDIGE SITUATIE EN EEN PROGNOSE OMTRENT DE TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING INDIEN MEN DAAR DOOR HET PLAN-VAN-ACTIE GEEN VERANDERING IN ZOU AANBRENGEN

Alleen een afwijking tussen wenselijke en werkelijke situatie (huidige of toekomende) rechtvaardigt een plan-van-actie. Als de zaken bevredigend verlopen en men ziet daar voorlopig geen verandering in komen, is voor overheidsmaatregelen in de vorm van zo'n plan niet de minste aanleiding. Het is ook mogelijk dat de situatie nù bevredigend is, maar dat men in de toekomst onwenselijke veranderingen ziet optreden. Om dit laatste te voorkomen is dan tijdig een plan-van-actie geboden. Het omgekeerde kan zich echter ook voordoen. Dan voorziet men dat een onwenselijke toestand zonder overheidsoptreden, door de ontwikkeling in de particuliere sector zelf, de nodige veranderingen ten gunste zal ondergaan. Vooral als men verwacht dat dit ook in een bevredigend tempo zal geschieden kan een plan-van-actie achterwege blijven.

Evenals enige andere reeds vermelde plannen, is ook de *„Nota inzake het Toerisme en het Vreemdelingenverkeer"* tot stand gekomen als gevolg van de toezegging van een bewindsman, in dit geval de staatssecretaris van Economische Zaken, aan het parlement. De nota beoogt de bevordering van het toerisme en het vreemdelingenverkeer en stelt daartoe enige maatregelen in uitzicht, samengevat in § 7.

De nota bevat naast een beschrijving van de huidige situatie ook enige passages, die enigszins in de richting van een prognose gaan. Zo vermeldt zij als een van de conclusies van de Commissie Hirschfeld dat „wanneer de integratie van West-Europa vaste vormen gaat aannemen . . . het vreemdelingenverkeer in het algemeen nog sterk zal toenemen" (§ 3). Ergens anders zegt zij dat ook na de belangrijke verruiming en verbetering van de hotelaccommodatie na 1945 „speciaal gelet op de te verwachten toekomstige ontwikkeling van het toerisme, de behoefte nog niet bevredigd is" (§ 4). En weer ergens anders: „De vraag is wel eens opgeworpen, of Nederland een eventuele vergroting van de stroom buitenlandse toeristen zou kunnen verwerken" (§ 3). Een bepaalde verwachting omtrent de mate, waarin toerisme en vreemdelingenverkeer (eventueel) zullen toenemen bevat de nota niet. Wel merken de ondertekenaars op: „bij de bestudering der toeristische problematiek is een ernstig tekort aan betrouwbaar cijfermateriaal aan de dag getreden . . . (De ondergetekenden) vertrouwen, dat dit tekort in de toekomst in een goede samenwerking van alle bij het toerisme betrokken organen en organisaties zal kunnen worden aangezuiverd". Evenals bij de bespreking van het doelstellingscriterium, blijkt ook hier dat het nut van een plan in eerste aanleg kan zijn dat men zich de noodzaak van nader gepreciseerde plan-elementen gaat realiseren.

Onder de vele plannen, die een gepreciseerde prognose bevatten treffen we vrijwel alle nota's aan van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, die zich bezighouden met het probleem van de aanpassing van onderwijsinstellingen aan de toekomstige maatschappelijke behoeften, naar omvang en naar aard: van de *„Nota betreffende de behoefte aan opleidingsscholen voor Kleuterleidsters"* tot en met de *„Nota inzake de uitbreiding van het wetenschappelijk onderwijs"*. In al deze nota's is, op grond van waarnemingen en berekeningen, een prognose opgenomen van de aantallen jongelui, die in de toekomst tot deze onderwijsinstellingen toegelaten zullen willen worden, van de behoefte van de maatschappij aan de abituriënten dier scholen en tot op zekere hoogte ook van de gewijzigde kwalitatieve eisen, die de samenleving aan die abituriënten en „het onderwijs" aan zijn instellingen zal stellen. Deze prognose is vervolgens geconfronteerd met de huidige situatie, indien men daar geen verandering in zou aanbrengen. Uit deze confrontaties zijn tenslotte de plannen-van-actie voortgekomen.

B. DE ELEMENTEN VAN DEZE BESCHRIJVING MOETEN AANSLUITEN OP DIE VAN DE DOELSTELLING

Om de afwijking tussen wenselijke en werkelijke situatie te kunnen vaststellen moeten de gegevens omtrent doelstelling enerzijds en huidige-situatie-en-te-verwachten-ontwikkeling anderzijds, op elkaar aansluiten. Aangezien, zoals wij hebben gezien, de doelstelling het karakter van een schematische anticipatie behoort te dragen moeten ook de huidige situatie en de te verwachten ontwikkeling dienovereenkomstig — schematisch — worden weergegeven. Van elk element van de doelstelling moet het pendant worden gevonden in de gegevens omtrent werkelijke situatie en prognose. Daarentegen is elk gegeven over werkelijke situatie en prognose waarvan geen pendant aanwezig is in de doelstelling in dit verband overbodig. Er is derhalve een zekere symmetrie vereist. Sommige plannen-in-het-openbaar-bestuur tenderen ernaar een gebrekkige doelstelling te compenseren met een extra hoeveelheid gegevens omtrent de huidige situatie en de ontwikkelingstendenzen, die daarin zijn te bespeuren. Tegen de achtergrond van de criteria, in dit pre-advies ontwikkeld, is een dergelijke a-symmetrie ondoelmatig.

Een goed voorbeeld van zinvol op elkaar afgestemde doelstelling en prognose levert het *Rapport-Deltacommissie*. „Na het herstel van de in 1953 ontstane dijkbreuken en de versterking van de zwakste plekken in de stormvloedkeringen is weliswaar nog geen volledige veiligheid verkregen tegen een stormvloed als die van 1 februari 1953, maar men kan toch aannemen, dat een dergelijke stormvloed geen ramp, als in genoemd jaar optrad, meer zal veroorzaken." De tekst vervolgt dan: „De overschrijdingsfrequentie van de stormvloedstand van 1953 kan gesteld worden op ongeveer een driehonderdste per jaar, hetgeen de reeds verkregen indruk van de uitzonderlijke aard van deze stand bevestigt. Verbetering van hoofdwaterkering op basis van de standen met overschrijdingsfrequentie van 1% per eeuw geeft dus een 30-maal grotere veiligheid dan die, welke thans aanwezig is" (Deel I, p. 30, noot I). In de terminologie van dit pre-advies luidt derhalve de doelstelling: een zodanige situatie, dat de kans op herhaling van een stormvloedramp als in 1953 uitermate gering is; nader gespecificeerd tot gemiddeld eenmaal in de 10.000 jaar. De prognose omtrent de werkelijke situatie, als geen plan-van-actie zou worden uitgevoerd, luidt: de kans op herhaling zou dan 30 maal zo groot zijn, of gemiddeld ca. eenmaal in de 300 jaar. Doel en prognose zijn hier symmetrisch geformuleerd: beide zijn bondig weergegeven en uitgedrukt in hetzelfde kerngegeven: de gekwantificeerde mate van veiligheid.

4. CRITERIUM M.B.T. HET PLAN VAN ACTIE OF PROGRAMMA

Een plan moet een plan-van-actie of programma bevatten en de motieven vermelden waarom dit vermoedelijk nader tot het doel zal leiden en/of tegen geringere offers dan bij keuze van andere actieplannen. Het

plan-van-actie moet de betrekkingen tussen de sub-plannen bepalen alsmede tussen de personen en instanties die daarbij betrokken zijn. Het moet een schematisch karakter dragen.

A. EEN PLAN MOET EEN PLAN-VAN-ACTIE BEVATTEN EN DE MOTIEVEN VERMELDEN WAAROM DIT VERMOEDELIJK NADER TOT HET DOEL ZAL LEIDEN EN/OF TEGEN GERINGERE OFFERS DAN BIJ KEUZE VAN ANDERE ACTIE-PLANNEN

De Memorie van Toelichting op de *Deltawet* beschrijft in hoofdstuk IV en V het plan-van-actie (de noodzakelijk uit te voeren werken en het Deltaplan) en vermeldt in hoofdstuk III waarom dit vermoedelijk nader tot het doel zal leiden en/of tegen geringere offers dan bij keuze van andere actie-plannen. Twee alternatieven zijn hierbij tegenover elkaar gesteld: de afsluiting der zee-armen enerzijds en de verhoging en versterking van de bestaande hoogwaterkeringen in het zuidwesten des lands anderzijds. De voor- en nadelen van beide mogelijkheden zijn onderzocht op het aspect van de veiligheid en op dat van de gevolgen voor de waterhuishouding, de visserij en de schaal- en schelpdierkwekerij en het verkeer. Hieruit is een conclusie getrokken met betrekking tot de vraag bij keuze van welk alternatief de gestelde doeleinden zo dicht mogelijk benaderd zouden worden.

Verder zijn de twee alternatieven in een economische balans verwerkt om te kunnen beoordelen welk van beide de minste offers zou kosten. Op basis van deze overwegingen is het Deltaplan gekozen.

Hoewel het stuk op dit punt dus aan het gestelde criterium lijkt te voldoen, rijzen toch enige vragen. In de eerste plaats spreekt het criterium van „andere" actie-plannen. Hoeveel moeten dat er wel zijn? In het geval van het Deltaplan is het er maar één. En in de tweede plaats kan men van mening verschillen over de vraag of dat tweede alternatief wel ver genoeg van het eerste verwijderd is.

Deze vragen te stellen is gemakkelijker dan ze te beantwoorden. Het feit, dat het criterium op dit punt niet nader is gepreciseerd, bewijst al dat ik er ook geen kans toe zie. Wel zou ik kunnen proberen de gedachte die eraan ten grondslag ligt nader toe te lichten.

Het gaat erom, dat de opstellers van een plan, nadat het doel is bepaald, onbevangen trachten na te gaan welke middelen kunnen worden aangewend en welke daarvan de doeltreffendste en de minst kostbare zijn. Die keuze mag niet a-priori bepaald zijn als ware het middel een doel in zichzelf. Met hoe meer onbevangenheid de alternatieven worden gesteld en vergeleken hoe beter aan dit criterium-gedeelte wordt voldaan.

In de bijdragen tot het rapport van de Deltacommissie vindt men enige interessante passages over alternatieven, die in Wet en Memorie van Toelichting, voorzover ik heb kunnen nagaan, niet zijn terug te vinden. Ik heb hier voornamelijk het oog op bijdrage II, 2: „Het economisch beslissingsprobleem inzake de beveiliging van Nederland tegen storm-

vloeden". In dit stuk wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid overwogen om het gevaarlopende poldergebied in compartimenten te verdelen evenals men bij een schip door middel van waterdichte schotten de veiligheid van de opvarenden bevordert. „Strikt economisch gezien" zou men dan de hoofdwaterkering iets minder behoeven te verhogen, wat gemakkelijk enige honderden millioenen kan schelen. Verder treft men in deze bijdrage de opmerking aan, dat de kans op het verlies van mensenlevens bij stormrampen sinds 1953 (na herstel van dijkbreuken en versterking der zwakste plekken in de stormvloedkeringen) reeds aanzienlijk is verminderd, mede ten gevolge van een wezenlijk verbeterd waarschuwingssysteem. „Het lijkt mogelijk, niet alleen te trachten dit systeem nog verder te verbeteren, doch eveneens vooraf te zorgen voor reddingsmiddelen. Ook hier dringt zich de analogie met een schip op: dáár is, ondanks de geringe frequentie van scheepsrampen, de aanwezigheid en onmiddellijke beschikbaarheid van een reddingsboei en een plaats in een reddingsboot voor iedere passagier een wettelijke verplichting."

Weliswaar verzekeren de auteurs van dit stuk ons bij voortduring dat deze „alternatieven" — die ze overigens niet als zodanig aanduiden — alleen van strikt economische betekenis zijn; door ze te poneren en te bespreken geven ze in elk geval blijk van een hoge mate van onbevangenheid bij de benadering van het vraagstuk. Zij redeneren niet bij voorbaat naar één plan-van-actie toe.

B. „. . . VERMOEDELIJK . . ."

In de corresponderende paragraaf van hoofdstuk II hebben wij er reeds op gewezen, dat ook aan de keuze van een plan-van-actie-in-het-individuele-vlak een prognose arbeid ten grondslag ligt. Deze prognoses zijn anders gericht dan die, welke wij in § 3 besproken hebben. Daar ging het er om de discrepantie tussen wenselijke en werkelijke ontwikkeling te bepalen. Hier gaat het om prognoses over de vraag hoe de situatie zich zou ontwikkelen als wij daarin zouden ingrijpen met actie-plannen. Deze prognoses leveren het materiaal op voor onze keuze tussen de verschillende mogelijkheden.

Een geavanceerd voorbeeld van dit prognosewerk levert het Centraal Planbureau, met betrekking tot de economische ontwikkeling op middellange termijn in: *„De Nederlandse economie in 1970"*. De ontwikkeling van de Nederlandse economie wordt bepaald door een groot aantal factoren. Om er maar enige te noemen: groei en structuur, inflatie, loonstijging, arbeidsduurverkorting, besparingen en investeringen, belastingdruk en overheidsuitgaven, werkgelegenheid en werkloosheid, buitenlands prijspeil, wereldconjunctuur, inkomensverdeling, betalingsbalans . . . Onder deze factoren zijn er, waarop de Nederlandse regering praktisch geen invloed kan uitoefenen, bijvoorbeeld het buitenlands prijspeil, de wereldconjunctuur. Dit zijn eenvoudig gegevens. Daartegenover zijn er factoren, die juist door het bestuur zelf worden be-

paald, bijvoorbeeld de overheidsuitgaven, de belastingdruk. En ten slotte zijn er nog de elementen, waarop het openbaar bestuur invloed kan uitoefenen, bijvoorbeeld de werkgelegenheid, de inkomensverdeling, de stand van de betalingsbalans.

Het Centraal Planbureau heeft nu een model ontwikkeld waarin deze elementen in hun onderlinge betrekkingen zijn weergegeven. Het geeft een vereenvoudigd beeld, uitgedrukt in wiskundige termen, van betrekkingen die zich in de maatschappij voordoen. Men zou het kunnen vergelijken met een netwerk. Sommige knooppunten daarvan, de zgn. data, verplaatsen zich zonder dat de regering daar iets aan kan doen. Omtrent het vermoedelijke verloop dier veranderingen heeft het C.P.B. prognoses opgesteld. Andere, de zgn. instrumentvariabelen, kunnen door het openbaar bestuur worden gewijzigd. Het C.P.B. kan, met behulp van het model, laten zien welke gevolgen dit vermoedelijk zal hebben voor het netwerk als zodanig (de Nederlandse economie). Het bureau noemt zijn prognoses dan ook voorwaardelijk: „indien U, regering, deze plannen-van-actie kiest, vermoeden wij dat het volgende zal gebeuren; zou U Uw keus laten vallen op die, dan vermoeden wij de volgende ontwikkeling . . .".

Bij het onderzoek naar de uitwerking van deze verschillende mogelijkheden staat natuurlijk de vraag voorop hoe zij zullen uitwerken op de gestelde doeleinden („doel-variabelen" in de terminologie van het C.P.B.). Op het verband tussen deze prognose-arbeid en de doeleinden der economische politiek komen wij in de volgende paragraaf nog terug.

C. HET PLAN-VAN-ACTIE MOET DE SUB-PLANNEN VERMELDEN, WAARUIT HET IS OPGEBOUWD EN DE BETREKKINGEN BEPALEN TUSSEN DEZE SUB-PLANNEN EN DE PERSONEN EN INSTANTIES, DIE DEZE ZULLEN UITWERKEN

Evenals bij de planning-op-micro-schaal is ook een plan-van-actie in het openbaar bestuur een geheel, een „set", zoals Dror het noemt, van subplannen. In vrijwel alle plannen die in ons overzicht zijn opgenomen vindt men dan ook opsommingen van min of meer gepreciseerde maatregelen, die tezamen er toe moeten leiden, dat de gestelde doeleinden worden bereikt.

Zo treffen we in de *„Nota over het Nederlandse gevangeniswezen"*, in de hoofdstukken III, IV en V telkens na de beschrijving van de bestaande situatie een overzicht aan van de maatregelen, die men zich voorstelt te nemen om tot de gestelde doeleinden te geraken. Uit deze overzichten blijkt duidelijk hoe de onderscheidene maatregelen (sub-plannen) met elkaar samenhangen. „Als een zeer belangrijk punt bij de toekomstige ontwikkeling van het regiem in de gevangenissen ziet de ondergetekende het verdelen van de gedetineerden in z.g. 'leefeenheden'." Dit wordt dan ook over de gehele linie nagestreefd. Hierbij wordt gedacht aan „groepen van zo'n 20 à 25 man, die gezamenlijk in een afdeling verblijven, waar ze ieder over een eigen woonvertrek beschikken" (p. 29).

Deze opvatting over het regiem heeft echter ook konsekwenties voor de nieuwbouw van gevangenissen. Onder het hoofd „bestemmings- en bouwplannen" vinden wij dan ook elders in de nota: „Het ligt in de bedoeling de strafgestichten te Gouda qua huisvesting te doen bestaan uit een drietal afzonderlijke gebouwen, elk omvattende een viertal paviljoens voor 24 gedetineerden. Door deze paviljoenbouw zullen de gedetineerden over leefeenheden van betrekkelijk geringe omvang verdeeld kunnen worden . . ." (p. 13).

Maar ook in het personele vlak (personeelsopbouw, selectie en opleiding) heeft de opvatting konsekwenties. „Meer en meer blijkt, dat voor een doelbewuste verdere ontwikkeling van de regiems . . . de medewerking van wetenschappelijk geschoolde deskundigen onontbeerlijk is" (p. 31).

Dit is slechts één punt van samenhang. Zouden wij de nota verder analyseren dan zouden wij meer van dergelijke relaties aantreffen. Ook in de andere plannen, die in ons overzicht zijn opgenomen, ziet men voortdurend hoe de voorgestelde maatregelen elkaar onderling beïnvloeden en hoe zij van elkaar afhankelijk zijn.

Ook hier zouden wij dus het beeld van het netwerk kunnen gebruiken evenals zojuist bij de methode van het Centraal Planbureau om tot een verantwoorde keuze uit verschillende mogelijke actieplannen te geraken. Alleen: dit stadium zijn wij nu gepasseerd. De plannen van actie liggen voor ons. De plaats van de knooppunten in het net, voorzover de opstellers van het plan deze meenden te kunnen vaststellen of beïnvloeden moet nu zijn bepaald.

Het is vooral op dit punt, dat veel plannen-van-actie nog verbeterd kunnen worden. Het netwerk kan veelal nog duidelijker zichtbaar worden gemaakt. Daartoe moeten onder meer de volgende vragen beantwoord zijn: welke sub-doeleinden moeten worden bereikt, welke subplannen-van-actie moeten zijn voltooid vóór aan andere kan worden begonnen, welke tijd zal voor de uitvoering van die sub-plannen-van-actie uitgetrokken moeten worden? Wie zullen ze moeten opstellen en uitvoeren?

Vooral in de laatste tien jaar zijn naast de traditionele methoden van planborden, staafdiagrammen en dwarsgrafieken, technieken ontwikkeld, die op dit punt goede diensten kunnen bewijzen aan de planning-in-het-openbaar bestuur. Ik heb hier speciaal het oog op de netwerkplanning en de methode-van-het-critieke-pad (P.E.R.T en C.P.M.). Hierbij worden de volgende elementen van het plan-van-actie in beeld gebracht: de „mijlpalen" waaruit zo'n plan bestaat, de onderlinge relaties hiertussen, de activiteiten, die nodig zijn om van de ene „mijlpaal" naar de andere te komen, de geschatte tijdsduur van iedere activiteit en het traject langs de mijlpalen/activiteiten dat kritiek is, dat wil zeggen: bepalend voor de totale tijdsduur van het plan-van-actie.

Deze wens tot precisering van het plan-van-actie is echter geen absolute maar een relatieve, zoals uit het hier volgende zal blijken.

D. HET PLAN-VAN-ACTIE MOET EEN SCHEMATISCH KARAKTER DRAGEN

Bij de beschrijving van het doelstellingscriterium werd enerzijds het exacte van de anticipatie als eis gesteld, anderzijds het globale van het schema. Zo ook hier. Aan de ene kant willen wij het plan-van-actie duidelijk voor ons zien in zijn componenten en hun onderlinge betrekkingen; aan de andere kant realiseren wij ons zeer wel dat verscheidene van die componenten (sub-plannen) nog maar uiterst globaal kunnen worden aangeduid. In verband met de noodzaak tot regelmatige herziening zou het trouwens nutteloze arbeid zijn om al deze subplannen vooraf tot in détails te gaan bepalen. Het schematische karakter van een plan-van-actie laat dan ook toe dat de opsteller daarin een sub-probleem vermeldt, waar hij — nog — geen raad mee weet. Het exacte karakter daarentegen eist dat hij daarbij aangeeft hoe hij dat probleem te lijf wil gaan — bijvoorbeeld door de instelling van een studie-commissie — op welke termijn hij daar resultaten van verwacht en welk verband dit sub-probleem houdt met de overige componenten van het actie-plan.

5. CRITERIUM M.B.T. DE DOELEINDENHIËRARCHIE

Een plan moet de betrekkingen — qua resultaat en qua offers — aangeven tussen — enerzijds — het doel, dat men ermee wil bereiken en — anderzijds — de neven- en hoger gestelde doeleinden in de doelstellingen-hiërarchie.

Evenals de verschillende sub-plannen waaruit het plan-van-actie is opgebouwd tezamen een goed gecoördineerd geheel moeten vormen om het plan-doel te bereiken, zo staat ook het doel van een plan als zodanig niet op zichzelf. Het vormt met andere doelstellingen een middel tot het verwezenlijken van hogere doeleinden. Een plan kan aan alle tot nu toe gestelde criteria voldoen en toch ondoeltreffend zijn

a. omdat het als middel tot het bereiken van hoger gestelde doeleinden niet geschikt is en/of
b. omdat het te zwaar of te licht is in verhouding tot nevengestelde doelen.

De opstellers van de *Volksgezondheidsnota* hebben aan dit aspect van de planning aandacht besteed in de hoofdstukken I en VIII. Zij wijzen er daar op dat het volksgezondheidsbeleid „een onderdeel uitmaakt van het geheel van het overheidsbeleid". Het mag dat geheel niet verstoren en het mag zich binnen dat geheel niet laten verdringen (p. 218). Met het oog daarop wordt een poging gedaan het belang van de volksgezondheidszorg te schetsen te midden van andere belangen, onder meer door een vergelijking te treffen tussen „het recht op gezondheid" en „het recht op arbeid". En, in de tweede plaats, door de daaraan te spenderen offers te plaatsen tegen de achtergrond van het nationale inkomen: „Wil het volksgezondheidsbeleid in het overheidsbeleid als één geheel passen dan moet ervoor worden gezorgd, dat hetgeen uit het nationale

inkomen voor de volksgezondheid wordt besteed in evenwicht is met de andere bestemmingen die aan het nationale inkomen worden gegeven" (p. 11).

Deze passages wijzen op de noodzaak van een prioriteitenbepaling in de top van de bestuurlijke doelstellingen-hiërarchie. Dit is wellicht het moeilijkste onderdeel van de gehele plannings-problematiek. In de sociaal-economische sector, waar men op een vrij langdurige planningservaring kan bogen, heeft men het probleem als volgt aangevat. In 1951 heeft de Sociaal Economische Raad bij de voorbereiding van het „Advies inzake de in de naaste toekomst te voeren loon- en prijspolitiek" [31] de doeleinden-pyramide een eindweegs beklommen en zich bezonnen op de algemene doelstellingen der economische en sociale politiek (p. 8 en 9). Deze overkoepelen een bijzonder belangrijke en omvangrijke sector van het overheidsbeleid. De S.E.R. noemt in dit advies zes doelstellingen. Deze zijn door de regering overgenomen. In 1956 heeft de raad ze tot vijf gereduceerd en tweemaal opnieuw geformuleerd.[32] Ook hierin is de regering de S.E.R. gevolgd. Op het ogenblik spreekt men algemeen over „de" vijf doelstellingen der sociaal-economische politiek. Zij kunnen als volgt worden weergegeven: een maximaal nationaal inkomen door een zo volledig mogelijk gebruik van alle produktiviteitsfactoren en een grote en stabiele werkgelegenheid; evenwicht in de betalingsbalans; een zodanig investeringspeil dat de levensstandaard stijgt; een aanvaardbare verdeling van het nationaal inkomen over de verschillende groepen van de bevolking; een stabiel prijsniveau.

De S.E.R. wijst er echter nadrukkelijk op dat aan de volgorde in deze opsomming geen bepaalde rangorde moet worden toegekend. Zijn de vijf doelstellingen dan van precies dezelfde orde? Neen, want de Raad merkt op dat sommige ervan „meer als voorwaarden moeten worden gezien binnen het kader waarvan de overige doeleinden kunnen worden nagestreefd" (Publicatie 1951, nr. 1, § 5). Met andere woorden: de rangorde der doeleinden is voorlopig onbepaald gelaten; iedere regering kan binnen dit ruime kader zelf haar prioriteiten aangeven.[33]

Er is hier in de top van de doeleinden-hiërarchie dus een soort mistbank. En dan bevinden we ons nog op de vooruitgeschoven post van het sociaal-economische beleid!

Onder deze omstandigheden lijkt de eis, vervat in ons criterium, wel hoog gesteld. Hoe kan men in een plan de relaties aangeven tussen het plan-doel en neven- en hoger gestelde doeleinden als deze laatste in

[31] Publicaties van de Sociaal-Economische Raad, 1951, no. 1.

[32] „Rapport inzake een onderzoek van de economische situatie van Nederland", S.E.R.-publicatie, 1956, nr. 1; „Advies inzake de bestedingen", S.E.R.-publicatie, 1956, nr. 8.

[33] Hoezeer economische systemen met nagenoeg dezelfde doeleinden doch andere onderlinge rangorde kunnen verschillen, toont prof. dr. J. Zijlstra aan in „Economische politiek en concurrentie-problematiek in de E.E.G. en de lidstaten", uitgave van de E.E.G., serie Concurrentie nr. 2, Brussel, 1966, p. 27 e.v.

nevelen zijn gehuld! Wij zijn hier op een punt, waar de afstand tussen de planning-op-micro-schaal en die in het openbaar bestuur wel bijzonder groot is. Niettemin — zo luidt de algemene premisse van dit pre-advies — moet bij de overheidsplanning worden nagestreefd wat in het individuele vlak als het ware instinctmatig wordt verricht. Dit betekent dat de opsteller van een plan althans een poging moet aanwenden dit in een breder kader te plaatsen en de resultaten van zijn overwegingen op dit stuk in het plan moet vermelden. In ieder geval zal hij — zo goed en zo kwaad als dat gaat — moeten stilstaan bij de vraag of het concept-plan voldoet aan de fundamentele doelstelling van het openbaar bestuur: de zorg voor het algemeen belang.[34]

Het criterium zal aan concrete betekenis winnen naarmate op meer punten de mist om de top van de doeleinden-pyramide optrekt. In hoofdstuk VI (§ 3, C) zal worden betoogd dat hiertoe een activiteit in twee richtingen nodig is. Niet alleen van de opsteller van het plan ten aanzien van de doeleinden die op hoger niveau worden vastgesteld (of niet vastgesteld) maar ook omgekeerd: vanaf de top naar de lagere regionen.

Symptomen van dit laatste verschijnsel zijn te vinden in de hiervoor reeds vermelde besluiten van de Ministerraad van 1958 en van einde 1965 om een zo goed mogelijk gekwantificeerd beleidsplan voor alle overheidsuitgaven te doen opstellen over een periode van resp. 3 en 5 jaren. Men achtte een dergelijk plan noodzakelijk voor de prognoses op middellange termijn van het Centraal Planbureau. Niet alleen moesten in de opgaven van de diverse dienstonderdelen de belangrijkste punten van het beleid op langere termijn worden aangegeven maar ook de daarmee corresponderende meerjarenramingen. Beter dan uit de gegevens voor de jaarlijkse begrotingen, die een meer incidenteel karakter dragen, zou natuurlijk uit zo'n middellange-termijn-overzicht van wenselijk geachte resultaten enerzijds en daartoe te brengen offers anderzijds de mate van belang afgelezen kunnen worden, die het bestuur aan het bereiken van de onderscheidene doeleinden hecht. Als tijdens de voorbereidingsfase van een dergelijk overzicht zou blijken dat het totaal der financiële offers niet meer in een acceptabele verhouding zou staan tot het nationaal inkomen, zou het probleem van de verlenen prioriteiten in ieder geval tijdig en verscherpt zijn gesteld.[35]

6. CRITERIUM M.B.T. HET KRINGPROCES

Een plan moet het tijdstip vermelden waarop het opnieuw zal worden bezien en zo nodig gewijzigd ook zonder dat de noodzaak daartoe zich

[34] Elders heb ik geprobeerd dit basis-doel wat nader te analyseren, onder meer door er twee elementen in te onderkennen: het ontwikkelings- en het rechtvaardigheidsbeginsel („Prospectief bestuur", Arnhem, 1964, p. 26 e.v., 79 e.v. en 194 e.v.).

[35] Zie hierover ook hoofdstuk VI, § 3, p. 56.

door de feitelijke ontwikkeling opdringt. Dit tijdstip moet samenvallen met dat, waarop het eerste deel van het plan-van-actie vermoedelijk zal zijn voltooid.

A. EEN PLAN MOET HET TIJDSTIP VERMELDEN, WAAROP HET OPNIEUW ZAL WORDEN BEZIEN EN ZONODIG GEWIJZIGD OOK ZONDER DAT DE NOODZAAK DAARTOE ZICH DOOR DE FEITELIJKE ONTWIKKELING OPDRINGT

Uit de tekst van sommige plannen die in ons overzicht zijn opgenomen blijkt dat de opstellers zich van de veelheid van onzekere factoren in hun toekomstvisie heel goed bewust zijn geweest. Zo leest men in de *Zeehavennota* (Hfdst. I, § 1): „Voor een elastisch en verantwoord zeehavenbeleid zal het echter steeds nodig blijven de werkelijke ontwikkelingen en het daarmede veranderend toekomstbeeld op de voet te volgen om aan de hand daarvan van geval tot geval en op het meest aangewezen tijdstip tot nadere besluitvorming te komen".

De eerste *„Nota inzake de industrialisatie van Nederland"* drukt het aldus uit (Hfdst. I): „. . . iedere analyse van deze aard moet noodzakelijk gebruik maken van tal van onderstellingen en schattingen, waaraan vaak een vrij grote onzekerheidsmarge inhaerent is . . . Voortdurende aanpassing en wijziging in verband met de loop der gebeurtenissen zal nodig zijn".

De staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen tenslotte schrijft in de *„Nota betreffende de behoefte aan opleidingsscholen voor Kleuterleidsters"* (Hfdst. VII, § 2): „In de eerste plaats dient nog eens nadrukkelijk vermeld te worden, dat de ramingen in deze nota berusten op een aantal veronderstellingen, welke stuk voor stuk in de komende jaren kunnen blijken niet geheel juist te zijn. Een en ander betekent dat het nodig zal zijn regelmatig de ramingen met de werkelijkheid te confronteren teneinde zo snel mogelijk zich eventueel voordoende afwijkingen ongedaan te maken door herziening van de ramingen".

Nu kan men zich de mogelijkheid, dat nieuwe ontwikkelingen en denkbeelden wijziging van een plan noodzakelijk maken, heel wel realiseren en toch rustig afwachten tot de noodzaak daartoe zich opdringt. In het openbaar bestuur zal men bijvoorbeeld weinig geneigd zijn bij voorbaat een herziening in uitzicht te stellen als het gaat om een beleid, dat men volstrekt niet wenst te relativeren maar juist aanvaard wil zien als iets dat voortspruit uit een absolute eis, die om zo te zeggen voor alle eeuwigheid geldt. Aan zo'n presentatie zijn echter risico's verbonden. Als in de *Prioriteitennota* de ontwikkeling van een deel der uitgaven voor onderwijs en wetenschappen autonoom wordt genoemd, willen de opstellers van het stuk daarmee tot uitdrukking brengen dat zij daaraan niet dan in de uiterste noodzaak zullen tornen. Deze uitgaven vloeien echter voort uit een beleid, een zekere vorm van planning kan men zeggen, waartoe in het verleden is besloten. Een systematische herziening daarvan is destijds niet in uitzicht gesteld. Op de lange duur heeft de

ontwikkeling die in dit beleid lag besloten inderdaad tot op zekere hoogte een autonoom karakter verkregen. De nota stelt nu „dringend de vraag . . . of en zo ja op welke wijze de tot dekking . . . benodigde middelen zullen kunnen worden gevonden (om die ontwikkeling blijvend te kunnen financieren). Deze vraag laat zich in dit stadium niet met een duidelijk ja of neen beantwoorden" (Hfdst. III, § 4). De gebezigde terminologie duidt erop dat de „uiterste noodzaak" zich hier wel eens binnenkort zou kunnen opdringen. In dat geval zou aan het beleid een min of meer plotselinge wending moeten worden gegeven, die geleidelijk aan had kunnen plaatsvinden als in het verleden een periodieke herwaardering in uitzicht was gesteld.

Op welke punten behoort een plan nu bewust en systematisch te worden herzien? Het antwoord is eenvoudig: op alle. Nieuwe denkbeelden over het probleem-in-kwestie kunnen leiden tot de wens om de doelstelling te wijzigen. Nieuwe gegevens kunnen uitwijzen dat de huidige situatie verkeerd is beoordeeld of dat de toekomstige ontwikkeling vermoedelijk een andere koers zal nemen dan die welk in de prognose was voorzien. Terugziende op de gedeeltelijke uitvoering van het plan-van-actie kan men tot de conclusie komen dat deze anders is verlopen dan men aanvankelijk had gedacht en dat tot een gewijzigd plan-van-actie moet worden besloten. En tenslotte kunnen nieuwe denkbeelden over doeleinden, elders in de hiërarchie, hun repercussies hebben op het plan-in-kwestie.

Op al deze punten is bewuste en systematische herbezinning nodig ook zonder dat de noodzaak daartoe zich door de feitelijke ontwikkeling opdringt. Dit ligt in de gedachte van planning als kringproces besloten.

B. DIT TIJDSTIP MOET SAMENVALLEN MET DAT, WAAROP HET EERSTE DEEL VAN HET PLAN-VAN-ACTIE VERMOEDELIJK ZAL ZIJN VOLTOOID

Als niet voordien de noodzaak tot herbezinning zich opdringt, lijkt het tijdstip, waarop de eerste „tranche" van het plan-van-actie is voltooid, als het ware van nature gegeven om een blik terug te slaan en opnieuw vooruit te zien. Men herinnere zich in dit verband de onderzoekingen van Bahle over het gedrag van de componist (Hfdst. II, § 6).

De nota van het Centraal Planbureau over *„De Nederlandse economie in 1970"* drukt deze gedachte duidelijk uit. Na in hoofdstuk I, § 2 te hebben gesteld dat het in de bedoeling ligt, de cijferopstellingen die thans betrekking hebben op de jaren 1965-1970 op kortere termijn dan de projectieperiode lang is, telkens voor een periode van ongeveer vijf jaren te herhalen, preciseren de opstellers van het stuk hun intenties in § 4: „Het feit dat in de onderhavige studie zo weinig aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling in de tijd, betekent niet dat dit altijd zo zal blijven. In een verder stadium van onderzoek zal vermoedelijk een model kunnen worden gebruikt, dat de middellange-termijn-ontwikkeling van jaar op jaar schetst en dus een beter antwoord kan geven op de

vraag hoe de eindsituatie der vijfjarige periode kan worden bereikt en hoe 1966 daarin past. Deze opzet, die thans nog in de laboratoriumfase verkeert, lijkt tevens onontbeerlijk bij een regelmatige herhaling der projecties voor telkens vijf jaar (revolving planning)".

In deze figuur wordt dus telkens — om de gedachten te bepalen ieder jaar — een plan opgesteld voor de komende vijfjarige periode. Dit accentueert de noodzaak om doelstelling, prognose en plan-van-actie schematisch te houden. Binnen het kader van dit schematische plan wordt dan, bijvoorbeeld voor de periode van één jaar, een sub-plan opgesteld dat wel is gepreciseerd.

Hoewel zij geen betrekking hebben op het Nederlandse staatsbestuur is het interessant in dit verband kennis te nemen van twee soortgelijke figuren, een uit het Amerikaanse bedrijfsleven en een uit het Franse staatsbestuur. In een artikel, getiteld: „Long-range planning and cloudy horizons" [36] citeert de schrijver de president-directeur van de American Machine & Foundry Co., Rodney C. Cott, als volgt: „Wij maken plannen voor perioden van 5 jaren. Het plan voor het eerste jaar is zeer gedetailleerd, dat voor het tweede wat minder maar toch nog tamelijk nauwkeurig. Naar onze ervaring heeft het uitwerken van plannen voor het derde en vierde jaar nauwelijks enige betekenis en daarom doen we het ook niet meer. De situatie in het vijfde jaar is natuurlijk het doel, waarnaar wij streven".

In de Franse procedure bij de sociaal-economische planning wordt in de eerste fase een zeer globale prognose opgesteld voor een periode van circa 15 jaren. Het meer gedetailleerde, officieel vastgestelde plan heeft echter maar een duur van 4 jaar.

Deze figuur brengt dus mee dat het plan periodiek wordt herzien als het nog maar voor een betrekkelijk klein gedeelte is uitgevoerd. Voor het nieuwe plan gelden dan weer dezelfde criteria als voor het oorspronkelijke, wij behoeven die hier niet meer te herhalen. Op één punt moeten wij echter nog wel ingaan namelijk op dat van de waardering van wat er in die eerste periode tot stand is gebracht. Een deel van het plan-van-actie is dan immers uitgevoerd en men weet nu dus welke resultaten dit heeft opgeleverd en tegen welke offers. Daaruit kan voor de volgende periode lering worden getrokken. Met de uitvoering kan meer of minder tijd gemoeid zijn geweest dan men had verwacht, meer of minder geld . . . van bepaalde personen, instanties of bevolkingsgroepen had men een bepaalde bijdrage verwacht; die bijdrage kan zijn mee- of tegengevallen. Hetzelfde geldt aan de resultatenzijde. Men had verwacht dat onder invloed van de voorgenomen — en nu geëffectueerde — maatregelen een bepaalde situatie zou zijn bereikt. Mogelijk is dit

[36] Artikel van Jack J. Friedman in „Dun's Review and Modern Industry" van januari 1963, p. 66.

nog niet het geval; misschien is men ook al verder dan men voor mogelijk had gehouden.

In de Verenigde Staten legt men sinds de circulaire van President Johnson van 25 augustus 1965 aan de hoofden van departementen en diensten veel nadruk op het efficiency-bevorderende effect van deze confrontatie tussen de plannen-van-actie enerzijds en de gegevens omtrent resultaten en offers anderzijds. De circulaire verplicht de departementen en diensten tot meer-jaren-planning èn resultatenverantwoording (Planning-Programming-Budgeting System, P.P.B.S.).[37] In België heeft deze gedachte navolging gevonden. Op 25 en 26 november 1966 heeft te Knocke een colloquium over P.P.B.S. plaats gevonden, waaraan onder meer is deelgenomen door de ministers en de secretarissen-generaal en waar de idee van planning als kringproces is gepropageerd door de organiserende instelling: het Instituut Administratie — Universiteit. Dit colloquium is in januari 1967 gevolgd door twee andere, waaraan door de directeuren-generaal is deelgenomen. Tenslotte is door de regering in beginsel besloten tot het aanstellen van begrotingsadviseurs in elk departement, die tot taak hebben de lange en middellange termijn-planning op gang te brengen, deze zoveel mogelijk te doen kwantificeren, zowel qua resultaten als qua offers en tenslotte om achteraf de getroffen maatregelen op deze twee aspecten te toetsen aan de planning.

In de Nederlandse overheid worden evencens initiatieven ontwikkeld om tot een meer systematische „Taakprogrammering en Resultatenverantwoording" (T.P.R.) te komen. In de loop van dit jaar kunnen hierover waarschijnlijk meer mededelingen worden verstrekt.

VI PLANNING EN DEMOCRATIE

1. INLEIDING

In dit slothoofdstuk zullen wij ons bezighouden met de vraag of er, naast de criteria die wij in het voorgaande hebben ontwikkeld, wellicht ook bepaalde richtlijnen zijn aan te geven voor de wijze waarop in een democratisch bestuurde samenleving de plannings-procedure met waarborgen zou moeten worden omkleed. Juridische waarborgen zal ik hierbij niet ter sprake brengen.

De hier opgeworpen vraag is wel een volstrekt andere dan die, waarmee wij ons tot dusver in dit pre-advies hebben beziggehouden. Tot nu toe hebben wij de plannen van het openbaar bestuur getoetst aan enige zeer algemene plan-criteria. Wij zouden daar met evenveel recht de plannen van een gangster-bende aan hebben kunnen toetsen. Het zou zelfs denkbaar zijn dat deze er dan beter af zouden zijn gekomen. Het ging ons vooralsnog immers alleen om de plannen als plannen, afgezien

[37] Public Administration Review van december 1966, vol XXVI, nr. 4.

van de inhoud ervan en ook afgezien van de gevolgde procedure. In dit hoofdstuk zullen wij ons evenmin met de inhoud van de plannen bezighouden, maar wel met de eisen, die een goed functionerende democratie mag stellen aan de planning als onderdeel van het bestuursproces en aan het plan als communicatiemiddel ten behoeve van dat proces.

Deze vraagstelling roept een andere op en wel die naar de betekenis van de woorden „goed functionerende democratie". Evenals bij de begripsbepaling van het woord „planning" kunnen we deze kwestie op verschillende manieren aanvatten. We kunnen een aantal subjectieve ideeën over het begrip democratie zonder meer tot normen verheffen en wij kunnen een diametraal tegenovergesteld standpunt innemen en met een antwoord wachten totdat in een multidisciplinaire benadering het nodige onderzoek zal zijn verricht om de inhoud van het begrip vast te stellen op een wijze, die volledig tegen methodologische kritiek is bestand.

In dit hoofdstuk zal ik geen van beide alternatieven kiezen, maar uitgaan van de beginselen der cybernetica, toegepast op de wisselwerking tussen bestuur en samenleving. Volgens deze beginselen wordt ieder bestuursproces, zowel in organismen als in organisaties, gekenmerkt door tweezijdigheid. Enerzijds bestuurt het bestuur de samenleving, maar anderzijds bestuurt de samenleving het bestuur en wel in die zin dat zij met inachtneming van een zekere tolerantiegraad op de duur geen bestuur gedoogt, dat andere doeleinden nastreeft dan zij wenst. Het karakter van deze beginselen komt dat van een natuurwet nabij: zij worden geacht te gelden voor alle staatsbesturen tijdens alle perioden van de geschiedenis.[38]

Nu zou men zich kunnen afvragen waarom ik, overtuigd van de autonome werking dezer beginselen, het nog nodig vind de planning in het openbaar bestuur doelbewust daar op af te stemmen. Planning is immers een onderdeel van het hele bestuursproces. Als voor dat proces een quasi-natuurwet van kracht zou zijn, zou die haar werking automatisch wel doen gelden op het onderdeel planning. Noch pre-adviezen, noch maatregelen om deze werking te bevorderen of af te remmen zouden daar iets aan kunnen af- of toedoen.

Aldus redenerende zal men echter de zinsnede „met inachtneming van een zekere tolerantiegraad" over het hoofd hebben gezien. Door het tweezijdige communicatieproces doelbewust te verbeteren, kan men, aldus de cybernetica, deze tolerantiegraad successievelijk verkleinen. Het bestuur reageert dan sneller op informatie uit de samenleving en de sa-

[38] Over de toepassing van de beginselen der cybernetica op de bestuurde samenleving: Norbert Wiener, „The Human Use of Human Beings", New-York, 1956; Karl W. Deutsch, „The Nerves of Government"; Lucien Mehl, „La cybernétique et l'administration", artikelenreeks in de Revue Administrative, vooral no. 55, Paris, janvier-février 1957; dr. G. A. M. Vogelaar, „Communicatie, kernproces van de samenleving", Haarlem, 1962; mr. D. van Duyne, „Prospectief bestuur", Arnhem 1964.

menleving op informatie van de zijde van het bestuur. Aldus zal het — om een aan de stuurkunde verwant beeld te gebruiken — minder behoeven voor te komen dat in het staatsleven „de wal het schip keert"; het schip zal dan immers een geleidelijker koers gaan varen; onvoorziene afwijkingen zullen geringer worden; kortom, het zal beter worden bestuurd. Het begrip „goed functionerende democratie" hebben wij derhalve vertaald door: een staatsvorm, waarbij het tweezijdige communicatieproces tussen bestuur en samenleving zó verloopt, dat beider doeleinden dicht in elkaars verlengde liggen.

2. HET PLAN ALS COMMUNICATIEMIDDEL

Bezien tegen deze achtergrond, ligt het voor de hand dat de meeste meerjaren-plannen die in ons overzicht zijn opgenomen zijn aangeboden aan het parlement: het orgaan bij uitstek voor de communicatie tussen bestuur en samenleving. Vormen zij goede middelen daartoe?

Ten behoeve van dit pre-advies heb ik de meeste dezer plannen, althans gedeeltelijk, moeten doornemen. Meer dan eens heb ik daarbij het gevoel gehad urenlang door een oeverloze, taaie woordenbrij te waden zonder uitzicht op één vast punt in de vorm van een helder geformuleerde doelstelling, een duidelijke prognose, een bondig geredigeerd plan-van-actie . . . Dit geldt niet voor alle plannen maar wel voor vele.

Nu is het in werkelijkheid waarschijnlijk zo, dat voornamelijk de specialisten van de verschillende politieke partijen kennisnemen van de plannen op hun gebied terwijl hun mede-kamerleden ze grotendeels ongelezen laten. Maar dit bewijst alleen dat het plan in die gevallen voor een deel van de volksvertegenwoordiging niet als communicatiemiddel werkt. Men kan van mening verschillen over de vraag of dit voor alle plannen die in ons overzicht zijn opgenomen ook wel noodzakelijk is. Maar over de vraag of alle parlementsleden de plannen van de regering op gebieden als defensie, volksgezondheid, onderwijs, economische structuur, ruimtelijke ordening, woningbouw en dergelijke in hun essentiële kenmerken duidelijk gepresenteerd voor zich moeten krijgen, kan nauwelijks verschil van mening bestaan. En aan deze eis voldoen de hier bedoelde stukken maar zeer ten dele.

Een stuk als de Volksgezondheidsnota bevat zonder de bijlagen 233, en met de bijlagen 343 pagina's met per pagina ongeveer 1000 woorden. De inhoudsopgave vermeldt 283 onderwerpen. Als over de andere gebieden van overheidsbemoeienis, die qua gewicht met de zorg voor de volksgezondheid kunnen worden vergeleken, nota's van dezelfde omvang aan het parlement zouden worden gezonden, zou de waarde van deze stukken als communicatiemiddel grotendeels verloren gaan. De kamerleden zouden eenvoudig in deze zee van woorden verdrinken.

Wil een plan, neergelegd in een schriftelijk stuk, zijn functie als communicatiemiddel tussen regering en parlement vervullen, dan zal het — alleen al om te worden gelezen — kort moeten zijn. Ik denk hierbij aan

een lengte van ongeveer 1000 — 6000 woorden. In de tweede plaats zal het op overzichtelijke wijze de essentiële elementen ervan moeten presenteren: de doelstelling, de huidige situatie en de prognose, het plan-van-actie, de aanraking met andere punten in de doeleinden-hiërarchie en de kwestie van de herziening. En in de derde plaats zal het gesteld moeten zijn in een, ook voor niet-specialisten gemakkelijk te begrijpen taal.

3. COMMUNICATIE TIJDENS DE PLANNINGSPROCEDURE

A. VERSCHILLENDE STANDPUNTEN

Op het moment dat de meerjaren-plannen van de regering aan het parlement worden aangeboden, hebben zij al een — vaak langdurige — incubatieperiode achter de rug. Zij kunnen zijn ontworpen door departementale beleidsambtenaren; op secretariaten van commissies, waarin ambtenaren en/of vertegenwoordigers van particuliere organisaties zitting hadden; door ambtelijke of niet ambtelijke wetenschappelijke bureaus of staforganen; of in combinatie tussen verschillende dezer categorieën.

Het gereedgekomen, aan het parlement aangeboden plan draagt natuurlijk duidelijk het stempel van zijn ontwerpers. Ook al wijst Drees Jr.[39] terecht op het feit, dat de „Tweede Kamer . . . wel degelijk in staat (is) voorstellen van de Regering te veranderen" (welke stelling hij staaft met een aantal ervaringsfeiten uit de laatste decennia) daartegenover lijkt ook de mening van Van der Grinten moeilijk voor tegenspraak vatbaar, waar hij schrijft: „In onze tijd met zijn enorm omvangrijke overheidstaak is een werkelijke democratie niet meer te verwezenlijken met een politieke Staten-Generaal alleen".[40] Mulder[41] sluit zich aan bij Romme, waar deze de onmacht van de volksvertegenwoordiging om ten aanzien van alle punten van het regeringsbeleid wezenlijk medezeggenschap uit te oefenen als een gegeven feit accepteert. Hij meent dat men de kern van de problematiek moet zoeken in het spanningsveld van twee feiten: de activiteit van belangen-groeperingen en de beperkte mogelijkheden van de volksvertegenwoordiging. Hij wil deze problematiek niet oplossen door de twee kampen: bestuur en parlement enerzijds en maatschappelijke belangengroeperingen anderzijds streng te scheiden. Integendeel, hij wil ze in de voorbereidingsfase bij elkaar brengen opdat hun gezamenlijk produkt reeds een democratisch stempel draagt voordat het bij het overbelaste parlement arriveert.

[39] W. Drees Jr., „Miskenning van de Tweede Kamer", artikel in Economisch-Statistische Berichten van 23 maart 1960, p. 345.
[40] Prof. mr. W. C. L. van der Grinten, „De functie van de S.E.R. in ons maatschappelijk bestel", artikel in Katholiek Staatkundig Maandschrift van januari 1960, p. 471.
[41] A. Mulder, „De functie van de S.E.R. in de Nederlandse samenleving", artikel in Socialisme en Democratie van januari 1960, p. 18.

Drees wijst deze gedachte af. Hij wil de democratie niet belemmerd zien door „een Radenwerk van adviescolleges om het bestuur heen; democratie eist centraal stellen van het algemeen belang en dus van volksvertegenwoordigers . . .". En in de gemengde adviescommissies is niet het algemeen belang vertegenwoordigd maar een aantal deelbelangen. Als in de voorbereidingsfase gecoördineerd moet worden, aldus zijn redenering, dan kan dat beter gebeuren door een orgaan als het Centraal Planbureau.[42]

Deze discussie, die tot inzet had de verhouding parlement — S.E.R. met betrekking tot het sociaal-economisch beleid is ook van belang voor de relaties tussen andere adviesorganen van gemengde samenstelling, de regering en het parlement. Met name is zij interessant voor ons onderwerp: de communicatie tijdens de voorbereidingsfase van de planning.

Alvorens hier verder op in te gaan, zou ik nog een andere discussie willen vermelden namelijk die tussen Hartog [43] en Thoenes [44] over de rol van de wetenschap in de voorbereidingsfase van de planning. Een discussie is het eigenlijk niet zozeer; Hartog heeft zijn opvatting weergegeven en Thoenes heeft die bekritiseerd; een repliek of dupliek is mij niet bekend.

Hartog stelt, dat langs twee verschillende wegen is gevonden, „dat de planning van de economische politiek een neutrale techniek is, die niet vooruitgrijpt op de doeleinden der politiek. De eerste weg was die van de na-oorlogse ervaring, die immers uitwees dat planning bij zeer uiteenlopende vormen van economische politiek haar diensten bewijst. Een tweede, meer principiële heenwijzing naar de neutraliteit van de planning houdt verband met het feit, dat blijkens de uiteenzetting over planning en wetenschap, planning gezien kan worden als de meest vooruitgeschoven post der sociale wetenschappen. Daar iedere verklarende wetenschap neutraal is in die zin, dat zij alleen zegt hoe het is en niet hoe het moet zijn, deelt de neutraliteit van de wetenschap zich ook mee aan de planning" [45] . . . „De planners, en in het algemeen de staf-deskundigen, in overheid en bedrijfsleven mogen wel bij uitstek gelden als wetenschappelijke specialisten. Er is echter geen ontwikkeling zichtbaar in de richting van machtsverschuiving naar deze groep . . . De beslissingsbevoegdheden zijn . . . in handen gebleven van de bestaande leiders . . . Zo blijft de planning dus een dienend apparaat, dat het leven van de policy-makers niet bedreigt doch vergemakkelijkt".[46]

Thoenes vermaakt zich bijzonder over deze opvatting: „Het prettige van Hartog is, dat hij een man is met een uitgesproken standpunt. Hij

[42] W. Drees Jr., Centraal Planbureau, Sociaal-Economische Raad en democratie", artikel in Economisch-Statische Berichten van 11 maart 1959, p. 187.
[43] Dr. F. Hartog, „Democratie en economische planning", Leiden 1959.
[44] Dr. P. Thoenes, „De élite in de verzorgingsstaat", Leiden, 1962.
[45] O.c. p. 34.
[46] O.c. p. 139.

gaat er van uit dat de economische planning op generlei wijze het democratische proces mag dwarsbomen. Daarnaast moet hij ook wel een gelukkig man zijn. Aan het eind van zijn analyse van de werkzaamheden der planningsinstituten immers kan hij concluderen, dat inderdaad de planning de democratie niet dwarsboomt, haar daarentegen de helpende hand biedt".[47]

Thoenes wijst deze gedachte af. Hij betwijfelt sterk of de economische wetenschap wel objectief kàn zijn en herinnert daarbij aan de opvatting van F. L. Polak, indertijd zelf directeur van het Centraal Planbureau, die niet moe werd het tegendeel te betogen. Verder geeft hij enige voorbeelden om aan te tonen hoe ongeweten subjectieve elementen een „technisch" advies kunnen beïnvloeden. En tenslotte vraagt hij zich af of de in wetenschappelijk kleed gehulde plannen niet in toenemende mate parlementsleden imponeren, althans politiek onberoerd laten, zodat de wetenschappelijke instanties toch, min of meer onbewust, mede leiding geven aan het politieke proces.[48]

B. PROGNOSE

Hoe moeten wij hier nu tegenover staan? In de eerste plaats tegenover de vraag: is planning een neutrale werkzaamheid, die objectief-wetenschappelijk kan worden verricht? Ons antwoord hierop is ontkennend. Het primaire leidende element bij de planning is immers de doelstelling. Deze doet, zoals wij in hoofdstuk II, § 2 en 3 hebben getracht aan te tonen, vooral een beroep op onze wil, onze moed, onze fantasie . . . Zij zegt niet hoe het is maar hoe het moet zijn. Als èrgens wetenschap en objectiviteit aan te pas komen dan is het aan de waarneming omtrent de huidige situatie en de prognose omtrent de toekomstige ontwikkeling. Het is van essentieel belang dat deze niet onder invloed van de doelstelling worden vertekend. Voor wat de prognose betreft, geldt dit zowel voor die over de te verwachten ontwikkeling (als daarin niet wordt ingegrepen door een plan-van-actie) als voor die omtrent de uitwerking van alternatieve actie-plannen.

Op verschillende punten in zijn boek stelt Hartog nu dat hij de doelstelling voor de politici reserveert. Blijkbaar licht hij deze uit het begrip planning en denkt hij bij planning voornamelijk aan de werkzaamheden, die wij — in twee verschillende vormen — als „prognose" hebben betiteld.

Betekent dit nu dat het meningsverschil tussen Hartog en Thoenes is terug te voeren op een verschillend woordgebruik? Niet helemaal: ook als men overal waar Hartog het woord planning gebruikt, dit door prognose vervangt, blijft een verschil in opvatting bestaan. Volgens Hartog is het namelijk mogelijk objectief (economische) wetenschap te bedrijven terwijl Thoenes daar een groot vraagteken achter plaatst. En naar

[47] O.c. p. 204.
[48] O.c. p. 207 e.v.

mijn mening terecht. Die strikte objectiviteit is inderdaad een eis voor degenen, die gegevens verzamelen over de huidige situatie en vermoedens formuleren over de toekomstige ontwikkeling al dan niet beïnvloed door het plan-van-actie. Maar in hoeverre kunnen zij daaraan voldoen? Aan een — mogelijk onbewuste — beïnvloeding door persoonlijk vooroordeel en overwicht van anderen bij het opsporen, groeperen, weglaten en relateren van gegevens kan niemand zich geheel onttrekken. Ieder die wel eens aan dit soort werkzaamheden heeft deelgenomen weet hoezeer karakter en maatschappelijke opvattingen prognoses kunnen kleuren. Prognoses vooral; ten aanzien van gegevens over heden en verleden is natuurlijk een grotere mate van objectiviteit mogelijk.

Men zal dus niet blindelings kunnen vertrouwen op de resultaten van de „bij uitstek . . . wetenschappelijke specialisten" in de stafbureaus. Zij zullen hun redeneringen en veronderstellingen moeten verklaren op een wijze, die ook voor niet-specialisten is te begrijpen. Het waarnemings- en prognose-element in de planning moet voor de lezer even toegankelijk zijn als de andere. Als men daarin niet slaagt, hapert de communicatie reeds tijdens de voorbereidingsfase.

Dit alles doet niets af aan het feit, dat de waarnemings- en prognoseaspecten van de planning het best kunnen worden toevertrouwd aan wetenschappelijk ingestelde personen, wier objectiviteit *zoveel mogelijk* is gewaarborgd. Vertegenwoordigers van belangengroeperingen zullen daar in het algemeen meer moeite mee hebben.[49]

C. DOELSTELLING EN DOELEINDENHIËRARCHIE

Keren wij nu terug tot het element van de doelstelling en de plaats van het doel in de doeleindenhiërarchie. Zowel Drees als Mulder hebben in dit verband gewezen op gevaren in de voorbereidingsfase, Drees zegt in andere woorden: „De gemengde commissies behandelen deelproblemen. Maar voor de vertegenwoordigers van de belangengroeperingen die daarin zitting hebben zijn het geen deel- maar hoofdproblemen. Het gevolg is dat bestuur en parlement worden overspoeld met overdreven plannen, die niet in het raam van het algemeen belang zijn te passen omdat zij daartoe in hun totaliteit te zware offers vragen".

Mulder zegt, eveneens in andere woorden: „Het heeft geen zin aan het parlement voorstellen te doen, die op ambtelijke ivoren torens zijn uitgedacht. Als deze voorstellen in het parlement komen, zullen zij daar ongunstig worden ontvangen omdat de vertegenwoordigers der belangengroeperingen hun parlementaire relaties in hun geest hebben geïn-

[49] De beschouwing over langere-termijn-planning en begrotingsvoorbereiding, opgenomen in „New Techniques of Budget Preparation and Management", general report by Hendrik J. Hofstra of the XIIIth Intern. Congress of Adm. Sciences, I.I.S.A., Brussels, 1965, p. 29-32, gaat geheel in dezelfde richting. In dit verband zijn ook van belang de conclusies van het XIIth Intern. Congress of Adm. Sciences: on „Government Organization for Economic Development", general report by Guiseppino Treves, I.I.S.A., Brussels, 1963, p. 79-82.

formeerd. Het gevolg is dat twee ongenuanceerd tegengestelde standpunten ontstaan, hetgeen een verantwoorde behandeling schaadt".

Beide gevaren zijn zeer reëel. Maar hoe ze te ondervangen? In de eerste plaats zij er nog eens op gewezen dat de waarnemings- en prognose elementen in de planning zo weinig mogelijk vertekend mogen worden onder invloed van de doelstelling. Dit betekent dat een gemengde commissie — zo men het inschakelen daarvan gerechtvaardigd acht — bij voorkeur een ambtelijk secretariaat moet hebben en dat dit voor de hier bedoelde elementen bij voorkeur een beroep zou moeten doen op assistentie van de zijde van het Centraal Bureau voor de Statistiek (voor gegegevens omtrent heden en verleden) en op die van het Centraal Planbureau (voor de prognose-aspecten); althans op ambtelijke staforganen, wier deskundigheid en objectiviteit zoveel mogelijk is gewaarborgd.

Maar dan nog blijft het gevaar waar Drees op wijst, zij het nu in wat afgezwakte vorm, bestaan: gemengde commissies zien in hun vraagstukken geen deel- maar hoofdproblemen. Er zou dus al iets gewonnen zijn als aan een gemengde commissie duidelijk kon worden gemaakt dat haar probleem een deelprobleem is en dat haar plan moet passen in een geheel van neven- en hogergestelde plannen qua belang en qua offers.

Op dit punt ontbreekt nog veel aan de vereiste tweezijdigheid van het communicatieproces. Om — overigens begrijpelijke — redenen wordt aan een gemengde commissie meestal een zo ruim mogelijke opdracht gegeven. Dat wil zeggen: voor de informatiestroom van beneden naar boven worden de sluizen wijd geopend. Maar de deuren voor de stroom in andere richting blijven meestal gesloten. Soms sijpelt er niettemin een dun straaltje door in de vorm van een waarschuwend woord van „het lid van Financiën" of van de ambtenaar van het vakdepartement, die tussentijds een gesprek heeft gehad met zijn minister. Maar in het algemeen ervaart men de eenzijdige informatiestroom vanuit de commissie als normaal.

Het is misschien interessant in dit verband nog eens te wijzen op de ervaringen in de 15 grootste Amerikaanse ondernemingen bij de voorbereiding van hun lange-termijnplanning in de periode 1948-1963. Men treft daar allerlei varianten aan, van planning door de hoofddirectie zelf tot een, die uitsluitend „van onderop" komt. Als een van de weinige duidelijke trends op dit terrein kan men evenwel constateren een beweging in de richting van een combinatie van beide. Het duidelijkst bleek dit bij General Electric, een onderneming met een jaaromzet, gelijk aan een derde van het Nederlands nationaal inkomen, waarbinnen natuurlijk ook allerlei groeperingen hun deelbelangen als hoofdbelangen beschouwen. De voorstellen plegen hier van onderop te komen maar tegelijkertijd is een directielid uitsluitend belast met de conceptie van de

„basis-doeleinden" der onderneming. Deze concept-plannen, van onderop en van bovenaf, ontmoeten elkaar op verschillende niveaus.[50]

Als de ontwikkeling in het staatsbestuur in deze richting zou gaan, zou dit betekenen dat in de top van de doeleinden-hiërarchie op meer expliciete wijze prioriteiten zouden worden vastgesteld, waarover met het parlement zou worden overlegd. Binnen het raam van deze basis-doeleinden zou dan de voorbereiding van plannen op de naastlagere niveaus met minder bezwaar in gemengde commissies kunnen plaatsvinden, die daarbij de grenzen van hun deelprobleem — qua belang en qua offers — niet zouden mogen overschrijden. Hierbij zou het natuurlijk niet bij voorbaat uitgesloten mogen zijn, dat de informatiestroom vanuit zo'n commissie zou leiden tot wijzigingen in de betrekkingen tussen sommige basisdoeleinden. In ieder geval zouden de opdrachten aan gemengde commissies op die manier duidelijker gericht worden, scherper geformuleerd in vragen en voorzien van meer informatie omtrent het kader, waarin de te concipiëren plannen zouden moeten passen.

Hoewel het buiten het kader van dit pre-advies valt, zou ik hier nog willen wijzen op het tweezijdig proces dat zich jaarlijks voltrekt bij de voorbereiding van de begroting. Van de minister van Financiën, via de inspectie van 's Rijksfinanciën stroomt dan informatie over het „kader" in één richting, terwijl zich vanuit de dienstonderdelen via de hoofden van dienst en ministers een tegenstroom beweegt. Deze beide ontmoeten elkaar op vrijwel alle tussenniveaus.[51]

D. PLAN-VAN-ACTIE OF PROGRAMMA

De instantie die het plan opstelt is in vele gevallen niet dezelfde als die het plan-van-actie uitvoert. De industrialisatieplannen zijn opgesteld door de overheid, maar de actie is voor het overgrote deel verricht door de Nederlandse industrie. Ook tot dit onderdeel van de planning, het voorbereiden van het plan-van-actie, strekt de eis van tweezijdige communicatie zich uit. Als het bestuur gaarne ziet dat een maatschappelijke groepering in een bepaalde richting werkt en het verdisconteert deze wens in een plan-van-actie, dan moet er in de voorbereidingsfase overleg met de betrokkenen zijn. Misschien willen deze liever in een andere richting werken en misschien slagen zij er zelfs in het bestuur van de juistheid van hun visie te overtuigen. In de voorbereidingsfase van de industrialisatieplannen vond een dergelijk overleg niet — althans niet systematisch plaats. Bij de middellange-termijn-planning op het gebied van de Nederlandse economie is men ermee begonnen. In overeenstem-

[50] „Long-range planning and cloudy horizons", artikel van Jack J. Friedman in Dun's Review and Modern History van januari 1963, p. 43 en 44.

[51] Het rapport van het „XIIIth Intern. Congress of Adm. Sciences: New Techniques of Budget Preparation and Management" van Hendrik J. Hofstra beschrijft hetzelfde proces van de begrotingsprocedure ook tegen de achtergrond van lange-termijn-planning (Part III, p. 45 e.v.).

ming met artikel 6 van de Wet op het Centraal Economisch Plan zijn door de Minister van Economische Zaken vijf werkcommissies ingesteld met vertegenwoordigers uit werkgevers- en werknemerskringen, te weten voor de papiernijverheid, de metaalverwerkende industrie, de textiel-, schoeisel- en kledingindustrie, de chemische nijverheid en de voedingsmiddelenindustrie, die samen ruim 60% van de industrieproduktie voor hun rekening nemen. Het ligt in de bedoeling de commissiestructuur verder uit te breiden totdat alle belangrijke sectoren in het overleg zijn betrokken.[52]

In dit opzicht bewegen wij ons enigszins in de richting van de Franse sociaal-economische plan-procedure. Het „Commissariat-Général au Plan" stelt daar, samen met een departementale studiedienst, een aantal prognoses op, uitgaande van verschillende veronderstellingen omtrent de groeipercentages in 17 verschillende sectoren van het bedrijfsleven. De prognoses hebben betrekking op de konsekwenties hiervan op het gebied van consumptie, export, investeringen . . . Na overleg met de grootste belangengroeperingen kiest de regering het na te streven groeipercentage. Hiermede is de eerste fase beëindigd. In de tweede fase wordt het globale plan door commissies, waarin werkgevers, werknemers, overheid, gebruikers en experts vertegenwoordigd zijn, gedetailleerd uitgewerkt voor een 28-tal sectoren, waarbij de veronderstellingen van het globale plan worden geverifieerd. In de derde fase worden de sectorplannen bewerkt tot een samenhangend geheel, waarbij de veronderstellingen van het globale plan nogmaals op de helling komen. Deze synthese wordt uitgevoerd door het planorgaan en de hiervoor genoemde ambtelijke studiedienst met behulp van evenwichtstabellen. Tenslotte verkrijgt het plan de sanctie van regering en parlement.[53]

Dit voorbeeld illustreert nog eens op duidelijke wijze het kringproces-karakter van de planning: het voortdurend heen- en terug kaatsen van de bal tussen de schematische anticipatie en de gedetailleerde deelplannen. Parallel daarmee — en daar gaat het ons in dit verband speciaal om — zien wij het tweezijdige informatieproces in de voorbereidingsfase verlopen tussen regering en planorgaan enerzijds en de vertegenwoordigers der belangengroeperingen — grotere en kleinere — anderzijds. Ik weet niet of dit spel in werkelijkheid ook zo fraai verloopt als het op papier lijkt — naar in industriële kringen verluidt oefent de Franse regering wel indirect pressie uit op de participanten — in ieder geval voldoet de hier beschreven procedure uitstekend aan de eis van tweezijdige communicatie bij de voorbereiding van plannen-van-actie, waarvan de uitvoering afhangt van anderen dan de opsteller.

Tenslotte nog iets over dit verschijnsel van stroom en tegenstroom

[52] De Nederlandse economie in 1970, Centraal Planbureau, 's-Gravenhage, 1966, p. 2 en 3.
[53] Drs. M. Hart: de Franse planprocedure, artikel in Economisch Statistische Berichten van 11 juli 1962.

als het gaat om een planning voor het geheel der Rijksuitgaven over langere perioden. Reeds tweemaal werden in dit pre-advies de ministerraadsbesluiten van 1958 en einde 1965 genoemd, die beoogden tot een dergelijke planning te komen. In beide gevallen werd aan de departementen gevraagd zich te beraden op hun beleid op langere termijn en dit in geld te kwantificeren. In beide gevallen werd geen kader verstrekt — ook geen voorlopig kader — waarbinnen het totaalcijfer of de deelcijfers zich zouden moeten bewegen. In zoverre ontbrak dus de tegenstroom van boven naar beneden.

„Wat gaat er (nu) gebeuren, wanneer men vanuit het ministerie op de Kneuterdijk aan de verschillende departementen gaat vragen, wat men in de komende jaren denkt nodig te hebben? Dan komt er een curieus proces op gang, dat niet alleen bestaat uit het calculeren van hetgeen men denkt nodig te hebben; er komt een concurrentie-aspect in het spel, waarbij uit de aard der zaak op ieder departement de geest ontwaakt: zorg dat je erbij komt, want als wij niet het maximale bedrag invullen, kunnen de andere departementen misschien zulke hoge bedragen invullen, dat wij in de knel komen . . . De concurrentie begint al binnen de departementen tussen de verschillende afdelingen ten opzichte van elkaar. In 1958 heeft de ervaring uitgewezen, dat zelfs de optelsom van de minimumtaxaties niet gemakkelijk betaalbaar zou zijn geweest, ook niet bij uitvoering van stoutmoedige veronderstellingen omtrent de belastingen, die men eventueel in Nederland zou kunnen heffen . . . Niet alleen de stemming van „Zorg, dat je erbij komt", is een gevaar, men heeft bovendien het gevaar, dat men van meet af aan elke ruimte voor "onvoorzien" opvult".[54]

De hier beschreven verschijnselen zijn in mijn opvatting een gevolg van de wanhouding tussen stroom en tegenstroom die in dit proces, zowel in 1958 als einde 1965, te constateren viel.

VII SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit pre-advies heb ik getracht enige algemene criteria voor langere-termijn-planning-in-het-openbaar-bestuur te ontwikkelen. Het vraagstuk is benaderd vanuit de positie van hen, die zich in het openbaar bestuur bezighouden met het voorbereiden en opstellen van plannen. Deze criteria hebben ten dele betrekking op de planning als zodanig, ten dele op de eisen, die daaraan mogen worden gesteld in een democratische samenleving.

De eerste zijn afgeleid uit de kenmerken van de planning-in-het-individuele vlak, zoals deze naar voren zijn gekomen uit onderzoekingen van Simon, de Groot, Selz, Bahle e.a. Zij hebben betrekking op de vijf aspecten van planning: doelstelling, waarneming en prognose, plan-van-actie of programma, doeleinden-hiërarchie en kringproces.

[54] Aldus prof. Zijlstra in de Eerste Kamer (zitting 1965-1966, 26e vergadering, 29 maart '66, Handelingen p. 493).

De wenselijkheid om tot meer algemeen aanvaarde criteria voor langere-termijn-planning-in-het-openbaar-bestuur te geraken is gemotiveerd door het verschijnsel te plaatsen in het kader van de historische ontwikkeling. Weliswaar is er steeds een zekere tendenz geweest in de richting van plannen die zich uitstrekten over langere perioden en grotere gebieden, waarbij zowel in de voorbereidingsfase als bij de uitvoering meer mensen en meer gecompliceerde middelen waren betrokken, maar vooral sedert de dertiger jaren is dit proces aanzienlijk versneld verlopen en als de tekenen niet bedriegen, zal deze versnelling zich in de toekomst nog in versterkte mate voortzetten.

De hiervoor bedoelde vijf criteria — die ik natuurlijk alleszins voor verbetering en aanvulling vatbaar acht — luiden als volgt:

1. Een plan moet een doel vermelden in termen van een situatie, die men bereikt wil zien. Het doel moet enerzijds naar inhoud, tijd en ruimte bepaald zijn, anderzijds ruimte laten voor verwezenlijking door verschillende plannen-van-actie.
2. Een plan moet een beschrijving bevatten van de huidige situatie en een prognose omtrent de toekomstige ontwikkeling indien men daar door het plan-van-actie geen verandering in zou aanbrengen. De elementen van deze beschrijving moeten aansluiten op die van de doelstelling.
3. Een plan moet een plan-van-actie of programma bevatten en de motieven vermelden waarom dit vermoedelijk nader tot het doel zal leiden en/of tegen geringere offers dan bij keuze van andere actie-plannen. Het plan-van-actie moet de betrekkingen tussen de sub-plannen bepalen alsmede tussen de personen en instanties die daarbij betrokken zijn. Het moet een schematisch karakter dragen.
4. Een plan moet de betrekkingen — qua resultaat en qua offers — aangeven tussen — enerzijds — het doel, dat men ermee wil bereiken en — anderzijds — neven- en hoger gestelde doeleinden in de doelstellingen-hiërarchie.
5. Een plan moet het tijdstip vermelden waarop het opnieuw zal worden bezien en zonodig gewijzigd, ook zonder dat de noodzaak daartoe zich door de feitelijke ontwikkeling opdringt. Dit tijdstip moet samenvallen met dat, waarop het eerste deel van het plan-van-actie vermoedelijk zal zijn voltooid.

Bij de formulering van de tweede categorie van criteria — die betrekking hebben op het verband tussen planning en democratie — heeft vooropgestaan de eis: „dat het tweezijdige communicatieproces tussen bestuur en samenleving zó verloopt, dat beider doelstellingen dicht in elkaars verlengde liggen". Hierbij is verwezen naar de beginselen der cybernetica, toegepast op de verhouding tussen overheid en maatschappij. De criteria luiden als volgt:

1. Om zijn functie als communicatiemiddel tussen regering en parlement te kunnen vervullen, moet een plan bij voorkeur een lengte heb-

ben van niet meer dan een 1000-6000 woorden. Het moet op overzichtelijke wijze de essentiële plan-elementen naar voren brengen. Het moet gesteld zijn in een taal, die ook voor niet-specialisten gemakkelijk te begrijpen is.

2. Tijdens de planning moeten de waarnemings- en prognose-elementen worden toevertrouwd aan wetenschappelijk ingestelde personen en instanties, wier objectiviteit zoveel mogelijk is gewaarborgd. Zij moeten hun redeneringen en veronderstellingen aan hun niet-gespecialiseerde overlegpartners verklaren.
3. Het overleg over de doeleinden en het bepalen van de relaties tussen deze en de andere doelstellingen van de overheid is geen zaak van wetenschappelijk onderzoek, maar van beleidsvorming. Dit overleg behoort dan ook te worden gevoerd tussen de vertegenwoordigers van bestuur en maatschappelijke groeperingen. Indien vóór de parlementaire behandeling overleg plaats vindt in een zgn. gemengde commissie kan aan een ambtelijk secretariaat de zorg worden toevertrouwd voor de waarnemings- en prognose elementen (zie hiervoor onder 2). In dat geval verdient het ook aanbeveling in de opdracht aan de commissie het — eventueel voorlopige — kader aan te geven waarbinnen de adviesvragende instantie advies wenst (tweezijdig informatieproces). In deze gedachtengang behoren de voorstellen omtrent meer-jaren-plannen van de verschillende vakministeries, in het overleg omtrent de planning-op-langere-termijn der Rijksuitgaven, te worden getoetst aan het financiële kader, aangegeven door het ministerie van Financiën.
4. Indien de uitvoering van het plan-van-actie zal moeten geschieden door anderen dan de plan-opstellende-instantie, moeten die anderen in de planningsfase worden betrokken.

HET PLAN IN HET OPENBAAR BESTUUR

JURIDISCHE ASPECTEN

Pre-advies van mr. J. Bulthuis

I INLEIDING

Er gaat tegenwoordig vrijwel geen dag voorbij, of de krantelezer — zelfs de wat minder aandachtige — ontmoet de woorden „plan" of „planning" [1] bij zijn dagelijkse lectuur. Ik doe een keuze uit de oogst van enkele weken: de gemeente Utrecht geeft als eerste gemeente in den lande aan een gespecialiseerd bureau opdracht tot het opstellen van een vijfjarenplan ten behoeve van de realisering van vele omvangrijke en nauw met elkaar verweven projecten, daarmede beogende de in circa tien jaren tot grote ontwikkeling gekomen, inmiddels op tal van terreinen toegepaste en tot belangrijke resultaten leidende techniek van de zgn. netwerkplanning [2] tot instrument van gemeentelijk beleid te maken; de voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Wegenbouwers acht een overheidsplanning op middellange termijn noodzakelijk; in een advertentie wordt de aandacht gevestigd op het „Premiespaarplan" en het „Spaarplan De Zilvervloot"; een rapport omtrent een wettelijke regeling voor de subsidiëring van de jeugdvorming introduceert een „nationaal plan voor de jeugdservice"; Prof. dr. Sj. Groenman stelt zich in een pre-advies voor de Koninklijke Nederlandse Vereniging van Transport-Ondernemingen achter de van provozijde gelanceerde gedachte van een „wittefietsenplan"; en de nieuwe politieke partij Democraten '66 presenteert zich in een verkiezingspamflet aan de kiezers met de kreet „Wij hebben een Plan. Een plan voor vernieuwing en verbetering".

Uit deze willekeurige bloemlezing blijkt dat het plan — wat dat voor- alsnog dan ook moge zijn — in ons maatschappelijk leven een belangrijke plaats is gaan innemen, ja zelfs modeverschijnsel dreigt te worden of wellicht reeds geworden is. Van dit laatste zal ik geen verklaring trachten te geven. Het eerste mag echter niet geheel onbesproken blijven.

De mens is van nature een „planning animal", aldus F. L. Polak [3] met een variant op het klassieke „zooion politikon". Het vermogen van de menselijke soort om met haar verstandelijke gaven situaties in de buitenwereld te voorzien en zich daardoor een greep op de toekomst te

[1] Het gebruik van onnederlandse termen zal ook in dit pre-advies niet geheel vermeden kunnen worden. De term „planning" zal ik gebruiken ter aanduiding van het proces, dat op de totstandkoming van een plan gericht is. Het werkwoord „plannen" zal — mede om verwarring met de identieke meervoudsvorm te voorkomen — zo veel mogelijk worden vermeden.

[2] Vgl. o.a. Albert Battersby, Netwerk, Utrecht-Antwerpen z.j.

[3] Prof. dr. Fred. L. Polak, Sociale en culturele aspecten van een centraal welvaartsplan, in: Om het behoud van ons bestaan, Leiden 1961, p. 88 noot 8.

verschaffen, een beleid te voeren [4], is hiermede raak getypeerd. Naarmate de menselijke samenleving ingewikkelder wordt en steeds meer zaken op steeds gecompliceerder wijze met elkaar samenhangen, wordt ook de behoefte aan planmatig handelen steeds groter. Naarmate het inzicht in deze samenhang groeit en wij onze technieken op velerlei gebied perfectioneren, nemen ook de mogelijkheden tot beheersing van de toekomst gelukkig voortdurend toe. Het een en het ander geldt niet alleen voor de individu en voor tal van meer of minder private samenlevingsverbanden, het geldt ook en in niet mindere mate voor de overheid, waarbij de nog niet geëindigde ontwikkeling van de politiestaat naar de welzijnsstaat mede van betekenis is.

Intussen heb ik mij reeds begeven op het terrein van mijn mede-pre-adviseur, die de bestuurskundige aspecten van het onderwerp zal behandelen. In de overtuiging dat hij deze gebrekkige inleidende grensoverschrijding nog wel zal willen aanvaarden, beperk ik mij voor het overige tot het eigenlijke mij toegewezen terrein: de juridische aspecten van het plan in het openbaar bestuur. Aan Belinfante komt de verdienste toe, als eerste in ons land de juridische schijnwerper op het plan-verschijnsel in zijn algemeenheid te hebben gericht [5], daarmede het bestuur van onze vereniging tot de keuze van het onderwerp van deze pre-adviezen inspirerende. Zie ik het goed, dan was Belinfante op zijn beurt geïnspireerd door een tweetal pre-adviezen, die door Imboden en Obermayer reeds in 1960 voor de Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer werden uitgebracht.[6]

Belinfante beperkte zijn beschouwingen tot plannen, die rechtstreekse rechtsgevolgen voor de burger meebrengen, de burger rechtstreeks „binden" en op grond daarvan door hem als administratiefrechtelijke rechtsfiguur worden aangemerkt.[7] Het onderwerp van dit pre-advies is ruimer. Naast de door Belinfante beschouwde plannen zal ik ook aandacht schenken aan juridische verschijnselen rond plannen, die een rol in het openbaar bestuur spelen zonder tevens rechtstreekse rechtsgevolgen voor de burger mee te brengen. Ik zal daarbij trachten na te gaan, wat het recht voor de planning kan betekenen en wat de betekenis van de planfiguur voor het recht kan zijn. Vanzelfsprekend zal ook ik mij daarbij beperkingen moeten opleggen.

In de eerste plaats zal ik in mijn beschouwingen slechts die plannen betrekken, die in ons Nederlandse recht reeds thans — zij het soms zeer summier — regeling hebben gevonden. Buitenlandse voorbeelden blij-

[4] Vgl. J. A. A. van Doorn en C. J. Lammers, Moderne Sociologie, Utrecht-Antwerpen z. j. (4e druk), p. 192 e.v.
[5] Prof. mr. A. D. Belinfante, Het plan als administratiefrechtelijke rechtsfiguur, Alphen aan den Rijn 1966.
[6] Prof. dr. Max Imboden en Dr. Klaus Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 18, Berlin 1960.
[7] Belinfante, t.a.p., p. 3, 4, 8 en 14.

ven dus geheel buiten beschouwing, nog niet gejuridificeerde plannen eveneens. Nu het proces van juridificatie om voor de hand liggende redenen begonnen is bij plannen van soms zeer beperkte omvang en derhalve van geringe betekenis, terwijl wij aan juridificatie van meer omvangrijke plannen in ons openbaar bestuur nog niet toe zijn, zal de bestuurlijke betekenis van het illustratiemateriaal in dit pre-advies dikwijls gering zijn. Een andere werkwijze leek echter niet goed mogelijk, terwijl het bedoelde bezwaar naar ik vertrouw door mijn mede-pre-adviseur wordt gecompenseerd. Voorts heb ik ook bij de inventarisatie van plannen naar Nederlands recht niet naar volledigheid durven streven, met name voor zover het producten van lagere wetgevers betreft. Zowel bij het verzamelen als bij de interpretatie van het materiaal kan voorts de mindere bekendheid van uw pre-adviseur met bepaalde bijzondere delen van ons administratiefrecht hem parten spelen. Aanvulling en waar nodig correctie is dus welkom.

In de tweede plaats zijn de planfiguren die in de verschillende delen van ons publiekrecht voorkomen zo gevarieerd, dat ik niet al deze planfiguren tot in detail kan analyseren en vergelijken. Tal van juridische vragen, hoe interessant ook, moeten reeds aanstonds buiten beschouwing blijven omdat zij slechts betrekking hebben op facetten van één enkel plan, verband houden met de specifieke functie die dat plan op een beperkt onderdeel van ons openbaar bestuur heeft en derhalve niet de planfiguur in het algemeen betreffen. Ook overigens echter is het beschikbare materiaal zo omvangrijk, dat aan een integrale verwerking daarvan niet gedacht kan worden. Ik zal dus een keuze doen.

En in de derde plaats zal op algemene leerstukken uit ons administratiefrecht — ik denk bijvoorbeeld aan het beschikking-begrip en het vraagstuk van de schadevergoeding — uiteraard slechts worden ingegaan indien deze voor het planverschijnsel in het algemeen specifieke betekenis hebben.

Het begrip „plan" behoort niet — zoals „overeenkomst", „beschikking" of „rechtspersoonlijkheid" — tot ons vertrouwde juridische begrippenarsenaal, het is zelfs in de eerste plaats niet een juridisch maar een a-juridisch begrip.[8] Derhalve moet eerst dit a-juridische begrip nader omschreven en ontleed worden, alvorens de betekenis van dit begrip voor en in het recht aan de orde kan komen. Aan deze begripsanalyse zal het volgende hoofdstuk zijn gewijd, waarbij ook enige aandacht wordt geschonken aan de verschillende mogelijkheden om de verschijnselen die onder het planbegrip gerangschikt kunnen worden, in categorieën onder te verdelen. Dit laatste niet uit zucht naar systematisering zonder meer, maar ter verheldering van het inzicht in het plan-verschijnsel. Uiteraard zal ik mij bij een en ander beperken tot die beschouwingen,

[8] Vgl. Obermayer, t.a.p., p. 144 e.v., en — in de discussies n.a.v. diens pre-advies — Prof. dr. H. Peters, Prof. dr. C. H. Ule en Prof. dr. H. Pfeifer, t.z.p., p. 182/183, 185/186 en 193/194, en 189/190.

die voor een goed begrip van de rest van mijn betoog van betekenis zijn.

In hoofdstuk III wordt vervolgens een eerste poging gedaan om in abstracto verband te leggen tussen plan en recht en wordt in het kort nagegaan, wanneer het plan zijn intrede in het recht doet. Daarbij wordt tevens de basis gelegd voor de hoofdstukken V, VI en VII, die de kern van dit pre-advies vormen.

Na deze algemene inleidende beschouwingen zal in hoofdstuk IV bij wijze van intermezzo een inventarisatie worden opgemaakt van de belangrijkste planfiguren die ons huidige recht kent. Met het aldus verzamelde materiaal kunnen dan de abstracte gedachten uit het voorgaande hoofdstuk in de volgende hoofdstukken nader worden geconcretiseerd. In de hoofdstukken V, VI en VII komen vervolgens de verschillende relaties tussen plan en recht nader aan de orde, waarbij wordt voortgebouwd op de in hoofdstuk III gelegde grondslag. In deze drie hoofdstukken wordt steeds van een verschillende benaderingswijze uitgegaan. In hoofdstuk V vormt de betekenis van het plan voor de planmaker zelf het uitgangspunt. In hoofdstuk VI wordt ingegaan op de verschijnselen die zich voordoen, zodra de planmaker met zijn plan naar buiten treedt en derhalve dit plan ook voor derden van betekenis kan worden. En in hoofdstuk VII komen naast de algemene vraag naar de rechtsgevolgen van het plan vooral ook de vragen aan de orde die zich voordoen, indien een plan niet alleen in het recht regeling heeft gevonden maar ook zelf een rechtskarakter draagt. De grenzen tussen de in deze hoofdstukken aan de orde te stellen onderwerpen zijn intussen niet steeds scherp te trekken: het gaat om drie verschillende benaderingswijzen, niet meer dan dat.

In hoofdstuk VIII tenslotte worden de belangrijkste conclusies samengevat.

II HET BEGRIP; PLANNEN EN PLANNEN

Dat het begrip „plan" geen juridisch begrip is, werd reeds gezegd en zal wel niet worden weersproken. De vraag rijst, wat we dan in a-juridische zin onder dit begrip moeten verstaan. Het antwoord op deze vraag is niet zo eenvoudig te geven. Men constateert al spoedig dat er plannen en plannen zijn, en niet ieder plan blijkt bij nadere beschouwing een plan te zijn. Ook zonder te streven naar een sluitende en voor eens en voor al geldende definitie dient derhalve een globale omschrijving van wat ik in dit pre-advies onder „plan" zou willen verstaan aan verdere beschouwingen vooraf te gaan.[9]

Ik zou daarbij willen aansluiten bij het algemeen spraakgebruik. Raadpleging van het zeer uitvoerige Woordenboek der Nederlandsche

[9] Vgl. ook Obermayer, t.a.p., p. 147/150.

Taal [10] levert voor het woord „plan" de volgende betekenissen op [11]:

I. 1. Afbeelding, tekening, schets van iets, op een plat vlak geprojecteerd; vooral in toepassing op een horizontale projectie.
   a. Plattegrond, grondtekening, van een terrein, een stad, een gebouw enz.
   b. Het in tekening gebrachte, uitgewerkte ontwerp van een bouwwerk enz. (meestal in horizontale projectie voorgesteld), waarnaar het werk wordt uitgevoerd.
2. Een ontwerp, een uitgewerkt schema, aangevende de wijze waarop iets moet worden ingericht en ten uitvoer gelegd.
3. Vandaar ook in ruimere zin: een ontworpen stelsel volgens hetwelk men iets wil doen, de wijze waarop men voornemens is te handelen om zich voorgesteld doel te bereiken.
4. Een opzet of voornemen tot iets; inzonderheid een door een of meer personen ontworpen voorgenomen handeling, het voornemen om iets te ondernemen, hetzij ten eigen gerieve of genoegen, hetzij om iets te bereiken.

II. Een van de gedeelten waarin men met betrekking tot het perspectief een schildering of vergezicht verdeelt, elk der elkander in de richting van de achtergrond opvolgende ruimten of diepten. Men spreekt van *het eerste* (*het tweede* enz.) plan, voor: de voorgrond en de daarop volgende gedeelten.
   1. Eigenlijk.
   2. In een andere toepassing, oneigenlijk, voor: het niveau, de hoogte waarop iets staat, zich bevindt, inzonderheid met betrekking tot zijn geestelijke waarde.

Het is duidelijk, dat de onder II bedoelde betekenissen voor het onderwerp van deze studie niet in aanmerking komen. Hetzelfde mag dacht ik gezegd worden van de alledaagse betekenis, vermeld onder I-4, waarbij het gaat om de talloze plannen en voornemens, die ieder van ons dagelijks heeft, al dan niet „in het openbaar bestuur", en waarvan ook zonder nadere bewijsvoering mag worden aangenomen dat zij niet het onderwerp van dit pre-advies vormen. Met de onder I-1 t/m 3 genoemde betekenissen zijn wij echter minder snel klaar. Wel is duidelijk, dat de etymologie [12] van het woord „plan" via het Frans uit het Latijnse „planus" (vlak, effen) of „planum" (vlakte) in deze achtereenvolgende betekenissen steeds minder sterk tot uitdrukking komt ten gevolge van een voortschrijdende abstractie. Zoals wij straks zullen zien, komen wij intussen de term „plan" in alle laatstbedoelde betekenissen in onze wetgeving tegen.

[10] Twaalfde deel, eerste stuk, bewerkt door G. J. Boekenoogen en J. H. van Lessen, 's-Gravenhage-Leiden 1931.
[11] Ik geef de omschrijvingen in de huidige spelling, maar overigens letterlijk weer.
[12] Vgl. daaromtrent o.a. Jan de Vries, Nederlands Etymologisch Woordenboek, aflevering 5, Leiden 1964, p. 525/526.

Raadplegen wij een moderner woordenboek, dan blijkt sinds 1931 niet veel veranderd te zijn: de in 1950 verschenen zevende druk van de „grote Van Dale" [13] vermeldt, zij het beknopter, dezelfde zes betekenissen als zojuist onder arabische cijfers werden weergegeven.[14] In de achtste druk van ditzelfde werk, verschenen in 1961, wordt echter tussen de betekenissen die corresponderen met de hierboven onder I-2 en I-3 weergegevene, een voor ons interessante nieuwe betekenis ingevoegd, die als volgt wordt aangeduid: „(thans in 't bijz.) ontwerp voor ruimtelijke ordening: het nationale plan; vgl. streekplan; ook de organisatie die daartoe behoort; — vervolgens ook m.betr.t. economische ordening: het centraal economisch plan; het plan-Marshall; vgl. ook vijfjarenplan e.d.;". Hiermede zijn wij op voor ons vertrouwd terrein. Het is echter de vraag, of wij daarmede veel verder komen. Temidden van de reeds gevonden betekenisomschrijvingen verschijnt nu immers een nieuwe betekenis, die niet wordt omschreven, maar slechts door aanduiding, door het vermelden van een aantal voorbeelden, wordt verklaard. Niet duidelijk is echter, of het hier werkelijk gaat om een nieuwe betekenis, of slechts om een aantal „moderne" voorbeelden van de onder I-2 en/of I-3 bedoelde betekenissen. Ik houd het vooralsnog op het laatste.

Keren wij thans de woordenboeken een ogenblik de rug toe om onze terreinverkenning elders voort te zetten, dan ontmoeten wij in de eerste plaats de definitie, die F. L. Polak [15] van planning heeft gegeven: „Planning is de systematische opstelling, op grond van wetenschappelijk bewerkte gegevens, van een constructief en gecoördineerd program van actie (plan) voor het door een competente instantie te voeren toekomstig beleid, volgens vooraf bepaalde doeleinden, op een omlijnd gebied". En Brasz, Kleyn en In 't Veld [16], die de definitie van Polak eveneens citeren, noemen als kenmerken van het begrip „planning" o.a.: „Planning is niet het voeren van beleid; het gaat er aan vooraf. Planning mondt uit in het opstellen van een plan, dat grondslag is voor het voeren van een op de toekomst gericht beleid, een strategisch werkplan, aan de hand waarvan een beoogde ontwikkeling kan worden overzien en beheerst. Dit brengt mede, dat het niet is gericht op het nemen van één op zichzelf staande beslissing, maar op een complex van beslissingen, die onderling op elkaar zijn afgestemd".

Vergelijken we dit wetenschappelijke met het algemene spraakgebruik, dan blijkt de in het Woordenboek der Nederlandse Taal onder I-3

[13] Van Dale's Nieuw groot woordenboek der Nederlandse taal, bewerkt door Dr. C. Kruyskamp en Dr. F. de Tollenaere, 's-Gravenhage 1950.
[14] Prof. dr. W. Steigenga, Moderne planologie, Utrecht-Antwerpen z. j., p. 15, komt — als ik het goed zie door het tweemaal samentrekken van twee betekenissen — slechts tot een totaal van vier.
[15] T.a.p., p. 87.
[16] Dr. H. A. Brasz, Prof. mr. A. Kleijn en Mr. J. in 't Veld, Inleiding tot de bestuurswetenschap, Arnhem z. j., p. 324.

gevonden betekenis-omschrijving het meeste met het plan-begrip der zojuist geciteerde auteurs overeen te stemmen. Als kenmerken van dit plan-begrip vinden we dan:

1. dat het gaat om *toekomstig* beleid,
2. tot uitdrukking komende in een *aantal* beslissingen of handelingen;
3. die onderling *samenhangen* en op elkaar zijn afgestemd;
4. en die gericht zijn op het bereiken van een tevoren bepaald *doel.*

Over de vraag, of ook de niet alleen door Polak, maar eveneens door Brasz, Kleyn en In 't Veld genoemde *wetenschappelijke grondslag* tot de elementaire kenmerken van het planbegrip behoort, zou men wellicht kunnen twisten. Zou men deze vraag evenwel bevestigend beantwoorden, dan zou een groot deel der tot nu toe in ons recht geregelde planfiguren niet onder dit begrip gerangschikt kunnen worden. Om praktische redenen laat ik dit eventuele kenmerk dan ook buiten beschouwing.

Op grond van het vorenstaande zal ik in dit pre-advies onder *plan* verstaan *een beschrijving van toekomstig samengesteld handelen, dat gericht is op het bereiken van een tevoren bepaald doel en waarvan de onderdelen onderling samenhangen en op elkaar zijn afgestemd.*

Ter toelichting merk ik in de eerste plaats nog op, dat men de term *beschrijving* niet te letterlijk moet opvatten. Het is zeer wel mogelijk, dat een plan niet in geschreven woorden, maar bijvoorbeeld geheel of ten dele in kaarten of tekeningen is vastgelegd. Strikt genomen is het zelfs mogelijk, dat een plan in het geheel niet in schriftelijke stukken is vervat en zou derhalve „beschrijving" beter vervangen kunnen worden door een woord als „bepaling". Waar in ons geschreven recht van plan gesproken wordt zal echter wel steeds aan een „beschreven" plan gedacht zijn. Derhalve geef ik voor dit pre-advies aan „beschrijving" de voorkeur boven een wellicht juistere, doch vagere term.

Dat een plan op de *toekomst* gericht moet zijn, schijnt vanzelfsprekend en beklemtoning daarvan wat overdreven. Afgezien echter van de omstandigheid, dat — zoals straks zal blijken — dit op-de-toekomst-gericht-zijn een belangrijk aanknopingspunt biedt voor verdere beschouwingen, merk ik op, dat aan de uiterlijke verschijningsvorm van een bepaald stuk soms niet of nauwelijks te zien is of het een voorbije, de huidige of een na te streven toekomstige situatie weergeeft. De begroting en de rekening van een openbaar lichaam bijvoorbeeld vertonen in uiterlijk grote overeenkomst. Juridisch echter zijn er grote verschillen, nu de eerste een bepaalde machtiging inhoudt voor toekomstig handelen en de tweede een verantwoording van in het verleden verrichte handelingen.

Een plan is volgens de gekozen omschrijving een beschrijving van toekomstig *handelen.* Dit laatste woord onderscheidt het plan van de prognose, die in het planningproces een belangrijke rol speelt.[17] Een prog-

[17] Vgl. Brasz, Kleijn en In 't Veld, t.a.p., p. 332/338.

nose is primair een objectieve, zo mogelijk wetenschappelijk gefundeerde, beschrijving van de ontwikkeling, die in de gegeven omstandigheden op een bepaald gebied zonder op verandering gericht ingrijpen verwacht mag worden. Dikwijls worden in de prognose ook een of meer alternatieve mogelijkheden tot beïnvloeding van deze ontwikkeling (beleidsalternatieven) aangegeven, met een aanduiding van de invloed die hiervan zal uitgaan. Eerst de beslissing om overeenkomstig één dezer alternatieven of op andere wijze tot handelen over te gaan en zo nodig de nadere uitwerking van hetgeen daartoe vereist is kan echter tot een plan leiden.

De overige elementen van de gegeven omschrijving behoeven, na hetgeen reeds is opgemerkt, hier meen ik geen nadere toelichting. Slechts zij reeds thans vermeld, dat naast het op-de-toekomst-gericht-zijn vooral ook het samengesteld-zijn van het toekomstig handelen en de onderlinge samenhang van de onderdelen daarvan uitgangspunt voor verdere beschouwingen zullen zijn.

Tot besluit van deze beschouwingen merk ik nog op, dat de gekozen begripsomschrijving algemeen is in die zin, dat daarin niet is aangegeven wie het plan opstelt [18] noch op wiens handelen het betrekking heeft. Voor het planbegrip zelf doen deze vragen ook niet ter zake. Wel rijst de vraag, of een studie over het plan *in het openbaar bestuur* zich dient te beperken tot door de overheid op te stellen plannen of tot plannen, die op overheidshandelen betrekking hebben. Ik zou beide delen van deze vraag ontkennend willen beantwoorden en slechts deze beperking in acht willen nemen, dat in dit pre-advies uitsluitend plannen aan de orde komen die voor het openbaar bestuur relevant zijn. In grote meerderheid behoren deze plannen — althans voor zover zij tot nu toe in ons recht regeling hebben gevonden — tot de beide genoemde categorieën. Aan mogelijke uitzonderingen zal ik echter niet bij voorbaat voorbij gaan.

De plannen die aan de zojuist ontwikkelde begripsomschrijving voldoen, kunnen naar verschillende criteria worden onderverdeeld.[19] Zo kan men een indeling maken naar het terrein van overheidszorg of de sector van het maatschappelijk leven, waarop de plannen betrekking hebben. Men onderscheidt dan sociaal-economische plannen, plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening, de wegenzorg, het onderwijs e.d. Ook kan men als criterium hanteren de vraag, wie het plan opstelt of uitvoert, en aldus onderscheiden tussen overheids- en niet-overheidsplannen. Met betrekking tot het opstellen, althans het formeel vaststellen van de verschillende plannen is het meestal wel het een òf het ander en verkrijgt men aldus een eenvoudige klassificatie. Met de uitvoering van de plannen ligt het echter meestal minder eenvoudig. Bestrijkt een plan een breed terrein, zoals bijvoorbeeld sociaal-economische plannen,

[18] Obermayer, t.a.p., p. 150, gaat er in zijn begripsomschrijving, die overigens met de hier ontwikkelde veel overeenkomst vertoont, van uit dat het plan steeds door de overheid wordt opgesteld.
[19] Vgl. ook Obermayer, t.a.p., p. 150 e.v.

dan gaat het daarbij niet om het handelen van de overheid òf van de burger, maar om een zeer complex maatschappelijk gebeuren. En ook op de vraag, wie tot uitvoering van bijvoorbeeld een plan op het gebied van de ruimtelijke ordening geroepen is, kan ik mij uiteenlopende antwoorden voorstellen. Men zal bij hantering van het onderhavige criterium dus niet tot een eenvoudige klassificatie, maar op zijn best tot het opstellen van een typologie kunnen geraken.[20]

Zojuist bleek reeds, dat een plan een zeer breed en een minder breed terrein kan bestrijken. Dit kan in verschillende opzichten het geval zijn. In de eerste plaats kan een plan betrekking hebben op een tak van overheidszorg in zijn volle omvang of — wat thans nog meestal het geval is — op één of enkele facetten daarvan. Zo onderscheiden we voorts naast de „gewone" streekplannen, die de volledige ruimtelijke ordening van een streek beogen, de zgn. facetstreekplannen, bijvoorbeeld op het gebied van de recreatie en de natuurbescherming. Naast deze wat men zou kunnen noemen functionele onderverdeling kunnen we de plannen ook naar een territoriaal criterium indelen, al naar gelang zij betrekking hebben op het gehele land, een provincie, een gemeente e.d. En in de derde plaats kunnen wij de plannen rangschikken naar de tijdsduur die zij bestrijken; we zouden dan bijvoorbeeld lange-termijnplannen, middellange-termijnplannen en korte-termijnplannen kunnen onderscheiden. Het is duidelijk, dat vooral de onderverdeling naar een territoriaal criterium in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat van bijzondere betekenis is. Het is evenzeer duidelijk, dat elk van de drie genoemde indelingsmogelijkheden verband kan vertonen met een indeling van de betrokken plannen naar de mate van gedetailleerdheid daarvan: lange-termijnplannen bijvoorbeeld zullen in het algemeen een meer globaal karakter dragen dan plannen die slechts op een korte termijn betrekking hebben. Belangrijker is, dat dikwijls de plannen die van geringe „omvang" zijn, tevens in een ondergeschikte relatie staan tot de plannen die naar één der genoemde criteria een breder terrein bestrijken. Zo zal meestal een gemeentelijk plan ondergeschikt zijn aan een provinciaal plan en dit op

[20] In het algemeen kan men bij een ordening van objecten op twee manieren te werk gaan. Hanteert men als ordeningscriterium een eigenschap die ieder der te ordenen objecten òf wel òf niet bezit, zodat men een scherpe grens kan trekken tussen de objecten die wel en die niet aan het criterium voldoen, dan gaat men contradictoir te werk en verkrijgt men een klassificatie naar soorten die elkaar uitsluiten. Dikwijls echter is een criterium niet contradictoir maar contrair van aard. Men constateert dan, dat het ene object een bepaalde eigenschap in meerdere of mindere mate bezit dan het andere en verkrijgt aldus niet een klassificatie naar elkaar uitsluitende soorten, maar een rangschikking naar „meer" en „minder", die bepaald wordt door twee — wellicht slechts in theorie bestaande — uitersten. Aldus ontstaat een typologie. Vgl. voor dit begrip: Mr. J. Rombach, Opmerkingen over rechtswetenschap en logica, ac. prfs., Deventer-Antwerpen (1963), p. 54 e.v. In de sociologie schijnt men het begrip een iets beperktere inhoud te geven; vgl. daaromtrent Dr. G. J. Kruyer, Observeren en redeneren, Meppel z. j. (tweede druk), p. 92 jo. 28 e.v. Vgl. ook het door laatstgenoemde op p. 208/210 gehanteerde begrip „continuum".

zijn beurt aan een landelijk plan, een facetplan zal moeten passen in een totaalplan en een korte-termijnplan zal gesubordineerd zijn aan een lange-termijnplan op hetzelfde gebied. Op de vragen die met deze planhiërarchie verband houden, zal ik in hoofdstuk V nader ingaan.

Weer een ander indelingscriterium hanteren we, indien we letten op de aard van de samenhang die in ieder plan aanwezig is. Hierboven constateerden we reeds, dat een plan steeds betrekking heeft op samengesteld handelen en dat de onderdelen van dat handelen onderling samenhangen en op elkaar zijn afgestemd. Deze plantechnische samenhang kan van verschillend karakter zijn. Bij een begroting bijvoorbeeld is sprake van een financiële samenhang, in streek- en bestemmingsplan gaat het om een ruimtelijke relatie, in ruilverkavelingsplannen heeft de samenhang een duidelijk technisch accent en in bijvoorbeeld een collecteplan gaat het om een relatie in de tijd.

Tenslotte kan men de verschillende plannen indelen naar juridische criteria. Zo zou men bijvoorbeeld onderscheid kunnen maken tussen plannen die wel en plannen die geen goedkeuring behoeven, plannen waartegen men wel en plannen waartegen men geen beroep kan instellen enz. Van veel belang is uiteraard een indeling naar de rechtsgevolgen van het plan. Op deze laatste indeling hoop ik in hoofdstuk VII uitvoeriger in te gaan.

III PLAN EN RECHT

Uit de constatering dat „plan" althans in oorsprong een a-juridisch begrip is volgt, dat het niet in de aard der zaak ligt dat het recht zich met plan of planning inlaat. Ieder van ons zou een goed plan, dat geheel aan de gevonden begripsomschrijving voldoet, kunnen opstellen en ten uitvoer leggen zonder dat het recht daar op enigerlei wijze aan te pas komt. Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor de overheid. In mindere mate, omdat het recht nu eenmaal eerder betrokken is bij een zaak die een openbaar belang betreft en dus de gemeenschap raakt, dan bij zaken die geheel in de private sfeer liggen. Toch behoeft ook op het terrein van het openbaar bestuur niet steeds een relatie tussen plan en recht te bestaan. Derhalve rijst de vraag, wanneer deze relatie wèl aanwezig is. Met andere woorden, en ik beperk mij nu verder tot het openbaar bestuur: wanneer doet het plan zijn intrede in het recht?

Het plan is van oorsprong en in de eerste plaats een beleidsinstrument, een middel om een gesteld doel zo goed en dikwijls zo snel mogelijk en met zo gering mogelijke moeite en opofferingen te bereiken. Om deze functie optimaal te kunnen vervullen moet ook het plan zelf zo goed mogelijk zijn, het moet een „doelmatig" plan zijn.

Een eerste stap van toenadering tussen plan en recht nu wordt gedaan, zodra het recht zich met een plan en met het proces rond dat plan gaat bezighouden ter wille van die doelmatigheid, terwille van de

totstandkoming van een goed plan — en omdat het uiteindelijk niet gaat om een doelmatig plan maar om een daarop gebaseerd doelmatig beleid — ter wille van een zo goed mogelijke uitvoering van het plan. In dit verband kan men bijvoorbeeld denken aan wettelijke regels omtrent het onderzoek dat aan het opstellen van een plan vooraf moet gaan en omtrent het raadplegen van deskundigen of belanghebbenden. Ook kan men denken aan voorschriften omtrent de inhoud en de vormgeving van het plan. Wil men de betrokken organen tot „planmatig" handelen dwingen, dan zou in de wet een plicht tot vaststelling en/of uitvoering van het plan kunnen worden opgenomen of aan hoger gezag de bevoegdheid kunnen worden toegekend om een zodanige plicht op te leggen. Ook kan men het plan aan de goedkeuring van hoger gezag onderwerpen. En omdat vrijwel steeds de inzichten en omstandigheden waarop een plan gebaseerd is, in de loop des tijds aan verandering onderhevig kunnen zijn, kan men bijvoorbeeld ook een plicht tot periodieke herziening van het plan in de wettelijke regeling vastleggen. Tenslotte zal het, indien zich op een bepaald terrein plannen van verschillende „omvang" en dus van verschillend „niveau" voordoen, aanbeveling verdienen de in het vorige hoofdstuk bedoelde planhiërarchie op enigerlei wijze in de wet te regelen.

Bij dit alles gaat het dus om een ingrijpen van de wetgever ter wille van een uit planmatigheid voortvloeiende doelmatigheid van het openbaar bestuur en derhalve in de eerste plaats om de belangen van degene op wiens handelen het plan betrekking heeft: de planmaker zelf.

Inniger wordt de relatie tussen plan en recht reeds, zodra wij het oog niet zozeer richten op de belangen van de planmaker zelf, maar op de belangen van derden en daarmede op de rol van het plan in de samenleving.

Recht schept zekerheid, rechtszekerheid. Dit geldt in de eerste plaats voor de algemene rechtsregel, de norm. Kent men de gedragsregel, zoals die in het objectieve recht is neergelegd, dan kent men daarmee niet alleen de norm die eigen gedrag behoort te beheersen, maar tot op zekere hoogte ook het (toekomstig) gedrag van anderen. De hier bedoelde verkeersfunctie wordt echter niet door het objectieve recht alleen vervuld. Dit objectieve recht immers vormt de grondslag voor tal van rechtshandelingen, die mede bepalend zijn voor de op een bepaald moment in de maatschappij bestaande rechtsverhoudingen en daarmede voor de voorspelbaarheid van het gedrag in die maatschappij. Te denken valt bijvoorbeeld aan de overeenkomst — een tweezijdige rechtshandeling — en in het verband van dit pre-advies vooral aan een eenzijdige rechtshandeling als de beschikking. Beschouwt men het objectieve recht en de subjectieve rechtsbetrekkingen die door de bedoelde rechtshandelingen in het leven worden geroepen tezamen, dan verkrijgt men een beeld van het abstracte geheel, dat als het geldende recht kan worden aangemerkt. Men bedenke hierbij intussen wel, dat het recht

voortdurend in beweging is: wetten komen en gaan en ook subjectieve rechtsbetrekkingen ontstaan en gaan weer teniet. „Het geldende recht" is dus steeds een moment-opname, hetgeen uiteraard aan de uit het recht voortvloeiende voorspelbaarheid van het maatschappelijke gedrag enige, overigens onvermijdelijke, afbreuk doet.

Er is echter meer. Het recht immers regelt tegenwoordig wel veel, maar niet alles. Binnen de door het recht bepaalde grenzen bestaat een zekere speelruimte, waarbinnen men vrij is en waarbinnen derhalve anderen ons gedrag niet kunnen voorspellen en wij geen aan het recht ontleende kennis dragen van het toekomstig gedrag van anderen. Ook dit geldt voor privaat persoon en overheid beide.

In beide opzichten nu kan het plan een middel zijn om aanvullende zekerheid te bieden. De planmaker immers die met zijn plan voor toekomstig handelen naar buiten treedt, verschaft daarmede anderen inzicht in dat voorgenomen handelen. Een voorgenomen handelen, dat althans op dat moment nog niet door het dan geldende recht bepaald wordt, en dat zowel bloot feitelijk handelen als rechtshandelen kan zijn en, voor zover het de overheid betreft, zelfs zou kunnen bestaan in het uitvaardigen van algemene rechtsregels. Het aldus aan derden geboden inzicht in het toekomstig handelen van de planmaker biedt deze derden de mogelijkheid om eigen toekomstig handelen op dat van de planmaker af te stemmen. Deze mogelijkheid — en daarmede de mate van de door het plan geboden aanvullende zekerheid — is intussen niet onbeperkt, doch afhankelijk van de vraag, in hoeverre waarschijnlijk is dat ook inderdaad overeenkomstig het plan gehandeld zal worden.

Hiermede kom ik tot de tweede maatschappelijke functie van het plan. De planmaker die met zijn plan naar buiten treedt, biedt immers derden niet alleen de mogelijkheid om eigen handelen op dat van de planmaker af te stemmen — hetgeen in de verhouding tussen overheid en burger de openheid van ons openbaar bestuur kan bevorderen — maar tevens de mogelijkheid om te trachten op het toekomstig handelen van de planmaker invloed uit te oefenen.

Voor zover aldus de burger gelegenheid krijgt om toekomstig overheidshandelen te beïnvloeden, kan de planfiguur een bijdrage vormen tot versterking van het democratische element in ons openbaar bestuur. De mogelijkheid tot beïnvloeding van toekomstig (overheids)handelen beperkt zich in ons recht intussen niet tot de planfiguur. Men denke aan de op tal van terreinen voorkomende geformaliseerde beïnvloedingsmogelijkheden in de vorm van hoor- en overleg-, bezwaren-, goedkeurings- en/of beroepsprocedures.

Evenwel doen zich bij de planfiguur twee bijzonderheden voor. In de eerste plaats toont een plan, dat immers een beschrijving van samengesteld handelen is, de samenhang in de onderdelen van dit handelen. Daarmede wordt het inzicht in dit handelen en dus ook de mogelijkheid tot beïnvloeding daarvan vergroot. In de tweede plaats komt het toe-

komst-element bij het plan dikwijls in twee stadia naar voren. Men moet dan onderscheiden tussen het voornemen om een plan vast te stellen en het voornemen om, nadat het plan is vastgesteld, overeenkomstig het plan te handelen. Met betrekking tot het eerste stadium kan men de beinvloedingsmogelijkheid door middel van een of meer der genoemde procedures formaliseren op dezelfde wijze als dit bijvoorbeeld bij norm of beschikking mogelijk is. Heeft de vaststelling eenmaal plaats gehad, dan staat bij norm of beschikking echter vast, wat rechtens is dat wil zeggen hoe gehandeld mag of moet worden: het recht bepaalt dan verder [21] het toekomstig handelen. Bij het plan is dit echter in beginsel anders: ook als het plan is vastgesteld behelst dit niet meer dan een voorgenomen handelen. In beginsel is derhalve ook na de planvaststelling nog beïnvloeding van dit handelen mogelijk, al ligt het voor de hand te veronderstellen dat deze mogelijkheid geringer zal zijn naarmate zij vóór de vaststelling groter is geweest. Hier rijst dus opnieuw de vraag naar wat men de *plankracht* van het plan zou kunnen noemen, de vraag dus in hoeverre waarschijnlijk is dat ook inderdaad overeenkomstig het plan, indien dit ongewijzigd gehandhaafd blijft, gehandeld zal worden. Deze plankracht kan van geval tot geval zeer uiteenlopen.

Het begrip plankracht is dus van betekenis in verband met de beide genoemde maatschappelijke functies van het plan. Terwijl echter de bedoelde beïnvloedingsmogelijkheid omgekeerd evenredig is aan deze plankracht, is de „afstemmings"-mogelijkheid daaraan juist recht evenredig.

Ook in de hier ontwikkelde beschouwingswijze intussen kan het plan een a-juridisch verschijnsel blijven, treden de rechtsverschijnselen rond, dat wil zeggen aan de buitenzijde van het plan op en bestaat er slechts een uitwendig verband tussen plan en recht.

Zojuist werd uitgegaan van de gedachte, dat het plan een middel kan zijn om derden inzicht te verschaffen in de wijze, waarop de planmaker zich voorstelt in de toekomst binnen de grenzen der door het recht gelaten vrije speelruimte te handelen. Het is echter mogelijk, dat deze vrije speelruimte voor de planmaker niet ruim genoeg is bemeten om zijn doel te kunnen bereiken. Hij zou dan bij de realisering van zijn plan botsen tegen de door het recht gestelde grenzen. Zo zou de burger bij zijn voorgenomen handelen kunnen stuiten op door de overheid uitgevaardigde geboden en verboden, terwijl de overheid in de mogelijkheden voor realisatie van haar plan beperkt zou kunnen worden door bijvoorbeeld particuliere eigendomsrechten.

In beginsel nu is het in beide gevallen mogelijk, dat de wetgever de grenzen van de bedoelde vrije speelruimte ten behoeve van de realisatie van het plan verruimt. In het eerste geval door de belemmerende ge-

[21] Behoudens uiteraard formele wijziging. Ik ga aan deze mogelijkheid hier echter voorbij, omdat zij zowel bij de norm en beschikking als bij het plan aanwezig is en op mijn betoog geen invloed heeft.

boden en verboden onder bepaalde voorwaarden niet van toepassing te doen zijn op het in het plan vervatte handelen, in het tweede geval door de bedoelde eigendomsrechten ten behoeve van dat handelen te beperken. In beide gevallen kan men zich dan voorstellen, dat het plan zelf — zij het op de grondslag van het objectieve recht — wijziging brengt in de bestaande rechtssituatie. Het plan heeft dan rechtskarakter gekregen: het recht heeft zijn intrede in het plan gedaan.

Het komt daarnaast ook voor, dat een rechtskarakter wordt toegekend aan plannen die in het geheel niet botsen tegen de grenzen van de meergenoemde vrije speelruimte, maar uitsluitend betrekking hebben op een handelen binnen die speelruimte. Hier kan men spreken van een zekere juridificatie van (een deel van) deze speelruimte. Belinfante [22] heeft er terecht op gewezen, dat de figuur van het plan in dergelijke gevallen te hulp wordt geroepen om een tegenwicht te vormen tegen de door verschillende omstandigheden veroorzaakte „voortgaande terugtred" van de wetgever, die er toe leidt dat de hier bedoelde vrije speelruimte — wij plegen, indien het de overheid betreft, van het „freies Ermessen" te spreken — soms groter wordt dan wel gewenst is. De onderhavige plannen hebben steeds geheel of ten dele betrekking op rechtshandelen. Is de planmaker dan ook nog verplicht om overeenkomstig het plan te handelen, dan is daarmede de juridificatie voltooid en neemt het plan de zekerheidscheppende rol van de algemene rechtsregel volledig over.[23] Vooral in dergelijke gevallen dringt zich dan de vraag op, met wat voor rechtsfiguur we hier te doen hebben.

IV INVENTARISATIE

Wie zich zet aan een inventarisatie van de verschijnselen die in onze wetgeving met de term „plan" worden aangeduid en daarnaast niet voorbij wil gaan aan de figuren die onder een andere benaming voorkomen maar wel tot het in hoofdstuk II ontwikkelde begrip gerekend kunnen worden, kan zich bij voorbaat van een rijk geschakeerde oogst verzekerd weten. Wil hij na zijn inventarisatie het kaf van het koren scheiden, dan moeten om te beginnen die plannen worden uitgeschift, die wel de naam maar niet de kenmerken van het object van deze studie dragen.

Als kaf zou ik dan in de eerste plaats willen aanmerken de *kadastrale plans*.[24] Het kadaster is volgens Rijtsma [25] „een geheel van kaarten en

[22] T.a.p., p. 8/12.

[23] Vgl. Imboden, t.a.p., p. 116/117, die in dit verband spreekt van de „Determinationsfunktion" van het plan.

[24] Het kadaster, dat bij ons nog steeds in de eerste plaats een fiscaal kadaster is, vindt zijn grondslag in de op art. 10 van de Wet op de Grondbelasting stoelende, niet gepubliceerde en honderden artikelen tellende Algemene instructie regelende de dienst van het kadaster. De kadastrale plans worden onderscheiden in o.a. minuutplans, netteplans, veldplans en gemeenteplans. Vgl. mr. H. J. Rijtsma, Het kadaster, Deventer 1966.

[25] T.a.p., p. 2.

registers, waaruit men kan opmaken, wie ten aanzien van een bepaald gronderf zakelijk gerechtigd is, alsmede de aard en omvang van deze zakelijke rechten". De kadastrale plans bevatten dus uitsluitend de registratie van een bestaande toestand, van enig toekomstig handelen is geen sprake en zij kunnen dus niet onder ons planbegrip gerangschikt worden. „Plan" wordt hier duidelijk gebruikt in de zin van „plattegrond", in de betekenis derhalve als in hoofdstuk II onder I-1-a werd vermeld.

Ook in de daar onder I-1-b vermelde betekenis komt de term „plan" — en dit keer verschillende malen — in onze wetgeving voor. Hoewel het ook hier nog gaat om een tekening, een afbeelding van iets, „meestal in horizontale projectie", komt thans ook het toekomst-element in de omschrijving voor: het gaat thans om het ontwerp van een nog te maken (bouw)werk. Hoewel strikt genomen de term „plan" in deze betekenis wel binnen de grenzen van onze begripsomschrijving valt, zou ik om praktische redenen toch ook aan de hier bedoelde plannen voorbij willen gaan. Het betreft hier immers slechts ontwerpen voor werken — meestal op het gebied van de waterstaat — waarbij de planmatige samenhang geheel van technische aard is en die weinig of niets tot de verheldering van ons inzicht in de relaties tussen plan en recht kunnen bijdragen. Volledigheidshalve vermeld ik hier zeer in het kort de plannen in de thans bedoelde zin, die ik op mijn speurtocht tegenkwam.

De *Waterstaatswet 1900* spreekt in art. 12 van het „plan van het werk" tot verbetering of aanleg van een watergang als waterlozing. Art. 11 van de *Belemmeringenwet Privaatrecht* spreekt van een gedoogplicht betreffende „gravingen, opmetingen of het stellen van teekenen in of op iemands onroerend goed . . . tot het maken van het plan van eenig werk als in de voorgaande artikelen bedoeld". Art. 11 van de *Belemmeringenwet Landsverdediging* kent een analoge redactie, doch nu voor „enig werk ten behoeve van de landsverdediging". Art. 1 van deze wet spreekt van de minister, „die verantwoordelijk is voor de aanleg, de instandhouding, het gebruik of het maken van plannen voor de aanleg van een werk ten behoeve van de landsverdediging". In artikel 2, lid 3, van de *Deltawet* lezen we over „plannen ter uitvoering van de werken bedoeld in artikel 1".[26] En art. 5 van de *Telegraaf en Telefoonwet 1904* spreekt van „een plan met beschrijving van hetgeen in de gemeente zal worden aangelegd".

Een wat kameleontisch beeld tenslotte vertoont de *Onteigeningswet*. In de artikelen 6 e.v. wordt gesproken van het plan van het werk van algemeen nut, ten behoeve waarvan onteigend wordt, hetgeen na het voorgaande duidelijk lijkt. In artikel 12 wordt, evenals in art. 126, zelfs een „uitgewerkt plan" verlangd. Men gaat echter twijfelen indien men in de artikelen 72a en 72b, mede betrekking hebbende op de onteigening van bestaande objecten, waarvoor derhalve geen werken meer uitge-

[26] De ingeburgerde term „Deltaplan" zoeken we in de wet zelf tevergeefs.

voerd behoeven te worden, leest dat in voorgaande van toepassing verklaarde artikelen voor „plan van het werk" „plan" gelezen kan worden. In artikel 80, deel uitmakende van de titel over onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting, wordt gesproken van een „plan met uitvoerige kaarten en met grondteekeningen", doch volgens arrest van het Hof te Leeuwarden van 27 juni 1956, N.J. 590, moet in dit artikel onder „plan" verstaan worden het „plan van onteigening" en niet een bouwplan of een plan van het werk, waarvan in andere bepalingen der wet sprake is. Het Hof zegt echter niet met zoveel woorden, wat dan onder „plan van onteigening" verstaan moet worden. Vermoedelijk hetzelfde als onder „onteigeningsplan" in artikel 143, waarbij het dan toch wel uitsluitend zal gaan om een (kadastrale) kaart, aangevende de te onteigenen percelen, al blijft dit tegen de achtergrond van het „met" in beide redacties een vreemde zaak. Hoe dit zij, aangenomen mag wel worden dat „plan" in de Onteigeningswet steeds gebruikt wordt in de zin van „plattegrond" of in de zin van „omschrijving van een technisch werk" en wellicht soms zelfs in beide betekenissen tegelijk, zodat ook deze wet voor dit pre-advies verder buiten beschouwing kan blijven. Hetgeen dan ook geschiedt.

Tenslotte dient nog één „plan" vermeld te worden, dat om een geheel andere reden dan de reeds genoemde kadastrale plans niet aan onze begripsomschrijving schijnt te voldoen. Ik doel op het *Centraal Economisch Plan,* dat voor het regeringsbeleid op sociaal-economisch gebied een zeer belangrijk hulpmiddel vormt doch algemeen als niet meer dan een prognose wordt beschouwd.[27] „Het Centraal Economisch Plan is een evenwichtig samenstel van schattingen en richtlijnen met betrekking tot de Nederlandsche volkshuishouding", aldus artikel 3, tweede lid, van de Wet van 21 april 1947, Stbl. H 127, „houdende de voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan". In ditzelfde artikel wordt voorts bepaald, dat het genoemde plan op geregelde tijden ten behoeve van de coördinatie van het regeringsbeleid op economisch, sociaal en financieel gebied door de regering wordt vastgesteld en dat het onder meer omvat verzamelingen van cijfers, betrekking hebbende op de toekomstige grootte van de voortbrenging in de ruimste zin, op de toekomstige hoogte en ontwikkeling van het prijsniveau, van het nationale inkomen en zijn componenten, op de besteding van dat inkomen en op alle verdere grootheden, die voor een goede coördinatie van het economisch, sociaal en financieel beleid van belang zijn. Een en ander wijst inderdaad in de richting van een prognose, met uitzondering evenwel van de vaststelling door de regering, die voor een stuk dat niet meer dan een prognose is niet vereist lijkt, en van een passage die rept van „de verwezenlijking van het plan".

[27] Aldus ook Belinfante, t.a.p., p. 5.; vgl. ook het pre-advies „Planning op langere termijn bij overheid en bedrijfsleven", NIVE-publicatie E 408, p. 24 van het eerste deel, verzorgd door Prof. Dr. J. E. Andriessen en Prof. P. de Wolff.

Hoe dit zij, nu de genoemde wet naast hetgeen reeds vermeld werd niet meer bevat dan een aantal bepalingen omtrent de instelling van een Centraal Planbureau en een Centrale Plancommissie, en het Centraal Economisch Plan ook overigens niet gejuridificeerd is, meen ik aan dit „plan" — hoe belangrijk ook voor het economisch beleid in de ruimste zin — in dit pre-advies verder voorbij te mogen gaan.

Nadat aldus een aantal wettelijke „plannen" het toneel van deze studie na een kortstondig figuranten-optreden weer door een zijdeur heeft verlaten, dient thans een eerste kennismaking plaats te vinden met de planfiguren die in de volgende bedrijven een meer betekenende rol zullen vervullen. Ook hier gaat het om vogels van diverse pluimage, die echter alle — de een wellicht met wat meer fantasie dan de ander — onder ons planbegrip gerangschikt kunnen worden.

Ik noem deze plannen hier in een volgorde, die zou kunnen corresponderen met die van een typologie [28] naar het criterium van de in het vorige hoofdstuk bedoelde plankracht, waarbij als uitersten zouden fungeren enerzijds een plan, dat zonder geformaliseerde beïnvloedingsprocedure tot stand komt, uitsluitend feitelijk handelen betreft en niet tot uitvoering verplicht en anderzijds een plan, waarvan de totstandkoming met een uitvoerige bezwaren-, goedkeurings- en beroepsprocedure omringd is, dat uitsluitend rechtshandelen betreft en waarvan de uitvoering dwingend is voorgeschreven. Overigens beoog ik met deze volgorde niet een zodanige typologie te geven. Voor de bepaling van die volgorde heb ik geen uitgewerkt systeem van kwantificeerbare criteria opgesteld, doch de verschillende plannen slechts „op de hand" gewogen. Om praktische redenen werden voorts bijvoorbeeld de verschillende plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening, die in plankracht duidelijk uiteenlopen, tezamen behandeld. Wetenschappelijke pretentie heeft een en ander dus niet.

ONTWIKKELINGSPLANNEN EN FINANCIËLE SCHEMA'S VOOR UNIVERSITEITEN EN HOGESCHOLEN

Ingevolge de artikelen 97 t/m 99 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs stellen curatoren of het vergelijkbare orgaan van een universiteit of hogeschool eenmaal in de vier jaar een ontwikkelingsplan op voor het onderwijs en de beoefening der wetenschap aan de betrokken onderwijsinstelling. Daarnaast moeten zij ieder jaar een financieel schema opstellen, terwijl de ministers van onderwijs en van financiën aan de hand van deze schema's een algemeen financieel schema opstellen. Alle genoemde stukken worden aan de Staten-Generaal overgelegd.[29]

[28] Vgl. noot 20.
[29] Vgl. Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, zitting 1964-1965, nrs. 8131 en 8169.

Blijkens de parlementaire behandeling [30] gaat het bij de ontwikkelingsplannen hoofdzakelijk om het toekomstige onderwijskundige en wetenschappelijke beleid, zonder dat deze plannen in het algemeen mogen worden opgevat als programma's met een exact schema van uitvoering, terwijl de financiële schema's, die het de instellingen van hoger onderwijs mogelijk moeten maken een beleid op langere termijn te voeren en hen zoveel mogelijk moeten vrijwaren voor eventueel wisselende inzichten bij de totstandkoming van de jaarlijkse begroting, voornamelijk moeten worden gezien als een prognose van het verloop der uitgaven.

Belinfante [31] karakteriseert ook de ontwikkelingsplannen als prognoses. Ik betwijfel echter of hij het verschil tussen plan en prognose in dezelfde zin opvat als ik. Op p. 5 van zijn publikatie schrijft hij namelijk: „Nu kan men zich een plan voorstellen dat niet een prognose inhoudt, maar dwingende regels". Dit laatste doen de ontwikkelingsplannen inderdaad niet, maar ik acht dit, zoals uit het voorgaande kan blijken, ook niet kenmerkend voor het begrip plan. Voorshands neem ik daarom aan [32], dat zowel de ontwikkelingsplannen als de financiële schema's aan mijn begripsomschrijving voldoen. Het zijn dan echter wel zeer vrijblijvende plannen, waarvan desgewenst zonder enige vorm van proces kan worden afgeweken.

De ontwikkelingsplannen bestrijken uiteraard een veel breder terrein dan de financiële schema's, waarvan de plantechnische samenhang uitsluitend in het financiële vlak ligt.

WERKPLANNEN BIJ INTERCOMMUNALE LICHAMEN

In verschillende gemeenschappelijke regelingen [33], met name op het gebied van de recreatie wordt gesproken van een werkplan, zijnde een plan voor de in een bepaalde periode door het intercommunale lichaam uit te voeren werken. Soms moeten deze werkplannen aan de samenwerkingspartners ter vaststelling worden aangeboden (Recreatieschap Oude Maas), in andere gevallen schrijft de regeling voor, dat aan de vaststelling door het samenwerkingslichaam zelf overleg met de deelnemers vooraf moet gaan. Het gaat hier kennelijk om plannen, die de deelnemers aan de regeling inzicht moeten verschaffen in de voor een

[30] Vgl. Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, zitting 1959-1960, nr. 2597. Voor het hier vermelde verwijs ik in het bijzonder naar de Mem. v. Toel., p. 31, en het Verslag, p. 6/7, en voorts naar de in de vorige noot genoemde stukken nr. 8131, p. 4, en 8169, p. 4.

[31] T.a.p., p. 6.

[32] De ontwikkelingsplannen zelf worden voorzover ik kon nagaan niet gepubliceerd.

[33] Vgl. de regelingen voor het Plassenschap Loosdrecht e.o. (Stcrt. nr. 127 van 1957), het Meerschap Paterswolde (Stcrt. nr. 137 van 1961), het Watersportcentrum Midden-Limburg (Stcrt. nr. 204 van 1964) en het recreatiegebied Oude Maas (Stcrt. nr. 15 van 1964).

komende periode te verwachten kapitaalswerken en in de daaruit voor hen voortvloeiende financiële lasten. Men zou derhalve ook van investeringsplannen kunnen spreken [34] en hoewel slechts in een enkel geval uitdrukkelijk wordt voorgeschreven dat een kostenbegroting moet worden opgemaakt, zal de plantechnische samenhang wel steeds voornamelijk van financiële aard zijn.[35] Enige bindende kracht of rechtsgevolgen zijn aan het werkplan in de mij bekende gevallen niet verbonden.

BESCHERMINGSPLANNEN

De Wet bescherming bevolking schrijft voor, dat de Minister van binnenlandse zaken een rijksplan voor de bescherming van de bevolking vaststelt (art. 4), terwijl aan de burgemeester (art. 11) onderscheidenlijk de commissaris der Koningin (art. 16) de plicht wordt opgelegd om onder goedkeuring van genoemde minister een dergelijk plan op te stellen voor zijn gemeente, onderscheidenlijk provincie. Nu vrijwel alle gemeenten van ons land in zgn. kringen zijn verenigd, verdient voorts vermelding dat in dat geval het plan op gemeentelijk niveau door de zgn. kringraad wordt vastgesteld (art. 14). De wet zwijgt echter in alle talen over de vraag, wat de genoemde plannen moeten inhouden.

Ook Crince le Roy [36] wist in 1962 althans met betrekking tot het rijksplan blijkbaar niet goed raad met de vraag, waaruit dit plan nu eigenlijk bestaat. Hij suggereerde de oplossing, dat van de talloze circulaires die op het onderhavige terrein over ons worden uitgestort, die welke „nationale betekenis hebben en de organisatie van de bescherming van de bevolking raken" als incidenteel vastgestelde onderdelen van het rijksplan worden beschouwd. Een uitleg, die het begrip „plan" toch wel geweld aandoet.

Raadpleegt men de ministeriële circulaire [37] waarbij een model voor een beschermingsplan op gemeentelijk niveau wordt gepubliceerd, dan blijkt dat een dergelijk beschermingsplan moet bestaan uit een voor de buitenstaander vrij onsamenhangende opsomming van geografische gegevens, commandoposten, al dan niet toekomstige personeelsformaties, verbindingen, aanwezig of te vorderen materieel en wat dies meer zij. Ten dele gaat het hier om een beschrijving van de ook in normale om-

[34] Deze term wordt dan ook gebruikt in art. 50 van de gem. regeling voor het Waterleidingbedrijf Midden-Nederland (Stcrt. nr. 239 van 1957).
[35] Dit is eveneens het geval met de in vrijwel alle gem. regelingen voorkomende liquidatieplannen. Van geheel andere aard waren daarentegen het werkplan en de uitvoeringsplannen uit het ingetrokken wetsontwerp-IJmond (Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, zittingen 1956-1957 en 1957-1958, nr. 4553).
[36] Dr. R. Crince le Roy, De wet bescherming bevolking, Arnhem 1962, p. 25/28.
[37] Circ. Min. Bi. Za. d.d. 13 april 1961, dir. O.O.V., hoofdafd. O.B.B., nr. ER 61/U 1558, gepubliceerd in de losbladige VUGA-bundel van G. Blauw en H. Heintjes, De burgerlijke verdediging, onderdeel II C, p. 95 e.v. Inmiddels schijnt een nieuw model voor de kring- c.q. gemeentelijke plannen en voor de provinciale plannen te zijn vastgesteld. Deze modellen zijn echter nog niet gepubliceerd.

standigheden aanwezige situatie, ten dele echter ook om een aanduiding van de maatregelen die moeten worden getroffen om het apparaat in staat van paraatheid te brengen. Nu daarbij vermoedelijk toch wel een verband en structuur — zij het voor de buitenstaander niet aanstonds herkenbaar — aanwezig zullen zijn, ben ik geneigd hier inderdaad van een „plan" te spreken. Ik kan mij echter niet aan de indruk onttrekken dat de wetgever, die overigens aan de onderhavige plannen geen rechtsgevolgen heeft verbonden, toch iets anders voor ogen heeft gestaan.

HET BOUWPROGRAMMA

De nog steeds van kracht zijnde derde paragraaf van de Wederopbouwwet heeft betrekking op het zgn. bouwprogramma. Dit bouwprogramma, dat jaarlijks door de minister wordt vastgesteld, geeft aan tot welke bedragen, gespecificeerd naar de verschillende soorten van werken, in het desbetreffende jaar in verband met de beschikbare arbeidskrachten, geldmiddelen en materialen uitvoerig zal kunnen worden gegeven aan werken op het gebied van de waterbouw, spoorwegbouw, wegenbouw, woningbouw e.d. (art. 15). Het programma wordt tegelijk met de aanbieding van de rijksbegroting aan de Staten-Generaal meegedeeld.[38] De minister verdeelt de verschillende bedragen, dus per soort bouwwerk, grotendeels over de provincies, waarna gedeputeerde staten voor de verdere verdeling binnen de provincies zorg dragen (art. 16). De sanctie op het programma is hierin gelegen, dat bij de beslissing omtrent de in artikel 17 voorgeschreven zgn. rijksgoedkeuring de bedragen, zoals die over en binnen de provincies zijn verdeeld, in acht moeten worden genomen.

Het bouwprogramma kan derhalve worden beschouwd als een plan voor de verdeling van de bouwcapaciteit, waarvan de plantechnische samenhang, nu het programma in bedragen wordt uitgedrukt, van financiële aard is.

LEERPLANNEN

In onze onderwijswetgeving[39] komt op verschillende plaatsen het begrip leerplan voor. Het heeft weinig zin, de in de verschillende onderwijswetten dikwijls uiteenlopende regelingen terzake hier weer te geven, temeer daar het leerplan juridisch weinig of geen betekenis heeft. Ik vermeld dan ook slechts, dat een leerplan een omschrijving bevat van de te doceren leerstof — uiteraard met inachtneming van de wettelijke voorschriften betreffende de inrichting van het onderwijs — en van de

[38] Vgl. bijv. Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, zitting 1966-1967, nr. 8800-6.
[39] Vgl. artt. 21, 25, 89 en 90 L.O.-wet 1920 en art. 24 Wet op het voortgezet onderwijs; thans ook nog: art. 20 M.O.-wet, art. 15 Nijverheidsonderwijswet, artt. 7 en 8 Kweekschoolwet en artt. 83 en 96 Kleuteronderwijswet.

verdeling van deze leerstof over de verschillende leerjaren, soms met vermelding van het aantal lesuren dat in de verschillende leerjaren aan ieder der vakken moet worden besteed. Vooral in deze verdeling komt het plankarakter tot uitdrukking, op dezelfde wijze als dit bij het lesrooster het geval is in de verdeling van de leerstof over de per week beschikbare lesuren. De plantechnische samenhang in leerplan en lesrooster betreft derhalve een relatie in de tijd. Vertederend is tenslotte, dat het onderhavige plan in de Kleuteronderwijswet [40] geen leerplan, maar speel- en werkplan heet, terwijl in het Kweekschoolbesluit [41] zelfs gesproken wordt van een oefenplan, zijnde „een plan voor de oefening in de praktijk van het lesgeven door ieder der leerlingen".

WERKPLANNEN BIJ ONTGRONDINGEN EN VERVENINGEN

Artikel 7 van de — nog niet in werking getreden — Ontgrondingenwet [42] schrijft voor, dat de daar bedoelde A. M. v. B. en provinciale verordeningen onder meer bepalingen moeten inhouden omtrent de aan een ontgrondingsvergunning te verbinden voorwaarden met betrekking tot „het werkplan, volgens hetwelk de ontgronding zal geschieden en de goedkeuring daarvan". Hoewel dit werkplan — waarvoor dat uit artikel 4 der Verveningenwet model heeft gestaan — doet denken aan de in het begin van dit hoofdstuk bedoelde technische omschrijvingen van een werk, is vermoedelijk toch ook wel gedacht aan de opeenvolging van de verschillende ontgrondings- en afwerkingswerkzaamheden in de tijd. De samenhang in het werkplan is dan niet alleen van technische, maar ook van „tijdelijke" aard.

LOZINGSPLANNEN

Artikel 37 van de provinciale Verordening waterverontreiniging Utrecht [43] bepaalt, dat de raden van de door gedeputeerde staten aangewezen gemeenten verplicht zijn, voor de door dit college aangewezen gedeelten van hun gemeente een lozingsplan vast te stellen. Een dergelijk lozingsplan, waarvan de totstandkoming met een bezwaren-, goedkeurings- en beroepsprocedure is omringd, kan worden beschouwd als een plan voor de riolering van (een gedeelte van) een gemeente en voor de zuivering en/of afvoer van het aldus verzamelde afvalwater. Het lozingsplan moet worden gezien als een aanvulling op het gemeentelijk bestemmingsplan en is bedoeld als een van de middelen ter bestrijding van de waterverontreiniging. Merkwaardig is, dat in een plicht tot uitvoering van de hier bedoelde lozingsplannen niet is voorzien, al zullen gedeputeerde staten in andere bepalingen van de verordening — met name in die, waarbij voor het lozen van afvalwater een ontheffing

[40] Artt. 16, 17 en 66.
[41] Art. 17 e.v.
[42] Stbl. 509 van 1965.
[43] Provinciaal blad van Utrecht, nr. 83 van 1964.

wordt gevorderd — zo nodig wel middelen kunnen vinden om onwillige gemeenten te dwingen.

De planstructuur is bij deze lozingsplannen van technische aard.

BEHEERSPLANNEN VOOR BESCHERMDE NATUURMONUMENTEN

Hoewel het ontwerp-Natuurbeschermingswet [44] op het moment dat ik dit schrijf nog bij de Eerste Kamer in behandeling is en de hier bedoelde planfiguur dus nog niet tot ons geldende recht behoort, vermeld ik haar toch in verband met enkele bijzondere aspecten.

Artikel 14 van genoemd ontwerp bepaalt, dat de minister voor een als zodanig aangewezen beschermd natuurmonument een beheersplan kan vaststellen, dat het behoud of het herstel van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis ten doel heeft. Bijzonder is in de eerste plaats, dat het hier een plan betreft dat van overheidswege wordt vastgesteld, maar op handelen van een particuliere eigenaar en/of gebruiker betrekking heeft. Vandaar, dat ingevolge het ontwerp het plan in overeenstemming met deze eigenaar en gebruiker zal moeten worden vastgesteld, terwijl de aan het plan verbonden kosten die redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de betrokkene behoren te komen, aan hem zullen worden vergoed. Daar staat weer tegenover, dat de eigenaar en de gebruiker verplicht zullen zijn het beheersplan na te leven. Rechtsgevolg van het plan is voorts, dat voor handelingen die zonder vergunning niet verricht mogen worden, geen vergunning vereist zal zijn indien zij in het beheersplan zijn voorzien.

De samenhang is ook bij deze plannen van technische aard.

BEGROTINGEN

Het karakter van de begrotingen van het rijk en de lagere publiekrechtelijke lichamen in algemene zin is genoegzaam bekend en behoef ik hier niet te bespreken. Wel dient enige aandacht te worden geschonken aan het plankarakter van de begroting. „Een begroting van het rijk of van een publiekrechtelijk orgaan is in wezen niet anders dan een plan van actie, uitgedrukt in financiële termen", zegt Belinfante [45] kernachtig en ik sluit mij daar graag bij aan. Belinfante wijst er eveneens terecht op, dat de behandeling der begroting in de vertegenwoordigende lichamen doorgaans een veel wijdere strekking heeft dan alleen een financiële en dikwijls het gehele beleid bestrijkt. Mede daardoor is de begroting als plan voor toekomstig samengesteld handelen van grote betekenis.

In de figuur van de begroting komt voorts de plantechnische samenhang bijzonder duidelijk naar voren. Deze samenhang immers, die hier

[44] Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, zitting 1961-1962 e.v., en Eerste Kamer, zitting 1965-1966 e.v., nr. 6764.
[45] T.a.p., p. 3.

uiteraard een financieel karakter draagt, verkrijgt een extra accent door de in beginsel sluitende opzet van de begroting: een wijziging in één onderdeel van de begroting moet steeds leiden tot een andere wijziging elders. Dit is bij andere plannen ook wel in meerdere of mindere mate het geval — ook daar immers ontbreekt de samenhang niet — maar toch vrijwel nimmer zo dwingend als bij de begroting. Het instituut van de af- en overschrijving is een duidelijk symptoom van deze samenhang. Dit is eveneens het geval met de bepaling uit de gemeentewet [46], die betrekking heeft op het door gedeputeerde staten op de begroting brengen van door de wet opgelegde uitgaven: zijn de inkomsten in verband daarmee ontoereikend en wijst de raad geen nieuwe dekkingsmiddelen aan, dan verminderen gedeputeerde staten de onverplichte uitgaven zodanig, dat het evenwicht is hersteld.

Bij de rijksbegroting ontbreekt intussen deze dwingende samenhang, omdat de middelenwet geen ramingscijfers bevat. Oud [47] acht dit onjuist, omdat daardoor de rijksbegroting „geen zuiver beeld" geeft.

WATERBEHEERSINGSPLANNEN

Een enkele maal wordt, althans in de provincie Utrecht, aan een waterschap dat zijn taak op het gebied van de waterbeheersing niet al te consciëntieus opvat, door provinciale staten bij waterschapsreglement [48] de plicht opgelegd, terzake binnen een bepaalde termijn een plan met raming van kosten op te stellen, aan de goedkeuring van gedeputeerde staten te onderwerpen en vervolgens uit te voeren. De samenhang in dergelijke plannen, die vooral betrekking hebben op verbetering van het watergangenstelsel en eventueel de bemaling, is in hoofdzaak van technische aard.

RUILVERKAVELINGSPLANNEN

Een ruilverkaveling is tegenwoordig vrijwel steeds een gecompliceerd en veelomvattend werk, niet slechts strekkende tot verbetering van de verkaveling door hergroepering en uitruil van percelen, maar meestal ook gericht op verbetering van de waterhuishouding, de ontsluiting e.d. Het zou voor de hand liggen indien de wetgever het opstellen van een alomvattend plan voor een dergelijk werk zou voorschrijven en in feite gebeurt dit ook, en wel in de vorm van het in artikel 34 der Ruilverkavelingswet 1954 bedoelde rapport met bijlagen. Op basis van dit rapport vindt de stemming plaats, waarbij door de eigenaren der betrokken gronden over het lot der ruilverkaveling wordt beslist.

[46] Artikel 247; vgl. ook art. 129 Provinciewet.
[47] Mr. P. J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, Zwolle z. j., deel II, p. 451.
[48] Vgl. bijv. art. 10 van het Bijzonder reglement voor het waterschap Heycop, Provinciaal blad van Utrecht, nr. 1 van 1963.

De term „plan" wordt in de wet voor dit totaalplan echter niet gebruikt en ook afgezien van de benaming heeft het bedoelde rapport in de verdere loop van de ruilverkaveling geen formele betekenis meer. Daarentegen worden verschillende facetten van de ruilverkaveling als zelfstandige onderdelen geformaliseerd. Als belangrijkste noem ik het plan van wegen en waterlopen, het landschapsplan, het plan van toedeling en de lijst der geldelijke regelingen. Hoewel daardoor de samenhang die tussen deze onderdelen ongetwijfeld bestaat althans voor het oog verloren gaat, staat daar het voordeel tegenover dat de procedure zich voor elk dezer onderdelen kan voltrekken in de daarvoor het meest aangewezen fase van de soms vele jaren durende ruilverkaveling. Aan de drie genoemde „plannen" — deze term is blijkbaar gereserveerd voor die onderdelen, die (mede) in een kaart zijn vervat — wijd ik thans een enkel woord. Aan de vele specialistische details uit de weinig systematisch opgezette en daardoor zeer onoverzichtelijke ruilverkavelingswet ga ik uiteraard voorbij.

Het *plan van wegen en waterlopen* geeft de wijzigingen aan, die in het stelsel van wegen, waterlopen en kaden met de daartoe behorende kunstwerken worden aangebracht (art. 34). Het wordt vóór de stemming door gedeputeerde staten na een bezwarenprocedure voorlopig vastgesteld (art. 36) en in de loop van de ruilverkaveling definitief vastgesteld (art. 79), desgewenst in gedeelten. Het voorlopig vastgestelde plan vormt na de stemming de grondslag voor de bevoegdheid tot het beschikken over de gronden, die voor de realisering nodig zijn (art. 54). Het definitieve plan is bepalend voor de openbaarheid van de wegen (art. 79) en vormt de grondslag voor de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud der op het plan vermelde objecten aan publiekrechtelijke lichamen (artt. 16 en 80).

Met het *landschapsplan,* waarin de landschappelijke aankleding van het blok wordt aangegeven (art. 34), gaat het op dezelfde wijze. De formele betekenis van dit plan is echter geringer, omdat hier van openbaarheid en van toewijzing geen sprake is.

Het *plan van toedeling* tenslotte bevat de nieuwe kavelindeling, de toedeling der kavels e.d. (art. 82). Het komt in een uitvoerige procedure met inschakeling van zo nodig de rechter-commissaris en de rechtbank tot stand (artt. 84 e.v.), doch brengt zelf geen wijziging in de rechtsverhoudingen binnen het blok. Dit laatste geschiedt eerst door overschrijving van een aan de hand van het plan opgemaakte akte van toedeling (artt. 95 e.v.).

Het plan van wegen en waterlopen en het landschapsplan dragen een duidelijk technisch karakter, het plan van toedeling heeft blijkens het vorenstaande vooral administratieve betekenis.

WEGENPLANNEN

De na een lange lijdensweg onlangs tot stand gekomen Wet Uitkeringen

Wegen kent een rijkswegenplan, secundaire wegenplannen en tertiaire wegenplannen. Het eerste wordt bij A. M. v. B., de overige wegenplannen worden door gedeputeerde staten vastgesteld en tenminste eenmaal in de tien jaar herzien. Steeds bestaat er een bezwarenprocedure, het secundaire wegenplan behoeft bovendien Koninklijke goedkeuring.

Op het rijkswegenplan worden de bestaande en de nieuw aan te leggen wegen vermeld, die hoofdverbindingen (zullen) vormen voor het doorgaande verkeer met motorrijtuigen (art. 1). Het secundaire wegenplan heeft betrekking op wegen, die naast de wegen van het rijkswegenplan belangrijke verbindingen voor het genoemde verkeer (zullen) vormen (art. 2) en het tertiaire wegenplan vermeldt de wegen, die naast die van de reeds genoemde plannen als belangrijke interlocale verbinding voor het verkeer met motorrijtuigen nodig zijn of zullen zijn (art. 3). De functie van de weg, niet de vraag wie als beheerder of onderhoudsplichtige optreedt of zal optreden, is dus bepalend voor de vraag, of een bepaalde weg op een der genoemde plannen gebracht moet worden en zo ja, op welk plan.

De Wet Uitkeringen Wegen beoogt een regeling te geven voor de uitkeringen die uit 's Rijks kas voor aanleg en onderhoud van wegen worden gedaan. Voor deze uitkeringen wordt in de wet en in de daarop te baseren provinciale verordeningen een aantal normen gegeven, met name voor de verdeling van de gelden over secundaire, tertiaire en quartaire wegen, voor welke laatste wegen overigens geen plan wordt opgesteld. De vermelding van een bepaalde weg op een der genoemde plannen schept dus voor de onderhoudsplichtige van die weg aanspraak op een jaarlijkse uitkering en is mede bepalend voor de hoogte van die uitkering. De betekenis van de wegenplannen is dus van juridisch-administratieve aard, de samenhang in deze plannen draagt echter een technisch karakter.

HET SCHOLENPLAN

De nog niet in werking getreden Wet op het voortgezet onderwijs [49] — de zgn. Mammoetwet — introduceert in de vorm van het scholenplan een zeer interessante planfiguur. Aan de hand van de door gemeentebesturen en onderwijsorganisaties ingediende verzoeken en zgn. deelplannen stelt de minister jaarlijks het scholenplan vast, waarin aard, plaats van vestiging en te verwachten omvang worden aangegeven van de scholen, die in de komende drie jaar voor bekostiging uit 's rijks kas in aanmerking zullen komen met aanduiding van de scholen, die reeds in het eerste jaar bekostigd zullen worden. Scholen die aan wettelijke minimumgetalsnormen voldoen en scholen die reeds in een vorig plan voorkwamen, worden in ieder geval opgenomen. Tegen niet-opneming is beroep op de Kroon mogelijk, zij het slechts op beperkte (BAB)gronden. Scho-

[49] Artikelen 65 e.v.

len die in het eerste jaar zijn ingedeeld, hebben dus een onvoorwaardelijke aanspraak op bekostiging, de overige komen — behoudens de mogelijkheid van afvoering in geval van gewijzigde omstandigheden, waartegen beroep openstaat — in ieder geval binnen vijf jaar voor bekostiging in aanmerking. Buiten het plan om vindt geen bekostiging door de overheid plaats, ook niet door de lagere overheid.

Ook hier is de betekenis van het plan dus van juridisch-administratieve aard, terwijl de samenhang een (onderwijs)technisch karakter draagt.

PLANNEN OP HET GEBIED VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING

De plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening tenslotte zijn de beoefenaar van het administratiefrecht in het algemeen vermoedelijk het meest vertrouwd van alle. Aan deze vertrouwdheid wordt thans echter afbreuk gedaan door de omstandigheid, dat de materie van de ruimtelijke ordening sinds kort regeling heeft gevonden in een nieuwe wet, die op belangrijke punten het vanouds bekend beeld heeft aangetast en daarbij bovendien nogal wat vragen oproept. Desondanks beperk ik mij ook hier tot enkele hoofdzaken.

Bij het *bestemmingsplan* — vroeger uitbreidingsplan geheten — wordt ingevolge artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder te noemen: Wet r.o.) de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen en worden zo nodig in verband met de bestemming voorschriften gegeven omtrent het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende opstallen. Overtreding van deze voorschriften kan als strafbaar feit worden aangeduid (art. 59). Ingevolge artikel 47 van de nieuwe Woningwet is het voorts verboden te bouwen zonder bouwvergunning, terwijl deze vergunning ingevolge artikel 48 onder andere geweigerd wordt, als het voorgenomen bouwwerk in strijd zou zijn met het bestemmingsplan. Dit laatste geldt ingevolge artikel 44 Wet r.o. ook voor de aanlegvergunning, die in bepaalde gevallen bij het bestemmingsplan voor andere werken dan bouwwerken en voor werkzaamheden kan worden geëist (art. 14). De totstandkoming van het bestemmingsplan, dat als het enige de burger bindende plan op dit gebied de hoeksteen vormt van de gehele ruimtelijke ordening, is met een zeer uitvoerige bezwaren-, goedkeurings- en beroepsprocedure omringd. Het wordt door de gemeenteraad vastgesteld en ten minste eenmaal in de tien jaar herzien (art. 33). Gedeputeerde staten kunnen aanwijzingen geven omtrent de inhoud van een bestemmingsplan, voorzover voor het betreffende gebied een streekplan is vastgesteld en bovengemeentelijke belangen het vorderen (art. 37) en alsdan op de grondslag van dat streekplan (art. 4).

Het tweede plan op gemeentelijk niveau, het *structuurplan,* geeft de toekomstige ontwikkeling in de gemeente aan (art. 7). Het draagt een globaler karakter dan het bestemmingsplan, de vaststelling is faculta-

tief en hogere goedkeuring is niet vereist. Het bindt noch de burger, noch de gemeente zelf bij het vaststellen van bestemmingsplannen. De memorie van toelichting [50] sprak dan ook van een „raadsbesluit, dat slechts één der beide functies van het bestemmingsplan vervult, namelijk die van plan in eigenlijke zin, program voor de toekomst". Beunke c.s. wijzen er echter terecht op, dat aan deze vrijblijvendheid toch in de praktijk wel enige afbreuk zal worden gedaan door de bij amendement geopende mogelijkheid om tegen het ontwerp-structuurplan bezwaren bij de raad in te dienen: „Het kan niet anders of het structuurplan heeft daardoor aan "zwaarte" gewonnen", schrijven zij [51], daarmede kennelijk doelende op wat ik in een vorig hoofdstuk plankracht noemde.

Op provinciaal niveau vervolgens kennen we evenals vroeger het *streekplan,* waarin de toekomstige ontwikkeling van het betrokken gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven en dat door provinciale staten wordt vastgesteld. Overigens vertoont het in zijn huidige opzet veel overeenkomst met het gemeentelijk structuurplan: ook hier wel een bezwarenprocedure, maar geen goedkeuring of beroep, en ook hier geen rechtstreekse bindende kracht. Het oude systeem, waarin de gemeentelijke uitbreidingsplannen binnen een bepaalde termijn aan een streekplan moeten worden aangepast, is verlaten omdat dit in de praktijk te verstarrend werkte. De reeds genoemde aanwijzingen moeten hier, naast het goedkeuringsrecht, zonodig aan gedeputeerde staten de mogelijkheid bieden om de provinciale inzichten in de gemeentelijke planologie en daarmee tot de burger te laten doordringen. Ook hier zijn derhalve program en voorschrift gescheiden: het streekplan nieuwe stijl zal slechts een program zijn, aldus de memorie van toelichting.[52]

Op nationaal niveau tenslotte kunnen we thans ten hoogste nog facetplannen ontmoeten: de Kroon kan voor bepaalde facetten van het nationale ruimtelijke beleid plannen vaststellen (art. 2), waarvoor geen enkele procedure is voorgeschreven. Slechts worden deze *nationale facetplannen* aan de Staten-Generaal medegedeeld en dienen de aanwijzingen die de minister aan het provinciaal bestuur omtrent de inhoud van een streekplan kan geven, met een zodanig plan, als het er is, in overeenstemming te zijn (art. 38).

De samenhang in alle genoemde plannen is uiteraard van ruimtelijke aard.

V PLAN EN PLANMAKER

Steeds wanneer een wettelijke regeling zich met plan en planning inlaat, heeft daarbij het bevorderen en waarborgen van een planmatig be-

[50] Geciteerd bij mr. F. J. Beunke, Dr. P. D. M. Pijnenburg, mr. J. W. Scheffer en mr. Th. J. C. Verduin, Woningwet-Wet op de ruimtelijke ordening, Alphen a/d Rijn 1963, p. IV. 3.
[51] T.a.p., p. IV. 5.
[52] Vgl. Beunke c.s., t.a.p., p. III. 6.

leid mede voor ogen gestaan, al vormde dit vrijwel nimmer het enige oogmerk. Zo is het scholenplan niet alleen bedoeld als een middel tot juridificatie van het vroeger ten aanzien van bepaalde soorten van onderwijs bestaande „freies Ermessen" of als compensatie voor het „terugtreden" van de wetgever ten aanzien van die schooltypen, waarbij voorheen de schoolstichting geheel beheerst werd door wettelijke getalsnormen — het zgn. automatisme — maar vormt dit plan duidelijk tevens een middel om een evenwichtige onderwijsvoorziening te bevorderen. De bij intercommunale lichamen soms voorkomende werkplannen zijn weliswaar in de eerste plaats bedoeld om de samenwerkingspartners inzicht te bieden in de financiële consequenties van hun samengaan, maar vormen daarnaast toch ook een stimulans voor een planmatige aanpak van het werk door het lichaam zelf. En de bestemmingsplannen dienen — om een onderscheid van Steigenga [53] te hanteren — planning en ordening beide: zij hebben een functie voor de planologie in engere zin, maar vormen tevens een juridisch instrument om de doeleinden van die planologie te verwezenlijken.

Tal van wettelijke voorschriften op plangebied houden met de hier bedoelde functie van het plan verband. Zo bijvoorbeeld de wettelijke plicht tot vaststelling van beschermingsplannen en de mogelijkheid tot het opleggen van een zodanige plicht bij de lozingsplannen. Ook het in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening neergelegde systeem van de zgn. aanwijzingen voor de beïnvloeding van de planning door hoger gezag kan in dit verband worden genoemd, evenals de in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening voorkomende voorschriften omtrent het voorbereidend onderzoek en overleg, dat aan de vaststelling van streek-, structuur- en bestemmingsplannen vooraf moet gaan. De soms zeer uitvoerige voorschriften omtrent de inrichting van de plannen kunnen eveneens genoemd worden als waarborgen voor de kwaliteit daarvan. Men denke ook hier weer aan het Besluit op de Ruimtelijke Ordening en voorts bijvoorbeeld aan de begrotingsvoorschriften en aan de door de wet verlangde ministeriële richtlijnen voor de inrichting van de ontwikkelingsplannen en financiële schema's voor universiteiten en hogescholen. En ook bij de uitoefening van het goedkeuringsrecht bijvoorbeeld zal hoger gezag wel nimmer aan de vraag naar deze doelmatigheid voorbij gaan, al zal bij sommige soorten plannen dit goedkeuringsrecht een hybridisch [54] karakter dragen zodra naast de doelmatigheid ook rechtmatigheid, redelijkheid en billijkheid in de goedkeurende beschouwingen worden betrokken.

Ook eventuele bepalingen omtrent wijziging en herziening van het

[53] T.a.p., p. 15 e.v.

[54] De voorzitter onzer vereniging gebruikte de term hybride vorig jaar m.b.t. het administratief beroep, daarbij doelende op de functie van dit rechtsinstituut als waarborg voor een goed bestuur enerzijds en ter bescherming van individuele rechten en belangen anderzijds; vgl. Prof. mr. G. J. Wiarda, Het administratief beroep, Bestuurswetenschappen 1967, p. 2/5.

plan houden ten nauwste met de doelmatigheidsfunctie verband. Gedurende het tijdsverloop waarop het plan betrekking heeft kunnen de omstandigheden zich wijzigen, terwijl ook de inzichten omtrent de wijze waarop het gestelde doel het beste bereikt kan worden en ook de doelstelling zelf aan verandering onderhevig kunnen zijn. Het is dan een eis van doelmatigheid, dat het beleid aan de gewijzigde inzichten en omstandigheden wordt aangepast. Bindt het plan de planmaker niet en is derhalve wat ik de plankracht noemde gering, dan is van het plan afwijkend handelen zonder meer geoorloofd en bestaat aan een mogelijkheid tot formele wijziging van het plan minder behoefte. Dit is anders, indien het plan een grote plankracht heeft en afwijkend handelen niet geoorloofd is. Dan kan een wijzigingsmogelijkheid uiteraard moeilijk gemist worden en is er weinig verschil met rechtsfiguren als norm en beschikking, waar aan wijziging in verband met gewijzigde omstandigheden eveneens behoefte kan bestaan.

Wezenlijker met de planfiguur en met het gehele planningproces verbonden is de periodieke algehele herziening van het plan. Wil de wetgever de planmaker tot planmatig handelen dwingen door hem de plicht tot vaststelling van een plan op te leggen, dan zal hij er in verband met de zojuist genoemde omstandigheden in het bijzonder bij lange-termijnplannen goed aan doen, de planmaker ook afgezien van een eventuele incidentele wijzigingsmogelijkheid te dwingen tot een periodieke algehele bezinning op de behoefte aan aanpassing van het in het plan uitgestippelde beleid aan gewijzigde inzichten en omstandigheden. Men kan hiervoor verschillende constructies kiezen, waarbij de keuze mede afhankelijk is van de aard van het plan.

Heeft het plan niet betrekking op een beleid gedurende een bepaalde termijn, maar vormt het de minder tijdgebonden grondslag voor een beleid gedurende een onbepaalde periode, zoals bij de wegenplannen, de beschermingsplannen en de plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening, dan ligt het voor de hand om naast een eenmalige vaststelling periodieke herziening voor te schrijven. Bij de wegenplannen en de ruimtelijke-ordeningsplannen is deze herzieningstermijn op tien jaar bepaald. Voor de beschermingsplannen ontbreekt een dergelijk herzieningsvoorschrift echter, hetgeen door Crince le Roy [55] terecht — althans in theorie — als een leemte werd aangemerkt. Buiten de plansfeer ligt een dergelijke periodieke herziening minder voor de hand, al komt zij ook daar een enkele maal voor: tot 1937 verplichtte artikel 208 der gemeentewet tot een periodieke „algemene herziening" der gemeentelijke strafverordeningen [56], terwijl de Keurenwet voor waterschapskeuren ook thans nog een tienjaarlijkse herziening voorschrijft [57].

Voor plannen die wel op een bepaalde periode betrekking hebben,

[55] T.a.p., p. 39/40.
[56] Vgl. daaromtrent Mr. J. Oppenheim, Het Nederlandsch gemeenterecht, 5e druk, deel I, Haarlem 1928, p. 370 e.v.
[57] Vgl. D. Kooiman, Waterstaatswetgeving deel I, Sneek 1902, p. 62 en 63.

kan men uiteraard de geldingsduur zonder meer tot die periode beperken, zoals ook de geldingsduur van normen en beschikkingen wel tot een bepaalde tijdsduur beperkt wordt. Zo wordt een beheersplan ingevolge de Natuurbeschermingswet voor ten hoogste drie jaar vastgesteld zonder verplichting om na afloop van deze termijn een nieuw plan vast te stellen, hetgeen ongetwijfeld verband houdt met het bijzondere karakter van dit plan. Continuïteit in de planning wordt op deze wijze echter niet gewaarborgd. Dit laatste is wel het geval indien men het plan periodiek voor een bepaalde periode doet vaststellen. Kiest men bovendien de eerstbedoelde periode korter dan de laatste, dan verkrijgt men de typische planningfiguur van de elkaar overlappende plannen. Deze is thans echter alleen dwingend voorgeschreven voor het scholenplan, dat jaarlijks wordt vastgesteld doch een tijdvak van drie jaar bestrijkt, en voor het in noot 34 bedoelde investeringsplan, waarbij de laatste termijn op ten minste drie jaar is bepaald. Mogelijk is zij tenslotte bij de ontwikkelingsplannen voor universiteiten en hogescholen, die eenmaal in de vier jaar worden vastgesteld en een door de minister te bepalen tijdvak moeten beslaan.

Ik kom hiermee aan een tweede verschijnsel dat typisch is voor de planfiguur en dat ik aan het slot van hoofdstuk II met de term planhiërarchie aanduidde. Ik doelde daarbij op de uit de aard der zaak voortvloeiende relatie van ondergeschiktheid, die tussen plannen van grote en kleine „omvang" bestaat. Indien het hierbij gaat om een relatie tussen lange-termijnplan en korte-termijnplan betreft het een relatie in de tijd, bij de verhouding tussen totaalplan en facetplan zou men kunnen spreken van een functionele hiërarchie en bij de relatie tussen een landelijk plan en een plan voor een beperkt territoir van een territoriale hiërarchie. Bij dit laatste denken we dan aanstonds aan de opbouw van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat en dringt zich tevens een vergelijking op met de verhouding tussen de producten van wetgevers van verschillend niveau. Toch is deze laatste verhouding naar mijn mening van enigszins andere aard dan de hier bedoelde planhiërarchie. De verhouding tussen wet, provinciale en gemeentelijke verordening immers wordt in wezen bepaald door de eis, dat de lagere regeling niet met de hogere in strijd mag zijn. Bij de planhiërarchie gaat het echter niet om een dergelijk negatief geaarde relatie, maar om een zeer positief verband in die zin, dat de plannen van verschillend niveau geheel op elkaar moeten aansluiten volledig met elkaar in overeenstemming moeten zijn en van dezelfde planstructuur doortrokken.

Voorbeelden van een territoriale planhiërarchie vinden we bij de plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening en bij de beschermingsplannen. Wat de eerste betreft memoreer ik, dat de vroegere zeer strakke hiërarchie tussen streekplan en uitbreidingsplan, waarbij ieder uitbreidingsplan binnen een bepaalde termijn aan een totstandgekomen streekplan moest worden „aangepast", thans is vervangen door het veel minder strakke systeem van de zgn. aanwijzingen. Bij de bescher-

mingsplannen doet zich de bijzonderheid voor, dat de gemeentelijke plannen „met inachtneming" van het rijksplan, en de provinciale plannen eveneens met inachtneming van dit rijksplan doch voorts „aan de hand van" de gemeentelijke plannen moeten worden vastgesteld, waaruit de merkwaardige hiërarchische relatie rijksplan-gemeentelijk plan-provinciaal plan kan worden afgeleid.[58]

Van functionele aard zou men de relatie tussen het rijkswegenplan en de secundaire en tertiaire wegenplannen kunnen noemen, terwijl tussen het eerste plan en de laatstgenoemde twee soorten plannen tevens een territoriale relatie bestaat. Deze hiërarchie is echter niet wettelijk vastgelegd.

Duidelijke voorbeelden van een hiërarchie tussen korte- en lange-termijnplannen tenslotte heb ik in onze wetgeving niet kunnen vinden. Een interessante variant hierop is echter gelegen in de reeds besproken overlapping van plannen, met name wanneer aan het plan voor het meest nabije deel van de desbetreffende periode een grotere mate van gedetailleerdheid gegeven zou worden als voor het verderweg gelegen deel van die periode. Verleent men aan het plan voor dit eerste deel dan ook nog een grotere plankracht dan aan de rest van het plan, zoals bij het scholenplan het geval is, dan wordt van de zekerheidscheppende mogelijkheden van het plan een zo goed mogelijk gebruik gemaakt.

De vraag, wanneer de in het voorgaande fragmentarisch aangeduide punten ten behoeve van de doelmatigheid van het planningproces in concreto regeling behoeven, kan uiteraard niet in algemene zin worden beantwoord. Wel mag men aannemen, dat aan institutionalisering en juridificatie van dit proces meer behoefte zal bestaan naarmate in ons bestuurlijk denken plan en planning, vermoedelijk onder de drang der omstandigheden, een belangrijker plaats gaan innemen. Onderwerpen als de planhiërarchie en de periodieke toetsing van het in het plan uitgestippelde beleid aan gewijzigde inzichten en omstandigheden zullen ongetwijfeld meer aandacht behoeven naarmate onze plannen meer-omvattend worden. Daarbij zal tevens gestreefd moeten worden naar het leggen van een duidelijke wettelijke relatie tussen — en ten dele wellicht zelfs naar integratie van — thans nog geheel zelfstandig geregelde „facet-plannen", tussen welke nochtans een voor ieder duidelijke feitelijke relatie bestaat.

Als voorbeelden van een dergelijke — thans niet of zeer fragmentarisch geregelde — relatie noem ik: het verband tussen ruilverkavelingsplannen en plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening; de relatie tussen de ontwikkelingsplannen, financiële schema's en begrotingen van universiteiten en hogescholen en tussen deze en de rijksbegroting; het verband tussen lozingsplannen en bestemmingsplannen; en de relatie tussen de verschillende plannen op het gebied van de wegenzorg — de wettelijke wegenplannen, het zgn. structuurschema hoofdwegennet

[58] Vgl. Crince le Roy, t.a.p., p. 52 en 49.

en de zgn. uitvoeringsprogramma's — waaraan de Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland [59] een uitvoerige passage wijdt.

Vanzelfsprekend kunnen niet steeds alle op een dergelijke wijze met elkaar verband houdende plannen in één wettelijke regeling worden geïntegreerd. Daarvoor lopen zij dikwijls te zeer uiteen in karakter en strekking. Voortdurende bezinning op de mogelijkheid tot het leggen van wettelijke verbindingen en het vermijden van de weg van de minste weerstand lijkt echter noodzakelijk, indien wij een verder afglijden naar een wel zeer onplanmatige „facet-planologie" willen voorkomen. Een stap in de goede richting wordt in dit opzicht reeds gezet met de aankondiging in de genoemde Tweede nota ruimtelijke ordening, dat een wijziging van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening in overweging is waardoor in de toekomst verkeers- en vervoersplannen zullen moeten worden opgesteld „als zelfstandige maar geïntegreerde onderdelen" van gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen. Ik kom daarmee aan het laatste onderwerp van dit hoofdstuk.

Men moet immers niet uit het oog verliezen, dat verschillende van onze huidige plannen slechts een beperkte strekking hebben. Plannen als het scholenplan en de wegenplannen hebben formeel slechts financieel-administratieve betekenis en omspannen bepaald niet het totale complex van handelingen, dat uiteindelijk tot realisering van de geplande scholen en wegen moet leiden. Een begroting machtigt tot het doen van bepaalde uitgaven maar verplicht daartoe niet, en daar waar de werkelijke uitgaven bij de ramingen achter blijven is dit niet zelden het gevolg van een gebrek aan planning op ander dan financieel gebied. En ook het gemeentelijke bestemmingsplan strekt formeel uitsluitend tot wering van ongewenst gebruik van de ruimte [60] en legt aan de planmakende overheid geen plicht tot realisering van de in het plan vervatte bestemmingen op [61], al is het beleid van de gemeentebesturen daarop uiteraard dikwijls wel gericht. Formeel kan men het bestemmingsplan dan ook het best karakteriseren als een plan voor het in de toekomst verlenen en weigeren van bouw- en aanlegvergunningen [62] en niet als een plan voor de daadwerkelijke uitbouw van stad en dorp, waarvoor het ten hoogste de doelstelling bevat maar zeker geen aanduiding van

[59] Den Haag 1966, p. 136 e.v.

[60] Deze strekking gaat echter niet zo ver, dat bebouwing die in strijd is met een goedgekeurd bestemmingsplan doch op grond van een (ten onrechte) door het bevoegd gezag verleende bouwvergunning tot stand is gekomen, zou kunnen worden verwijderd; vgl. het ministeriële antwoord op schriftelijke vragen van het Eerste-Kamerlid De Geer van Oudegein, Aanhangsel Handelingen Eerste Kamer, zitting 1965-1966, nr. 52.
Anderzijds moet de gemeente zelf zich niet alleen onthouden van daden die formeel met een bestemmingsplan in strijd zijn, maar ook van activiteiten die daarmee materieel strijden: Hof Arnhem 2 juni 1964, N. J. 1965/397, waarop kritiek bij Mr. J. W. Scheffer, Waterdichte schotten?, T.v.O. 1966, p. 112.

[61] Vgl. echter H.R. 16 maart 1956, N.J. 266.

[62] Vgl. ook de beschouwingen van Belinfante, t.a.p., p. 7 en 8/9.

al het handelen, dat tot dat doel moet leiden. Men kan zich dan ook afvragen — en de aangekondigde verkeers- en vervoersplannen vormden daartoe slechts een aanleiding — of ten behoeve van de realisering van tal van zaken, die voor het bewoonbaar houden van ons land dringend noodzakelijk zijn, de tijd voor een meer integrale planning zo langzamerhand niet is gekomen. Met deze vraag heb ik de grenzen van het mij toegewezen veld van studie echter ruimschoots overschreden.

VI PLAN EN SAMENLEVING

Ging het in het vorige hoofdstuk vooral om de belangen van de planmaker zelf, thans moet de aandacht gericht worden op de relatie tussen deze planmaker en derden en daarmee op de functie, die het plan in de samenleving kan vervullen. Wij zagen reeds, dat deze functie nauw verband houdt met de omstandigheid, dat het plan *toekomstig* handelen betreft en dat de planmaker, door met dit plan voor toekomstig handelen naar buiten te treden, anderen gelegenheid biedt om dit handelen te beïnvloeden en eigen handelen daarop af te stemmen. Een en ander doet zich intussen ook buiten het gebied van plan en planning herhaaldelijk en in gereglementeerde vorm voor.

Zo zagen we reeds terloops, dat bijvoorbeeld iedere bezwarenprocedure een wettelijk geregelde mogelijkheid tot beïnvloeding van toekomstig overheidshandelen beoogt te bieden, waarbij de openbare-ter-inzagelegging en de persoonlijke aanschrijving twee vormen zijn van met het voorgenomen handelen naar buiten treden. Ook de bij beëindiging van vele contracten in acht te nemen opzegtermijn beoogt de ene partij te dwingen, zijn voorgenomen handelen — de beëindiging van de overeenkomst — aan de wederpartij kenbaar te maken, thans echter niet om deze een mogelijkheid tot beïnvloeding te geven maar om hem gelegenheid te bieden maatregelen te nemen, dat wil zeggen zijn eigen handelen op dat van de opzeggende contractspartner af te stemmen. De waarschuwing die aan de uitoefening van politiedwang vooraf moet gaan is een ander voorbeeld, waarbij de gewaarschuwde in de gelegenheid wordt gesteld zich — alsnog — zodanig te gedragen dat van het voorgenomen handelen kan worden afgezien. Een laatste voorbeeld buiten de plansfeer betreft de melding of kennisgeving van voorgenomen handelen, waartoe de burger soms verplicht is ten einde de overheid gelegenheid te geven, dit handelen met een verbod te treffen. Ik noem de kapmelding uit artikel 2 van de Boswet, de melding van voorgenomen grondaankopen en werken uit artikel 29 van de Wet Nationale Plan en Streekplannen en de vóór 1929 ingevolge artikel 15 der Armenwet vereiste schriftelijke kennisgeving van het voornemen een collecte te houden. Dat ook de vergunning mede eenzelfde functie kan vervullen moge tenslotte blijken uit de omstandigheid, dat vergunning en voorafgaande kennisgeving nogal eens plaats voor elkaar maken: de kapmelding trad in de plaats van de vroegere kapvergunning, de melding van voorgeno-

men werken zal eertijds het veld ruimen voor de aanlegvergunning en de kennisgeving uit de Armenwet is in 1929 vervangen door een collectevergunning.

Met deze collectevergunning kunnen we dan weer tot het plan terugkeren, want hoewel artikel 15 van de Rompwet Instellingen van weldadigheid — zoals het nog van kracht zijnde gedeelte van de vroegere Armenwet thans heet — van geen plan rept, wordt door de Stichting Centraal Archief en Inlichtingenbureau inzake het Inzamelingswezen jaarlijks een zgn. collecteplan opgesteld, dat vele gemeentebesturen volgen en ten aanzien waarvan de Kroon meermalen [63] heeft uitgesproken „dat het, hoewel dit plan geenszins bindend is en slechts de betekenis van een advies heeft, van belang is dat burgemeester en wethouders zich zoveel mogelijk aan het plan houden en daarvan slechts afwijken, indien hiervoor gewichtige redenen aanwezig zijn". Dit plan vervult aldus niet slechts een doelmatigheidsfunctie, maar biedt dank zij het standpunt van de Kroon tevens een — zij het onvolledige — vorm van zekerheid aan belanghebbenden doordat deze niet geheel meer van het vrije goedvinden der gemeentebesturen afhankelijk zijn. Belinfante [64] wijst er met recht op, dat deze laatste functie — en hetzelfde geldt voor het zgn. Loterijplan — nog versterkt zou kunnen worden door het plan een wettelijke status te geven, daartegen beroep open te stellen en het bindende kracht te verlenen. Daardoor immers zou de plankracht van deze plannen worden vergroot en zou het „freies Ermessen" van de overheid op het onderhavige terrein door middel van de planfiguur worden gejuridificeerd op dezelfde wijze als elders reeds door bijvoorbeeld het scholenplan is geschied. En evenzo, aldus Belinfante, zou ook het tot nu toe veelal aanwezige „freies Ermessen" op subsidiegebied gejuridificeerd kunnen worden door daar, waar deze subsidies niet volgens bepaalde normen — dus op grond van een gelijkheidsbeginsel — worden toegekend maar een bepaald subsidiebedrag zo doelmatig en billijk mogelijk over een aantal gegadigden moet worden verdeeld [65], het subsidieplan te introduceren.

In al deze gevallen gaat het intussen om plannen, waarbij de aanvankelijk door het recht gelaten vrije speelruimte volledig zou worden gejuridificeerd: handelen overeenkomstig het plan is dan rechtsplicht en het plan is rechtsfiguur geworden. De plankracht van deze plannen zou dus maximaal en de mogelijkheid tot beïnvloeding van het in het plan

[63] Vgl. o.a. K.B. 15 april 1950, A.B. 1950, p. 678; K.B. 4 maart 1954, A.B. 1954, p. 414; K.B. 8 augustus 1956, A.B. 1956, p. 798.
[64] T.a.p., p. 13.
[65] Men zou hier van de distributiefunctie van het plan kunnen spreken. Deze functie doet zich steeds voor wanneer een beperkte hoeveelheid van iets — met name geld, tijd of grond — over een aantal gegadigden, activiteiten of functies moet worden verdeeld. De samenhang in ruimtelijke plannen, begrotingen, subsidieplannen, loterij- en collecteplannen, leerplannen e.d. wordt geheel of gedeeltelijk door deze distributiefunctie bepaald. In al deze gevallen zal „facetplanologie" i.v.m. de daaruit voortvloeiende bevoorrechting in beginsel te verwerpen zijn.

vervatte handelen ná de vaststelling minimaal zijn. Vooral indien het dan ook nog gaat om plannen waarbij uiteenlopende individuele rechten en belangen rechtstreeks in het geding zijn, is het zaak de beïnvloedingsmogelijkheden vóór de planvaststelling zoveel mogelijk te versterken. Wij zijn daarmee gekomen aan wat men de rechtsbescherming tegen de planmakende overheid zou kunnen noemen.

Aan deze rechtsbescherming wordt in de reeds genoemde Duitse pre-adviezen [66] uitvoerig aandacht geschonken, waarbij de vorm daarvan wordt gekoppeld aan het rechtskarakter — norm of beschikking? — van de onderhavige plannen. Ook Belinfante [67] legt een dergelijk verband en komt daarbij op grond van zijn constatering dat het plan een rechtsfiguur is die tussen norm en beschikking in staat, tot de conclusie dat deze rechtsfiguur omkleed moet worden met een voorprocedure — ter-inzage-legging en bezwarenprocedure — die typerend voor de norm zou zijn en met een beroepsprocedure die typerend is voor de beschikking. Ik heb tegen deze redenering echter op twee punten bezwaar.

In de eerste plaats verschil ik met Belinfante van inzicht omtrent het rechtskarakter van plannen als de onderhavige — waarover in het volgende hoofdstuk meer — en in de tweede plaats geloof ik niet, dat ter-inzage-legging en bezwaren-procedure typerend zijn voor de norm, maar veeleer voor die maatregelen — het zij norm of beschikking — waarvan het betrokken overheidsorgaan niet geacht kan worden uit eigen wetenschap of op grond van reeds eerder door belanghebbenden verstrekte gegevens de volledige draagwijdte te kunnen overzien. Dit zal met name het geval zijn, indien bepaalde bijzondere belangen anders dan in algemene zin bij die maatregel zijn betrokken. Als vrij spaarzaam voorhanden norm-voorbeelden noem ik de Keurenwet [68] en — hoewel het daarbij meer om het horen van belangengroeperingen dan om bezwaren van individuele belanghebbenden gaat [69] — het ontwerp van Wet op de medische hulpmiddelen [70]; als voorbeelden van beschikkingen vermeld ik naast de door Belinfante als uitzondering gekenschetste Hinderwet ook het vermaarde artikel 20 der Wederopbouwwet, de nieuwe Ontgrondingenwet en de reeds eerder genoemde Verordening Waterverontreiniging Utrecht. En ook de onderhavige plannen behoren tot de hier bedoelde categorie. Nu bij deze plannen met rechtskarakter voorts ook een beroepsprocedure voor de hand ligt, kan ik mij, zij het gedeeltelijk

[66] T.a.p., p. 132/137 en p. 163/166.
[67] T.a.p., p. 13/17.
[68] Die overigens niet alleen een ter-inzage-legging en een bezwarenprocedure, maar ook een beroepsprocedure kent.
[69] Vgl. Prof. mr. D. Simons in Geschriften V.A.R. XLIII, p. 13.
[70] Vgl. Prof. mr. J. M. Polak, Het ontwerp van wet op de medische hulpmiddelen en het horen van belanghebbenden, N.J.B. 1966, p. 1128; vgl. ook de in 1967 voor de Nederlandse Juristen-Vereniging uit te brengen pre-adviezen over het horen van belanghebbenden bij de totstandkoming van algemene regelingen.

op andere gronden, met de conclusie van Belinfante dan ook zeer wel verenigen.

Ik merk hierbij nog op, dat het plan een betere beïnvloedingsmogelijkheid biedt dan bij een aantal op zichzelf staande beslissingen met overigens gelijke rechtsbescherming het geval zou zijn, omdat het plan de samenhang in het daarin vervatte handelen toont en daardoor het inzicht in het voorgenomen beleid vergroot. In verband hiermede zal men in de bezwaren- en beroepsprocedure het gehele plan en dus het gehele daarin vervatte beleid moeten kunnen aanvechten [71], waarbij de bescherming van individuele rechten en belangen en de doelmatigheid van het beleid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn zodat het beroep hier wel steeds een duidelijk hybridisch [72] karakter zal dragen.

Bij plannen zonder rechtskarakter ligt een beroepsprocedure minder voor de hand, omdat deze plannen de daarbij eventueel betrokken individuele rechten en belangen niet rechtstreeks aantasten. Dit zou wellicht anders kunnen zijn, indien het plan de grondslag vormt voor incidentele maatregelen die dit wel doen. Een rechtsgang waarin slechts die incidentele maatregelen kunnen worden aangevochten, zou dan wel eens onvoldoende effect kunnen sorteren. Men kan daarbij immers het totale in het plan vervatte beleid niet of minder gemakkelijk in het geding brengen, hetgeen nog sterker spreekt als een deel van het plan reeds is uitgevoerd [73]. Duidelijke voorbeelden hiervan ben ik echter niet tegengekomen.

Anders is het gesteld met de voorprocedure. Deze verdient ook bij plannen zonder rechtskarakter aanbeveling indien het gevallen betreft, die aan het boven geformuleerde criterium voldoen. Als voorbeelden noem ik het streekplan en het gemeentelijk structuurplan. De in de Wet Uitkeringen Wegen en in de Verordening Waterverontreiniging Utrecht voor de wegenplannen c.q. lozingsplannen voorgeschreven algemene ter-inzage-legging met de daaraan verbonden bezwarenprocedure vormen er een illustratie van, dat wij in dit opzicht bepaald niet terughoudend zijn. We moeten hierbij echter niet uit het oog verliezen, dat een voorprocedure als hier bedoeld niet slechts strekt ter bescherming van individuele rechten en belangen, maar ook in algemene zin aan een juiste besluitvorming ten goede komt en dus — evenals het hybridische beroep — een goed bestuur bevordert. Naarmate het accent meer op het

[71] Aldus ook Belinfante, t.a.p., p. 17. Art. 71 van de Wet op het voortgezet onderwijs beperkt het beroep echter uitdrukkelijk tot het onderdeel van het plan, dat de appellant zelf betreft — zulks hoewel het gehele plan wordt gepubliceerd en aan alle belanghebbenden medegedeeld — terwijl bovendien geen beroep tegen de „jaar-indeling" openstaat en ook de beperking van het beroep tot B.A.B.-gronden minder gelukkig lijkt.

[72] Vgl. noot 54.

[73] Vgl. — zij het in enigszins ander verband — Obermayer, t.a.p., p. 164/165, en Prof. dr. E. Forsthoff, t.z.p., p. 183/184, 192 en 202/203.

laatste valt, ligt een actio popularis [74] meer in de rede dan een beperking van het recht van bezwaar maken tot „belanghebbenden".

De door de figuur van het plan geboden mogelijkheid tot beïnvloeding van toekomstig handelen is intussen niet alleen van belang voor de individuele belanghebbende of, ruimer, voor de burger. Naast de mogelijkheid tot het inschakelen van belangengroeperingen in het planningproces — waardoor dit proces niet alleen „democratischer" wordt maar naar alle waarschijnlijkheid ook tot een beter plan leidt — kan ook binnen de overheidssfeer zelf het plan de beïnvloedingsmogelijkheden vergroten. Zo kan men een plan door een vertegenwoordigend lichaam doen vaststellen of aan goedkeuring van hoger gezag onderwerpen in gevallen, waarin dit met het afzonderlijk handelen alleen reeds op praktische gronden onmogelijk zou zijn. Ik noem als voorbeeld opnieuw het streekplan, ten aanzien waarvan te elfder ure [75] — naar mijn mening terecht — besloten werd de bevoegdheid tot vaststelling toch maar bij provinciale staten te laten. En buiten de sfeer van de wettelijke plannen vormen de vele nota's die met graagte in tal van vertegenwoordigende lichamen worden behandeld, een illustratie van de mogelijkheden die hier liggen.

Dat tenslotte anderzijds het plan soms ook beïnvloedingsmogelijkheden kan beperken, blijkt bij het goedkeuringsrecht. Gedeeltelijke goedkeuring van een besluit is naar algemene opvatting [76] in verband met de aard van het goedkeuringsrecht slechts geoorloofd, indien aannemelijk is dat de wilsverklaring van het orgaan dat het besluit nam, ook het gedeeltelijk goedgekeurde besluit dekt. Dit laatste zal bij het plan alleen dan het geval kunnen zijn, indien de samenhang in het plan niet zodanig is dat het daaruit afzonderen van een niet goed te keuren gedeelte het overblijvende deel van het plan wezenlijk aantast. De vraag of gedeeltelijke goedkeuring van een plan geoorloofd is, is dus afhankelijk van de mate van samenhang die in het plan bestaat. Bij de begroting is deze samenhang zeer sterk [77]; voor de gemeentebegroting sluit de wet [78] gedeeltelijke goedkeuring dan ook uit. Bij bestemmingsplannen wordt de

[74] Vgl. Wiarda, t.a.p.
[75] Vgl. Beunke c.s., t.a.p., p. III. 11/12.
[76] Rapport Algemene bepalingen van administratief recht, 2e druk, Haarlem 1959, p. 21 e.v.; Dr. D. van der Wel, Het goedkeuringsrecht, Geschriften V.A.R. XL, p. 62/63.
[77] Van der Pot, Nederlandsch Bestuursrecht 1932, p. 227, betwijfelt in dit verband, of een begroting „als een eenheid moet worden gezien dan wel als een bundel wilsverklaringen, even talrijk als er posten zijn". Crince le Roy, t.a.p., p. 40, stelt zich voor de beschermingsplannen en uitbreidingsplannen terecht — zie hierna hoofdstuk VII — op het laatste standpunt maar ziet over het hoofd, dat tussen deze „wilsverklaringen" een voor de planfiguur typische samenhang bestaat, al stemt zijn conclusie wel weer met die van mij overeen.
[78] Art. 245 gemeentewet.

geoorloofdheid van gedeeltelijke goedkeuring aan de hand van deze samenhang van geval tot geval beoordeeld.[79]

Ik stap hiermee af van de mogelijkheden tot beïnvloeding van toekomstig handelen, voorzover deze in geformaliseerde procedures rondom de planvaststelling tot uitdrukking komen. Zoals ik reeds zei zal bij een aantal plannen een dergelijke beïnvloedingsmogelijkheid na de planvaststelling ook nog aanwezig of voor het eerst aanwezig zijn. Deze mogelijkheid, die groter is naarmate de plankracht geringer is, zal echter in hoofdzaak langs informele wegen geëffectueerd worden en geeft weinig stof voor juridische beschouwingen.

Dit laatste is in het algemeen ook het geval met de door het plan geboden mogelijkheid om eigen handelen op dat van de planmaker af te stemmen. Aan één belangrijk facet hiervan moet ik echter nog kort aandacht schenken. Ik doel op de schade, die in tweeërlei opzicht in verband met deze functie van het plan kan optreden.

Hij die zijn handelen op het toekomstig handelen van de planmaker afstemt, anticipeert op dat handelen. Hij kan daarbij „bedrogen uitkomen" en daardoor schade lijden, welke kans groter is naarmate de plankracht van het plan geringer is. De vraag rijst, of deze schade door de planmaker, die zich in het hier veronderstelde geval immers niet aan zijn plan houdt, vergoed behoort te worden. Ik meen van niet, tenzij handelen overeenkomstig het plan — ook tegenover de benadeelde — plicht is. In dat geval van grote plankracht leidt handelen in strijd met een, dan immers uit een „waarborgnorm" voortvloeiende, eigen rechtsplicht ook ingevolge de jurisprudentie omtrent art. 1401 B.W. tot een schadevergoedingsplicht.[80] Hoewel dit laatste na formele wijziging van het plan niet meer opgaat, zou ik bij de onderhavige plannen ook dan in beginsel een vergoedingsplicht willen aanvaarden, zij het — nu het thans rechtmatig handelen betreft — beperkt tot wat men onevenredige schade pleegt te noemen.[81] Voor het overige gaat het hier, nu het de benadeelde zelf is die geanticipeerd heeft en het plan niet meer dan aanvullende en naar zijn aard onvolledige zekerheid beoogt te bieden, typisch om schade die in de door Vegting [82] ontwikkelde theorie van de risicoverdeling tot de sfeer en dus tot het risico van de individu en niet tot die van de planmakende collectiviteit behoort. Hetgeen uiteraard niet afdoet aan de mogelijkheid, dat de overheid de hierbedoelde anticipatie zou willen bevorderen — bijvoorbeeld omdat het plandoel slechts met medewerking

[79] Vgl. de jurisprdudentie, vermeld in het Rapport Algemene bepalingen, p. 23, en recent: K. B. 21 juni 1966, A. B. 1966, p. 786.

[80] Vgl. het in noot 60 vermelde arrest Hof Arnhem van 2 juni 1964, N.J. 1965/397.

[81] Ook de jurisprudentie terzake van bestemmingsplannen erkent i.v.m. de periodieke herzieningsplicht voor die plannen geen algemeen recht op handhaving van een eenmaal gegeven bestemming; vgl. de uitspraken, vermeld bij Mr. J. F. Jansen, Woningwetjurisprudentie I (1955) en II (1958), Den Haag, p. 70 resp. 97.

[82] Prof. mr. W. G. Vegting, pre-advies voor de Nederlandse Juristen-Vereniging 1955.

van particulieren bereikt kan worden — en in verband daarmede het bedoelde risico vrijwillig en niet uit rechtmatigheids- maar uit doelmatigheidsoverwegingen op zich zou nemen.

Moeilijker ligt het met de tweede vorm van planschade. Deze kan zich steeds daar voordoen, waar het in het plan vervatte — ik neem aan: rechtmatige — overheidshandelen zelf te zijner tijd schade zal veroorzaken. Op de algemene vraag, wanneer deze schade vergoed behoort te worden, ga ik hier uiteraard niet in.[83] Aannemende dat dit het geval is rijst echter de typische planvraag, of ook de schade die veroorzaakt wordt door het naar buiten treden met *toekomstig* schadeveroorzakend handelen [84], vergoed behoort te worden. Men zou geneigd zijn deze vraag ontkennend te beantwoorden, omdat deze schade niet schijnt te voldoen aan het meestal [85] voor vergoeding gestelde vereiste, dat zij zeker en werkelijk (en niet alleen mogelijk) en van een blijvend karakter is. Het is immers mogelijk, dat tenslotte niet overeenkomstig het plan gehandeld wordt en de verwachte schade uitblijft. Dit geldt zelfs bij plannen met maximale plankracht, omdat formele wijziging wel steeds mogelijk zal zijn. Deze schijn bedriegt echter, indien de (potentieel) benadeelde zijn rechten of belangen vóór het feitelijk handelen aan een derde overdraagt en de daarbij te bedingen contraprestatie door de verwachte schade ongunstig beïnvloed wordt. Voor deze benadeelde is de schade wel degelijk zeker, werkelijk, voelbaar en van blijvend karakter. Ik meen dan ook dat deze schade, indien zij ook overigens aan de te stellen vereisten voldoet, voor vergoeding in aanmerking behoort te komen en acht de vraag, of het plan de rechten van de burger al dan niet rechtstreeks beïnvloedt, daarbij niet relevant.[86] Wel erken ik het bezwaar, dat de overheid aldus tot meer schadevergoeding gehouden kan zijn dan strikt noodzakelijk is. Dit bezwaar — dat overigens bij de regeling ter vergoeding van schade bij bestemmingsplannen, zij het in zo beperkt mogelijke mate, aanvaard wordt — zou slechts worden opgeheven door het creëren van een mogelijkheid om voor het geval dat de verwachte schade tenslotte uitblijft of beperkt wordt, het daaruit voortvloeiende en aan de rechtsopvolger van de aanvankelijk benadeelde toevallende voordeel weer in de overheidskas te doen terugvloeien, hetgeen even-

[83] Vgl. daaromtrent het reeds genoemde pre-advies van Vegting en dat van zijn mede-pre-adviseur, Jhr. mr. J. H. de Brauw.

[84] Ik ga voorbij aan de omstandigheid, dat juist dit naar buiten treden ook mogelijkheden kan bieden voor vormen van anticipatie, die de t.z.t. te ondervinden schade kunnen voorkomen of beperken; vgl. Vegting, t.a.p., p. 35/36.

[85] Vgl. het Rapport van de commissie inzake schadevergoedingsverordeningen, Publikatie nr. LXVI van het Ned. Inst. voor Volkshuisvesting en Stedebouw, Alphen a/d Rijn 1964, p. 8/9.

[86] De omstandigheid dat het streekplan-nieuwe-stijl de burger niet bindt, werd naast het globale karakter en de veranderlijkheid van dit plan bij de behandeling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aangevoerd als argument tegen het invoeren van een regeling ter vergoeding van streekplanschade. Vgl. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1960-1961, p. 4166 e.v., en ook Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, zitting 1962-1963, nr. 5455-8, p. 3.

eens alleszins te verdedigen zou zijn. Aldus zou men een egalisatie van achtereenvolgens optredende schade en baat met de overheid als bemiddelaarster verkrijgen, zoals ook een egalisatie van naast elkaar in ruimtelijk verband optredende schade en baat wel op goede gronden verdedigd is.[87] De praktische moeilijkheden die bij een en ander rijzen, onderschat ik echter niet. Intussen zijn de in het vorenstaande vervatte, zeer summiere, beschouwingen voorshands in hoofdzaak van theoretische aard. Afgezien van de plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening en in zekere zin ook de ruilverkaveling, waarbij op geheel eigen wijze een verrekening van baten en lasten plaats vindt, heeft men bij de tot nu toe gejuridificeerde plannen aan een wettelijke regeling van de schadevergoeding geen behoefte gehad, omdat van schadeveroorzakend handelen daarbij niet of althans niet duidelijk sprake is.

VII HET RECHT IN HET PLAN

Het plan in het openbaar bestuur vormt een zeer heterogeen verschijnsel, ook en vooral indien wij dit verschijnsel door een juridische bril bezien. Sommige plannen zijn duidelijk gericht op het teweegbrengen van rechtsgevolgen, andere veroorzaken slechts secundaire rechtsgevolgen en weer andere hebben in het geheel geen rechtsgevolgen. In dit hoofdstuk zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan deze rechtsgevolgen en aan de vragen die in verband daarmee rijzen.

Steenbeek [88] — bij wiens beschouwingen ik mij graag aansluit — maakt een scherp onderscheid tussen rechtshandeling en rechtsgevolg en waarschuwt voorts [89] tegen vereenzelviging van de rechtshandeling — het verklaren van de (op het teweegbrengen van rechtsgevolgen gerichte) wil — met het stuk, waarin het desbetreffende wilsbesluit is geregistreerd. Toegepast op het plan betekent dit, dat het plan het stuk is waarin de wilsverklaring wordt vastgelegd, en dat de vaststelling van het plan moet worden aangemerkt als de rechtshandeling, aannemende dat met deze vaststelling wordt beoogd rechtsgevolgen in het leven te roepen.[90] Dit laatste is intussen bij het plan niet steeds het geval.

In de eerste plaats zijn er plannen die in het geheel geen rechtsgevolgen hebben, zoals de ontwikkelingsplannen voor universiteiten en hogescholen en de gemeentelijke structuurplannen. In de tweede plaats zijn

[87] Vgl. Vegting, t.a.p., p. 56/60 en 30, en het rapport Schade en Baat, publikatie nr. LV van het Ned. Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, Alphen a/d Rijn 1950.

[88] J. G. Steenbeek, Rechtshandeling en rechtsgevolg in het staats- en administratiefrecht, ac. prfs., Assen 1958.

[89] T.a.p., p. 25 e.v.

[90] Strikt genomen — want wie zich bij Steenbeek aansluit moet op zijn tellen passen — moeten we dus niet spreken van de rechtsgevolgen van het plan, maar van de rechtsgevolgen van de planvaststelling. Waar ik ter wille van de leesbaarheid desondanks de eerstbedoelde terminologie gebruik, mag hij die daaraan behoefte heeft de laatstbedoelde substitueren.

er plannen die wel rechtsgevolgen hebben, maar waarbij men kan betwijfelen of deze rechtsgevolgen expresselijk — de term is van Steenbeek [91] — in het leven worden geroepen. Ik noem de vaststelling van het rijksplan bescherming bevolking, die er toe leidt dat bij de vaststelling van gemeentelijke beschermingsplannen dit rijksplan in acht genomen moet worden.[92] De vaststelling van een streekplan heeft tot rechtsgevolg, dat gedeputeerde staten op de grondslag van dat plan aanwijzingen aan de gemeenten kunnen geven omtrent de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen. En de vaststelling van een verbeteringsplan op het gebied van de waterbeheersing als in hoofdstuk IV bedoeld heeft tot gevolg, dat het waterschap verplicht is de in dat plan vervatte werken uit te voeren.

Bovendien zal, zoals ik in de aanvang van hoofdstuk V reeds opmerkte, bij iedere planvaststelling de doelmatigheidsfunctie van het plan althans mede een rol spelen. Dit betekent, dat de bedoelingen van de planvaststeller zich nimmer uitsluitend richten op het brengen van wijziging in de wereld van het recht, maar steeds ook op het verschaffen van een grondslag voor toekomstig beleid. De planvaststelling is dus nimmer een rechtshandeling „pur sang". Voordat ik nader inga op de vraag welk karakter deze rechtshandeling — indien en voorzover aanwezig — draagt, wil ik daarom eerst trachten de vraag te beantwoorden welke kwalificatie we kunnen hechten aan de planvaststelling, indien of voorzover deze géén rechtshandeling is.

Men kan de bestuurshandelingen van de overheid onderscheiden [93] in materiële daden of feitelijke handelingen, die in de materiële wereld een feitelijke verandering teweegbrengen, en rechtshandelingen, die gericht zijn op een wijziging in de wereld van het recht. In beide gevallen zal het betrokken overheidsorgaan een tot de handeling strekkend besluit moeten nemen, met dit verschil evenwel, dat bij de rechtshandeling besluit (wilsverklaring) en handeling samenvallen, en dat bij de materiële daden het besluit doorgaans aan de feitelijke handeling vooraf gaat. Ook bij de planvaststelling is sprake van een besluit of wilsverklaring. Toch kunnen we de planvaststelling niet in een der genoemde categorieën indelen, omdat we tot nu toe slechts gesproken hebben van (besluiten tot) werkelijk handelen — het zij feitelijk handelen of rechtshandelen — terwijl het bij de planvaststelling, voorzover geen rechtshandeling zijnde, gaat om een besluit of wilsverklaring die gericht is op *toekomstig* feite-

[91] T.a.p., p. 9.
[92] Crince le Roy, t.a.p., p. 27, neigt er toe, het rijksplan i.v.m. het hierbedoelde rechtsgevolg aan te merken als een ministeriële verordening. Dit gaat mij, zoals uit het navolgende nog zal blijken, veel te ver. Crince le Roy constateert trouwens zelf, dat het plan geen algemeen bindende regels behelst en slechts een „plan" is.
[93] Vgl. bijv. Prof. mr. C. W. van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, 7e druk, bewerkt m.m.v. Mr. A. M. Donner, Zwolle 1962, p. 380/381 en Mr. D. van der Wel, Administratiefrechtelijke nulliteiten, Arnhem 1951, p. 1.

lijk of rechtshandelen. Ook hier treedt het toekomstelement dus naar voren.[94]

Een andere en meer-omvattende indeling wordt op het voetspoor van o.a. Van Apeldoorn en Meijers gehanteerd door Steenbeek.[95] Deze kenschetst het door hem gehanteerde begrip rechtshandeling als een species van het genus rechtsfeit en merkt verder op, dat niet iedere handeling rechtshandeling is, zo min als ieder feit rechtsfeit is. De feiten in enge zin, dus de niet-handelingen, kan men per definitie onderverdelen in rechtsfeiten en rechtens irrelevante feiten. Niet alle rechtens relevante handelingen zijn echter rechtshandelingen. Dit laatste is slechts het geval, voorzover de rechtsgevolgen werden beoogd. Men zal de categorie handelingen dus moeten onderverdelen in drieën: rechtshandelingen, andere rechtens relevante handelingen en rechtens irrelevante handelingen. De vaststelling van een plan zonder rechtsgevolgen, zoals het gemeentelijk structuurplan, zal tot de laatste categorie gerekend moeten worden, de vaststelling van een plan met rechtsgevolgen al naar gelang de interpretatie van de verklaarde wil in een der eerstgenoemde twee categorieën. Over deze interpretatie kan men, zoals gezegd, in een aantal gevallen van mening verschillen.[96] Een discussie daarover lijkt echter weinig vruchtbaar.

In hoofdstuk II heb ik met enige nadruk naar voren gebracht, dat het bij het plan steeds gaat om een samengesteld handelen en dat tussen de onderdelen daarvan een duidelijke samenhang bestaat. Ik heb dit gedaan, omdat bij „doorlichting" van een aantal plannen een inwendige rechtsstructuur, bestaande uit een aantal samenhangende juridische relaties, aanwezig blijkt te zijn, die ten nauwste verband houdt met de bedoelde samengesteldheid van het plan-handelen en parallel aan de in het plan aanwezige plantechnische samenhang verloopt. Aan het rechtskarakter van deze plannen wil ik thans aandacht schenken. Daarbij rijst dan eindelijk de vraag: norm of beschikking?[97]

Over het onderscheid tussen deze twee rechtsfiguren is reeds veel geschreven, waarbij geconstateerd is dat de grens tussen beide steeds vager wordt en waarbij de neiging tot het aanvaarden van meng- en tus-

[94] Dit is op dezelfde wijze het geval bij de in tal van procedures voorgeschreven vaststelling van ontwerp-besluiten, al is daar het te verwachten tijdsverloop tussen het voornemen om te handelen en het handelen zelf doorgaans van meer beperkte duur.

[95] T.a.p., i.h.b. p. 14 en 17.

[96] De door Steenbeek, t.a.p., p. 17, geuite veronderstelling, dat in het publiekrecht i.v.m. de daar veelal voorkomende strikte vormvoorschriften de rechtshandeling meestal wel als zodanig herkenbaar zal zijn, lijkt mij althans voor de planfiguur niet op te gaan.

[97] Aanvaardt men het onderscheid van Steenbeek tussen rechtshandeling en rechtsgevolg, dan is deze nevenschikking strikt genomen niet juist: de norm is het resultaat van een rechtshandeling, dus rechtsgevolg, de beschikking is de rechtshandeling zelf. Ook hier zal ik ter wille van de leesbaarheid echter het spraakgebruik volgen en ook het rechtsgevolg van de beschikking als beschikking aanduiden.

senvormen duidelijk toeneemt.[98] Deze tendens heeft haar invloed op het oordeel omtrent het rechtskarakter van het plan niet gemist: terwijl o.a. Donner [99], Vegting [100] en Van der Wel [101] het uitbreidingsplan nog als beschikking kwalificeerden, spreken Wessel [102], Imboden [103] en laatstelijk Belinfante [104] — de laatste ten aanzien van het plan in het algemeen — van een rechtsfiguur sui generis. Wat moeten we hiervan denken?

De norm in meest zuivere vorm kan omschreven worden als een algemene *en* abstracte regel, dat wil zeggen als een regel die gericht is tot een onbepaalde en tevoren onbepaalbare kring van personen en betrekking heeft op een onbepaald en tevoren onbepaalbaar aantal gevallen. De beschikking daarentegen kan gekenschetst worden als een toepassing van de algemene regel op het bijzondere, dat wil in meest zuivere vorm zeggen: individueel *en* concreet bepaalde, geval. Het onderscheid in meest extreme vorm is dus tweeledig en komt tot uitdrukking in de tegenstellingen algemeen-individueel en abstract-concreet. Hierbij rijst allereerst de vraag naar de grens tussen algemeen en individueel, onderscheidenlijk tussen abstract en concreet. En in de tweede plaats rijst de vraag, hoe het oordeel moet luiden over de rechtsfiguur die naar het ene criterium tot de normen en volgens het andere criterium tot de beschikkingen gerekend moet worden. Ik ga op deze vragen in het algemeen echter niet in, omdat voor ons onderwerp slechts van belang zal blijken te zijn, hoe geoordeeld moet worden over de algemeen-concrete rechtsfiguur, zoals de bestemming tot openbare weg, de uitvaardiging van een wacht- of stopverbod, of de aanwijzing van een vereniging of stichting als gerechtigd om een bijzondere universiteit of hogeschool in stand te houden, die bevoegd is om graden en hoedanigheden met effectus civilis te verlenen. Deze rechtsfiguren nu worden bij ons doorgaans [105] als beschikkingen aangeduid, hetgeen mij niet alleen dogma-

[98] Vgl. de in 1960 voor onze vereniging door Donner en Samkalden uitgebrachte pre-adviezen over het onderwerp: Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied? Geschriften V.A.R. XLII; vgl. voor ons onderwerp in het bijzonder p. 24, 27 en 52/58.

[99] Nederlands Bestuursrecht, deel I, uitgave 1953, p. 217, gehandhaafd in uitgave 1962, p. 243.

[100] Het algemeen Nederlands administratiefrecht, deel I, Alphen a/d Rijn 1954, p. 224 en 329.

[101] Administratiefrechtelijke nulliteiten, p. 7.

[102] Mr. J. Wessel, Het uitbreidingsplan, een rechtsfiguur sui generis, Ned. Juristenblad 1960, p. 977 e.v.; vgl. ook M. J. van Rossum du Chattel, Het uitbreidingsplan, wettelijk voorschrift of beschikking, Weekblad Ned. Bond van Gemeente-ambtenaren 1964, p. 473 e.v.

[103] T.a.p., p. 114 en 123.

[104] T.a.p., p. 14/15.

[105] Vgl. o.a. Donner, Ned. Bestuursrecht, deel I, uitgave 1962, p. 241/243; Vegting, Het algemeen Nederlands administratiefrecht, p. 226.

tisch verantwoord lijkt maar ook, naar Steenbeek [106] duidelijk uiteen heeft gezet, noodzakelijk is indien men aan het dogmatisch onderscheid verantwoorde praktische consequenties op het stuk van de rechtsbescherming wil verbinden.[107] De hier bedoelde beschikkingen kunnen voorts worden aangeduid als statusbeschikkingen [108], waarbij in de gegeven voorbeelden aan een object of organisatie een bepaalde status wordt toegekend, die ertoe leidt dat zekere algemene regels op dit object of deze organisatie van toepassing worden.

Aanvaardt men de zojuist genoemde rechtsfiguren als beschikkingen, dan dient men zulks ook te doen met de bestemming van een stuk grond tot grond, die slechts op een bepaalde wijze bebouwd of gebruikt mag worden. En a fortiori moet men zulks doen met de aanwijzing van een school als voor bekostiging in aanmerking komende, met de aanwijzing van een weg als weg waarvan het onderhoud naar bepaalde normen voor vergoeding in aanmerking komt, en met de machtiging tot het doen van bepaalde uitgaven. Het gaat hierbij immers om rechtsfiguren die niet alleen concreet, maar ook individueel bepaald zijn. In de gegeven voorbeelden toch heeft de aanwijzing van de school slechts rechtsgevolgen voor degene die de school wil stichten, de aanwijzing van de weg voor de onderhoudsplichtige van die weg [109] en de machtiging tot het doen van uitgaven voor degene die de uitgaven zal doen.

Keren wij thans terug tot het plan. Het zal duidelijk zijn, dat ik de laatstgenoemde voorbeelden heb gekozen in verband met de achtereenvolgens in het bestemmingsplan, het scholenplan, de wegenplannen en de begroting geregelde materie. Aanvaardt men het vorenstaande, dan zal men de in deze plannen aanwezige rechtsstructuur kunnen beschouwen als een bundel samenhangende rechtsverhoudingen met beschikking-karakter. Ter bepaling van het rechtskarakter van plannen als de onderhavige dient dan nog slechts de vraag beantwoord te worden, of deze bundeling en samenhang het karakter van de onderhavige rechtsfiguur wijzigt. Ik meen van niet. Weliswaar bestrijkt het plan aldus niet

[106] Dr. J. G. Steenbeek, Het beroep tegen administratieve beschikkingen, Den Haag z. j., p. 64 e.v.

[107] Dat Steenbeek bij de interpretatie van de Wet-B.A.B. nog een stap verder wil gaan dan dogmatisch noodzakelijk of wellicht zelfs geoorloofd is, doet hierbij niet ter zake.

[108] Vgl. Donner, t.a.p. p. 246; Vegting, Het algemeen Nederlands administratiefrecht, p. 224 en 329; V. d. Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, p. 384.

[109] Een enkele maal heeft de status die via het plan aan bepaalde objecten wordt toegekend een wijdere strekking dan voortvloeit uit de regeling, waarop dat plan steunt. Vgl. voor het rijkswegenplan bijv. art. 1 van de Verkeerswet tegen lintbebouwing en de Wet van 4 november 1932, Stbl. 552, en voor het secundaire wegenplan de artt. 8 en 9 van het Provinciaal Wegenreglement Utrecht (Prov. blad van Utrecht, nr. 85 van 1955), bevattende verbodsbepalingen betreffende het bouwen langs secundaire wegen. Door deze laatste bepalingen krijgt de hierbedoelde statusverlening naast een individuele mede een algemene strekking.

één concreet geval, maar een gehele reeks gevallen, hetgeen een ogenblik doet denken aan de algemene regel, maar dit doet niet af aan het wezenlijke verschil, dat bij het plan alle gevallen *concreet* bepaald zijn, hetgeen bij de norm nu juist niet het geval is, en dat bij de norm, in tegenstelling tot het plan, alle gevallen *gelijk* [110] behandeld worden.

Ik zou derhalve de vaststelling van het plan als een beschikking willen kenschetsen.[111] Wessel daarentegen schijnt het beschikkingskarakter van het uitbreidingsplan niet te erkennen, omdat hij ook de samenstellende delen daarvan niet als zuivere beschikking aanvaardt. Sprekende over de rooilijn acht hij „een aantoonbaar onderscheid met de beschikking" gelegen in de omstandigheid, dat het hier een „regel" betreft die bedoeld is als deel van de rechtsorde voor onbepaalde tijd geldig te zijn.[112] Hiermede komt hij echter zonder duidelijke motivering tot een geheel nieuw criterium voor het beschikking-begrip, dat ook op ander terrein tot verstrekkende consequenties zou moeten leiden.

Imboden staat heel dicht bij mijn opvattingen, wanneer hij het gelijkheidsbeginsel typerend acht voor de norm, terwijl hij het plan, omdat daarin het gelijkheidsbeginsel ontbreekt, typeert als „Summierung von Einzelverfügungen". Zijn opvatting dat het plan tussen norm en beschikking instaat, is dan ook uitsluitend gebaseerd op de constatering dat tussen deze Einzelverfügungen een planmatige samenhang bestaat, hetgeen mij een onvoldoende motivering lijkt.[113]

Belinfante doelt ook op deze samenhang indien hij er op wijst, dat men niet naar willekeur de verhouding van één der betrokkenen tot de overheid kan wijzigen zonder daarmee tevens te raken aan de belangen van een (of meer) der andere betrokkenen. Dit laatste is op zichzelf dikwijls juist, maar ik stel daar tegenover, dat individuele wijziging „naar willekeur" bij het plan — zij het dikwijls niet zonder repercussies voor anderen — mogelijk is, terwijl dit bij de norm in verband met het gelijkheidsbeginsel juist principieel is uitgesloten. De door Belinfante vervolgens aangevoerde overeenkomst tussen plan en „concrete norm" (het wacht-

[110] Vgl. omtrent het gelijkheidsbeginsel in dit verband ook Prof. mr. A. M. Donner in Geschriften V.A.R. XLIII, p. 40, en Steenbeek, Het beroep tegen administratieve beschikkingen, p. 64/65 en 76/77.

[111] Opmerking verdient nog, dat vrijwel alle definities van het begrip beschikking (vgl. het overzicht, opgenomen in het Rapport Algemene Bepalingen) spreken van een rechtshandeling, gericht op een bepaald, bijzonder of concreet geval — enkelvoud dus — hetgeen aan mijn conclusie strikt genomen in de weg zou staan. Slechts de definitie van de Commissie Algemene Bepalingen zelf sprak aanvankelijk van „voor een concreet geval *of voor concrete gevallen*". De gecursiveerde woorden werden later echter bij wijze van vereenvoudiging uit taalkundig oogpunt geschrapt (Geschriften V.A.R. XXXIII, p. 31).

[112] T.a.p., p. 981.

[113] Vgl. Imboden, t.a.p., p. 123/124; als ik: Prof. dr. W. Merk, t.z.p., p. 178; in dezelfde geest als Imboden: Prof. dr. O. Bachof, t.z.p., p. 192/193, die er op wijst dat ook hier het geheel meer is dan de som der delen. Ik ontken dit laatste niet, maar betwist dat dit meerdere — de samenhang — van invloed zou zijn op het rechtskarakter.

verbod) erken ik, maar men moet in beide gevallen wel onderscheiden tussen de eigenlijke norm en de beschikking, waarbij die norm op een bepaald object van toepassing wordt verklaard.[114] Bij het plan is dit onderscheid meestentijds ook feitelijk aanwezig. Slechts bij de bestemmingsplannen treedt dikwijls een vermenging op omdat meestal de gebruiks- en bestemmingsvoorschriften — de normen — in feite deel van het plan uitmaken, terwijl ik alleen de kaart als plan in eigenlijke zin, dus als bundel beschikkingen zou willen aanmerken.[115] Het door Belinfante aangevoerde argument, dat het plan geen zuivere beschikking zou zijn omdat een belanghebbende geïnteresseerd kan zijn in voorschriften die zich niet tot hem maar tot een ander richten, aanvaard ik evenmin. Deze omstandigheid doet zich immers niet alleen bij de planfiguur voor, maar ook bij tal van enkelvoudige beschikkingen zoals een Hinderwet-, ontgrondings- en vuilwaterlozingsvergunning.

Ik handhaaf derhalve mijn conclusie, dat de onderhavige plannen — of beter: de vaststelling daarvan — als beschikking moeten worden aangemerkt. Dit geldt blijkens het vorenstaande voor het bestemmingsplan [116], de wegenplannen, het scholenplan en de verschillende begrotingen [117]. Het zou bijvoorbeeld ook het geval zijn bij gejuridificeerde collecte-, loterij- en subsidieplannen. In al deze gevallen mag men naar mijn oordeel tevens aannemen, dat de wil van het betrokken overheidsorgaan bij de planvaststelling mede op het teweegbrengen van de bedoelde rechtsgevolgen is gericht, zodat hier inderdaad van een rechtshandeling gesproken mag worden.

Enige twijfel tenslotte zou kunnen rijzen bij de plannen van wegen en waterlopen en de landschapsplannen op grond van de ruilverkavelingswet en bij de beheersplannen ingevolge de Natuurbeschermingswet. Ook in deze plannen zou men een inwendige rechtsstructuur aanwezig

[114] Vgl. H.R. 4 maart 1958, N.J. 300: een besluit waarbij een wachtverbod wordt ingesteld is een beschikking, die nader aanwijst waar ter plaatse de in de wettelijke regeling — het Wegenverkeersreglement — vervatte voorschriften zullen gelden. Vgl. ook Imboden, t.a.p., p. 124/125.

[115] Mij is één gemeente bekend, waar men destijds algemeen geldende bebouwingsvoorschriften had vastgesteld die op alle uitbreidingsplannen van die gemeente fragmentarisch — al naar gelang de in een plan voorkomende bestemmingen — van toepassing waren. Men heeft dit systeem echter i.v.m. praktische bezwaren moeten laten varen.

[116] Wessel, t.a.p., meende in H.R. 16 maart 1956, N. J. 266, te kunnen lezen, dat de Hoge Raad het uitbreidingsplan als een algemeen verbindend voorschrift zou hebben gekarakteriseerd. Anders echter de Adv.-Gen. Bakhoven in zijn conclusie in de zaak, die leidde tot H.R. 22 mei 1963, A.B. 1964, p. 145. Vgl. hieromtrent ook Van Rossum du Chattel in zijn artikel, vermeld in noot 102.

[117] Bij de begroting doet zich de bijzonderheid voor, dat de rechtsstructuur alleen verband houdt met de uitgavenkant van de begroting, terwijl de plantechnische samenhang juist ook in de relatie tussen inkomsten en uitgaven tot uitdrukking komt. Bij sommige waterschaps-begrotingen heeft ook een inkomstenraming juridische betekenis, in zoverre daardoor het te heffen bedrag aan omslag per ha wordt bepaald. Dit heeft met de hier bedoelde rechtsstructuur echter weinig te maken.

kunnen achten, bestaande uit een bundel gedoogplichten onderscheidenlijk een bundel vergunningen tot het verrichten van beheersdaden. De moeilijkheid schuilt hier in de omstandigheid, dat deze gedoogplichten c.q. beheershandelingen in het plan niet expliciet omschreven zijn, doch daaruit slechts bij wijze van interpretatie zijn af te leiden. Een ernstig bezwaar zie ik hierin evenwel niet. Ik neig dan ook tot de conclusie, dat ook hier het recht zijn intrede in het plan heeft gedaan.

VIII SAMENVATTING

De hoofdzaken van het voorgaande kunnen als volgt worden samengevat.

1. Het begrip „plan" is in de eerste plaats een a-juridisch begrip, dat omschreven kan worden als: een beschrijving van toekomstig samengesteld handelen, dat gericht is op het bereiken van een tevoren bepaald doel en waarvan de onderdelen onderling samenhangen en op elkaar zijn afgestemd. Vooral het op-de-toekomst-gericht-zijn van het plan en de in ieder plan aanwezige samenhang hebben betekenis als uitgangspunt voor nadere beschouwingen omtrent de relaties tussen plan en recht (hoofdstuk II).
2. Een relatie tussen plan en recht bestaat in de eerste plaats, indien het recht regels omtrent plan en planning bevat ter wille van de primaire functie van het plan: het bieden van een grondslag voor een doelmatig beleid (hoofdstuk III).
3. Een tweetal nauw met elkaar samenhangende maatschappelijke functies van het plan treedt naar voren indien wij ons realiseren, dat de planmaker die met zijn plan naar buiten treedt, derden de mogelijkheid biedt om op het in het plan vervatte toekomstig handelen van de planmaker invloed uit te oefenen en om eigen toekomstig handelen op dat van de planmaker af te stemmen. Beide mogelijkheden zijn, zij het in tegengeselde zin, afhankelijk van wat de plankracht van het plan werd genoemd. Deze plankracht is bepalend voor de vraag, in hoe verre waarschijnlijk is dat inderdaad overeenkomstig het plan gehandeld zal worden (hoofdstuk III).
4. Door de zojuist bedoelde mogelijkheid tot het afstemmen van eigen handelen op dat van de planmaker biedt het plan naast de door het recht geboden zekerheid een aanvullende zekerheid, met name op het terrein dat werd aangeduid als de door het recht gelaten vrije speelruimte. Soms echter beïnvloedt het plan de grenzen van deze vrije speelruimte, hetzij door verruiming daarvan, hetzij door juridificatie van (een deel van) die speelruimte. Het plan brengt dan wijziging in de bestaande rechtssituatie, het heeft rechtskarakter gekregen en het recht heeft zijn intrede in het plan gedaan (hoofdstuk III).
5. De vraag, wanneer het recht zich met plan en planning dient in te laten in verband met de doelmatigheidsfunctie van het plan, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Vooral de periodieke herziening van

het plan, de hiërarchische verhouding tussen plannen van verschillende omvang en de daarmee verband houdende overlapping van plannen in de tijd vormen daarbij onderwerpen, die typisch zijn voor de planfiguur. Daarnaast zal aandacht besteed moeten worden aan het leggen van wettelijke relaties tussen plannen, die wel verband met elkaar houden doch thans nog als geheel zelfstandige rechtsfiguren geregeld zijn. Tenslotte dient niet uit het oog te worden verloren, dat de thans in ons recht geregelde plannen doorgaans een slechts zeer beperkte strekking hebben en telkens niet meer dan een enkel facet van overheidshandelen bestrijken (hoofdstuk V).

6. Het naar buiten treden met toekomstig handelen ten einde derden de gelegenheid te bieden, op dat handelen invloed uit te oefenen of eigen handelen daarop af te stemmen, komt ook buiten de planfiguur herhaaldelijk en in gereglementeerde vorm voor. Het plan biedt echter een bijzondere beïnvloedingsmogelijkheid, omdat het de samenhang in het daarin vervatte handelen toont en daardoor inzicht in het gehele voorgenomen beleid biedt. Deze beïnvloedingsmogelijkheid is niet alleen in de verhouding tussen overheid en burger, maar ook binnen de overheidssfeer zelf van betekenis (hoofdstuk VI).

7. De vraag van de rechtsbescherming moet bij het plan van geval tot geval worden beoordeeld. Bij plannen met rechtskarakter is een gecombineerde bezwaren- en beroepsprocedure doorgaans gewenst. Bij plannen zonder rechtskarakter ligt een beroepsprocedure meestal minder voor de hand. Een bezwarenprocedure zal echter ook daar aanbeveling verdienen in alle gevallen, waarin het betrokken overheidsorgaan niet geacht kan worden uit eigen wetenschap de volledige draagwijdte van het in het plan vervatte handelen te kunnen overzien (hoofdstuk VI).

8. Indien de planmaker niet overeenkomstig zijn plan handelt en daaruit voor derden schade voortvloeit, behoeft deze schade niet door de planmaker vergoed te worden, tenzij handelen overeenkomstig het plan ook tegenover die derden plicht was (hoofdstuk VI).

9. Indien reeds het naar buiten treden met toekomstig schadeveroorzakend handelen reële schade veroorzaakt, zou deze schade door de planmaker vergoed moeten worden indien ook de schade die te zijner tijd door het handelen zelf veroorzaakt zal worden voor vergoeding in aanmerking zou komen (hoofdstuk VI).

10. Indien met de vaststelling van een plan beoogd wordt rechtsgevolgen in het leven te roepen, is die vaststelling een rechtshandeling. Is dit niet het geval maar vloeien uit het plan wel secundaire rechtsgevolgen voort, dan moet de planvaststelling gekwalificeerd worden als een rechtens relevante handeling, niet zijnde een rechtshandeling. In alle andere gevallen is sprake van een rechtens irrelevante handeling (hoofdstuk VII).

11. In een aantal gevallen blijkt bij „doorlichting" van het plan een inwendige rechtsstructuur, bestaande uit een aantal samenhangende juri-

dische relaties, aanwezig te zijn, die ten nauwste verband houdt met de samengesteldheid van het plan-handelen en parallel aan de in het plan aanwezige plan-technische samenhang verloopt. Kent men aan deze individuele juridische relaties op grond van hun betrokkenheid op het concrete geval een beschikking-karakter toe, dan dient ook het plan zelf — of beter: de vaststelling van het plan — als een beschikking te worden aangemerkt (hoofdstuk VII).

GESCHRIFTEN VAN DE V.A.R.

X Administratieve rechtspraak op economisch terrein.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. E. Bloembergen en Mr. H. E. R. E. A. Frank voor de alg. verg. op 29 maart 1946 *f* 1.50

XI Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen.
Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen . . . . . „ 0.50

XVII Het administratief recht in de grondwet.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr. D. Simons voor de algem. verg. op 13 mei 1949 „ 1.—

XIX Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. S. O. van Poelje en Prof. Mr. C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr. F. de Visschere voor de algem. verg. op 19 mei 1950 . . . . . „ 2.90

XXII De voorwaardelijke beschikking.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. H. Fortuin en Mr. A. J. Hagen voor de algem. verg. op 18 mei 1951 . . . . „ 1.90

XXVI Samenwerking van Overheid en particulieren.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. J. W. Noteboom en Mr. L. R. J. Ridder van Rappard voor de alg. verg. op 29 mei 1963 . . . . . „ 1.90

XXXIV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Prae-adviezen uitgebracht door Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algem. verg. van 18 mei 1956 . . „ 3.—

XXXVI De verhoudingen van admin. sancties en straffen.
Prae-adviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algem. verg. op 31 mei 1957 . . „ 3.—

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algem. verg. op 16 mei 1958 . . . . „ 3.50

XL Het goedkeuringsrecht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. N. Bolkestein en Dr. D. van der Wel voor de algem. verg. op 8 mei 1959 . . „ 1.90

XLII Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op soc. en econ. gebied?
Pre-adviezen uitgebracht door Prof. Mr. A. M. Donner en Prof. Mr. I. Samkalden voor de alg. verg. op 30 sept. 1960 „ 1.90

XLVI Figuren als overdracht, machtiging, en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. W. F. Leemans en Mr. W. M. J. C. Phaf voor de algem. verg. op 28 sept. 1962 *f* 3.50

XLVII Rapport van de Commissie Waterrecht . . . . „ 2.25

L Rapport van de Commissie Waterrecht.
Verslag van de op 7 juni 1963 gehouden vergadering ter bespreking van het rapport . . . . . „ 2.25

LII De Ombudsman
Rapport van de Studiecommissie ingesteld door het Bestuur van de V.A.R., ter beantwoording van de vraag, in hoeverre de instelling van een parlementair ombudsman naar scandinavisch voorbeeld voor Nederland wenselijk is . . „ 2.50

LIV Terugwerkende kracht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. W. Duk en Prof. Mr. H. J. M. Jeukens voor de alg. verg. op 24 sept. 1965 . . „ 3.50

LV Rapport van de Commissie Delegatie en Mandaat van Bestuursbevoegdheden . . . . . „ 2.50

LVII Doeltreffendheid van het administratieve beroep.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. J. M. Kan, Mr. N. H. Muller en Mr. R. Streng voor de alg. verg. op 7 okt. 1966 „ 4.50

III, V, IX, XIV, XVI, XVIII, XXI, XXVII, XXX, XXXII, XXXIII, XXXV, XXXVII, XXXIX, XLI, XLIII, XLV, XLVIII, L, LI, LIII, LVI.

Verslagen van de alg. verg. op resp. 19 mrt. 1940 (0.55), 19 apr. 1941 (0.55), 25 sept. 1943 (0.90), 13 juni 1947 (1.25), 28 mei 1948 (0.95), 13 mei 1949 (1.25), 19 okt. 1950 (1.50), 29 mei 1953 (1.90), 27 nov. 1953 (1.95), 21 mei 1954 (1.90), 20 mei 1955 (1.50), 18 mei 1956 (1.90), 31 mei 1957 (1.50), 16 mei 1958 (1.90), 8 mei 1959 (1.90), 30 sept. 1960 (1.90), 29 sept. 1961, 28 sept. 1962, 7 juni 1963 (2.25), 27 sept. 1963 (2.25), 25 sept 1964 (2.50), 24 sept. 1965 (3.25).

Wetgevingstechniek. Rapport van de commissie uit de V.A.R. 1948 . . „ 3.50

UITGAVEN VAN H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V.
POSTBUS 113, HAARLEM