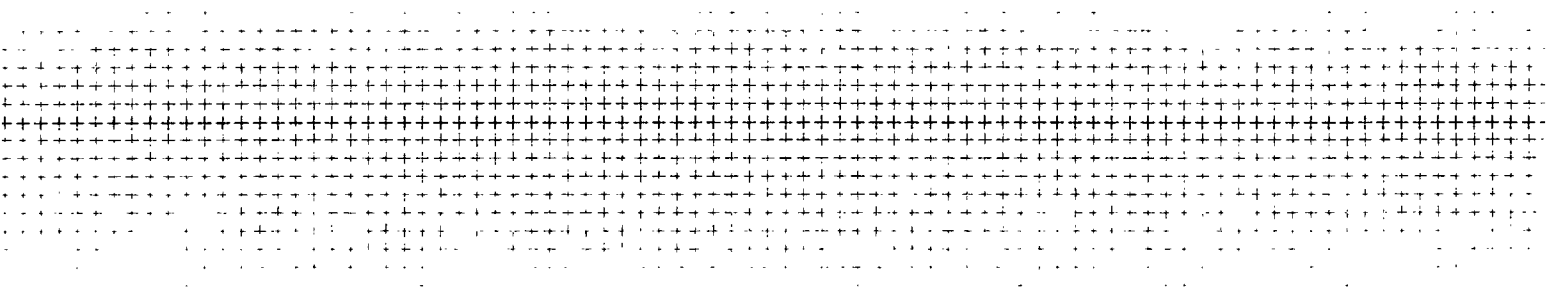


WETGEVING, PLANNING EN FINANCIERING: ALGEMEEN



Achtergrondstudie nummer 8, deel 1,
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

WETGEVING, PLANNING EN FINANCIERING:
ALGEMEEN

Rapport over een deelonderzoek naar organisatie
en coördinatie van wetgeving, planning en
financiering in het algemeen

door
prof.mr. P. de Haan en
mr. R. Fernhout

April 1981
Achtergrondstudie nummer 8, deel 1,
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© prof.mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 90 12 03458 2

Inhoud

Woord vooraf	7
1. Inleiding	9
2. Organisatie en coördinatie van de wetgeving	10
2.1. Inleiding en probleemstelling	10
2.2. Begripsomschrijvingen	11
2.3. Organisatie van de wetgeving	13
2.3.1. Departementale organisatie	14
2.3.2. Interdepartementale organisatie	16
2.3.3. Organisatie op ministerieel niveau	17
a. De coördinerend minister	17
b. De onderraden	18
c. Ministeriële commissies	18
d. De Ministerraad	19
e. Regeringscommissaris	20
2.3.4. Het parlement	21
2.3.5. Adviesorganen	22
a. Raad van State	22
b. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)	24
c. Facetraden	24
d. Staats- en andere commissies	25
2.3.6. De wetgevingsorganisatie als geheel	26
2.4. Coördinatie van de wetgeving	29
2.4.1. Enkele prealabele wetgevingsproblemen	29
a. Grenzen van de wetgeving	29
b. Alternatieven voor wetgeving	30
c. Delegatie van wetgeving	32
d. Nota's in relatie tot wetgeving	33
2.4.2. Instrumenten voor coördinatie	34
a. Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek	34
b. Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving	35
c. Algemene bepalingen van administratief recht	35
d. Modellen van wetgeving	37
e. Beginselenwetgeving	38
f. Coördinatiewetgeving in beperkte zin	39

g. Beleidskaderwetten	39
h. Codificatie	41
2.5. Voorgestelde organisatievormen	41
2.5.1. Speciale kamercommissie	41
2.5.2. Uitbreiding en versterking adviesraden	42
a. Afdeling Wetgeving Raad van State	42
b. Raad voor Algemene Wetgevingsvraagstukken	42
c. Versterking facet- en andere raden	44
2.5.3. Wetgevingscommissies bij voorportalen	45
2.5.4. Vermindering en versterking onderraden en coördinerende ministers	46
2.5.5. Matrix van organisatievormen en instrumenten	46
3. Organisatie en coördinatie van de planning	48
3.1. Begripsomschrijving	48
3.1.1. Planningstheorie	48
3.1.2. Planningsdefinitie	51
3.1.3. Planning en recht	52
3.1.4. Planningsvormen	53
3.1.5. Planningsonderscheidingen	54
3.2. Organisatie van de planning	56
3.2.1. Commissie-De Wolff	57
3.2.2. Commissie-Van Veen	57
3.2.3. Schema planningsorganisatie	58
3.2.4. Leemten planningsorganisatie	59
3.3. Coördinatie van de planning	62
3.3.1. Facet-/sectorplanning	62
3.3.2. Multisectorplanning	65
3.3.3. Algemene beleidsplanning	66
3.3.4. Schema planningscoördinatie	66
3.3.5. Ontwikkeling algemene beleidsplanning	67
3.3.6. Ontwikkeling facetplanning	68
3.3.7. Ontwikkeling multisectorplanning	69
3.3.8. Beleidsnota's	70
4. Organisatie en coördinatie van de financiering	71
4.1. Inleiding	71
4.2. Organisatie van de financiering	71
4.2.1. Begrotingsprocedure	71
4.2.2. Begrotingskader	75
4.2.3. Heroverwegingsprocedure	78
4.3. Coördinatie van de financiering	80
4.3.1. Horizontale coördinatie	80
a. Overzichtsconstructie	81
b. Budgetconstructie	81
c. Fondsconstructie	81

d. Verrekenconstructie	82
e. Overdrachtsconstructie	83
4.3.2. Verticale coördinatie	83
a. Projectfinanciering	84
b. Programmafinanciering	84
c. Doeluitkeringen	84
d. Beleidsgerichte verfijningen	85
e. Toevoegingen aan de algemene uitkering	85
5. Vergelijkend overzicht van wetgeving, planning en financiering op hoofdgebieden	87
5.1. Ontwikkelingen in de wetgeving	87
5.1.1. Het streven naar coördinatie	87
a. Ruimtelijke en welzijnswetgeving	87
b. Sociale zekerheidswetgeving	88
c. Economische wetgeving	89
5.1.2. De doeleinden van coördinatie	89
a. Doeleinden op ruimtelijk gebied	89
b. Doeleinden op welzijnsgebied	90
c. Doeleinden op sociale zekerheidsgebied	90
d. Doeleinden op economisch gebied	90
5.1.3. De wijze van coördinatie	91
a. Organisatievormen	91
b. Instrumenten	92
5.1.4. Aanbevelingen inzake de wetgeving	93
a. Aanbevelingen op ruimtelijk gebied	94
b. Aanbevelingen op welzijnsgebied	94
c. Aanbevelingen op sociale zekerheidsgebied	94
d. Aanbevelingen op economisch gebied	95
5.2. Ontwikkelingen in de planning	95
5.2.1. Facet- en sectorplanning	95
a. Commissie-De Wolff	95
b. Ruimtelijke facet- en sectorplanning	96
c. Welzijnsfacet- en sectorplanning	98
d. Sociaal-economische facet- en sectorplanning	99
e. Bestuurlijk-organisatorische facet- en sectorplanning	100
5.2.2. Rechtswerking van de planning	100
a. Juridificatie van beleid	100
b. Ruimtelijke planning	101
c. Welzijnsplanning	102
d. Sociaal-economische planning	104
5.2.3. Wetgeving van de planning	105
a. Ruimtelijke planningswetgeving	105
b. Welzijnsplanningswetgeving	106
c. Sociaal-economische planningswetgeving	106
5.2.4. Planning van de wetgeving	107
a. Het verschijnsel als zodanig	107
b. Programmering van de ruimtelijke wetgeving	107
c. Programmering van de welzijnswetgeving	108
d. Programmering van de sociaal-economische wetgeving	109
5.2.5. Aanbevelingen inzake de planning	110
a. Aanbevelingen op ruimtelijk gebied	110
b. Aanbevelingen op welzijnsgebied	111

c.	Aanbevelingen op sociale zekerheidsgebied	112
d.	Aanbevelingen op economisch gebied	112
5.3.	Ontwikkelingen in de financiering	113
5.3.1.	Relatie tot de wetgeving	114
a.	Ruimtelijke wetgeving en financiering	114
b.	Welzijnswetgeving en financiering	115
c.	Sociale wetgeving en financiering	115
d.	Economische wetgeving en financiering	116
5.3.2.	Relatie tot de planning	117
a.	Ruimtelijke planning en financiering	117
b.	Welzijnsplanning en financiering	118
c.	Sociaal-economische planning en financiering	118
5.3.3.	Coördinatie van de financiering	119
a.	Coördinatie op ruimtelijk gebied	119
b.	Coördinatie op welzijnsgebied	120
c.	Coördinatie op sociale zekerheidsgebied	121
d.	Coördinatie op economisch gebied	122
5.3.4.	Decentralisatie van de financiering	122
a.	Decentralisatie op ruimtelijk gebied	123
b.	Decentralisatie op welzijnsgebied	124
c.	Decentralisatie op sociale zekerheidsgebied	125
d.	Decentralisatie op economisch gebied	126
5.3.5.	Aanbevelingen inzake de financiering	127
a.	Aanbevelingen op ruimtelijk gebied	127
b.	Aanbevelingen op welzijnsgebied	128
c.	Aanbevelingen op sociale zekerheidsgebied	129
d.	Aanbevelingen op economisch gebied	130
6.	Slotbeschouwing	131
6.1.	Inleiding	131
6.2.	Samenvattend overzicht	131
6.2.1.	Ontwikkelingen in de wetgeving	131
6.2.2.	Ontwikkelingen in de planning	134
6.2.3.	Ontwikkelingen in de financiering	135
6.3.	Samenhang tussen wetgeving, planning en financiering	137
6.3.1.	Wetgeving en planning	137
6.3.2.	Wetgeving en financiering	138
6.3.3.	Planning en financiering	139
6.4.	Algemene conclusies en aanbevelingen	140
6.4.1.	Ten aanzien van de wetgeving	140
6.4.2.	Ten aanzien van de planning	141
6.4.3.	Ten aanzien van de financiering	142
Bijlage		144
Noten		149

Achtergrondstudie nummer 8, Wetgeving, planning en financiering, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, bestaat uit de volgende delen:

- deel 1. Algemeen (prof.mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout);
- deel 2. Ruimtelijk beleid (mr. P.G.A. Noordanus);
- deel 3. Economisch beleid (mr. R. Fernhout);
- deel 4. Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout);
- deel 5. Welzijnsbeleid (mr. F.J.P.M. Hoefnagel).

Het onderzoek betreffende organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering, dat in deze achtergrondstudie is neergelegd, is verricht door een werkgroep en een onderzoekgroep. De werkgroep was als volgt samengesteld: prof.mr. P. de Haan, voorzitter, mr. R. Fernhout, secretaris, dr. J.W. van der Dussen, mr. W.J. van Eijkern, mr. F.J.P.M. Hoefnagel, dr. Ph.A. Idenburg, mr. P.G.A. Noordanus, mr. J.M. Polak, prof.dr. P. Verburg en mr. L. de Vries. Prof.mr. M. Scheltema heeft deelgenomen aan de besprekingen in de werkgroep over het onderdeel wetgeving. Ook de onderzoekgroep stond onder voorzitterschap van prof.mr. P. de Haan en bestond verder uit mr. R. Fernhout, mr. F.J.P.M. Hoefnagel en mr. P.G.A. Noordanus.

De werkgroep heeft zich vooral bezig gehouden met de algemene aspecten van wetgeving, planning en financiering, waarbij deze drie bestuursinstrumenten zowel afzonderlijk als in hun onderlinge relatie werden beschouwd. De onderzoekgroep heeft zich meer specifiek gericht op de ontwikkelingen terzake van organisatie en coördinatie op de in dit opzicht voornaamste terreinen, te weten ruimtelijk beleid, economisch beleid, sociale zekerheid en welzijnsbeleid. De resultaten van de gedachtenontwikkeling binnen de werkgroep zijn niet afzonderlijk gepubliceerd, maar voor een belangrijk gedeelte geïntegreerd in het werk van de onderzoekgroep en als zodanig terug te vinden in deel 1 van deze achtergrondstudie. De ontwikkelingen op de onderscheiden beleidsterreinen zijn respectievelijk neergelegd in de delen 2, 3, 4 en 5.

Hoewel de afzonderlijke delen in eerste instantie zijn geschreven door de aangegeven auteurs, is het geheel toch het resultaat van voortdurend be- raad binnen de onderzoekgroep en stellen de leden van de onderzoekgroep zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het geheel. De onderzoekgroep is in grote mate dank verschuldigd aan mr. D.W. Bruil, destijds student-assistent bij de Sectie Bestuursrecht van de Juridische Faculteit van de Vrije Uni- versiteit, thans beleidsmedewerker bij het secretariaat van de RARO. De heer Bruil heeft veel materiaal verzameld voor de delen Algemeen, Econo- misch beleid, Sociale zekerheid en Welzijnsbeleid. Het onderdeel planning van het deel Welzijnsbeleid is mede van zijn hand, terwijl hij tevens de grondtekst voor het onderdeel wetgeving van het Algemeen Deel heeft ge-

schreven. Verder heeft drs. G. Zalm, hoofd van het Bureau Begrotingsvoorbereiding van het Ministerie van Financiën, ten behoeve van de onderzoekgroep een beschrijving gegeven van de procedure met betrekking tot de rijksbegroting en hebben gesprekken met de heer Zalm en de heren drs. F. Venema, mr. J.J.A.M. Jochems, drs. F.R. Steinert en drs. P.G. Vixseboxse van de Raad voor de Gemeentefinanciën een bijdrage geleverd aan de gedachtenontwikkeling binnen de onderzoekgroep ten aanzien van het onderdeel financiering.

's-Gravenhage, maart 1981

P. de Haan
R. Fernhout
F.J.P.M. Hoefnagel
P.G.A. Noordanus

1. Inleiding

Binnen het geheel van instrumenten, waarover de rijksoverheid beschikt en waarmee zij haar beleid vorm geeft, nemen wetgeving, planning en financiering de belangrijkste plaats in. In dit deel van de achtergrondstudie worden allereerst de problemen geanalyseerd, die zich in het algemeen ten aanzien van deze drie bestuursinstrumenten, zowel ieder afzonderlijk als in onderlinge samenhang, voordoen en worden aanzetten tot oplossingen gegeven.

In hoofdstuk 2 worden de recente ontwikkelingen in de wetgeving in grote lijnen geschetst, waarbij zowel de organisatorische aspecten als de juridisch-technische harmonisatie en beleidsmatige coördinatie worden betrokken. In hoofdstuk 3 komen vervolgens de ontwikkelingen in de planning aan de orde, waarbij niet alleen aandacht wordt besteed aan de beleidscoördinatie door middel van de facet- en (multi)sectorplanning en de daarmee verband houdende organisatorische voorzieningen, maar ook het belang van de algemene beleidsplanning als coördinatiemechanisme wordt benadrukt, waarvoor tevens organisatorische voorstellen worden gedaan. In hoofdstuk 4 wordt enerzijds ingegaan op de financiering in de zin van allocatie van middelen en anderzijds op de verschillende horizontale en verticale financieringsmethodieken. Dit betekent, dat in dit hoofdstuk zowel de procedure van de totstandkoming van begroting en meerjarenramingen en het begrotingskader behandeling vinden als ook de verschillende begrotingsconstructies voor interdepartementale coördinatie en de financieringsmethodieken voor decentralisatie. Het onderwerp van de financiële middelenverwerving door de overheid is in deze studie buiten beschouwing gelaten.

Hoofdstuk 5 is weliswaar opgenomen in het Algemeen Deel, maar geeft een vergelijkend overzicht van de ontwikkelingen van wetgeving, planning en financiering op de hoofdgebieden ruimtelijk beleid, economisch beleid, sociale zekerheid en welzijnsbeleid. Als zodanig vormt hoofdstuk 5 een dwarsdoorsnede van de delen 2, 3, 4 en 5 van deze achtergrondstudie en zou het eigenlijk na deze delen een plaats moeten vinden. Zo ook tenslotte hoofdstuk 6. Dit hoofdstuk bevat de slotbeschouwing, waarin de algemene aspecten van wetgeving, planning en financiering en de specifieke aspecten van deze instrumenten op de onderzochte hoofdgebieden worden geïntegreerd en de samenhangen nader worden aangegeven. Dit hoofdstuk rondt de gehele achtergrondstudie af met algemene conclusies en aanbevelingen.

2. Organisatie en coördinatie van de wetgeving

2.1. Inleiding en probleemstelling

Dit gedeelte van de onderhavige studie heeft tot onderwerp: de organisatie en de coördinatie van de wetgeving. De laatste tijd krijgt de wetgeving steeds meer aandacht.

Twee aspecten vallen vooral op. In de eerste plaats gaat de jurist steeds meer aandacht schenken aan de wetgevingstechniek, een wetgevingsmethode, een leer van de wetgeving 1). In de tweede plaats en meer recent nog, wordt de schijnwerper gericht op de beleidsmatige aspecten van de wetgeving, daaronder begrepen de coördinatie van de wetgeving.

Dit tweede aspect is vooral te verklaren uit de veranderde functie van het openbaar bestuur - en daarmee van de wetgeving - in de maatschappij 2). Vroeger werkte de overheid uitsluitend in een sfeer van departementale, sectorale belangenbehartiging, hetgeen leidde tot wetgeving die zich slechts op een beperkt terrein richtte en veelal een ad hoc-karakter had. Thans wordt het openbaar bestuur steeds meer het sturen of begeleiden van hele maatschappelijke ontwikkelingen in plaats van het enkel concreet behartigen van uit de samenleving opkomende belangen. Een gedeelte van de wetgeving, met name het nieuwere administratieve recht betreffende sociale, economische, ruimtelijke en culturele voorzieningen, krijgt daarmee een meer instrumentele functie. Daarnaast is er vanwege de samenhang van alle belangen de noodzaak om die belangen gezamenlijk en in onderling verband te behartigen. Daaruit ontstaat (onder meer) de behoefte aan beleidsmatige coördinatie van wetgeving.

Deze twee aspecten, te weten het juridisch-technische en het beleidsmatige, zullen hieronder nog nader worden uitgewerkt (par. 2.2.).

De organisatie van de wetgeving is als zodanig tot nu toe nauwelijks voorwerp van onderzoek geweest. Wel vormt de wetgevingsorganisatie een onderdeel van diverse studies over de overheidsorganisatie in het algemeen. Deze studies zullen nog ter sprake komen.

Het doel van dit onderdeel is te trachten een antwoord te vinden op een aantal vragen. In de eerste plaats: wat moet worden verstaan onder "coördinatie van wetgeving"? In de tweede plaats: welke organisatorische voorzieningen zijn aanwezig of dienen te worden ontwikkeld om de coördinatie van wetgeving te bevorderen? Ten derde: welke instrumenten zijn aanwezig of dienen te worden ontwikkeld voor dit doel?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, wordt de volgende werkwijze gehanteerd. In par. 2.2. worden enkele begripsomschrijvingen gegeven. De terminologie op dit gebied ligt allerm minst vast. Door elkaar worden gebruikt begrippen als: coördinatie, harmonisatie en codificatie.

In de volgende paragraaf (2.3.) wordt een beschrijving gegeven van de wetgevingsorganisatie op landelijk niveau. Daarbij wordt vooral gekeken naar die organisatievormen welke betekenis hebben voor de coördinatie. De coördinatie van wetgeving zelf komt in 2.4. aan de orde, waarbij achtereenvolgens een aantal prealabele vragen (2.4.1.) en de instrumenten voor coördinatie de revue passeren. Par. 2.5. behandelt tenslotte de voorgestelde organisatievormen voor coördinatie van wetgeving, waarbij dus andermaal de organisatie aan de orde komt, maar nu meer bij wijze van conclusies en aanbevelingen.

2.2. Begripsomschrijvingen

Het denken over beleidsmatige coördinatie van wetgeving is in het begin van de zeventiger jaren begonnen op twee beleidsterreinen, nl. het ruimtelijk beleid en het welzijnsbeleid. In 1973 schreven De Haan en Schilthuis preadviezen voor de Nederlandse Juristen Vereniging 3) over de coördinatie van wetgeving inzake onroerend goed. De Haan constateerde een wildgroei in de sfeer van de wetgeving inzake het grondgebruik en pleitte voor meer eenheid, ook in de wetgeving, aan de hand van een aantal functionele begrippen 4). Het vraagpunt "Dient de administratieve wetgeving inzake onroerend goed te worden gecoördineerd?" werd door de juristen met algemene stemmen (één stem tegen) bevestigend beantwoord, waarbij de overgrote meerderheid vond dat dat moest gebeuren "door geleidelijke opbouw in de richting van meer eenheid" 5). In het in 1976 uitgebrachte rapport van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed 6) werd de coördinatiegedachte verder uitgewerkt. In dit rapport wordt onder coördinatie verstaan: het in onderlinge overeenstemming brengen van aanverwante wetten, zowel naar inhoud als naar vorm, ten einde zowel de eenheid en de doeltreffendheid van het overheidsbeleid als de rechts- en belangenbescherming van de burger zo goed mogelijk te waarborgen. Onderscheiden worden nog harmonisatie (onderlinge afstemming van bestaande en nieuwe wetten) en codificatie (het maken van één samenhangend complex van wetgeving).

Ook op het deelgebied van de milieuwetgeving ontstond een streven in de richting van coördinatie, van welk streven de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne een resultaat is. S.O. van Poelje pleitte al in 1974 voor coördinatie van het milieubeleid 7). Meer in het algemeen wees hij bij die gelegenheid op het verschijnsel, dat wetgeving vrijwel steeds tot stand komt na departementsgewijze voorbereiding. Daardoor zijn duidelijk te onderscheiden "wetsfamilies" ontstaan, met allerlei nadelen: niet op elkaar aansluitende wetten, onlogische procedureverschillen, en onoverzichtelijke spreiding van regelen 8). Het verschijnsel van de "wetsfamilies" bemoeilijkt ook de coördinatie van wetgeving. Wat betreft het milieubeleid publiceerde het Instituut voor Bestuurswetenschappen vervolgens in 1977 een rapport "Onderzoek harmonisatie milieuwetgeving" 9). In dit rapport worden vergunningstelsels en normstellingen in de verschillende milieuwetten onderzocht. De bedoeling was om tot aanbevelingen te komen voor een betere afstemming van deze wetten en de gedachtenvorming te bevorderen omtrent de mogelijkheden tot unificatie in bijv. een milieu-codex, een wet houdende enige algemene beginselen inzake de milieubescherming e.d. 10).

Op het welzijnsterrein werd een ontwikkeling in de richting van gecoördineerd beleid ingezet met het verschijnen van de zgn. Knelpuntennota 11). Mede onder invloed van de motie Andriessen van 1973 leidde deze

nota tot de voorbereiding van een kaderwet 12). Ingevolge de motie-Kleisterlee 13) werd in 1977 de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid ingesteld 14). De taak van de Harmonisatieraad is: signaleren van tekortkomingen bij de onderlinge afstemming van hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn en de regering van advies dienen over de harmonisatie van dat beleid en die wetgeving (art. 3 instellingsbesluit). De Harmonisatieraad hanteert ook weer de begrippen harmonisatie en coördinatie, doch hij geeft daaraan een andere inhoud dan bijvoorbeeld de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed. Bij coördinatie valt - aldus de Harmonisatieraad 15) - het accent op de beleidsvoorbereiding van op zich zelfstandige delen van een geheel. Harmonisatie is een gevulder begrip, waarbij de aandacht ligt op een nieuw te scheppen verband.

Een ander terrein, waar sinds geruime tijd gedacht wordt over meer eenheid in de wetgeving, is de sociale zekerheid. Bij K.B. van 28 febr. 1967 nr. 27 werd de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving (Staatscommissie-Veldkamp) ingesteld. De Staatscommissie hanteerde het begrip codificatie, wat zij omschreef als: het tot een systematische eenheid brengen van een over tal van regelingen verspreid liggende rechtsstof 16). De commissie was daarbij overigens wel gebonden aan de inhoud van de bestaande sociale zekerheidswetgeving, zodat het coördinatiewerk hier van een ander karakter is, dan bij de bovengenoemde beleidsterreinen.

Wordt op deelterreinen dus intensief nagedacht over coördinatie van wetgeving, in het algemeen komt de problematiek ook aan de orde. Naar aanleiding van het door Van Poelje gelanceerde begrip "wetsfamilies" werd een studiedag belegd 17) over de problemen rond de harmonisatie en coördinatie van wetgeving.

Door J.M. Polak werden enkele begrippen gedefinieerd 18). Coördinatie-wetgeving houdt in, dat de wetgever de verscheidenheid laat bestaan, maar dat hij voorzieningen geeft ter voorkoming of oplossing van moeilijkheden die uit de verscheidenheid kunnen voortvloeien. Onder codificatie verstaat hij datgene, wat met bijvoorbeeld het Nieuw B.W. wordt beoogd: het bijeenbrengen van regels in algemene wetboeken.

Coördinatie van wetgeving in het algemeen kwam ook aan de orde in het rapport van de Ministeriële Commissie Taakverdeling en Coördinatie 19). Verder moeten hier genoemd worden een rapport van een werkgroep-ad-hoc (voorzitter: J.M. Polak) 20) en de preadviezen van Polak en Scheltema voor de Nederlandse Juristen Vereniging 21). De begripsomschrijvingen van Polak werden al genoemd. Scheltema vat de coördinatie van wetgeving ruim op: het gaat om de gehele problematiek van de onderlinge aansluiting van wetgeving; om de vraag op welke wijze de ene wet rekening moet houden met de andere 22).

Uit het bovenstaande blijkt wel, dat er nogal wat verschillende begrippen gehanteerd worden: coördinatie, harmonisatie en codificatie. En ieder gebruikt de begrippen weer in verschillende situaties. Wat op ruimtelijk gebied coördinatie van wetgeving heet, nl. de beleidsmatige afstemming van wetten, wordt op welzijns- en vaak ook economisch gebied wel harmonisatie genoemd. Daarentegen is laatstgenoemde term bij de pas ingestelde interdepartementale commissie en stafafdeling voor harmonisatie van wetgeving juist in juridisch-technische zin bedoeld. Daarom wordt hier verder een duidelijk onderscheid gemaakt tussen juridisch-technische harmonisatie en beleidsmatige coördinatie.

Juridisch-technische harmonisatie betekent een zodanig in onderlinge overeenstemming brengen van wetten, dat verschillen in opbouw en systematiek, in dosering tussen directe en nadere regeling, in begrippen, constructies en formuleringen, in mate van decentralisatie, in wijze van sanctionering, in rechtsbescherming en inspraakmogelijkheden enz. worden voorkomen of teruggebracht 23). Dat wil zeggen: voorzover die verschillen onnodig zijn en niet voortvloeien uit de aard van de beleidsterreinen 24).

Onder beleidsmatige coördinatie van wetgeving kan worden verstaan: het zodanig in onderlinge overeenstemming brengen van wetten, dat de beleidscoördinatie tussen sectoren en departementen onderling en tussen de verschillende bestuurslagen wordt bevorderd. Hier is de eenheid van het overheidsbeleid in het geding. Wetgeving is daarbij een instrument voor beleidscoördinatie, zowel in horizontale als in verticale zin. Uiteraard niet het enige instrument, omdat ook planning, financiering en organisatie er nauw mee verbonden zijn. Als men enkel organisatorische oplossingen zoekt voor de coördinatie van beleid, spreekt men doorgaans van bestuurlijke coördinatie, hoewel die natuurlijk niet losstaat van de wettelijke.

Het onderscheid tussen harmonisatie en coördinatie in deze zin opgevat is overigens niet steeds scherp te trekken. Zo zijn beslissingen over beleidsmatige coördinatie vaak van een politiek karakter, maar is er eenmaal beslist, dan is de rest veelal een kwestie van juridisch-technische uitwerking. Ook andersom kan een in eerste instantie juridisch-technisch probleem soms (onvermoede) beleidsmatige en politieke aspecten vertonen. Het onderscheid is daarmee echter geenszins zonder belang. Ook lijkt het goed er op te wijzen, dat beide begrippen niet uit dezelfde gedachtenwereld stammen en elkaar in die zin niet aanvullen. Juristen die sterk de nadruk leggen op juridisch-technische harmonisatie zien wetgeving meer als uitdrukkingsvorm dan als instrument van beleid, terwijl bij juristen die vooral beleidsmatige coördinatie voorstaan, eerder het omgekeerde het geval is. De kans is derhalve groot dat er overlappingen komen, doordat een zelfde coördinatieprobleem vanuit de beide verschillende gedachtenwerelden geredeneerd in alle twee de categorieën kan worden ondergebracht, bijv. decentralisatie en democratisering.

Aan het onderscheid kunnen verschillende consequenties verbonden worden. Allereerst organisatorische die in par. 2.5. aan de orde komen. Een tweede consequentie is gelegen in de aard van de voor coördinatie en harmonisatie ter beschikking staande instrumenten, waaronder de verschillende typen van wetgeving. In par. 2.4.2. worden deze instrumenten op een rij gezet en nader getypeerd. Eerst volgt echter een beschrijving van de huidige stand van zaken met betrekking tot organisatie en coördinatie van de wetgeving.

2.3. Organisatie van de wetgeving

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de wetgevingsorganisatie. Daarbij zal niet alles kunnen worden behandeld. Slechts die organisatievormen worden besproken die op een of andere manier met de wetgeving te maken hebben. Deze organen zullen dan vooral bekeken worden met het oog op hun functie voor de coördinatie. Voor het grootste deel is deze paragraaf beschrijvend van karakter. Slechts waar het in

de lijn van het betoog ligt, worden conclusies getrokken, die overigens in par. 2.5. - samen met de rest van de conclusies - nog herhaald zullen worden.

2.3.1. Departementale organisatie

De organisatie van de voorbereiding van de wetgeving verschilt van departement tot departement. Globaliter doen zich een drietal varianten voor.

a. Bij een enkel departement is de wetgeving geconcentreerd in centrale afdelingen.

Het betreft hier met name het Ministerie van Justitie. Dit departement kent een drietal zelfstandige stafafdelingen die zich met de eigen wetgeving bezig houden: Wetgeving Privaatrecht, Wetgeving Publiekrecht en Wetgeving Nieuw Burgerlijk Wetboek. Sinds kort is daar een vierde bijgekomen, nl. de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving, die haar aandacht dus speciaal zal richten op de juridisch-technische aspecten van de wetgeving in het algemeen. Dat de wetgeving bij Justitie, meer dan bij andere departementen, geconcentreerd zit in centrale afdelingen ligt aan de aard der materie, nu voor het privaatrecht en in iets mindere mate ook voor het strafrecht geldt, dat daarvoor geen beleidsafdelingen bestaan, in samenwerking met welke de wetgeving tot stand zou moeten komen.

b. Bij de andere departementen ligt dit bepaald anders. De meeste daarvan kennen wel een centrale directie of stafafdeling, maar dat wil nog niet zeggen dat deze geheel zelfstandig wetgeving zou kunnen voorbereiden, los van de betrokken beleidsafdelingen. De taakomschrijvingen van deze centrale wetgevingsafdelingen, voorzover gepubliceerd 25), komen meestal nagenoeg overeen: het in samenwerking met de betrokken beleidsafdelingen voorbereiden van wettelijke regelingen. Ook voorzover dat er niet bij staat, mag men aannemen dat van een dergelijke samenwerking in feite wèl sprake zal zijn, al zal het sterk van het gezag van personen en van de traditie afhangen of een centrale wetgevingsafdeling werkelijk greep op de wetgeving heeft. Opvallend is verder dat zelden in de taakomschrijvingen over coördinatie van wetgeving wordt gesproken en zelfs niet over programmering. Op een enkele uitzondering na.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft sinds kort een Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden 26). Deze afdeling is de opvolger van de Stafafdeling Grondwetszaken. Ook op Binnenlandse Zaken vindt de voorbereiding van de wetgeving mede plaats binnen de verschillende beleidsafdelingen en -directoraten. De taakomschrijving van de Stafafdeling meldt dat deze zich onder meer bezig houdt met:

- het coördineren van de wetgeving naar de vorm;
- het coördineren van de wetgeving van het departement naar de inhoud, met inachtneming van de primaire verantwoordelijkheid van de betrokken dienstonderdelen.

Een speciale coördinatie-opdracht dus. Opvallend is het verschil tussen formele en materiële coördinatie, dat hier wordt gemaakt: de eerste heeft betrekking op juridisch-technische aspecten en wordt zonder meer aan de stafafdeling opgedragen, de tweede betreft de beleidsmatige coördinatie die niet anders kan geschieden dan in samenwerking

met de betrokken beleidsafdelingen.

Ook het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is in het bezit van een Centrale Directie Wetgeving en Juridische Zaken. De taakomschrijving van deze Directie luidt 27): "het redigeren van wettelijke regelingen, het wetgevingsprogramma en andere aangelegenheden van juridische aard". In par. 5.2.4. onder c zal nader worden uiteengezet, dat het woord wetgevingsprogramma hier niet maar een loze kreet is, maar blijkens de begrotingstoelichting voor 1981 werkelijk iets betekent. Programmering van de onderwijswetgeving, mede met het oog op de coördinatie daarvan, staat bij dit departement in het centrum van de belangstelling.

- c. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft tot nu toe nog geen centrale afdeling voor wetgevingsvoorbereiding.

Dit werk is geheel ondergebracht bij de directoraten-generaal. Daar fungeren de verschillende (hoofd)afdelingen of directies wetgeving en juridische zaken, respectievelijk bij het Directoraat-Generaal van het Verkeer, het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken en het Directoraat-Generaal van Rijkswaterstaat.

Uit het bovenstaande blijkt, dat er verschillen zijn in de wetgevingsorganisaties per departement. Vooral bij een departement dat geen centrale wetgevingsafdeling heeft, kan theoretisch getwijfeld worden aan zelfs maar binnen-departementale coördinatie, hoewel het in de praktijk kan meevallen. Aan de binnen-departementale coördinatie kan overigens ook nog wel getwijfeld worden bij departementen die wél een centrale wetgevingsafdeling hebben. Het zal immers helemaal afhangen van het functioneren van deze afdeling, of er van coördinatie iets terecht komt. De meeste centrale afdelingen hebben geen expliciete coördinatie-opdracht of opdracht tot het ontwikkelen van een wetgevingsprogramma. Polak merkt dan ook op, dat door de in de praktijk zelfstandig werkende directoraten zelfs meer dan 14 wetsfamilies zijn ontstaan 28).

Het geschetste overzicht van departementale organisatievormen toont aan, dat er op het gebied van de wetgevingsorganisatie wel het een en ander ontbreekt. De conclusie kan dan ook luiden, dat de departementale wetgevingsorganisatie voor verbetering vatbaar is 29). Daarbij zal allereerst een juist evenwicht moeten worden gevonden tussen een bepaalde mate van coördinatie en de aansluiting van de wetgeving en het beleid. Een zekere uniformiteit lijkt daarbij nastrevenswaardig. Het instellen per departement van een centrale afdeling voor de wetgeving met een duidelijke coördinatie-opdracht - bijvoorbeeld naar het model van het Ministerie van Binnenlandse Zaken - is in elk geval gewenst.

Dergelijke centrale wetgevende afdelingen zijn ook gewenst in verband met de interdepartementale coördinatie en harmonisatie. Weliswaar wordt in (de toelichting bij) het besluit tot instelling van een Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving 30) niet uitdrukkelijk gewezen op een reorganisatie van de departementen, maar toch zal men in de toekomst van de vertegenwoordigers van de departementen in deze commissie mogen verwachten dat zij enige greep hebben op het wetgevingsproces in hun eigen departement. Een goede vertegenwoordiging in de ICHW lijkt derhalve alleen mogelijk, als de vertegenwoordigers afkomstig zijn uit departementale centrale wetgevingsafdelingen 31). Men kan daaraan toevoegen, dat wetgevingscoördinatie en -programmering expliciet tot de taak van dergelijke afdelingen moeten behoren, zowel uit ju-

ridisch-technisch als uit beleidsmatig oogpunt.

In het verband van de departementale organisatie kan hier tenslotte nog gewezen worden op het veelvuldig gesignaleerde tekort aan goede wetgevingsjuristen 32). Gepleit wordt voor betere opleiding, salariëring, carrièremogelijkheden en het bevorderen van de mobiliteit van de wetgevingsambtenaren.

2.3.2. Interdepartementale organisatie

Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de zgn. ambtelijke voorportalen en andere interdepartementale commissies. Voorportalen zijn interdepartementale ambtelijke commissies, die optreden als voorbereidend orgaan voor de onderraden, een en ander onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende coördinerend minister.

De volgende ambtelijke voorportalen bestaan nu:

- bij de Raad voor Economische Aangelegenheden:
de Centrale Economische Commissie (CEC);
- bij de Raad voor Europese Zaken:
de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CEIA);
- bij de Algemene Verdedigingsraad:
de Coördinatiecommissie Militaire Verdediging (CCMV), de Coördinatiecommissie Civiele Verdediging (CCCV);
- bij de Raad voor de Rijksdienst/Raad voor de Rijksdienst en Inkomens-aangelegenheden:
de Adviescommissie Overheidspersoneel (AOP), de Adviescommissie Overheidsorganisatie en -automatisering (AOA), de Commissie Coördinatie Arbeidsvoorwaarden en Inkomensaangelegenheden (CCAI);
- bij de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne:
de Rijksplanologische Commissie (RPC), de Interdepartementale Commissie Milieuhygiëne (ICMH), de Coördinatiecommissie inzake Internationale Milieuaangelegenheden (CIM);
- bij de Welzijnsraad:
de Interdepartementale Coördinatiecommissie Welzijnsbeleid (ICW),
de Interdepartementale Commissie Minderheden (ICM);
- bij de Raad voor het Wetenschapsbeleid:
het Interdepartementaal Overleg Wetenschapsbeleid (IOW);
- bij de Ministeriële Commissie Noordzee-aangelegenheden:
de Interdepartementale Coördinatiecommissie Noordzee-aangelegenheden (ICONA).

Geen van deze voorportalen heeft een expliciete taakopdracht, wat betreft de (beleidsmatige) coördinatie van wetgeving. Alleen de ICW heeft een wetgevingscommissie, overigens zonder duidelijke opdracht en ook zonder bemoeienis met de belangrijke sectorwetten, terwijl - kennelijk mede onder invloed van het derde CHR-rapport - thans overwogen wordt bij de RPC een subcommissie voor de coördinatie van de landelijke beheerswetgeving in te stellen. Nu al deze voorportalen belast zijn met een beleidsvoorbereidende taak met het oog op de coördinatie van het regeringsbeleid, wekt het te meer bevreemding dat een van de voornaamste beleidsinstrumenten ook met het oog op die coördinatie, tot nu toe goeddeels buiten het gezichtsveld van deze organen is gebleven, afgezien van meer incidentele bemoeienis. Dit alles bevestigt de stelling, dat wetgeving en beleid althans interdepartementaal nog te ver uit elkaar liggen. Op zichzelf al een reden om vast te stellen, dat beleidscoördinatie op deze manier moeilijk kan slagen.

Naast de ambtelijke voorportalen bestaan er talrijke interdepartementale commissies. Deze commissies houden zich bezig met het afstemmen van het beleid van de verschillende departementen op een bepaald onderdeel. In hoeverre deze commissies zich ook bezig houden met ons onderwerp, de coördinatie en/of harmonisatie van wetgeving, kan onderzocht worden aan de hand van taakomschrijvingen, zoals die in het WRR-rapport over de interne adviesorganen 33) en de Staatsalmanak zijn gepubliceerd. Een globaal onderzoek wijst uit dat zelden of nooit over de coördinatie van wetgeving wordt gesproken, hetgeen natuurlijk niet betekent, dat deze niet incidenteel ter sprake zou kunnen komen. Een functie van enige betekenis vervullen deze organen in dit opzicht echter niet, behalve wanneer zij speciaal ter voorbereiding van een bepaald wetsontwerp worden ingesteld, zoals de Interdepartementale Commissie voor de Landinrichtingswet.

De enige permanente interdepartementale commissie die speciaal met het oog op de algemene wetgevingsproblematiek in het leven is geroepen, betreft de onlangs ingestelde Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW). Deze zal echter voor de beleidsmatige coördinatie van wetgeving niet direct van betekenis zijn, nu de beleidscoördinatie op de verschillende terreinen niet ressorteert onder de Minister van Justitie.

2.3.3. Organisatie op ministerieel niveau

Op het niveau van de regering en de ministers zijn een aantal instituten in het leven geroepen, die de coördinatie van het beleid zouden moeten bevorderen: de coördinerend minister, de onderraden en de ministeriële commissies. Voorts is er de Ministerraad als geheel voor de bevordering van de eenheid van het totale beleid. Tot slot is er het verschijnsel van de regeringscommissaris. Al deze fenomenen zullen in het navolgende worden besproken en met name zal worden gezien, wat zij te betekenen hebben voor de coördinatie van de wetgeving.

a. De coördinerend minister 34)

Een coördinerend minister is een minister die krachtens een beslissing van de Ministerraad of een afspraak tussen de betrokken ministers, onverminderd ieders verantwoordelijkheid voor het eigen beleidsterrein, op een bepaald gebied zorg draagt voor een zo goed mogelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding 35). De coördinerend minister bevordert via één of meer interdepartementale commissies (evt. een voorportaal) de ambtelijke voorbereiding van beslissingen, respectievelijk een objectieve presentatie van beleidsalternatieven, die vervolgens aan de orde worden gesteld in een ministerieel coördinatie-orgaan (evt. een onderraad of ministeriële commissie). Momenteel zijn er voor niet minder dan 69 taken coördinerende bewindspersonen aangewezen 36).

Er bestaat nog veel onzekerheid over het instituut coördinerend minister. Bewindslieden hebben het gevoel - aldus het MITACO-rapport - dat hen verantwoordelijkheden worden opgelegd, zonder dat daar bevoegdheden aan gekoppeld worden tegenover de te coördineren ministers. De bevoegdheden van de coördinerend minister liggen voornamelijk op het administratieve vlak 37): hij dient er zorg voor te dragen dat de voor de totstandkoming van een afgestemd beleid benodigde stukken ter tafel worden gebracht. Blijkens de praktijk reikt zijn invloed in sommige gevallen verder, aldus

weer het MITACO-rapport 38).

Wat betekenen deze coördinerende taken voor de coördinatie van wetgeving? Deze vraag kan het best behandeld worden, nadat ook de andere coördinatievoorzieningen op dit niveau zijn besproken: onderraden en Ministerraad. Zie daarover par. 2.3.6. Hier zij alvast opgemerkt, dat van enige formele bevoegdheid betreffende de beleidsmatige coördinatie van wetgeving bij geen enkele coördinerend minister sprake is. Alleen heeft de Minister van Financiën een wettelijke 39) coördinerende taak ten aanzien van de voorbereiding van begrotingswetten, terwijl de Minister van Justitie is belast met wat hiervoor de juridisch-technische harmonisatie van wetgeving werd genoemd.

b. De onderraden 40)

In 1945 werd het instituut van de onderraden geïntroduceerd. In art. 16 van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers staat: de Raad kan uit zijn midden onderraden vormen ter voorbereiding of ter beslis-sing van aangelegenheden inzake bepaalde delen van het algemeen rege-ringsbeleid. De primaire doelstelling van het instellen van onderraden is het ontlasten van de voltallige Ministerraad van het bespreken van problemen die in eerste aanleg slechts een beperkt aantal ministers aan-gaan. De onderraden bereiden de besluitvorming voor de Ministerraad voor. De Ministerraad moet besluiten van de onderraden bekrachtigen. De Minis-ter-President is voorzitter van de onderraden. Uit de vaste leden wordt een coördinerend minister aangewezen, die toeziet op een deugdelijke in-terdepartementale voorbereiding van de onderwerpen die in een onderraad worden behandeld (art. 17 lid 1 en 2, zie ook hierboven onder a.).

Thans bestaan de volgende onderraden 41):

- de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA);
- de Algemene Verdedigingsraad (AVR);
- de Raad voor de Rijksdienst (RRD);
- de Raad voor de Rijksdienst en Inkomensaangelegenheden (RRDIA);
- de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (RROM);
- de Raad voor Europese Zaken (REZ);
- de Welzijnsraad (WR);
- de Raad voor het Wetenschapsbeleid (RWB).

Wat is nu de betekenis van de onderraden voor de coördinatie van wet-geving? De beantwoording van deze vraag komt in par. 2.3.6. opnieuw aan de orde, in samenhang met een beoordeling van o.m. de ambtelijke voorportalen uit dit oogpunt. Hier kan alvast opgemerkt worden dat uit de taakomschrijvingen - zoals die in het MITACO-rapport (blz. 52 e.v.) naar voren komen en zoals zij in de Staatsalmanak zijn vermeld (overi-gens komen deze nagenoeg overeen) - niet blijkt dat de coördinatie van wetgeving speciale aandacht heeft. In de meeste taakomschrijvingen komt het woord "wetgeving" niet voor. Alleen bij de RROM en de WR wordt de wetgeving vermeld. Echter ook daar is "coördinatie van wetgeving" niet aan de orde, althans niet in de taakomschrijving.

c. Ministeriële commissies 42)

Er kunnen drie soorten ministeriële commissies worden onderscheiden:

- permanente ministeriële commissies;

- ministeriële commissies ad hoc;
- ministeriële commissies zonder formele status.

De permanente ministeriële commissies zijn: de Decoratiecommissie, de Ministeriële Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (MICIV) en de Ministeriële Commissie Noordzee-aangelegenheden (MICONA). Het verschil met de onderraden is, dat de permanente ministeriële commissies niet beraadslagen over zaken, waarbij het gaat om de vorming van het algemene regeringsbeleid, maar over zaken die binnen een bestaand beleidspatroon blijven, doch vanwege hun (politieke) gevoeligheid bewaking op ministerieel niveau wenselijk maken. De Decoratiecommissie bestaat slechts uit ministers, in de MICIV zitten ook ambtenaren en in de MICONA weer alleen ministers.

Ministeriële commissies ad hoc worden door de Ministerraad ingesteld, indien de beleidsvorming op een bepaald terrein dat meer ministeries raakt, veelvuldig deelbesluiten van politieke en gedetailleerde aard vereist, of indien er gedurende een bepaalde periode als reactie op een maatschappelijke situatie snel een veelvuldige politieke besluitvorming nodig is en de verlangde beleidsvorming niet past in de taak van een onderraad. Voorbeelden uit de vorige kabinetsperiode: bodembescherming, gewestvorming, inkomenspolitiek, olieproblematiek, stadsvernieuwing 43). De commissies ad hoc - het woord zegt het al - zijn tijdelijk en hebben een beperkte taak.

Van een ministeriële commissie zonder formele status is sprake als een onderraad of de Ministerraad uitwerking van een bepaald probleem delegeert aan de meest betrokken ministers en de minister-president. In de afgelopen kabinetsperiode is veelvuldig met dergelijke commissies gewerkt, waarbij slechts de zgn. Bestekministers als een soort informeel kernkabinet voor sociaal-economische zaken behoeven te worden vermeld.

De drie permanente ministeriële commissies hebben naar de aard van hun werkterrein geen betekenis voor de wetgeving. Wat de ministeriële commissies ad hoc betreft moet men aannemen dat daar wél wetgeving aan de orde komt, hoewel het MITACO-rapport daarover zwijgt. Immers het gaat zeker in een aantal gevallen om een overheidsactiviteit in de vorm van wetgeving: bijv. bij bodembescherming, inkomensvorming, stadsvernieuwing. In hoeverre deze commissies coördinatiebevorderend zijn, is moeilijk te beoordelen 44). Aan de ene kant richten de commissies zich op onderwerpen die meerdere departementen aangaan en zij bieden dus wel mogelijkheden voor coördinatie. Aan de andere kant: de commissies zijn ad hoc, dus van een min of meer permanente aandacht voor de coördinatieproblematiek kan geen sprake zijn. Verder kan de indruk bestaan dat de commissies zich vooral richten op de coördinatie van de beleidsvorming en niet op de coördinatie van wetgeving. Een en ander zal overigens ook sterk afhangen van de ambtelijke ondersteuning. Voor een definitief oordeel wordt ook hier naar par. 2.3.6. verwezen.

d. De Ministerraad

De taak van de Ministerraad met betrekking tot de coördinatie van het algemeen beleid is neergelegd in art. 4 van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers 45). Lid 1 van dat artikel meldt: "De Raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid. Hij bevordert de eenheid van dat beleid." Lid 2 geeft een opsomming van zaken

die daartoe onder meer in de Ministerraad aan de orde komen. Daartoe behoren onder meer:

- ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur;
- nota's aan de Staten-Generaal;
- beleidsvoornemens die van invloed kunnen zijn op de positie van het kabinet of belangrijke financiële consequenties kunnen hebben;
- beleidsvoornemens van een minister die het beleid van andere ministers kunnen raken en waarvoor het bereiken van overeenstemming niet mogelijk is gebleken.

In het MITACO-rapport wordt gesteld dat de coördinatie van het regeringsbeleid door de Ministerraad in het algemeen goed functioneert 46). Afgezien van het feit dat die stelling door het CHR-onderzoek wordt gelogenstraft, is het de vraag of de coördinatie op dit niveau ook op de specifieke problemen van wetgeving betrekking heeft. Men hoeft zich hierover weinig illusies te maken. Hoewel de beleidsmatige coördinatie van wetgeving die van het regeringsbeleid stellig kan dienen, zijn de problemen die daarbij spelen van een zodanige omvang en diepgang, dat alleen een zeer gedegen wetenschappelijke, ambtelijke en politieke voorbereiding een besluitvorming in de Ministerraad dienaangaande zinvol zou maken. De recente moeilijkheden rond de Kaderwet Specifiek Welzijn duiden op het tegendeel. Met het van parlamentswege geëiste programma voor de coördinatie van de ruimtelijke wetgeving staat het niet anders. Tot de Ministerraad dringt niet voldoende door wat daarmee bedoeld is. Alleen een technische aangelegenheid als de harmonisatie van wetgeving gaat er gemakkelijk door in de veronderstelling dat dan alles geregeld zal zijn.

e. Regeringscommissaris 47)

Art. 120 van de Grondwet maakt het mogelijk dat door de Kroon "commissarissen" aangewezen worden, die de ministers bijstaan in de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel. Een dergelijke regeringscommissaris was Molengraaff voor het Wetboek van Koophandel en Meijers voor het Nieuw Burgerlijk Wetboek. Thans is Simons regeringscommissaris voor de grondwetsherziening en Snijders voor het Nieuw B.W.

Een regeringscommissaris is niet een ambtenaar, zoals de ambtenaar die op grond van art. 104 Grw in het parlement kan optreden. Een regeringscommissaris is een externe deskundige die een bepaalde opdracht krijgt ten aanzien van een wet(sontwerp). Niet iedere van buiten komende deskundige die met de voorbereiding van een wetsontwerp wordt belast, is als regeringscommissaris te beschouwen 48). Vereist is mede bijstand van de minister in de parlementaire behandeling, niet enkel het maken van een voorontwerp.

Ook voor de bevordering van de coördinatie van wetgeving zou men aan een dergelijke figuur kunnen denken. Een regeringscommissaris kan echter in hoofdzaak een taak hebben bij de juridisch-technische harmonisatie. Bij de beleidsmatige coördinatie van wetgeving moeten zoveel politieke knopen worden doorgesneden, dat daarvoor de ambtelijke en ministeriële organen de eerst aangewezenen zijn. Pas als een coördinatieprobleem herleid of gereduceerd is tot juridisch-technische proporties kan een regeringscommissaris een functie vervullen, bijvoorbeeld bij het ontwerpen van modelbepalingen (zie par. 2.4.2. sub d), het maken van voorontwerpen van coördinatiewetgeving (2.4.2. sub f) en - zoals gezegd - het ontwerpen van Grondwet en nieuw B.W.

2.3.4. Het parlement

De wetgevende macht wordt gezamenlijk door de Koning en de Staten-Generaal uitgeoefend (art. 119 Grw). De Tweede Kamer kan amendementen op een wetsontwerp aannemen (art. 122 Grw). Daarnaast kan vanuit de Tweede Kamer een wetsontwerp geïnitieerd worden: initiatief-ontwerpen (art. 126 Grw). Voor procedures kan worden verwezen naar de staatsrecht-handboeken. Hier is van belang de vraag: welke consequenties heeft de parlementaire behandeling van wetsontwerpen voor de coördinatie van wetgeving? Vragen naar de preciese invloed van de Kamer 49) en naar de tijdsduur van het wetgevingsproces 50) blijven hier buiten beschouwing.

Scheltema gaat in zijn preadvies in op eerstgenoemde vraag 51). Hij stelt dat het parlement niet voldoende aandacht kan besteden aan problemen van coördinatie. De oorzaak daarvan is voor een belangrijk deel gelegen in het feit dat de commissies die de parlementaire behandeling voorbereiden, per beleidsterrein zijn samengesteld. De aandacht gaat dan - vanzelf - meer uit naar de beleidsvragen die in een wetsontwerp aan de orde zijn, dan naar meer algemene punten van wetgeving (waaronder de coördinatie). Dit wordt nog in de hand gewerkt, doordat het aantal juristen in de Tweede Kamer is afgenomen, aldus Scheltema. Zijn analyse mondt uit in een voorstel om te komen tot een commissie of afdeling die speciaal en systematisch aandacht besteedt aan wetgeving: een soort wetgevingskamer, overigens minder ver gaand dan het eerder gedane voorstel om de Eerste Kamer primair als zodanig aan te wijzen 52).

Scheltema ziet voor een dergelijke wetgevingskamer ook een rol in een eventuele vereenvoudigde wetgevingsprocedure. Een vereenvoudigde wetgevingsprocedure zou gebruikt kunnen worden om de nadelen van delegatie van wetgeving te beperken 53). De regering heeft overigens de opnemings van een vereenvoudigde wetgevingsprocedure in de Grondwet afgewezen 54). Gesteld wordt, dat daaraan in het algemeen geen behoefte bestaat. Mocht er niettemin toch in bepaalde gevallen behoefte zijn aan een snelle, vereenvoudigde procedure, dan kan gebruik worden gemaakt van de ook nu al bestaande constructies: het bij wet delegeren van regelgeving en/of normstelling, met voorbehouden ter versteviging van de controlemogelijkheden van de Staten-Generaal (bijvoorbeeld: art. 67 lid 4 Wet op de Bedrijfsorganisatie, art. 10 lid 3 Wet Economische Mededinging, art. 23 Machtigingswet 1974, art. 12 Wet op de Loonvorming). Een nadeel van dergelijke constructies is, aldus Scheltema, dat zij gebruikt kunnen worden om het parlement te bewegen om in te stemmen met vèrgaande delegatie van wetgeving.

Is Scheltema ondanks alles nog redelijk optimistisch over wat het parlement voor de wetgeving kan betekenen, Donner heeft er niet veel goede woorden voor 55): "Dat de politieke wetgever zich zelf meer met de wetgeving inlaat, is een vrome wens. De zaken zijn niet meer terug te draaien, want een huidig parlement interesseert zich nooit anders dan incidenteel voor de wetgeving. En als het zich incidenteel in de wetgeving verdiept, dan gebeurt dat in twee van de drie gevallen op een zo kortzichtige en onzakelijke wijze, dat men niet meer weet of men dáár nu wel naar verlangen moet."

In dit verband kan nog gewezen worden op de mogelijkheid van art. 83 van het Reglement van Orde voor de Tweede Kamer, waarbij amendementen op voorstel van de voorzitter of van vijf leden ontoelaatbaar kunnen worden verklaard, indien zij een strekking hebben, die tegengesteld is aan die van het ontwerp of indien er tussen de materie van het amendement en die

van het ontwerp geen rechtstreeks verband bestaat. Van dit artikel wordt weinig gebruik gemaakt 56).

De vraag is of Donner hier niet een te negatief beeld schetst van het parlement als medewetgever. Men kan ook uit de recente tijd vele voorbeelden noemen, waarbij de invloed van de Tweede Kamer op totstandkoming en inhoud van de wetgeving groot is geweest, terwijl ook de aandrang om tot coördinatie van wetgeving te komen van die zijde sterk toeneemt. Te wijzen valt op de moties van Andriessen en van Kleisterlee voor wat betreft de coördinatie van de welzijnswetgeving 57) en de moties van Eversdijk c.s. voor wat betreft de coördinatie van de ruimtelijke wetgeving 58). Deze en andere moties zijn van een zodanige ver gaande strekking, dat de interdepartementale wetgevingsorganisatie hieraan vooralsnog lang niet kan voldoen. Waarschijnlijk hebben beide voornoemde schrijvers vooral gedacht aan de juridisch-technische harmonisatie van wetgeving en veel minder aan de beleidsmatige coördinatie. Deze laatste is politiek van een zodanig gewicht, dat het parlement hiervoor wel belangstelling moet hebben en ook daadwerkelijk heeft. De grootste moeilijkheden liggen wat dit betreft dan ook niet bij het parlement, maar bij de departementen, vooral in hun onderlinge verhouding. Maar ook inhoudelijk heeft het parlement vaak grote invloed, juist ten goede, zoals bijv. recentelijk uit de behandeling van de grondpolitieke wetsontwerpen en de Leegstandswet blijkt. Niet alles wat juristen belangrijk vinden, vindt het parlement echter belangrijk en terecht.

Hoe men verder ook over het functioneren van de parlementaire democratie mag denken, gelukkig is het nog steeds zo, dat de invloed van de volksvertegenwoordiging als een belangrijk principe erkend wordt. Men moet er dus principieel juist wél naar verlangen, dat het parlement zich bemoeit met de coördinatie van wetgeving. Om dat te bevorderen kan gedacht worden in de richting van Scheltema: een parlementaire afdeling wetgeving, of althans een vaste commissie voor wetgevingsprogrammering en coördinatie. Verder kan men - wanneer algemeen erkend is dat coördinatie van wetgeving een belangrijke prioriteit vormt - binnen de politieke partijen bijzondere aandacht aan deze zaak geven, zodat breed gevormde wetgevingsspecialisten ook weer deel gaan uitmaken van de Kamer. Tot slot: men kan het parlement niet verwijten, dat er in de beleidsvoorbereiding nog zo weinig gecoördineerd wordt; de parlementaire werkwijze is noodgedwongen een afspiegeling van de departementale. Zodra er werkelijk zoiets ontstaat als een interdepartementale wetgevingsorganisatie, zal ook het parlement er zich via breed samengestelde commissies op (moeten) gaan instellen.

2.3.5. Adviesorganen

In deze paragraaf wordt aandacht gegeven aan enkele van de vele adviesorganen van de overheid. Niet behandeld worden de talloze adviesorganen die zich bezig houden met een onderdeel van het overheidsbeleid, de sectorraden. Slechts de twee "algemene" adviesorganen en de facetraden komen aan de orde, terwijl verder het fenomeen staatscommissie besproken wordt.

a. Raad van State

De Raad van State wordt in de gelegenheid gesteld om over in te dienen

wetsontwerpen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur te adviseren (art. 84 Grw). De Raad van State staat dus aan het einde van de voorbereiding van een wet 59). De adviezen van de Raad van State zijn sinds kort openbaar (art. 25a Wet op de Raad van State).

De organisatie van de Raad van State is als volgt.

Naast de Raad als geheel (die moet adviseren over de wetgeving) zijn er twee afdelingen: de Afdeling voor de geschillen van bestuur (Kroonberoepen) en de Afdeling rechtspraak. De plenaire Raad heeft een Commissie Wetgeving ingesteld, bestaande uit 9 staatsraden. Deze commissie adviseert aan de plenaire Raad over vragen van algemene wetgevende aard 60). "Op deze wijze doorbreekt de Raad voor zoveel het in zijn vermogen ligt de scheiding tussen (...) de veertien wetsfamilies" 61). De Raad van State stelt zich politiek terughoudend op. De aandacht wordt gericht op de toetsing aan de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, vraagstukken van rechtsbescherming, delegatie, overgangsrecht en schaderegelingen, en niet in de laatste plaats op structuur, harmonisatie en techniek van de wetgeving 62). Wordt over algemene vraagstukken van wetgeving met name in de Commissie Wetgeving beaardslaagd, daarnaast zijn er voor elk departement afdelingen ingesteld, die de adviezen van de plenaire Raad voorbereiden met betrekking tot de concrete wetsontwerpen (ex art. 17 en art. 18 Wet op de Raad van State). De betekenis van de Raad van State voor de wetgeving is niet gemakkelijk te beoordelen, vooral ook omdat de adviezen tot voor kort niet openbaar waren.

De betekenis van de Raad van State voor de coördinatie van wetgeving lijkt beperkt te worden door twee factoren:

- In de eerste plaats is er de organisatie van de Raad zelf. Polak constateert dat, hoewel de organisatie voldoet, er toch veranderingen zullen moeten worden aangebracht 63): de openbaarmaking van de adviezen geeft meer werk, de Wet AROB en de wassende stroom Kroonberoepen zorgen zelfs voor een overbelasting van de staatsraden. Onder andere om deze redenen is door de Raad van State zelf gepleit voor de instelling van een aparte Afdeling Wetgeving 64). De instelling van een Afdeling Wetgeving zal echter nog wel een tijdje op zich laten wachten, nu de regering geoordeeld heeft dat daarvoor een Grondwetswijziging nodig is. De Grondwet zoals die nu is, zou advisering door de volle Raad eisen 65). Inmiddels is er een wetsontwerp over deze kwestie ingediend 66). Ook is een wet aanvaard om uitbreiding van het aantal staatsraden mogelijk te maken. Het geldende maximumaantal van 24 wordt verhoogd naar 28 (staatsraden i.b.d. van 10 naar 14) 67).
- Ten tweede: Scheltema 68) wijst erop dat de adviezen van de Raad van State slechts een beperkt resultaat kunnen opleveren, omdat de advisering in een laat stadium van de voorbereiding geschiedt. De Raad kan dan nog slechts reageren op wat anderen gedaan hebben, hij kan gebreken signaleren, maar hij kan zelf geen actieve rol spelen bij het bevorderen van de samenhang 69). Wel wordt een toename van het effect van de raadsadviezen verwacht door de openbaarheid daarvan. Overigens is een zekere mate van verkokering de Raad zelf, evenmin als het parlement, bespaard gebleven.

Dit alles neemt niet weg dat de Raad van State zeker een rol kan spelen voor met name de juridisch-technische harmonisatie, bijvoorbeeld door toezicht op de naleving van de aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek. en door het ontwikkelen van algemene beginselen van behoorlijke wetgeving.

b. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

De WRR is ingesteld bij Wet van 5 augustus 1976 (Stb. 413). Hij bestaat uit minimaal vijf, maximaal elf door de Kroon benoemde onafhankelijke leden (deskundigen).

De taak van de WRR is in principe niet scherp begrensd, doch niet alle activiteiten kunnen worden ter hand genomen 70). De Raad moet zich beperken tot specifieke invalshoeken, te weten: aandacht voor lange termijn ontwikkelingen en aandacht voor verbanden tussen ontwikkelingen op verschillende terreinen en de (samenhang van de) overheidsplannen dien-aangaande. Daarnaast stimuleert de Raad toekomstonderzoek en de bevordering van coördinatie en communicatie bij de ontwikkeling van het lange-termijn beleid.

Gezien het bovenstaande kan de WRR slechts een beperkte betekenis hebben voor de coördinatie van wetgeving: alleen voor de grote lijnen en voor de lange termijn. Nu is een bepaald gedeelte van de wetgevingscoördinatie natuurlijk wel op de lange termijn gericht, maar toch acht de WRR zich kennelijk niet het aangewezen orgaan om zich op dit terrein te bewegen. Dat blijkt onder meer uit het verslag over de eerste raadsperiode 1972-1977. De ter hand genomen studies hebben het zelden over wetgeving. Wel heeft de WRR rapporten uitgebracht over de organisatie van het bestuur: het reeds meer genoemde WRR-rapport nr. 6 71) en verschillende rapporten over adviesorganen van de overheid 72). Weliswaar is in de eerste raadsperiode ook een beknopt rapport uitgebracht over planning en wetgeving, uitmondend in een advies om deze problematiek nader in studie te nemen 73), maar de WRR heeft in zijn nieuwe samenstelling dit onderwerp teruggebracht tot de planning alleen 74). De onderhavige CHR-studie over wetgeving, planning en financiering is in zekere zin als voortzetting van het initiatief 75) uit de eerste raadsperiode te beschouwen.

c. Facetraden

Met name voor de beleidsmatige coördinatie van wetgeving is het werk van enkele facetraden van grote betekenis. Dit spreekt vooral bij de RARO voor het ruimtelijk facet en bij de HRWB voor het sociaal-cultureel facet.

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening heeft sinds zijn installatie in 1965 (op grond van art. 54 Wet op de Ruimtelijke Ordening) in vele adviezen aandacht geschonken aan de coördinatieproblematiek. Te noemen zijn adviezen over de verschillende regeringsnota's en wetsontwerpen (o.m. de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening, Oriënteringsnota, Woonschepewet, wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening, stadsvernieuwing, diverse struktuurschema's) en de adviezen m.b.t. de planologische besluitvorming op rijksniveau, de landinrichting, milieu-effectrapportering, complementair bestuur, grondbeleid, operationele gebiedsaanwijzing, spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving, bestuurlijke reorganisatie, in totaal tot nu toe ruim zestig adviezen. De invloed van de RARO op het regeringsbeleid is moeilijk te meten, maar dat die er is, is wel duidelijk 76). Dit geldt ook voor het twintigtal adviezen dat de RARO geheel of gedeeltelijk aan de coördinatie van de ruimtelijke wetgeving heeft gewijd, nadat in 1976 met het Advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau het initiatief van het Instituut voor Bouwrecht werd overgenomen 77).

De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB) is (in voorlopige vorm) ingesteld bij K.B. van 6 januari 1976 en heeft tot taak om desgevraagd of uit eigen beweging

- aan de regering tekortkomingen te signaleren bij de onderlinge afstemming van hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn,
- de regering van advies te dienen over harmonisatie 78) van dat beleid en die wetgeving.

Ook de HRWB heeft tal van adviezen uitgebracht over de coördinatie van wetgeving, met name natuurlijk over het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, maar ook over het ontwerp Wet voorzieningen gezondheidszorg, het ontwerp Wet op het basisonderwijs, het concept voor een gewijzigd ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing en het voorontwerp Kaderwet hoger onderwijs, in totaal een 14-tal adviezen naast overige uitgaven. De HRWB ondervindt bij zijn werk nog meer dan de RARO de terugslag van het feit dat de wetgever het op zijn terrein nog niet eens is over de richting die het coördinatiewerk moet nemen 79). Toch is ook deze facetrade in de korte tijd van zijn bestaan een onmisbare schakel geworden in het gehele proces dat moet leiden naar beleidsmatige coördinatie van de welzijnswetgeving.

Tussen beide raden bestaat overigens een tweetal belangrijke verschillen, wat samenstelling en taak betreft. De RARO heeft een brede samenstelling in deze zin dat daarin, naast juridische en bestuurlijke deskundigen, ook zitting hebben vertegenwoordigers van lagere lichamen en maatschappelijke organisaties, alsmede ministeriële vertegenwoordigers van de betrokken departementen. De HRWB daarentegen bestaat enkel uit deskundigen en heeft ook een minder brede taak, nl. te adviseren enkel over de coördinatie van beleid en wetgeving en niet - zoals de RARO - mede over het beleid als zodanig. Ook is hier van organisatie van de inspraak over het regeringsbeleid nog geen sprake, eenvoudig omdat er van welzijnsplanning op rijksniveau in enige geformaliseerde procedure nog niet kan worden gesproken.

Naast de beide genoemde bestaan nog andere (deel)facetraden die een taak ten aanzien van de coördinatie van wetgeving kunnen krijgen, zoals de Sociaal-Economische Raad, de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, de Raad voor het Binnenlands Bestuur en de Algemene Energieraad.

d. Staats- en andere commissies

Een organisatievorm die geregeld gehanteerd wordt bij het voorbereiden van wetgeving is de commissie, bestaande uit externe deskundigen. Daarin zijn veel varianten: staatscommissies, commissies, werkgroepen, gespreksgroepen, beraadsgroepen, stuurgroepen etc. 80). Een staatscommissie wordt ingesteld door de Kroon, andere commissies worden ingesteld door één of meer ministers. Niet steeds is de taak van een staatscommissie ook zwaarder dan die van een ander soort commissie.

Voorbeelden van staats- en andere commissies, die zich hebben bezig gehouden of bezig houden met de voorbereiding van wetgeving zijn:

- Staatscommissie-De Vreeze voor de herziening van de wetgeving inzake de medische beroepsuitoefening;
- Staatscommissie-Veldkamp voor de vereenvoudiging en de codificatie van de sociale zekerheidswetgeving;
- Staatscommissie-Cals-Donner voor de Grondwetsherziening;
- Staatscommissie inzake de herziening van de waterstaatswetgeving

(Stcrt. 1892, 95);

- Staatscommissie inzake het kadaster;
- Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie (Stcrt. 1976, 79);
- Commissie-Prinsen voor de herziening van de Provinciewet;
- Commissie-De Monchy voor de verhoogde rechtsbescherming (Wet BAB);
- Commissie-Van den Bergh voor Woningwet en Wet op de Ruimtelijke Ordening;
- Commissie-Simons voor de Comptabiliteitswet;
- Commissie-Kan voor de Wet op de Lijkbezorging.

Het belang van een aantal van deze (en andere) commissies voor de wetgeving kan moeilijk overschat worden. De vraag is echter of deskundigheid van buiten de departementen ook ingeschakeld kan worden voor coördinatie van wetgeving. In paragraaf 2.3.3. is daar in verband met de regeringscommissaris al iets over gezegd. Ook voor commissies geldt, dat zij slechts betrokken kunnen worden bij de juridisch-technische harmonisatie van wetgeving. In eerste instantie dient de beleidsmatige coördinatie van wetgeving te geschieden door (inter)departementale organen.

De moeilijkheden worden treffend geïllustreerd door de gang van zaken bij de coördinatie van de sociale zekerheidswetgeving 81). De Staatscommissie-Veldkamp moet zich houden aan de in haar taakopdracht omschreven beperking: geen inhoudelijke wijzigingen van de wettelijke aanspraken. Daarnaast is men op het departementale niveau met een meer beleidsmatige heroverweging van de sociale zekerheid, o.m. ook door vereenvoudigingen bezig. Beide zaken staan min of meer los van elkaar. Een en ander betekent wél dat er veel ongecoördineerd werk wordt verricht. Nu zou men er voor kunnen pleiten om ook de beleidsmatige coördinatie op te dragen aan de Staatscommissie. Echter, deze beleidsmatige coördinatie heeft bij uitstek betrekking op politieke vraagstukken en dient derhalve ook in politieke organen aan de orde te komen. Pas als beleidskeuzes uitgekristalliseerd zijn, kan een staatscommissie aan het werk, die het geheel uitwerkt in juridisch-technisch goede wetgeving. Deze weg moet gevolgd worden, als men tenminste wil vermijden dat verschillende organen en instanties ongecoördineerd bezig zijn met de sociale zekerheidswetgeving. Zo zouden voorstellen van een staatscommissie met politieke implicaties tóch nog weer een keer het hele politieke en ambtelijke circuit moeten passeren.

Hierbij kan nog opgemerkt worden dat andere adviesorganen - met name de RARO en de HRWB - zich wél bezig houden met de beleidsmatige coördinatie van wetgeving. De reden waarom deze organen, waarin toch ook deskundigen van buiten zitten, dat wel kunnen is, dat zij - in tegenstelling tot staatscommissies - permanent zijn en ook verder nauw betrokken bij de advisering over het beleid, althans de coördinatie daarvan. Bovendien gaat het bij de RARO en de HRWB steeds uitdrukkelijk om adviezen over de hoofdlijnen van de wetgeving, waarna de knopen dan nog in interdepartementale organen dienen te worden doorgehakt, terwijl het bij staatscommissies in de praktijk toch vrijwel steeds gaat om het ontwerpen van concrete wetsvoorstellen. Men zou dus ook kunnen zeggen dat staatscommissies e.d. in een later stadium opereren, nl. het juridisch-technische, hoewel dit niet altijd opgaat.

2.3.6. De wetgevingsorganisatie als geheel

Het "plaatje" van de organisatievormen die dienen ter bevordering van de coördinatie op rijksniveau kan nu schematisch als volgt worden voorge-

steld:

- a. algemeen beleid - Ministerraad, Minister-president, Departement van Algemene Zaken, algemene adviesraden (Raad van State, WRR);
- b. facetbeleid - onderraden, coördinerende ministers, ambtelijke voorportalen, facetdepartementen (Financiën en gedeeltelijk Economische Zaken, VRO, CRM, BiZa en Buitenlandse Zaken), facetraden (SER, RARO, HRWB), facetplanbureaus (CPB, RPD, SCP);
- c. sectorbeleid - ministers, sectordepartementen, sectorraden, sectorplanbureaus, maatschappelijke organisaties etc. (multisectorbeleid: interdepartementale commissies).

De organisatie betreffende het algemeen beleid en het sectorbeleid (en de desbetreffende wetgeving) is hierboven voldoende besproken.

Hier dient nog wat nader te worden ingegaan op de coördinatie op facet-niveau 82) waar zich het belangrijkste coördinatiecomplex bevindt: het systeem rond de coördinerend minister, de onderraden, de ambtelijke voorportalen, planbureaus en facetraden. Belangrijk, omdat juist hier de traditionele scheiding tussen de veertien departementen doorbroken wordt. De interdepartementale organisatie lijkt sluitend: voor een aantal te coördineren beleidsterreinen is de volgende trits organen beschikbaar: een coördinerend minister met een onderraad, ondersteund door een ambtelijk voorportaal en (soms) een planbureau en geadviseerd door een adviesraad.

In de praktijk zijn er echter een aantal problemen met de beleidscoördinatie. In het algemeen kwamen deze problemen in het voorgaande al enigszins aan de orde.

Kort samengevat:

- de onderraden:
deze hebben geen duidelijke taak ten aanzien van de beleidsmatige coördinatie van de wetgeving, terwijl er bovendien uit dat oogpunt te veel zijn;
- de coördinerende ministers:
deze missen iedere opdracht en bevoegdheid om behalve het beleid ook de wetgeving te coördineren en daarvoor initiatieven te ontwikkelen, zelfs maar op het organisatorische en procedurele vlak; bovendien worden er wat dit betreft veel te veel coördinatie-taken (69) onderscheiden;
- de ambtelijke voorportalen:
ook hiervan zijn er in relatie tot de onderraden teveel, terwijl geen van alle een welomschreven opdracht m.b.t. de coördinatie van wetgeving heeft; dit zou ook moeilijk kunnen, zolang de coördinerend minister daarmee niet is belast;
- de planbureaus:
deze zijn in het voorgaande niet eens met het oog op de coördinatie van wetgeving in beschouwing genomen, omdat zij als zodanig geen taak kunnen hebben; alleen de RPD is er met haar Afdeling Bestuursaangelegenheden bij betrokken, maar dit planbureau heeft dan ook als enige mede de positie van een directoraat-generaal;
- de facetraden:
slechts twee hiervan zijn met advisering over de coördinatie van wetgeving volop bezig, de ene krachtens uitdrukkelijke opdracht (HRWB), de andere uit eigen initiatief (RARO), want ook hier ligt dat initiatief niet bij de betrokken coördinerend minister.

Voor de beslissende organen op dit niveau geldt bovendien, dat zij eigenlijk in een te late fase in het beleidsvormingsproces inspringen, zodat veeleer sprake is van conflictoplossing, het beslissen in competentiegeschillen, het doorhakken van knopen, dan dat er sprake is van een werkelijke beleidscoördinatie waarbij het beleid van de verschillende departementen in een breder kader geplaatst wordt en aldus een afstemming plaatsvindt. De mogelijkheden beperken zich derhalve grotendeels tot post-coördinatie, met name op het niveau van voorportalen, coördinerende ministers en onderraden. Vast staat wel, dat de hier genoemde organen zich vooral bezig houden met de coördinatie van de planning en de financiering. Hoe gebrekkig dat ook gebeurt, voor de coördinatie van wetgeving hebben deze organen tot nog toe weinig betekenis. De nadelen van de coördinatiestructuur doen zich bij de coördinatie van wetgeving des te sterker gevoelen. Daarbij gaat het immers - nog meer dan bij coördinatie van het beleid - om het ontwikkelen van een breder kader in de vorm van algemene bepalingen, beleidskaderwetten etc. (zie paragraaf 2.4.2.) 83).

Dat de coördinerende ministers, de onderraden en de ambtelijke voorportalen zich niet zozeer met wetgeving bezig houden, kan onder meer ook blijken uit de taakomschrijvingen, waarin het woord "wetgeving" vaak niet eens voorkomt - vgl. de taakomschrijvingen van de meeste onderraden. Hiermee wil niet gezegd worden, dat er in een coördinatie-orgaan geen wetgeving ter sprake komt - integendeel. Wél kan worden gesteld dat de coördinatie-organen geen aandacht (kunnen) besteden aan afstemming van die wetgeving op andere wetgeving (die op dat moment niet expliciet aan de orde is) of aan het ontwikkelen van coördinatie-instrumenten. Daarvoor zal ook de mankracht ontbreken. De interdepartementale voorbereiding van wetsontwerpen geschiedt dan ook goeddeels buiten de vaste coördinatie-organen om, bijvoorbeeld in ad hoc-interdepartementale commissies en projectgroepen.

Concluderend kan dus gesteld worden dat de coördinatiestructuren voorschans niet veel te betekenen hebben voor de beleidsmatige coördinatie van wetgeving.

Iets anders is het gesteld met de juridisch-technische harmonisatie. Daar begint een speciale interdepartementale organisatie van de grond te komen. Als vervolg op de werkzaamheden van de werkgroep ad hoc-Polak is de regering gekomen met de instelling van een interdepartementale commissie voor de harmonisatie van wetgeving 84). Daarnaast is een externe commissie voor wetgevingsvraagstukken tot stand gekomen 85). Uitdrukkelijk wordt in de memorie van toelichting bij de instellingsbeschikking van de Interdepartementale Commissie (ICHW) gesteld, dat haar taak geen betrekking heeft op harmonisatie van beleidsdoeleinden die aan wetgeving ten grondslag liggen. Het gaat om het harmoniseren op het punt van "opbouw, systematiek, begrippenapparaat, rechtsbescherming, inspraakmogelijkheden, mate van decentralisatie e.d.". De Minister van Justitie is benoemd als coördinerend minister voor de harmonisatie van wetgeving (bij besluit van de Ministerraad van 14 september 1979). Op het Departement van Justitie is een Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving ingesteld ter ondersteuning van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving 86). Al met al een bevredigende ontwikkeling, die op het gebied van de beleidsmatige coördinatie navolging verdient. In paragraaf 2.5. wordt hierop teruggekomen.

2.4. Coördinatie van de wetgeving

2.4.1. Enkele prealabele wetgevingsproblemen

In deze paragraaf komt een aantal onderwerpen aan de orde, die behandeld moeten worden, voordat de coördinatie van wetgeving zelf ter sprake kan komen. Vragen als: wat zijn de grenzen van de wetgeving; wat is de rol van delegatie; wat is de betekenis van het verschijnsel "nota". Op dit alles kan niet uitgebreid worden ingegaan. Beoogd wordt slechts om een aantal meer algemene wetgevingsvraagstukken kort onder de aandacht te brengen, deels ter wille van een begin van inzicht in de hele problematiek, deels ter wille van de relativering ervan.

a. Grenzen van de wetgeving

In het huidige tijdsgewricht worden wij geconfronteerd met een kwantitatieve toename van wetgeving, zo wordt veelvuldig geconstateerd. Daarnaast breidt ook het maatschappelijk gebied waarop wetgeving van toepassing is, zich uit. Op de oorzaken daarvan wordt hier niet nader ingegaan. Globaal genomen kan gesteld worden dat enerzijds de ontwikkeling van de verzorgingsstaat tot een dergelijke toename leidt, anderzijds die van toenemende schaarste aan ruimte, energie, grondstoffen, milieuwaarden en werkgelegenheid. Echter, steeds duidelijker wordt dat er grenzen zijn aan wat bij wetgeving vermag geregeld te worden. Men spreekt van "juridische milieuvervuiling" 87) en "legisferitis" 88).

Schuyt 89) geeft een overzicht van de problemen die zich in dit verband bij de wetgeving voordoen: het functioneren van een wet, effectiviteit, problemen van generalisatie, operationaliseerbaarheid van de doeleinden van de wet, de rol van exogene factoren, sancties, alternatieven, kosten, co-operatie, pressiegroepen, algemene bereidheid tot gehoorzaamheid. Van der Velden (zie noot 88) pleit voor het ontwikkelen van een wetgevingstheorie - in navolging van buitenlandse initiatieven - teneinde de problemen van wetgeving in een wetenschappelijk kader te kunnen plaatsen en de wetgeving fundamenteel te kunnen onderzoeken. In een dergelijke wetgevingstheorie moet o.m. een model ontwikkeld kunnen worden voor de afweging m.b.t. het al dan niet overgaan tot wetgeving voor een bepaald maatschappelijk probleem. Daarbij moet - aldus Van der Velden - niet worden uitgegaan van een strikt "instrumentalisme" (dat hij ziet als een belangrijke oorzaak van legisferitis): "..... een optimistische visie op recht en wetgeving domineert: recht wordt opgevat als het aangewezen middel om bepaalde doeleinden te bereiken. De stringent instrumentalistische visie van de grenzeloze toepasselijkheid en maakbaarheid van het recht De instrumentalistische visie leidt tot een overspannen regelingsaanspraak, die weer tot wetgevingsproblemen aanleiding geeft" 90).

Dit mag zeker gelden voor terreinen waar de overheid nog niet actief was en dan alsnog met (vaak opportunistische) wetgeving reageert, een en ander neemt toch niet weg dat, juist op terreinen waar de overheid een grote activiteit aan de dag legt, bijv. via pseudo-wetgeving, het van groot belang is om het beleid te onderbouwen met wetgeving. Dit te onderkennen is niet zozeer een kwestie van instrumentalisme, doch veeleer van de behoefte om de sociale rechtsstaat op zodanige wijze verder uit te bouwen, dat opnieuw wordt recht gedaan aan het vereiste van wetmatigheid van bestuur 91). Bij een goede coördinatie van wetgeving kan dit zelfs leiden tot een aanmerkelijke vermindering van het aantal wetten.

b. Alternatieven voor wetgeving

De eerste vraag, die de Werkgroep-Polak ("Verkenning van enige problemen rond de coördinatie en harmonisatie van de wetgeving") zich stelde was, in welke gevallen tot wetgeving moet worden overgegaan. Voor de beantwoording van die vraag is het nodig om eerst de alternatieven na te gaan. Het rapport noemt als alternatieven voor wetgeving: decentralisatie, rechtspraak en pseudo-wetgeving. In het onderstaande komen deze drie fenomenen summier aan de orde. De thans, eveneens onder leiding van Polak, ingestelde Commissie voor Wetgevingsvraagstukken zal op deze alternatieven nader ingaan en daarbij ook aandacht geven aan de planning als alternatief. Wij doen dat hier niet, omdat de planning hierna afzonderlijk aan de orde komt, met inbegrip van de planningswetgeving.

- Decentralisatie/delegatie

De centrale overheid kan, in plaats van zelf de wet te stellen, de regeling overlaten aan lagere publiekrechtelijke lichamen. (Hier is natuurlijk geen sprake van wetgeving in formele zin.) Dat overlaten kan op twee manieren: de centrale overheid doet niets en "laat het over" of zij geeft lagere overheden opdracht om iets te regelen. Onder delegatie valt speciaal het verschijnsel dat de Kroon of de minister nadere regels stelt. Tussen beide verschijnselen bestaat een groot verschil. Decentralisatie van regeling kan, mits deze geen schade doet aan de eenheid van beleid, de democratie ten goede komen en ook de doelmatigheid van het openbaar bestuur, voorzover dit een differentiatie vraagt op het regionale, locale of functionele vlak. Met name territoriale decentralisatie geeft via het optreden van provinciale staten en gemeenteraden als lagere wetgevers theoretisch betere democratische waarborgen dan delegatie van wetgeving aan Kroon of minister, hoezeer het parlement zich de laatste tijd ook inspant zich een zekere zeggenschap over gedelegeerde wetgeving voor te behouden 92). Men bedenke echter wel, dat gemeenteraadsleden in de steden ook vaak overbelast zijn en anders dan kamerleden het werk als nevenfunctie uitoefenen.

In het algemeen kan men dan ook zeggen, dat er een streven is de decentralisatie, óók van wetgeving, te bevorderen 93) en het verschijnsel van de delegatie enigszins terug te dringen, hoewel beide vormen van lagere wetgeving dikwijls niet uitwisselbaar zijn. Zaken die landelijk uniform geregeld moeten worden, kunnen niet worden gedecentraliseerd, wel gedelegeerd.

- Rechtspraak

Het volgende alternatief dat in het rapport van de Werkgroep-Polak ter sprake komt is de rechtspraak. De rechter kan een rol spelen, wanneer de wetgever zich afzijdig houdt. Belangrijk en bekend is de rol van de rechtspraak in het stakingsrecht, waar de wetgever maar niet tot regeling kan komen (en het nu ook al niet meer schijnt te willen). Vaak krijgt de rechter een zo belangrijke rol, omdat de wetgever onmachtig is (vgl. ook de abortusproblematiek en de euthanasie). Waar het hier echter om gaat is: kan men bewust ervoor kiezen om een bepaald maatschappelijk probleem niet via wetgeving aan te pakken, maar een ander aan de rechter over te laten? Met andere woorden: is de rechter een alternatief voor wetgeving? De Werkgroep-Polak noemt als voordeel van

de rechter als alternatief, dat deze zijn interpretatie van wat recht is soepel aan de omstandigheden kan aanpassen. Als nadelen worden genoemd:

- de rechter kan niet het bestek van de bestaande wet te buiten gaan;
- de rechter beschikt over minder mogelijkheden m.b.t. onderzoek en inschakeling van deskundigen;
- vermeden moet worden dat de rechter lacunes zou moeten opvullen in een materie met een sterk omstreden politiek karakter.

Nu kan in de eerste plaats aangetekend worden dat de rechter nooit een volledig alternatief voor de wetgeving kan zijn; immers de rechter beslist alleen in het concrete geval. Toch hebben rechterlijke uitspraken soms in de praktijk een met regelgeving overeenkomende betekenis. Een doorslaggevend argument om de rechter als alternatief af te voeren lijkt gelegen in de principiële onjuistheid die het zou betekenen, wanneer een niet democratisch gekozen orgaan (de rechterlijke macht) zou gaan beslissen over zaken die eigenlijk door politieke organen geregeld zouden moeten worden. Deze principiële onjuistheid zou nog te verdragen zijn, wanneer het gaat om rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling met geringe politieke betekenis, voor het overige is zij onaanvaardbaar. De rechtspraak heeft ten onzent een andere taak dan te fungeren als alternatief voor wetgeving. De rechter kan pas goed functioneren binnen het kader van een goede en duidelijke wetgeving 94).

Bovendien moet men zich bewust zijn van de geheel verschillende rol die zowel wetgever als rechter spelen op resp. het terrein van het privaatrecht en het administratief recht. Op het eerstgenoemde terrein zijn wettenrecht en rechtersrecht inderdaad tot op zekere hoogte elkaars alternatief, waarbij in de continentale rechtsstelsels het laatste het eerste aanvult en in de angelsaksische de rolverdeling juist omgekeerd is 95). Daarentegen hebben op administratiefrechtelijk gebied wetgever en rechter juist een zeer uiteenlopende taak. De wetgever is speciaal belast met de toedeling van bevoegdheden aan de overheid en met de regeling van de wijze waarop deze worden uitgeoefend, terwijl de rechter hier optreedt in de rol van rechtsbeschermers tegen de overheid. Het verschil ligt in de onderscheiden functies van resp. instrument en waarborg: de administratieve wet vervult bij uitsluiting de instrumentele functie; alleen bij de waarborgfunctie vullen wetgever en rechter elkaar aan.

- Pseudo-wetgeving 96)

Het derde alternatief van de Werkgroep Polak is: de regelgeving door bestuursorganen door middel van pseudo-wetgeving. De voordelen van pseudo-wetgeving zijn: soepelheid en flexibiliteit, formaliteiten zijn niet nodig, experimenten zijn mogelijk. Nadelen van pseudo-wetgeving: de procedure voor totstandkoming en wijziging biedt geen garantie voor democratische besluitvorming, terwijl rechtsgehalte en rechtskracht vaak te wensen overlaten. Deze bezwaren kunnen slechts voor een gedeelte worden opgeheven, doordat richtlijnen worden gepubliceerd, doordat de pseudo-wetgeving met een kamercommissie wordt besproken en doordat de rechter rechtszekerheid verschaft o.m. door middel van het vertrouwensbeginsel.

Ook uit beleidsmatig oogpunt kan groot bezwaar bestaan tegen het verschijnsel pseudowetgeving. Juist daar waar een wettelijke regeling tekort schiet of ontbreekt en het bestuur veelvuldig gebruik maakt van circulaires, richtlijnen, resoluties, aanwijzingen, leidraden en subsi-

dieregelingen is van een gecoördineerd en doorzichtig beleid vaak geen sprake. Integendeel, eerder kan men stellen, dat pseudo-wetgeving een beginstadium van beleidsvorming is, waarbij maar al te vaak de sectorale verkokering en het daarmee gepaard gaande centralisme hoogtij vieren, vooral in het kader van de subsidieverlening. Uit de andere achtergrondstudies over wetgeving, planning en financiering en het daarop geënte vijfde hoofdstuk van dit deel blijkt dan ook, dat allerwege pseudo-wetgeving door gewone wetgeving wordt vervangen en dat praktisch alleen nog het economisch structuurbeleid als bolwerk van pseudo-wetgeving resteert. Uit het desbetreffende deelonderzoek blijkt tevens dat dit niet bepaald het meest doeltreffende beleidsgebied is, zeker niet wat de besteding van gelden betreft. Alleen in het experimentele stadium kan pseudo-wetgeving enige voordelen hebben boven gewone wetgeving en voorts als praktische uitwerking van een vrij gedetailleerde wetgeving als de belastingwetgeving. Overigens geeft men op welzijnsgebied duidelijk de voorkeur aan experimentele wetgeving, zoals de Experimentenwet onderwijs.

- Conclusies m.b.t. alternatieven

De Werkgroep-Polak meent dat nadere studie over de alternatieven geboden is. Problemen van wetgeving moeten niet geïsoleerd worden. Overigens is het wel zo, aldus de werkgroep, dat wanneer men aan het beleid eisen stelt van democratie en doelmatigheid, nog al eens tot wettelijke vastlegging van dat beleid zal moeten worden besloten. De werkgroep noemt als motieven voor een wettelijke vastlegging: de openheid van het bestuur, de doorzichtigheid van het beleidsproces en de rechtszekerheid. Daaraan zijn nog toe te voegen: decentralisatie, doelmatigheid en eenheid van beleid, wetmatigheid van bestuur 97).

Ter nadere bestudering van de problematiek heeft het kabinet een externe commissie ingesteld als vervolg op de werkzaamheden van de Werkgroep-Polak 98). De commissie bestaat uit 5 externe leden en enkele adviseerende leden-ambtenaren. De commissie moet zich vooral gaan bezighouden met systematisch onderzoek naar richtlijnen voor de voorbereiding en inwerkingtreding van lagere regelingen van de centrale overheid en met de pseudo-wetgeving. De taakomschrijving omvat mede de problematiek van de keuze tussen het instrument van de wetgeving en de figuur van de beleidsnota. De commissie kan over al deze kwesties adviezen uitbrengen aan de Minister-President, de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken. De externe commissie wordt bijgestaan door de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving.

c. Delegatie van wetgeving

Hierboven werden al genoemd de decentralisatie en de delegatie van wetgeving als alternatieven voor wetgeving door de formele wetgever zelf. Thans komt het verschijnsel delegatie van wetgeving als zodanig een moment aan bod. Dit verschijnsel doet zich veelvuldig voor in de vorm van kader- en machtigingswetgeving. Van Wijk noemde dat de "voortgaande terugtred" van de wetgever. De normen worden niet meer 99) door de formele wetgever in formele wetgeving vastgelegd, maar er wordt volstaan met het vastleggen van zeer globale hoofdlijnen en/of het vaststellen van kaders voor (nadere) regelgeving door de Kroon, de minister of de lagere publiekrechtelijke lichamen. De Haan c.s. menen dat in deze kader-

en machtigingswetgeving het instrumentele karakter van de wetgeving bij uitstek tot uitdrukking komt 100).

In het algemeen worden tegen delegatie van wetgeving, nogal eens bezwaren ingebracht. De bezwaren hebben hoofdzakelijk betrekking op de volgende punten:

- de democratische invloed op het beleid. Kader- en raamwetten bevatten zelf geen of bijna geen materiële normen. De wetgevingsprocedure zelf kan derhalve geen waarborgen bieden voor een democratische totstandkoming van het beleid. Controle op de normen die bij nadere regeling worden vastgesteld is veel moeilijker, ook al zijn er thans allerlei constructies in ontwikkeling, die de parlementaire greep op bijv. a.m.v.b.'s moeten verstevigen. Dit bezwaar geldt minder, wanneer de formele wet vastlegt, dat de eigenlijke beleidsvorming zal bestaan uit planning, en daarbij voor de totstandkoming van die planning weer allerlei democratische procedures voorschrijft 101);
- aan het bestuur wordt vaak een ruime beleidsmarge gelaten, met alle problemen van dien voor de rechtszekerheid en de rechtsbescherming. Ook dreigt bij te ver gaande delegatie het gevaar van een te veelvuldig gebruik van het wetgevingsinstrument, waardoor het zijn effectiviteit en legitimiteit kan verliezen. Aan de andere kant is delegatie in de meeste gevallen onvermijdelijk en zou geforceerde beperking ervan tot resultaten leiden, die het parlement niet aan kan. Men moet dus naar een middenweg zoeken.

Met betrekking tot de coördinerende werking van kaderwetgeving zijn twee gezichtspunten van belang, afhankelijk van de situatie op het betreffende beleidsterrein. Wanneer op een beleidsterrein geen overkoepelende wet bestond, kan een kaderwet coördinatiebevorderend werken (bijv. de Kaderwet specifiek welzijn 102)). Aan de andere kant is kaderwetgeving, waarbij de eigenlijke normstelling overgelaten wordt aan lagere regelgevers, juist niet coördinatiebevorderend t.a.v. die regelgeving, wanneer men het vergelijkt met regelgeving door de formele wetgever zelf. Aan dit bezwaar kan in belangrijke mate worden tegemoet gekomen, wanneer de kaderwet ingevuld wordt met planning, waarvoor coördinatiebevorderende procedureregels voorgeschreven worden.

d. Nota's in relatie tot wetgeving

Het verschijnsel van de beleidsnota is de laatste decennia sterk toegenomen. Beleidsnota's 103) kunnen worden beschouwd als een vorm van planning, informatief of indicatief. De nota's zullen dan ook in het planningshoofdstuk nog nader aan de orde komen. Voor de wetgeving is de nota van belang, in die zin dat hier vaak een relatie wordt gelegd tussen planning en wetgeving. In een nota worden beleidsvoornemens geformuleerd, die moeten resulteren in wetgeving: planning van de wetgeving 104). Dit is overigens nog lang niet in alle nota's het geval.

Een tweede aspect van het nota-wezen, dat hier genoemd moet worden, is de onduidelijke besluitvormingsprocedure van de nota en de daarmee samenhangende onduidelijkheid m.b.t. de rechtskracht van een nota na behandeling in de Tweede Kamer 105). Er is dan ook voor gepleit om de besluitvorming ten aanzien van beleidsnota's te formaliseren door de nota's te beschouwen als "andere voorstellen" (dan die van wet) in de zin van art. 120 Grw. 106). Dit pleidooi wordt voornamelijk ingegeven door de wens om het parlement een volwaardige rol te geven bij de besluitvorming over nota's,

nu die immers in de praktijk voor de beleidsbepaling vaak even belangrijk zijn als wetten 107). Hiermee kan tevens aan het in de praktijk gegroeide verschijnsel van de amenderingsmotie een formele grondslag worden gegeven, doordat een dergelijke motie dan valt onder amendement in de zin van art. 122 Grw. 108).

Een tweede voordeel van een formalisering van de notapraktijk in de richting van een wetgevingsprocedure is onzes inziens dat de regering gedwongen wordt beleidsvoornemens duidelijk en concreet te formuleren (hetgeen nu nog wel eens te wensen overlaat) 109). Een dergelijke procedure zal niet voor alle soorten nota's behoeven te worden gevolgd. Een nader onderscheid naar functies van de verschillende soorten nota's zal de criteria moeten bieden voor het al dan niet toepasselijk laten zijn van de wetgevingsprocedure. Ook bij de planning zal de beleidsnota hierna nog aan de orde komen.

2.4.2. Instrumenten voor coördinatie

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste instrumenten voor de harmonisatie en coördinatie van de wetgeving. Daarbij moet wel bedacht worden, dat nog geen sprake is van een samenhangend geheel van instrumenten. Een aantal instrumenten verkeert nog steeds in het stadium van voorstellen.

a. Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek 110)

Bij vergelijking van verschillende administratieve wetten is het eerste dat opvalt een verschil in opbouw, woordkeus, begrippen etc. Deze verschillen bepalen voor een groot deel de verschillen tussen de veertien wetsfamilies 111). Elk departement heeft zijn eigen wetgevingsjargon en -techniek. De hier genoemde verschillen komen voor, ondanks het bestaan van de Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek. Deze aanwijzingen hebben betrekking op de naamgeving, de bewoordingen van de aanhef, de indeling, de terminologie, aanhaling en verwijzing, verlening van bevoegdheden, strafbepalingen, slotbepalingen, ondertekening, toelichting en intrekking.

Voor het overgrote deel hebben de aanwijzingen een technisch karakter. S.O. van Poelje vindt het te betreuren dat de aanwijzingen zich beperken tot een aantal nogal formalistische en ondergeschikte details van de vormgeving 112). Hij pleit voor uitbreiding van de aanwijzingen met bijv. de onderwerpen advisering, planning, subsidiëring, evaluatie, schadevergoeding, vergunning e.d. Toch worden ook nu al de aanwijzingen vrij frequent overtreden in de praktijk van de wetgeving 113). Polak wil eveneens de aanwijzingen uitbreiden om meer eenheid te kunnen brengen in de wetgeving. Eenheid in opbouw, systematiek en terminologie is als het ware een eerste voorwaarde voor coördinatie van wetgeving, aldus Polak.

Men moet wel steeds bedenken dat de aanwijzingen in principe voor alle wetten gelden. Dat betekent, dat de betekenis van de aanwijzingen beperkt blijft tot de juridisch-technische kant van de wetgeving. Men zal dan ook niet eenvoudigweg allerlei bepalingen bijv. m.b.t. de schadevergoeding kunnen uniformeren, waar er ten gevolge van de verschillen in beleidsterreinen ook verschillen in de redacties van de wetsbepalingen

zullen moeten zijn. Voorzover echter verschillen in wetsbepalingen niet noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de verschillende beleidsterreinen - m.a.w. onnodige verschillen - kunnen de (eventueel uitgebreide) aanwijzingen zeker een harmoniserende werking hebben.

Een belangrijke taak bij de hantering van en het toezicht op de naleving van de aanwijzingen is weggelegd voor de Raad van State 114) en voor de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving. Art. 2 van het instellingsbesluit ICHW noemt als taak voor deze commissie o.m.: het bevorderen van de totstandkoming van aanwijzingen voor de wetgevings-techniek 115). In eerste instantie zijn het natuurlijk de departementale wetgevingsafdelingen die met de aanwijzingen moeten werken.

b. Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving 116)

Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving worden wel eens onderscheiden van de bekende algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het gaat dan om de vraag of wetgeving zal moeten voldoen aan met name de beginselen als "gelijke gevallen, gelijk behandelen", détournement de pouvoir en zorgvuldigheid. Hoewel het zoeken naar afzonderlijke algemene beginselen van behoorlijke wetgeving vooral van belang is bij rechterlijke toetsing van lagere regelingen, kan het ook in het kader van de behandeling van coördinatie-instrumenten enig nut hebben.

In het algemeen is het zo, dat de regelingen niet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur getoetst kunnen worden door de rechter 117). Derhalve zal de wetgever zelf ervoor moeten zorgen dat regelingen de toets van het recht kunnen verdragen. Daartoe zouden algemene beginselen van behoorlijke wetgeving - bijvoorbeeld te ontwikkelen door de Raad van State - een rol kunnen spelen. Vermoedelijk moet men er voor de praktijk niet al te veel van verwachten. Immers vaak is het al dan niet behoorlijk achten van wetgeving een duidelijk politiek oordeel 118) en zal de (formele) wetgever zichzelf niet snel als onbehoorlijk kwalificeren.

Voor de juridisch-technische harmonisatie kan de ontwikkeling van algemene beginselen van behoorlijke wetgeving wellicht een rol spelen in die zin dat een aantal beginselen kunnen resulteren in concrete aanbevelingen voor de inrichting van wetten, en eventueel voor de voorbereiding van wetten. Een en ander zal dan echter toch steeds nader ingevuld moeten worden, bijv. via de Aanwijzingen voor de wetstechniek of via een Wet Algemene Bepalingen. Veel te betekenen heeft het vooralsnog niet 119).

c. Algemene bepalingen van administratief recht

Reeds lang wordt gepleit voor het vaststellen van algemene bepalingen van administratief recht. Vroeger bepleitte men wel het ontwerpen van een wetboek van administratief recht, waarin de bestaande administratieve wetgeving gebundeld zou kunnen worden. Totale codificatie derhalve 120). Later zijn de meeste bestuursjuristen bescheidener geworden. In 1953 verscheen een rapport van een commissie van de Vereniging voor Administratief Recht 121). In dit rapport ABAR wordt gezocht naar algemene beginselen, die in het administratief recht leven. Men beperkte zich daarbij tot de beschikking en het administratief beroep. In het rapport worden conclusies getrokken met betrekking tot attributie, dele-

gatie en mandaat van beschikkingsbevoegdheid, vorm en inhoud van beschikkingen, onregelmatige beschikkingen, goedkeuring en vernietiging, beroep tegen beschikkingen, regelingen m.b.t. administratief beroep en administratieve beroepsprocedure.

In het rapport van de Commissie-Van Maarseveen uit 1974 wordt een ontwerp van wet, houdende algemene bepalingen van administratief recht, voorgesteld met een memorie van toelichting. De opzet van deze wet is wel zeer beperkt: slechts geregeld worden voorbereiding van beschikkingen, rechten van belanghebbenden, motivering van beschikkingen en mededeling van beschikkingen. Dit alles is lang niet onbelangrijk, maar het vormt toch wel een klein deel van wat in een wet ABAR geregeld zou kunnen worden 122). Men denke dan aan onderwerpen als: overeenkomsten met de overheid 123), overheidseigendom, informatievoorziening, openbaarheid en inspraak, rechtsbescherming, administratief procesrecht 124) etc. Verschillende van deze onderwerpen zijn zo langzamerhand wel rijp voor regeling.

In de nieuwe grondwet zal ook opgenomen worden dat de wet algemene regels van bestuursrecht vaststelt (uitbreiding van art. 164 Grw.) 125). In de toelichting bij het wetsontwerp wordt gewezen op het ontwerp van de Cie.-Van Maarseveen. Er wordt - aldus de toelichting - geen uitputtende en exclusieve regeling bedoeld, maar beoogd wordt om waar dat mogelijk is voor het hele land en voor verschillende takken van bestuur algemeen geldende bepalingen van bestuursrecht te maken. De reden voor het maken van een wet ABAR is, dat een zodanige wet de rechtsgelijkheid en de rechtzekerheid zou dienen en in het algemeen een goede bestuurspraktijk bevorderen.

De functie van een Wet Algemene Bepalingen van Bestuursrecht voor de coördinatie van wetgeving is in eerste instantie een juridisch-technische. Een aantal begrippen en procedures, die nu in afzonderlijke wetten veelal verschillend geregeld zijn, worden op één noemer gebracht via de algemene bepalingen. Dit voorkomt dat een departement elke keer weer dezelfde problemen in wetgeving moet vertalen, daarbij het risico lopend dat steeds weer opnieuw fouten gemaakt kunnen worden. Een en ander hangt overigens ook af van de verhouding tussen een Wet Algemene Bepalingen en de verschillende bijzondere wetten. Stelt men als regel dat de bijzondere regelingen voorrang hebben, dan bestaat wel het risico dat ook de verscheidenheid blijft bestaan 126). Toch kan ook in dat geval een Wet Algemene Bepalingen stimulerend werken, al was het maar, omdat men afwijkingen zal moeten motiveren. De betekenis van een Wet Algemene Bepalingen kan ook betrekking hebben op de beleidsmatige coördinatie, zij het meestal slechts indirect. Een Wet Algemene Bepalingen zal de gedachtenvorming stimuleren. Men wordt gedwongen om zich van verbanden rekenschap te geven. Daardoor wordt zichtbaar, welke aansluiting men bij andere regels moet of kan zoeken, en welke discrepanties kunnen optreden 127). Zo kan voorkomen worden dat bestuursorganen langs elkaar heen gaan werken of dat zaken ongeregeld blijven 128). Een volgend voordeel voor de beleidsmatige coördinatie is, dat algemene bepalingen er toe leiden, dat de wetgeving overzichtelijker wordt en daardoor toegankelijker. Dat betekent voor de praktijk dat minder fouten worden gemaakt en minder problemen opgeroepen worden.

Het is - naast het vaststellen van Algemene Bepalingen voor het hele bestuursrecht - ook mogelijk om voor deelgebieden algemene bepalingen vast te stellen. Een voorbeeld van zo'n werkwijze is de Wet Algemene Bepalin-

gen Milieuhygiëne, voor wat betreft de uniforme bepalingen van inspraak en beroep bij vergunningen krachtens een aantal milieuwetten. Men denke ook aan de toekomstige Algemene wet sociale zekerheid en aan de algemene belastingwetgeving.

Voor het maken van een Wet Algemene Bepalingen wordt gedacht aan een in te stellen Raad voor Algemene Wetgevingsvraagstukken, waarover aanstonds nader. Verder kan men ook denken aan het betrekken van de ICHW, de Raad van State, een regeringscommissaris of een ad hoc-commissie bij de voorbereidende werkzaamheden. Voor de beleidsmatige aspecten van een Wet Algemene Bepalingen kunnen de ambtelijke voorportalen, de onderraden en eventueel adviesraden ingeschakeld worden.

d. Modellen van wetgeving

Ten behoeve van meer eenheid in de wetgeving kan ook gedacht worden aan het ontwikkelen van modellen van wetgeving of standaardregelingen. Dergelijke modellen onderscheiden zich van algemene bepalingen, doordat zij een specifiek onderwerp beogen te unificeren, waar de bepalingen in verschillende wetten nu nog zeer uiteenlopen. Modelwetgeving en standaardregelingen komen ook nu al voor. Zo kan bij wijze van voorbeeld gewezen worden op de talrijke model-verordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, bijv. m.b.t. de bouwverordening (Woningwet) en de exploitatieverordening (Wet Ruimtelijke Ordening). Dit werk heeft op gemeentelijk niveau geleid tot een grote mate van unificatie en uniformiteit. Ook op rijksniveau kunnen enkele voorbeelden genoemd worden:

- een werkgroep van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken is gereed met het ontwerpen van een algemene wet voor het binnentreden van woningen. Dit onderwerp is nu in verschillende wetten uiteenlopend geregeld. Als deze wet tot stand gekomen is, zal hij tot vereenvoudiging van 200 wetten op dit punt leiden.
- er is een uniforme regeling voor de strafbaarstelling van rechtspersonen, waardoor 50 wetten zijn "geschoond".

Er zijn nog wel een aantal onderwerpen waarvoor het mogelijk zou zijn modelbepalingen te ontwerpen. Zo valt te denken aan inspraak, democratisering, administratieve delicten, financiering, modellen voor planning en voor decentralisatie. Voor een deel zullen deze onderwerpen nader bepaald kunnen worden in het kader van aanwijzingen of van een Wet Algemene Bepalingen. Voor een deel ook kunnen de modellen geconcretiseerd worden in wetgeving (zie het tweede voorbeeld)! Voorzover een dergelijke concretisering (nog) niet mogelijk is, kunnen de modelbepalingen toch hun nut hebben als leidraad voor de verschillende departementen.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, hebben modelbepalingen voornamelijk een funktie uit het oogpunt van juridisch-technische harmonisatie van wetgeving. Voor het ontwikkelen van modellen kan in dit opzicht dan ook gedacht worden aan de ICHW en eventueel de Raad voor Algemene Wetgevingsvraagstukken. Modelbepalingen kunnen betekenis hebben voor de beleidsmatige coördinatie van wetgeving, wanneer zij deze coördinatie tot onderwerp hebben. Denk bijvoorbeeld aan modelbepalingen m.b.t. overleg- en besluitvormingsstructuren (bijv. op ministerieel niveau). Voor de ontwikkeling van dergelijke modelbepalingen zijn de voorgestelde wetgevingscommissies bij de voorportalen de aangewezen organen.

Van modelbepalingen en -wetgeving in bovenbedoelde zin moet men wel on-

derscheiden wetgevingsmodellen in een meer abstracte zin, zoals wanneer het gaat om modellen voor kaderwetgeving of zelfs voor beleidsmatige coördinatie van wetgeving. Zo wordt bij de coördinatie van de ruimtelijke wetgeving gewerkt met het principe van de tweesporigheid tussen facet- en sectorwetgeving en met modellen voor de onderlinge aansluiting daartussen, bijv. in de vorm van structuurschema's, operationele gebiedsaanwijzingen en gecoördineerde plannings- en vergunningenprocedures 129). Men spreekt dan al van een model, nog vóór het aan juridisch-technische vormgeving daarvan toe is. Juist deze meer abstracte modellen zijn vanwege hun flexibiliteit geschikt om de beleidsmatige coördinatie te bevorderen. In wezen gaat het hier om coördinatiemodellen.

In een nog vroeger stadium kan het ontwikkelen van beleidsmodellen zinvol zijn. Het gaat dan om abstracte bestuurlijke modellen, zoals het onderscheid tussen een institutie- of functiemodel in het welzijnsbeleid (bijv. school/educatie) of tussen functioneel en categoriaal beleid. De sprong naar uitgewerkte juridische modellen is in het beginstadium van de beleidsvorming nog te groot. Het ware wenselijk, dat de wetgevingstheorie zich eens op deze zaken ging richten.

e. Beginselwetgeving

Wetten waarin de beginselen van het overheidsbeleid worden vastgelegd, zouden theoretisch de coördinatie van dat beleid - en dus van verdere wetgeving - kunnen bevorderen. Wanneer de belangrijke uitgangspunten vastliggen, zou dat aan het hele beleidsterrein een zekere hechtheid geven, immers andere wetgeving kan dan van dezelfde uitgangspunten uitgaan. Hierdoor zou worden bereikt dat beleidsmatige coördinatie van die wetgeving beter mogelijk is. Beginselwetgeving komt in Nederland, anders dan in de Verenigde Staten, niet veel voor, afgezien van enkele verspreide artikelen 130) en een enkele considerans die een beginsel inhoudt. Bekend is alleen de Beginselenwet Gevangeniswezen 131), waarin de beginselen voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen zijn vastgelegd (bijv. het principe van de resocialisatie). Wellicht kan het ontwikkelen van beginselwetgeving voor sommige administratieve beleidsterreinen een zekere coördinerende rol spelen. Dit heeft als bijkomend voordeel dat allerlei beginselen in een wetgevingsprocedure (met allerlei waarborgen van dien) besproken worden en aldus de beginselen zelf meer dan nu wel het geval is komen vast te staan. Bovendien kunnen wettelijke beginselen een belangrijke symboolfunctie hebben, zoals bijv. art. 208 Grw dat voor de onderwijsvrijheid heeft.

Overigens zal het ontwikkelen van beginselwetgeving - hetgeen vooral zou moeten gebeuren door departementen, interdepartementale commissies, ministeriële coördinatie-organen en Staten-Generaal - geen hoge prioriteit hebben. In de eerste plaats, omdat beginselendiscussies vaak lang en moeizaam zijn en ook kunnen leiden tot onduidelijkheden. In de tweede plaats, omdat het vastleggen van beginselen in wetten vaak niet goed mogelijk is vanwege het ontbreken van een bepaalde mate van eensgezindheid of vanwege onzekerheid over de juiste betekenis. In de derde plaats, omdat het rendement van dergelijke wetgeving misschien toch te gering is in vergelijking met andere coördinatie-instrumenten. Het is ook niet beslist noodzakelijk, dat beginselen en uitgangspunten van beleid worden vastgelegd in een wet om toch een coördinerende rol te kunnen spelen op een bepaald terrein. Eerder zal men tegenwoordig voor een beleidsnota of andere planvorm kiezen om uitgangspunten van beleid vast te leggen. Een duidelijk voorbeeld hier-

van levert de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening als eerste stuk dat de pkb-procedure heeft doorlopen 132). In de vierde plaats kennen wij - anders dan een bondsstaat - geen duidelijke hiërarchie van wetten 133), waarin een beginselwet als hiërarchisch hogere beleidswet zou passen. Eigenlijk kan alleen de Grondwet beginselen inhouden als richtsnoer voor verdere wetgeving.

f. Coördinatiewetgeving in beperkte zin

Van coördinatiewetgeving in enge zin kan gesproken worden, wanneer de wetgever de verscheidenheid op een bepaald terrein laat bestaan, maar voorzieningen geeft ter voorkoming of oplossing van moeilijkheden welke uit die verscheidenheid kunnen voortvloeien 134). Hierbij kan het gaan om zowel juridisch-technische problemen (bijv. interpretatie van begrippen) als om beleidsmatige kwesties (bijv. coördinatie van vergunningen-procedures). Voorbeelden van coördinatiewetgeving, zoals hier opgevat, zijn:

- de Coördinatiewet Sociale Verzekering 135), waarin bepalingen van de sociale verzekeringswetten met die van de loonbelasting worden gecoördineerd op het stuk van de premieheffing;
- de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne 136), waarin G.S. worden belast met de coördinatie van behandeling van aanvragen van vergunningen krachtens een aantal milieuwetten en waarin bovendien inspraak en beroep uniform zijn geregeld.

Dergelijke coördinatiewetgeving heeft een beperkt karakter, immers de verscheidenheid zelf blijft bestaan. Toch is deze wetgeving bepaald niet zonder betekenis. De juridisch-technische harmonisatie wordt bevorderd, doordat eenheid van begrippen ontstaat. De beleidsmatige coördinatie wordt bevorderd, wanneer de coördinatiewetgeving deze beleidskant tot onderwerp heeft, zoals bij de Wet ABM, voor wat betreft de coördinatie van de vergunningenprocedures, het geval is. Immers door deze wet wordt voorkomen dat het beleid t.a.v. een bepaald project bij de verschillende betrokken overheden uiteenloopt of zelfs tegenstrijdig is. Coördinatiewetgeving in deze beperkte zin kan een sectoraal, maar ook een facetmatig karakter hebben. In veel gevallen zal een interdepartementaal orgaan (bijv. een ambtelijk voorportaal) met het ontwikkelen van dergelijke coördinatiewetgeving belast moeten worden.

Van zulke coördinatiewetten in de beperkte, door Polak bedoelde, zin moeten wel worden onderscheiden die welke in de volgende subparagraaf aan de orde komen en welke wij daar als beleidskaderwetten hebben aangeduid, hoewel zij in het derde rapport van de CHR en ook hierna als resp. facet- en sectorcoördinatiewetten worden omschreven. Men krijgt dan te maken met een coördinatiewet voor een heel beleidsterrein. Zo zal ook de Wet ABM tot een algemene milieukaderwet worden uitgebouwd en dan mede de planning en normering gaan omvatten.

g. Beleidskaderwetten

Beleidskaderwetten zijn wetten die een groot terrein bestrijken en die beogen een facetmatige of multisectorale ordening tot stand te brengen, onder meer door koppeling met allerlei sectorale (deel)wetgeving 137). Globaal genomen zijn twee soorten beleidskaderwetten te onderscheiden. In de eerste plaats die kaderwetten, waarin planning een belangrijke

plaats inneemt. Daarbij vindt de eigenlijke beleidsvorming plaats in plannen, terwijl de wet zich beperkt tot vorm, procedure, rechtsgevolgen en rechtsbescherming daarvan. Het oudste voorbeeld van deze soort is de Wet op de Ruimtelijke Ordening, hoewel er thans vele andere in de maak zijn. De tweede soort beleidskaderwetten is die, waarbij geen planning aan de orde is. Hier komt het beleid - in plaats van planmatig - tot stand via gedelegeerde regelingen en beschikkingen van Kroon of minister. Voorbeelden van deze soort zijn te vinden in bijv. de milieuwetgeving. Veelal wordt dan een kleiner terrein bestreken. Ook op het sociaal-economisch terrein is deze soort van kaderwetgeving tot ontwikkeling gekomen en ziet men de tendens dat deze steeds grotere gebieden gaat bestrijken. Zo streeft men thans naar de Wet op de Inkomensvorming, die voor alle inkomens zal gelden (138).

Beleidskaderwetten zijn bijzonder van belang voor de beleidsmatige coördinatie van wetgeving. In de eerste plaats nemen beleidskaderwetten veelal de plaats in van pseudo-wetgeving, die met name de verkokering en de centralisatie van het beleid in de hand werkt. In de tweede plaats kunnen beleidskaderwetten - met name die waarin planning een rol speelt - ervoor zorgen dat eenheid en samenhang wordt gebracht in talloze wetten op deelgebieden van het beleid. Daartoe dienen allerlei koppelingen met die wetten tot stand te worden gebracht. Zo kent de Wet op de Ruimtelijke Ordening als facet-beleidskaderwet talrijke relaties met de sectorwetgeving (139). Doordat de Wet R.O. een structuur geeft, waarin allerlei sectorbelangen afgewogen kunnen worden bij het totstandkomen van de ruimtelijke plannen, wordt voorkomen dat elke sector voor zichzelf gaat werken, zonder rekening te houden met allerlei andere sectoren. In het kader van de Wet R.O. komen alle sectoren bij elkaar, zodat het beleid gecoördineerd kan worden (ruimtelijk).

Ook voor andere facetten zou een dergelijke algemene beleidskaderwet kunnen worden ontwikkeld. Op sociaal-cultureel terrein is het Ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn een stap in die richting. Op sociaal-economisch terrein zijn voorstellen in deze zin ontwikkeld (140). De zin van het ontwikkelen van beleidskaderwetten op deze terreinen is, dat een geïntegreerd geheel van wetgeving, planning en financiering op de verschillende hoofdterreinen ontstaat, waardoor eenheid van overheidsbeleid kan worden verkregen. Naast facetwetten zijn beleidskaderwetten voor bepaalde sectoren of combinaties daarvan (multisectorwetten) van grote betekenis aan het worden voor de beleidsmatige coördinatie. Met name op ruimtelijk en welzijnsgebied zijn vele dergelijke wetten in voorbereiding - bijv. voor verkeer en vervoer, waterhuishouding, landinrichting, stadsvernieuwing, gezondheidszorg, onderwijs e.d. - terwijl ook bestaande wetten dikwijls als nog tot planningswetten worden omgebouwd, zoals de Boswet, de Natuurbeschermingswet en de Ontgrondingenwet. Gaat het bij de facetwetten vooral om ordeningstaken, bij de sectorwetten staan verzorgingstaken centraal.

Bij de ontwikkeling van beleidskaderwetten gaat het met name om de beleidsmatige coördinatie. Derhalve zijn het vooral de departementale en interdepartementale organen die hierbij het meest betrokken zijn, zoals trouwens ook nu al het geval is. Aangezien het veelal gaat om bovende-partementale coördinatie zullen ook de onderraden en de coördinerende bewindslieden een grote rol moeten spelen. Voorts zijn de externe adviesorganen van groot belang voor de stimulering en wetenschappelijke onderbouwing van het werk. Ook nu al spelen bijv. de Harmonisatieraad voor het Welzijnsbeleid en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening in dit opzicht een belangrijke rol (141).

h. Codificatie

Onder codificatie wordt hier verstaan - in navolging van Polak 142) - het bijeen brengen van verspreide regelgeving in algemene wetgeving. Codificatie is eigenlijk de meest vergaande vorm van coördinatie van wetgeving. Of het nu gaat om pseudo-wetgeving die wordt omgezet in wetgeving of om het bijeenbrengen van verspreide wetten: er ontstaat een nieuwe meer algemene wet. Voor wat het Algemeen Deel van het bestuursrecht betreft werd al door Thorbecke op codificatie aangedrongen in de vorm van een Wetboek van Administratief Recht. Hiervoor (sub c) is reeds uiteengezet dat men nu minder ambitieus is. Codificatie wordt nu vooral bepleit in de zin van deelcodificaties 143): op kleinere samenhangende terreinen moet de bestaande wetgeving en pseudo-wetgeving in meer algemene wetten worden geherformuleerd. Aan een zo brede opzet als het nieuwe B.W. voor het privaatrecht inhoudt, valt vooralsnog voor het bestuursrecht niet te denken, hoewel de ontwikkelingen ook op dat gebied snel gaan.

Op bestuursrechtelijk terrein wordt nu gewerkt aan verschillende deelcodificaties:

- in de nieuwe Grondwet wordt een wet houdende algemene bepalingen van bestuursrecht in het vooruitzicht gesteld, die op den duur misschien tot een algemeen deel voor het hele bestuursrecht kan uitgroeien en waarvoor al aanzetten in de rapporten ABAR zijn gegeven;
- de sociale zekerheidswetgeving wordt gecodificeerd door de Staatscommissie-Veldkamp;
- het Ministerie van Sociale Zaken werkt aan een integratie van de werkloosheidsregelingen WW/WWV/RWW en op den duur ook WAO/AAW en ZW;
- op ruimtelijk gebied ontstaat een min of meer samenhangend systeem van sectorwetgeving rond enerzijds de Wet op de Ruimtelijke Ordening, anderzijds de milieukaderwet, terwijl ook diverse multisectorwetten in opkomst zijn, zodat men op den duur wellicht ook hier van deelcodificaties zou kunnen spreken.

Codificatie kan zowel beleidsmatige coördinatie als juridisch-technische harmonisatie betreffen of beide. Afhankelijk van het geval zal be-
slist moeten worden, welke organen zich met de codificatie bezighouden.

Het instrument van de codificatie lijkt vooralsnog alleen gebruik te kunnen worden op kleinere deelterreinen. Niet nodig is, dat het beleidsterrein door een grote mate van stabiliteit wordt gekenmerkt. Ook een codificatie kan flexibel zijn. Toch lijkt een ontwikkeling, waarbij eerst via coördinatie wetgeving in beperkte zin en via beleidskaderwetten de nodige eenheid wordt geschapen, alvorens tot echte codificatie wordt overgegaan, voor de hand liggen.

2.5. Voorgestelde organisatievormen

In deze paragraaf worden verschillende voorstellen besproken die zouden kunnen bijdragen tot een verbeterde wetgevingsorganisatie. Daarbij zal herhaaldelijk worden teruggegrepen op het in par. 2.3. besprokene. Deze paragraaf zal tevens een concluderend karakter hebben m.b.t. de organisatie.

2.5.1. Speciale kamercommissie

Zoals in par. 2.3.4. werd weergegeven, is men over het algemeen niet

zeer positief over de invloed van het parlement op de wetgeving, met name voor wat betreft de eenheid en de coördinatie-aspecten. Dat negatieve beeld kan worden genuanceerd door te wijzen op voorbeelden, ook uit de recente tijd, waarbij de Tweede Kamer wel bevorderd heeft, dat gecoördineerde wetgeving tot stand moest komen. Te noemen vallen hierbij bijv. de moties Lubbers, Kleisterlee en Hermes voor wat betreft de coördinatie van de welzijnswetgeving en de moties Eversdijk, Lambers-Hacquebard en Rienks voor wat betreft de coördinatie van de ruimtelijke wetgeving. Toch bestaat de indruk dat de niet-coördinatiebevorderende activiteiten de overhand hebben, vooral bij het indienen van amendementen 145). Gepleit wordt dan ook hier en daar voor méér vasthouden aan art. 83 RvO Tweede Kamer 146).

Om het functioneren van de volksvertegenwoordiging voor wat betreft de wetgeving te verbeteren zijn een tweetal oplossingen voorgesteld:

- a. de Eerste Kamer zou zich geheel moeten bezighouden met de wetgeving, met name de juridisch-technische aspecten daarvan 147). Tot dusverre heeft een dergelijk voorstel in de politiek weinig weerklank gevonden, hoewel de positie van deze kamer nog steeds omstreden is;
- b. de Tweede Kamer zou een aparte afdeling of commissie voor de wetgeving moeten instellen 148). Een dergelijke afdeling of commissie zou moeten bestaan uit kamerleden die zich specialiseren op het wetgevingsgebied (bijv. juristen).

Ook het idee van een aparte wetgevingsafdeling in de Tweede Kamer vond op de vergadering van de NJV niet veel weerklank 149). De kritiek richtte zich echter voornamelijk op de aan de instelling van een dergelijke afdeling gekoppelde bevoegdheid voor die afdeling om ingeval van een vereenvoudigde procedure daarin de rol van het parlement te vervullen 150). Het instellen van een aparte kamercommissie voor de coördinatie van wetgeving lijkt op zichzelf veel minder kritiek te ontmoeten, en verdient dan ook nadere overweging. Moeilijkheid is echter wel het gebrek aan daarvoor geschikte juristen in de Kamer, terwijl ook de verhouding tot andere kamercommissies problemen kan geven.

2.5.2. Uitbreiding en versterking adviesraden

In het voorgaande werd hier en daar al ingegaan op de rol van verschillende adviesorganen bij de coördinatie van wetgeving. Deze paragraaf probeert een overzicht te geven van de voorstellen die beogen deze rol te versterken.

a. Afdeling Wetgeving Raad van State

Op de betekenis van de Raad van State voor de coördinatie van wetgeving is in paragraaf 2.3.5. sub a reeds ingegaan. Een verbetering kan misschien zijn dat er een aparte Afdeling Wetgeving ingesteld wordt, en het aantal staatsraden - eventueel ook staatsraden in buitengewone dienst - met specifieke kennis van wetgevingsproblemen wordt uitgebreid.

b. Raad voor Algemene Wetgevingsvraagstukken

In het voorgaande (par. 2.4.2.) werd reeds meermalen verwezen naar een Raad voor de wetgeving. Hiermee wordt bedoeld een extern adviesorgaan

van de regering. Van verschillende kanten is instelling van een dergelijke raad bepleit 151). Van Maarseveen 152) vindt dat algemene vraagstukken van wetgeving vragen om aanpak van een gespecialiseerde organisatie. De door hem voorgestelde wetgevingsraad zou zich bezig kunnen houden met de structurele en de technische problemen, zou stimulerend op kunnen treden en onderzoekopdrachten kunnen verstrekken. Verder zou zo'n raad - aldus Van Maarseveen - iets kunnen doen aan de terugkoppeling van rechtspraak naar wetgeving 153). Ook Scheltema pleit in zijn preadvies 154) voor instelling van een Raad voor de wetgeving. Hij verwacht - ook na eventuele verbeteringen - niet al te veel van Parlement, Ministerraad, Raad van State en de ICHW. Wil men ernst maken met de coördinatie - aldus Scheltema - dan zal daar op hoog niveau aan moeten worden gewerkt door mensen die niet met ander wetgevingswerk zijn belast (zoals het geval is met de ICHW-leden). Scheltema ziet als taken van de raad onder meer:

- een visie ontwikkelen over de wijze waarop coördinatie het beste kan worden bevorderd, en daarover voorstellen doen;
- het ontwerpen van wetten die in het kader van de coördinatie een belangrijke functie hebben, bijvoorbeeld een Wet Algemene Bepalingen van Bestuursrecht;
- de raad zou zich moeten bezighouden met onderwerpen die bij de Regering niet zo hoog op de prioriteitenlijst staan, bijv. voorzieningen ter bevordering van de rechtszekerheid;
- kennis verwerven over de werking van wetten in de praktijk en eventueel evaluatie en herziening 155).

De positie van de raad zou vergelijkbaar moeten zijn met die van de WRR. Wel zal - misschien meer dan bij de WRR - overleg met de regering nodig zijn. De leden van de raad zouden vrijwel full-time beschikbaar moeten zijn 156). Een Raad voor de wetgeving zou aansluiten bij de huidige situatie, waar immers al wetgeving voor de langere termijn vaak aan een onafhankelijk (ad hoc) orgaan wordt opgedragen (bijv. een staatscommissie). Een Raad voor de wetgeving zou de activiteiten van de verschillende ad hoc-commissies kunnen bundelen, zodat niet steeds weer aandacht behoeft te worden geschonken aan dezelfde algemene wetgevingsvraagstukken. In het voorgaande werd reeds aangeduid, met welke werkzaamheden een Raad voor de wetgeving zich zou moeten bezighouden. Het gaat om taken die de bestaande adviserende organen in onvoldoende mate kunnen vervullen, en om vraagstukken die vooral de juridisch-technische harmonisatie van wetgeving betreffen. De raad zou zich bijvoorbeeld kunnen bezighouden met het helpen voorbereiden van een wet houdende algemene bepalingen van bestuursrecht, een karwei dat wel enige tijd zal vergen. Verder kan worden gedacht aan het ontwerpen van modellen van wetgeving (zie par. 2.4.2. sub d).

Tegen een Raad voor de wetgeving kunnen een aantal bezwaren worden ingebracht. Het tegenargument is de verzuchting, dat er weer een adviesorgaan bij zou komen 157). Hier kan tegen ingebracht worden, dat de veelheid van externe adviesorganen vooral manifest is in de sectoren, m.a.w. er is sprake van een wildgroei van sectorraden, niet van facetraden en helemaal niet van algemene, alle departementen overkoepelende organen 158). Bovendien kan juist door het instellen van een algemene wetgevingsraad het werk van een aantal andere raden gebundeld worden. Een tweede bezwaar is gelegen in de vrees dat wetgeving en beleid teveel uit elkaar zouden komen te liggen 159). Dit bezwaar zou er inderdaad zijn, als een Raad voor de wetgeving zich zou gaan bezighouden met concrete wetgevingsarbeid of met beleidsmatige coördinatie van wetge-

ving. Voor het hierboven als taak van een Raad voor de wetgeving voorgestelde, nl. behandeling van algemene vraagstukken van wetgeving m.n. gericht op harmonisatie, geldt het bezwaar veel minder. Deze vraagstukken kunnen immers heel goed los van het beleid worden beschouwd. Daarbij komt, dat juist degenen die het meest betrokken zijn bij het beleid en de daaruit voortvloeiende wetgeving, vaak de minste tijd kunnen vrijmaken - o.m. onder druk van de politieke haast - voor algemene wetgevingsvraagstukken 160). Een derde bezwaar is, dat men moeite heeft met de ministeriële verantwoordelijkheid voor de raad 161) en de eventueel toe te kennen zelfstandige bevoegdheden 162). Inderdaad stelde Scheltema een nogal vergaande zelfstandigheid en tamelijk veel bevoegdheden voor. In dit verband wordt ook verwezen naar de situatie in Polen en Roemenië, waar vergelijkbare raden eveneens vergaande bevoegdheden hebben 163). Dit bezwaar lijkt vooralsnog terecht.

De taak van een Raad voor de wetgeving dient in verband te worden gebracht met de positie van de Minister van Justitie als coördinerend bewindspersoon voor de juridisch-technische harmonisatie van wetgeving. Deze minister zal ook de ministerieel verantwoordelijke figuur moeten zijn, hetgeen o.m. betekent dat hij het werkprogramma zal moeten goedkeuren. De raad dient voorts slechts adviserende bevoegdheden te krijgen, naast de mogelijkheid om onderzoek e.d. te initiëren. Al met al lijkt het instellen van een Raad voor Algemene Wetgevingsvraagstukken een stap in de richting van meer harmonisatie te kunnen zijn. De benaming "Raad voor de wetgeving" dient hierbij verder te worden vermeden, omdat gebleken is dat deze teveel de suggestie wekt van vergaande bevoegdheden en vergaande bemoeienis met het normale wetgevingsproces en ook met de beleidsaspecten van wetgeving, terwijl het allemaal gaat om het adviseren over algemene wetgevingsvraagstukken, los van de concrete wetsvoorbereiding en beleidsbepaling. Zelfs de beleidsmatige coördinatie van wetgeving hoort in een dergelijke raad niet thuis. Onder deze beperkingen kan zij uitstekend werk doen en in samenspel met de ICHW de positie van de Minister van Justitie als coördinerend bewindspersoon voor de juridisch-technische harmonisatie onderbouwen.

Als bijlage bij deze studie is dan ook opgenomen een voorontwerp van Wet met memorie van toelichting van de hand van mr. J.M. Polak, dat als voorbeeld van uitwerking is bedoeld en waarbij de wet op de WRR tot uitgangspunt heeft gediend.

c. Versterking facet- en andere raden

In het voorgaande werd al gewezen op het belang van de facet-adviesraden RARO en HRWB (en SER) voor de coördinatie van wetgeving (zie par. 2.3.5. onder c). Wellicht zou ook voor andere hoofdbeleidsterreinen een dergelijke facetraad moeten worden ingesteld, waarbij met name aan een uitbouw van de Raad voor het Binnenlands Bestuur tot een algemene raad voor de bestuurlijke organisatie kan worden gedacht. Van groot belang is ook, hoe de Regering met de talloze adviezen omtrent coördinatie van wetgeving van met name RARO en HRWB omgaat. Bij de RARO laat dit bijvoorbeeld te wensen over, nu de RPC zich nog niet met wetgeving bemoeit, zodat een logisch interdepartementaal vervolg op deze adviezen ontbreekt. De betrokken bewindslieden stellen zich nogal verschillend op en eigenlijk besteedt alleen het parlement er, blijkens moties als die van Eversdijk en anderen, min of meer systematisch aandacht aan. Een geordende procedure voor de fol-

low-up van wetgevingsadviezen ware daarom wenselijk. Een structureel overleg tussen Regering en adviesraden over het te volgen coördinatie-model voor de wetgeving zou voorts bijzonder zinvol kunnen zijn.

Voor wat betreft de talloze sectorale en categorale advies- en overleg-raden lijkt enige ordening en sanering gewenst 164). Daarbij zal als criterium de wetgevingscoördinatieproblematiek mede een rol kunnen spelen.

2.5.3. Wetgevingscommissies bij voorportalen

Naast de in paragraaf 2.3.3. besproken ambtelijke voorportalen en andere permanente interdepartementale commissies bestaan er talloze ad hoc-commissies, zowel op departementaal als interdepartementaal niveau. Een aantal van deze ad hoc-commissies zijn speciaal belast met het voorbereiden van wetgeving over een bepaald onderwerp 165). Vaak zitten er ook externe adviserende leden in dergelijke commissies. Nu kan de vraag gesteld worden, of ook voor de coördinatie van wetgeving dergelijke ad hoc-commissies inzetbaar zijn. Tot nu toe houden de ad hoc-commissies (evt. deels met externe leden) zich voornamelijk bezig met het voorbereiden van wetgeving die betrekking heeft op een beleidsterrein binnen een departement of op een beperkt interdepartementaal beleidsterrein. Het voordeel van ad hoc-commissies is dat er een flexibel beleid mee gevoerd kan worden. Doet zich een probleem voor, dan kan een ad hoc-commissie ingezet worden, het probleem wordt opgelost en de commissie kan weer worden opgeheven. Een dergelijke flexibiliteit heeft aantrekkelijke kanten: zo worden niet steeds nieuwe hiërarchische lijnen en beslissingsstructuren gecreëerd, en daarmee steeds weer nieuwe coördinatieproblemen opgeroepen. Met name daar waar de aan te pakken problemen van een divers en veranderend karakter zijn kunnen ad hoc-commissies goede diensten bewijzen.

Voor de coördinatie van wetgeving ligt een en ander echter veel ingewikkelder. In de eerste plaats zouden ad hoc-commissies een interdepartementaal karakter moeten krijgen en dus bemand moeten worden vanuit de verschillende betrokken departementen. Dat compliceert de levensvatbaarheid van een ad hoc-commissie aanzienlijk, waar een dergelijke commissie, vergeleken met een permanente, veelal een meer informeel en daardoor meer vrijblijvend karakter heeft. Dit, terwijl juist in het interdepartementale verkeer knopen moeten worden doorgehakt. In de tweede plaats is hier geen sprake van een tijdelijk of scherp omlijnd probleem. Integendeel, de beleidsmatige coördinatie van wetgeving vereist permanente aandacht en de omvang van het werk staat niet vast. Wel zal op onderdelen een ad hoc-commissie uitkomst kunnen bieden, maar voor de hele beleidsmatige coördinatie van wetgeving is een meer permanente voorziening nodig. Aansluiting bij de interdepartementale organisatie voor de beleidscoördinatie ligt voor de hand: wetgeving en beleid zijn juist voor wat betreft de beleidsmatige coördinatie nauw bij elkaar betrokken. Het verdient derhalve aanbeveling om bij de ambtelijke voorportalen subcommissies voor de wetgevingscoördinatie in te stellen, eveneens interdepartementaal samengesteld. Zo kan worden bereikt dat de beleidsmatige coördinatie van wetgeving op interdepartementaal niveau van de grond komt en bovendien nauw aansluit bij de reeds bestaande coördinatiestructuur voor het beleid (voorportalen, onderraden en coördinerend minister).

Zowel op het ruimtelijk als op het sociaal-cultureel gebied is overigens reeds een begin gemaakt met de instelling van dergelijke subcommissies. Zo is de interdepartementale commissie voor de bestudering van de beheerswetgeving voor het landelijk gebied "verheven" tot subcommissie van de Rijksplanologische Commissie (RPC). Deze constructie zou dus moeten worden verbreed tot de hele ruimtelijke wetgeving en voorts permanent gemaakt, terwijl ook de verhouding tot het voorportaal zelf en de samenstelling en werkwijze nader moeten worden geregeld. Met dit alles is de zaak overigens nog allerminst opgelost.

Met name zal ook iets moeten worden gedaan aan de gebreken die in het algemeen aan de voorportalen kleven (zie paragraaf 2.3.6.), zoals het verschijnsel van "post-coördinatie". Daartoe worden in andere achtergrondstudies voorstellen gedaan (166). De voorgestelde wetgevingscommissies zullen alleen goed kunnen werken, wanneer zij worden ondersteund door goed uitgeruste wetgevingsbureaus, die van meet af aan bij de voorbereiding van wetgevingsprogramma's, -modellen en -ontwerpen worden ingeschakeld. Ook moeten de meest capabele juristen aan het interdepartementale wetgevingswerk deelnemen. Het wetgevingsprogramma maakt in onze gedachtengang deel uit van het algemene beleidsplan dat jaarlijks bij de begroting wordt gevoegd (zie par. 3.3.5.), zodat een goede voortgangscontrolle is verzekerd.

2.5.4. Vermindering en versterking van onderraden en coördinerende ministers

In 2.3.3. en 2.3.6. zijn de onderraden en de coördinerende ministers uit het oogpunt van coördinatie van wetgeving besproken. De knelpunten zijn daar eveneens aan de orde geweest. Als belangrijkste aanbevelingen kunnen worden genoemd:

- het beperken van het aantal onderraden en coördinerende ministers;
- het uitbreiden van de bevoegdheden van deze organen, waarbij vooral gedacht moet worden aan de door de CHR voorgestelde integrerende ministers voor de vijf hoofdgebieden en waarbij hun bevoegdheden mede betrekking moeten hebben op het ontwikkelen van programma's, modellen en voorontwerpen voor de coördinatie van wetgeving op het betrokken gebied;
- het beperken van de samenstelling van de verschillende onderraden tot de meest betrokken bewindslieden als leden en de voorzitters van de voorportalen als adviserende leden.

Voor een uitwerking moet worden verwezen naar de andere achtergrondstudies en naar het derde rapport van de CHR zelf.

2.5.5. Matrix van organisatievormen en instrumenten

Het hiervoor behandelde kan worden uitgezet in een matrix waarbij aan de ene kant de organisatievormen staan en aan de andere kant de coördinatie-instrumenten. Voorts is onderscheid gemaakt tussen juridisch-technische harmonisatie en beleidsmatige coördinatie van wetgeving.

Matrix van organisatievormen en instrumenten voor coördinatie van wetgeving

Organisatievormen		Instrumenten voor coördinatie van wetgeving	1. Aanwijzingen wetgevingstechniek	2. Algemene beginselen behoorlijke wetgeving	3. Wet Algemene bepalingen administratief recht	4. Modellen	5. Beginselenwetgeving (komt in Nederland bijna niet voor)	6. Coördinatiewetgeving	7. Deelcodificatie	
Ambtelijk	Niet-ambtelijk									Juridisch-technische harmonisatie
ICHW		1 jt	1 jt	2 jt	1 jt		2 jt	2 jt		
	Raad van State	1 jt	1 jt	2 jt	2 jt	2 jt	2 jt	2 jt		
Regeringscommissaris				2 jt			2 jt	1 jt/bm		Juridisch-technische en beleidsmatige harmonisatie/coördinatie
	ad hoc commissies en individuele opdrachten			2 jt			2 jt/bm			
	Raad voor Algemene Wetgevingsvraagstukken		2 jt	1 jt	1 jt		2 jt	1 jt		
Ambtelijke voorportalen en ministeriële onder-raden + bureau coördinerend minister					2 bm	1 bm	1 bm	1 bm	2 bm	Beleidsmatige coördinatie
interdepartementale commissies						2 bm	2 bm	2 bm	2 bm	
	Adviesraden algemeen				2 bm	1 bm	1 bm	1 bm	2 bm	

Legendum relatie tussen instrument en organisatievorm:

1 jt: hoofdtaak ten aanzien van juridisch-technische harmonisatie;

1 bm: hoofdtaak ten aanzien van beleidsmatige coördinatie;

2 jt: zijdelingse betrokkenheid doch zelfde optiek als 1 jt;

2 bm: zijdelingse betrokkenheid doch zelfde optiek als 1 bm.

3. Organisatie en coördinatie van de planning

3.1. Begripsomschrijving

Alvorens over de organisatie en coördinatie van de planning te beginnen lijkt het goed eerst iets te zeggen over het begrip planning. Omtrent het begrip planning bestaan enge en ruime opvattingen. De enge opvatting beperkt het begrip planning veelal uitsluitend tot de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, terwijl binnen de ruime opvattingen het begrip planning betrekking heeft op zowel de beleidsvoorbereiding als de beleidsvaststelling en meestal ook de beleidsuitvoering. Deze verschillen van opvatting zijn te verstaan vanuit uiteenlopende planningstheoretische inzichten.

3.1.1. Planningstheorie

Het is hier niet de plaats uitvoerig in te gaan op de verschillende planningstheorieën. Voor een uitgebreid overzicht wordt verwezen naar de recente dissertaties van Hirsch Ballin, Kreukels en Bussink 167). Zowel Kreukels als Bussink gaan daarbij uit van de indeling van Schelsky. Zijn ontwikkelingsschets is gebaseerd op een indeling in vier planningsbegrippen, die de ontwikkeling van de planningstheorie in de praktijk representeren:

- a. het technische planningsbegrip;
- b. het historisch-politieke planningsbegrip;
- c. het systeem-functionele planningsbegrip;
- d. het institutionele planningsbegrip.

Het technische planningsbegrip, verwant aan de operationele ingenieursplanning, gaat er vanuit, dat evenals materiële objecten ook maatschappelijke structuren maakbaar zijn (social engineering). Dit maakbaarheids-geloof brengt met zich mee, dat plannen moeten worden uitgevoerd zoals ze zijn ontworpen.

Ook het historisch-politieke planningsbegrip gaat uit van een mechanistisch planningsbegrip, maar plaatst dit in een historisch-politieke context. Deze stroming neemt de historisch gegroeide situatie tot uitgangspunt. Planning is dan het mechanisme om aan de verdere ontwikkeling vorm te geven, hetgeen in deze richting dan wel moet gebeuren vanuit het politieke stelsel: een benadering die gemakkelijk kan leiden tot een "central rule approach". Op deze wijze wordt de weg gebaad naar integrale maatschappij-planning.

Het systeem-functionele planningsbegrip vormt in zekere zin een reactie

op de historisch-politieke stroming. De gedachte aan planning van heel het maatschappelijk leven wordt verlaten. Planning blijft beperkt tot economische en later ook ruimtelijke en sociale subsystemen. Ook de politieke dimensie wordt geheel weggedrukt, hetgeen samenhangt met het gegroeide wetenschappelijk inzicht in sociale interdependenties (vgl. de opkomst van een wetenschap als de econometrie) en het daardoor ontstane geloof in wetenschappelijke rationaliteit. De nadruk ligt geheel op de wetenschappelijke analyse. In deze benadering valt het beleidsproces dan ook uiteen in een beleidsvoorbereidende fase en een beleidsvaststellings- en uitvoeringsfase. Het planningsbegrip blijft beperkt tot die voorbereidingsfase. Uit de wetenschappelijke analyse vloeit als het ware vanzelf het meest gewenste programma voort, dat door overheid en particulieren moet worden gerealiseerd. Vaststelling en uitvoering zijn niet meer dan een afgeleide van de voorbereiding. Deze benadering leidt dan ook tot een formele scheiding tussen planners aan de ene kant en bestuurders en uitvoerders aan de andere kant.

Binnen deze stroming kan nog weer een onderscheid gemaakt worden tussen meer integralistische en meer incrementele benaderingen. De integralisten gaan uit van één omvattende planning, tot stand gebracht in een voor de planning verantwoordelijke instelling (vgl. de Angelsaksische aanduiding "comprehensive planning"). Planning wordt in deze visie gezien als een lineair, mechanistisch verlopend proces binnen een gesloten (sub)systeem, waarvan de doeleinden zijn gefixeerd. De middelen worden met behulp van wetenschappelijke informatie geselecteerd op hun geschiktheid om de doeleinden te verwezenlijken. De incrementalisten baseren zich weliswaar eveneens op het systeem-functionele planningsbegrip, maar relativeren tegelijkertijd de uitgangspunten daarvan (tweede generatie systeemtheorie). Zij verwerpen een alomvattende benadering. Beleid komt in hun visie slechts bij stukjes en beetjes tot stand. In het planningsproces achten zij een strikte scheiding tussen doeleinden en middelen dan ook onmogelijk. Doeleinden en middelen beïnvloeden elkaar wederkerig. Het planningsproces verloopt ook niet lineair, maar sprongsgewijs, waardoor doeleinden en middelen telkens onderling moeten worden aangepast.

De vierde theorie hanteert een institutioneel planningsbegrip. In deze theorie wordt de systeem-functionele benadering niet als onbruikbaar van de hand gewezen, maar liggen de accenten toch anders. Het beeld van planning wordt nog verder gerelativeerd. Het institutionele planningsbegrip neemt afstand van een visie op planning als rationeel proces, waarbinnen afwijkingen slechts noodzakelijkerwijs te dulden verschijnselen zouden zijn. Planning is in deze benadering duidelijk contextgebonden. Planning kan alleen zinvol zijn als zij de eigen normatieve waarde en complexiteit van de maatschappelijke systemen erkent en functioneert als subsysteem, waarmee maatschappelijke systemen slechts kunnen worden bijgestuurd in plaats van bestuurd. Dit impliceert dat er in de institutionele richting meer aandacht is voor de relatie tussen planning en andere maatschappelijke ontwikkelingsprocessen, zoals bijv. marktprocessen in de ruime zin van het woord. In het institutionele planningsproces wordt ook veel aandacht geschonken aan relatiepatronen en rolverdelingen. Met name de relatie publieke en private sector is in dit verband een belangrijk onderwerp.

De verschillende planningstheorieën bestaan niet zozeer onafhankelijk van elkaar, maar zijn veeleer cumulatief. Iedere theorie neemt elementen uit de vorige over maar legt toch weer andere accenten, waardoor wel duidelijke caesuren zijn te onderscheiden. Als zodanig geven zij tevens een

ontwikkelingslijn weer. Een meer kwalitatieve beschrijving van deze ontwikkelingslijn treffen we aan bij Van Gunsteren 168). Hij maakt een globaal onderscheid tussen orthodoxe planning enerzijds en nieuwe planning anderzijds. In zijn weergave komen verschillende cumulatieve aspecten van de hierboven behandelde theorieën naar voren.

Ook Van Gunsteren wijst erop, dat orthodoxe planning is voortgekomen uit de uitbouw van operationele planning tot alomvattende sociale planning. Bovendien is de opkomst van planning nauw verbonden met crisisinterventie en een derde factor, die heeft bijgedragen tot het ontstaan van planning als algemene techniek van beheersing van sociale processen, is het gegroeide wetenschappelijk inzicht in sociale interdependenties. Deze orthodoxe planning wordt gekenmerkt door een mechanistisch controlebegrip, het streven naar alomvattende coördinatie en de pretentie van wetenschappelijke rationaliteit. Orthodoxe planning vindt plaats door structurering en analyse van de probleemsituatie, systematisch onderzoek van de alternatieven, operationalisering van de vanuit de politieke sector gegeven doelen en vergelijkende evaluatie van de resultaten van de mogelijke plannen. Centraal staat de causale en alomvattende doel-middel-relatie. Als zodanig komt de orthodoxe planningsconceptie overeen enerzijds met de technische en anderzijds met de systeem-functionele benadering, met name in haar integralistische variant, uit de ontwikkelingsschets van Schelsky.

Op de orthodoxe planningsconceptie heeft Van Gunsteren onder andere de volgende kritiek:

- a. Het doel-middel-schema van de orthodoxe planning is onhoudbaar. Doelen zijn meestal meerzinnig, conflicterend en vaag. Het transformeren van deze doelen in operationele doelen voor de planning is dan ook geen puur technische zaak, maar vraagt onderlinge beleidsafweging.
- b. De wetenschappelijke rationaliteit kan noch in methodische noch in substantiële zin als uitsluitende basis voor planning dienen. Uiteraard moet planning op wetenschappelijke kennis gebaseerd zijn, maar de wetenschappelijke rationaliteit behoeft aanvullende of corrigerende confrontatie met andere rationaliteiten.
- c. Orthodoxe planning wordt gekenmerkt door eindtoestandplanning en centraal beheerste uitvoering. De eindtoestandplanning miskent het procesmatig karakter van ontwikkelingen en de centraal beheerste uitvoering stelt onmogelijke vereisten aan de besturingsmogelijkheden en informatiecapaciteit van de centrale instantie. Orthodoxe planning kan dan ook op veranderingen binnen de planperiode nauwelijks inspelen.
- d. Planning is slechts een deelsysteem, maar orthodoxe planning poogt het totale systeem te besturen. Zij ondervindt daardoor gebrek aan medewerking en lijdt aan zelfoverschatting. Eveneens kent orthodoxe planning te weinig wisselwerking tussen centralisatie en decentralisatie. Bovendien miskent ook de centrale opgelegde controle de complexiteit, de variëteit, het zelfregulerend en zelforganiserend vermogen van samenlevingssystemen.
- e. Orthodoxe planning pretendeert a-politiek te zijn. De doelen worden vanuit de politieke sector gegeven. De noodzaak van het bepalen van het gewicht van de verschillende doeleinden in hun onderlinge relatie en de intrinsieke vervlechting tussen doeleinden en middelen maken het planningsproces evenwel tot een politiek proces. Planning is in wezen politiek. Maar orthodoxe planning met haar technocratisch en wetenschappelijk karakter is voor deze politieke dimensie ongeschikt.
- f. Voor effectieve planning is consensus, coöperatie van velen nodig. Orthodoxe planning, tot stand gekomen in wetenschappelijke planbureaus, kan deze noodzakelijke consensus niet creëren. Relatief succesvol is

orthodoxe planning ook slechts geweest in tijden van crisis-interventie. Maar crisis-coördinatie vond plaats in een situatie waar een sterke consensus bestond betreffende de uiteindelijk te verwezenlijken doelen. Waar consensus en behoefte aan gezamenlijke actie minder sterk aanwezig zijn, heeft planning - wil zij effectief zijn - een besluitvormingsstructuur om deze noodzakelijke consensus te bevorderen.

Als reactie op de orthodoxe planning zijn de laatste jaren nieuwe planningstheorieën naar voren gekomen. Van Gunsteren noemt een drietal: de systeem-rationele planning, de bio-cybernetische planning en de communicatieve planning. De planners van de systeem-rationele richting stellen systeemdenken in plaats van causaal-mechanistisch denken, maar houden vast aan het idee van centrale besturing en nemen aan, dat analytische modellen van de te besturen systemen voldoende betrouwbaar zijn. In de indeling van Schelsky kan deze richting dan ook nog worden ondergebracht bij het systeem-functionele planningsbegrip.

Een meer institutioneel planningsbegrip hanteren de planners van de cybernetische en de communicatieve richting. De cybernetische richting verwerpt de veronderstelling dat analytische modellen voldoende betrouwbaar zijn. Analytische modellen hebben onvoldoende variëteit en hetzelfde geldt voor het hierop gebaseerde besturen. Geïnspireerd door de neurofysiologie en de neuro-cybernetica ontwikkelen de theoretici van deze richting andere technieken van beleidsvorming en controle. Waardevol in deze benadering is de bescheiden rol die aan planning worden toegekend. Voorop staat het zelfregulerend en zelforganiserend vermogen van complexe systemen. Planning fungeert in deze benadering hooguit als een subsysteem en is zeker niet alomvattend. Hoewel deze richting de betekenis van planning wel terugbrengt tot meer reële proporties, blijft zij toch lijden aan het euvel van een te grote wetenschappelijke, van het beleid geabstraheerde rationaliteit.

De communicatieve planning ziet daarentegen planning veeleer als een besluitvormingsstructuur. Ook de theoretici van deze richting verwerpen planning als totaal besturingssysteem. Kerngedachte van de communicatieve planning is, dat er al genoeg controletechnieken zijn. "Wat vooral ontbreekt is de burgerlijke bewustwording, motivatie en wilsvorming, emancipatie tot mondigheid, zonder welke rationeel bestuur van samenleven onmogelijk is. De planners menen ten onrechte dat technologische besturing burgerlijke bewustwording etc. tot stand kan brengen of functionele equivalenten hiervoor kan leveren." 169). De theoretici van de communicatieve planning vinden niet dat planningstechnieken waardeloos zijn, maar zij achten het een misvatting te menen, dat wetenschappelijke planningstechnieken politieke processen van gemeenschappelijke wilsvorming overbodig kunnen maken. Het plan is vooral een communicatie-structuur waarbinnen overheid en burgers tot een gemeenschappelijke rationale wilsvorming kunnen komen. In de communicatieve planning zijn de doelen niet "gegeven", maar zijn doelstelling en normstelling onderdeel van het communicatieve planningsproces.

3.1.2. Planningsdefinitie

Tegen deze planningstheoretische achtergrond laten zich de verschillen in definitie begrijpen. De enge opvatting, gerelateerd aan de orthodoxe planning, met name aan het systeem-functionele planningsbegrip, beperkt

het begrip planning tot de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, gericht op het bevorderen van een systematisch en consistent beleid. Het is deze definitie, die ten grondslag heeft gelegen aan het rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur (Commissie-De Wolff) uit 1970 (170), maar ook recentelijk nog gehanteerd werd door Van Tienen (171).

Ruime definities, gerelateerd aan de nieuwe planningsopvatting, met name aan het institutionele planningsbegrip, worden gegeven door Kreukels en De Haan. Kreukels definieert planning als strategisch beleidsproces. Planning omvat het geheel van beleidsvoorbereiding, -vaststelling en -uitvoering (172). Ook De Haan hanteert deze drieslag. Hij definieert planning als systematische en gecoördineerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleidsbeslissingen op basis van een programma van doeleinden en middelen (173).

Een beperkt definitie wordt gebruikt door Hirsch Ballin, hoewel hij zich eveneens aan de nieuwe planningsopvatting oriënteert. Hij omschrijft het plan als een systematische en consistente ordening van door de overheid te voeren beleid, en planning als de activiteit gericht op het tot stand brengen van zulke plannen (174). Anders dan Kreukels en De Haan acht Hirsch Ballin het niet zinvol uitvoering als element van planning aan te merken, omdat hij juist de programmerende functie van de beleidsvaststelling ten aanzien van de verdere uitvoering van het beleid karakteristiek acht voor planning. Hij miskent daarbij evenwel, dat de uitvoering zelf ook weer planmatig verloopt en tot nieuwe planning aanleiding geeft. Zijn bezwaren tegen de doel-middel-relatie, verstaan in de orthodoxe zin van het woord, lijken gegrond. Maar ook in de moderne opvatting omtrent procesplanning gaat het wel degelijk om doelgerichte actie (175), zij het dat de doel-middel-relatie dan niet meer statisch wordt gehanteerd, maar doeleinden en middelen in de tijd telkens onderling worden bijgesteld.

Van de definitie van planning moet overigens wel de definitie van het plan zelf worden onderscheiden. Men kan dit omschrijven als een programmatisch samenstel van besluiten en handelingen van de overheid, waarbij - afhankelijk van de rechtskracht - deze kunnen bestaan uit prognoses, beleidsvoornemens, voorzieningen, afspraken, beschikkingen en regelingen. Wij komen hier bij de behandeling van de planningsonderscheidingen in 3.1.5. op terug.

3.1.3. Planning en recht

Een beperkt planningsbegrip, waarbij planning geheel van de beleidsvaststelling en -uitvoering is geabstraheerd, heeft slechts geringe juridische implicaties. Deze beperken zich veelal tot de instellingswet of het instellingsbesluit van het met de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding belaste orgaan (vgl. de Wet op het centraal economisch plan en het Centraal Planbureau van 1947 en de Instellingswet WRR).

De uitgebreide planningsdefinitie en de nieuwe planningstheorieën vinden daarentegen hun juridische pendant in de juridisch-bestuurlijke benadering van planning in de vorm van planningswetten (176). Met name de communicatieve planningstheorie sluit goed aan bij de denkbeelden van planning als wettelijk geregelde besluitvormingsprocedure met inspraak, bestuurlijk overleg, democratische besluitvorming en rechtsbe-

scherming. Ook een planningstheoreticus als Faludi richt zijn theoretische beschouwingen geheel op planning als besluitvormingsstructuur in nauwe verbondenheid met het recht 177). Aan de andere kant identificeert Faludi het planningsbegrip zozeer met de procedurele aspecten, dat dit hem van Kreukels het verwijt oplevert, dat hij de substantiële aspecten van planning een onduidelijke plaats geeft 178). Niettemin, de moderne sociaal-wetenschappelijke planningstheorie vindt in het planningsrecht bij uitstek een instrument voor de vormgeving van de procedurele aspecten van de planning. Niet voor niets noemt Van Gunsteren de nieuwe planners dan ook "constitution builders".

3.1.4. Planningsvormen

Bussink geeft in navolging van Faludi een drietal dimensies, aan de hand waarvan de variatie in planningsvormen kan worden getraceerd. Het zal geen verwondering wekken, dat ook de variatie in planningsvormen nauw samenhangt met de variatie in planningstheorieën en -begrippen. Bussink onderscheidt 179):

- a. eindtoestandplanning versus procesplanning;
- b. rationeel-comprehensieve planning versus incrementele planning;
- c. autonome bestuursplanning versus planning door een aantal publieke en private actoren gezamenlijk (coöperatieve planning).

Anders dan Faludi behandelt Bussink deze dimensies als dilemma's. Hij gebruikt het begrip dilemma om aan te geven dat er divergerende opvattingen ten aanzien van de thema's bestaan, waaruit een keuze moet worden gemaakt. Daardoor suggereert hij, dat de verschillende vormen elkaar uitsluiten en niet naast elkaar kunnen bestaan. Een suggestie, die hij overigens allerm minst bedoelt, omdat hij zelf met voorbeelden uit de ruimtelijke planning aangeeft, dat veelal niet voor het planningsproces in zijn geheel een keuze gemaakt kan worden tussen bijvoorbeeld procesplanning en eindtoestandplanning, maar alleen per fase. Faludi geeft als criteria voor een dergelijke keuze het tijdsverloop tussen de vaststelling en de uitvoering van het plan, de mate van gewenste zekerheid en de controle- en beheersingsmogelijkheden 180). Bij aanzienlijk tijdsverloop, behoefte aan flexibiliteit en beperkte controle- en beheersingsmogelijkheden is procesplanning aangewezen boven eindtoestandplanning.

In feite liggen procesplanning en eindtoestandplanning in elkaars verlengde en vormen zij a.h.w. een continuüm waarbij het procesmatige karakter afneemt en het fixerende karakter toeneemt, naarmate men dichter bij de uitvoering komt 181). Planologische kernbeslissingen, streek- en structuurplannen hebben dan ook een sterk procesmatig karakter, terwijl men bij het bestemmingsplan zich de overgang ziet voltrekken van het procesmatige globale plan tot het uitgewerkte plan en uiteindelijk het bouwplan van de architect, dat typisch een eindtoestandplan is en ook moet zijn. Ook bij de sectorplanning is er dit continue verloop van proces- naar eindtoestandplanning. Een veel voorkomende fout is in de praktijk van de planning, dat men in een vroeg stadium te veel wil vastleggen en beslissen.

Ook de keuze tussen rationeel-comprehensieve planning en incrementele planning behoeft niet altijd eenduidig te zijn en kan per fase van het planningsproces verschillen. Faludi noemt o.a. als keuzecriteria de bereidheid en competentie tot materiële en processuele coördinatie en de bevoegdheden - al dan niet bij wet gegeven -, waarover de planningsacto-

ren beschikken 182). Zijn de mogelijkheden tot en de wenselijkheid van coördinatie gering, dan zal ook de planning minder alomvattend zijn. In het algemeen kan men zeggen, dat vooral de lange-termijnplanning meeromvattend zal trachten te zijn en dat op de middellange en korte termijn het planningsproces weer meer uiteenvalt in deelbeslissingen van al dan niet incrementele aard. Toch bestaat er ook dan behoefte aan coördinatie, niet in alomvattende zin, maar wel zodanig dat een terugkoppeling plaatsvindt op de lange-termijnplanning.

Ook bij dit onderscheid in planningsvormen is het dus een kwestie van meer of minder, afhankelijk van het stadium waarin de planning verkeert. Dit wil echter niet zeggen dat er geen planningsvormen zouden bestaan, welke als te rationalistisch en te veel omvattend moeten worden gekenschetst. Terecht heeft de WRR in zijn voorwoord tot de vier preadviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur 183) twijfel uitgesproken aan de mogelijkheid van een alomvattende planning wanneer een (te) grote mate van coördinatie wordt beoogd. Het voorbeeld van het streven naar vergaande integratie op het gebied van het welzijnsbeleid via allesomvattende kaderwetplannen is daarbij goed gekozen (zie ook hoofdstuk 5), maar het voorbeeld van de ruimtelijke facet- en sectorplanning via structuurschetsen en structuurschema's niet, omdat dat stelsel nu juist voor het ene nationale plan in de plaats is gekomen om ruimte te bieden aan planning vanuit vele sectorale gezichtshoeken 184) met een coördinatie daartussen, die pas op streek- en bestemmingsplanniveau haar beslag krijgt.

Ook autonome bestuursplanning en coöperatieve planning zijn geen elkaar uitsluitende grootheden. Facetplanning, gericht als zij is op ordening van de samenleving naar een bepaald maatschappelijk aspect (bijv. ruimtelijke of economische ordening), laat zich vooral denken als autonome bestuursplanning, omdat het hierbij typisch aankomt op belangenafweging. Hoogstens past hierbij inspraak van de bevolking, niet medezeggenschap van belangengroeperingen. Daarentegen is bij sectorplanning als planning van ruimtelijke, economische, sociale en culturele voorzieningen, kortom van verzorgingstaken, in meerdere of mindere mate ruimte voor coöperatieve planningsvormen. Autonome bestuursplanning hoeft ook niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een "central rule approach", zoals Van Gunsteren vreest. Met name door de opkomst van complementaire bestuursplanning kan aan het streven naar decentralisatie worden tegemoet gekomen 185) en juist de ruimtelijke facetplanning onderscheidt zich, hoewel autonoom, door een vergaande mate van decentralisatie in vergelijking tot de ruimtelijke sectorplanning die veel meer coöperatief van aard is; zie ook 5.3.4. onder a.

Evenals de planningstheorieën in wezen cumulatief van karakter zijn, zijn ook de planningsvormen cumulatief. Er is geen eenduidige keuze mogelijk. De verschillende prototypen, die elk sterk gelieerd zijn met een bepaald planningsbegrip komen telkens naast elkaar voor, afhankelijk van de fase van het planningsproces en de soort planning, waar het om gaat.

3.1.5. Planningsonderscheidingen

Planning laat zich onderscheiden naar tijd (lange, middellange en korte termijn-planning), naar plaats (centrale en decentrale planning), naar rechtsgebied (ruimtelijke, economische, sociale en culturele planning), naar methode (eindtoestand- en procesplanning), naar rechtswerking (in-

formatieve, indicatieve, normatieve en operationele planning) en naar aard (sector-, facet- en integrale planning) 186). De onderscheiding naar methode is hierboven al behandeld onder planningsvormen. De onderscheiding naar aard komt met name in par. 3.3. aan de orde. Hier zal aan de onderscheiding naar rechtswerking nog enige aandacht worden besteed, niet alleen omdat deze onderscheiding veel weerklank heeft gevonden, maar ook omdat zij voor het vervolg van deze studie erg fundamenteel is; zie o.m. par. 5.2.2.

Naar rechtswerking kan planning worden uiteengelegd in informatieve, indicatieve, normatieve en operationele planning, aldus in een opklimmende reeks van rechtsgevolgen. Bij informatieve planning is van enig rechtsgevolg nog geen sprake: het plan (bijv. het centraal economisch plan of een informatieve nota) geeft nog alleen maar informatie over ontwikkelingen in de samenleving en mogelijkheden voor de overheid om die te beïnvloeden. Informatieve planning zit meestal gekoppeld aan indicatieve planning (beleidsvoornemens), maar soms ook nog wel aan normatieve (bijv. de toelichting op een bestemmingsplan).

Bij indicatieve planning gaat het om beleidsvoornemens die gevolgd kunnen, niet behoeven te worden door rechts- en feitelijke handelingen van de overheid. Hiertoe behoren alle beleidsnota's van regering en lagere overheden, met in begrip van meer gestructureerde als planologische kernbeslissingen, streek- en structuurplannen. Indicatieve planning mondt bij facetplanning uit in normatieve en bij sectorplanning in operationele planning.

Normatieve planning bestaat uit voor overheid en burger bindende rechtswetten, die zich qua rechtswerking van gewone regelingen alleen door een grotere mate van concreetheid onderscheiden. Bestemmingsplannen horen er toe en ook sommige milieuhygiënische beleidsplannen in opkomst, namelijk voorzover zij toetsingsbasis zijn voor vergunningen. Buiten de ruimtelijke en ecologische sfeer zal men normatieve planning in deze zin niet gauw aantreffen, althans niet in de westerse landen, omdat zij op sociaal-economisch en sociaal-cultureel terrein een te dwingend karakter zou hebben. Daarentegen treft men op die terreinen ten onzent wel andere vormen van bindende planning aan, nl. in de zin van een samenstel niet van regelingen, maar van beschikkingen (bijv. subsidieplannen) of van afspraken (planningsovereenkomsten). Die plannen hebben dan echter eerder een verzorgend dan een ordenend karakter.

Normatieve planning is namelijk typisch planning van de ordeningstaken van de overheid, zoals operationele planning betrekking heeft op de verzorgingstaken. Deze taken vragen namelijk een specifieke uitvoering met behulp van juridische, financiële, materiële en personele middelen die dan ook aan de operationele planning worden gekoppeld. In feite gaat het hier om de planning van ruimtelijke, economische, sociale, culturele en medische voorzieningen van overheidswege. Voorbeelden zijn de inrichtings- en beheersplannen op ruimtelijk gebied, de herstructureringsplannen op economisch gebied en de planning van voorzieningen op sociaal, cultureel en medisch gebied.

Gerelateerd aan de onder 3.1.2. gegeven definitie van het plan als zodanig, nl. als programmatisch samenstel van besluiten en handelingen van de overheid, kan de onderscheiding naar mate van rechtswerking ook nog eens als volgt worden weergegeven:

- samenstel van prognoses (centraal economisch plan en andere vormen van informatieve planning);
- samenstel van beleidsvoornemens (beleidsnota's en andere vormen van indicatieve planning);
- samenstel van voorzieningen (inrichtings- en beheersplannen, welzijnsplannen en andere vormen van voorzieningenplanning);
- samenstel van afspraken (ruilverkavelingsovereenkomsten, projectontwikkelingsovereenkomsten, meerjarenafspraken en andere vormen van contractuele planning);
- samenstel van beschikkingen (onteigeningsplannen, plannen van toedeling in ruilverkavelingsverband, subsidieplannen en andere vormen van beschikingsplanning);
- samenstel van regelingen (bestemmingsplannen en andere vormen van normatieve planning).

De drie laatstgenoemde vormen dragen dus een juridisch bindend karakter en zouden tezamen ook imperatieve planning genoemd kunnen worden. Afspraken, beschikkingen en voorzieningen kunnen echter tevens gezamenlijk tot de operationele planning gerekend worden. Naar rechtswerking zijn dus nog verschillende indelingen mogelijk, naar gelang men meer op de rechtsvorm danwel op de functie van de planning let.

3.2. Organisatie van de planning

De organisatie van de planning op rijksniveau is aanvankelijk min of meer spontaan ontstaan in de vorm van enkele planbureaus (Rijksdienst voor het Nationale Plan in 1941, Centraal Planbureau in 1947) en planningsdiensten als Cultuurtechnische Dienst, Ruilverkavelingsdienst van het Kadaster en Rijkswaterstaat. Geleidelijk zijn deze diensten onder- en overbouwd met adviesraden (SER, RARO, Raad voor de Waterstaat), interdepartementale commissies (CEC, RPC, CCC) en onderraden van de Ministerraad (REA, RROM). Op provinciaal en gemeentelijk niveau hebben zich soortgelijke ontwikkelingen voltrokken (PPD/PPC en Provinciale Waterstaat).

Toch zijn deze ontwikkelingen wellicht minder spontaan ontstaan dan op het eerste gezicht lijkt. Kreukels wijst er op, dat reeds kort na de Tweede Wereldoorlog een onderscheid gemaakt werd tussen economische, ruimtelijke en sociale planning, waarbij de onderlinge wisselwerking van deze soorten planning en tevens de noodzaak van bundeling in een centraal punt werden beklemtoond (187). Geheel in overeenstemming met de ontwikkeling van het systeem-functionele planningsbegrip was aanvankelijk de economische planning het integratiepunt bij uitstek. Dit komt nog duidelijk tot uitdrukking in de benaming Centraal Planbureau. Later, met name na de totstandkoming van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1962, trad meer en meer de ruimtelijke planning als integratiepunt naar voren. De sociale planning heeft in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog vrijwel geheel ontbroken. In de zeventiger jaren heeft het Nederlandse planningsstelsel een meer systematische uitbouw gekregen ten gevolge van de adviezen van een tweetal commissies: de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur (Commissie-De Wolff) (1970) en de Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Commissie-Van Veen) (1971).

3.2.1. Commissie-De Wolff

De Commissie-De Wolff onderkende een vijftal terreinen van nationaal overheidsbeleid, te weten: internationale verhoudingen, welvaartsbevordering en -verdeling, ruimtelijke inrichting, wetenschap en technologie, en maatschappelijk en cultureel welzijn. Om tot een systematische planning op deze terreinen te komen, introduceerde de commissie het onderscheid tussen sectorplanning, facetplanning en integrale planning.

Onder sectorplanning verstaat de commissie de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit (samenvallend met een departement of een dienst van een departement), gericht op een zo soepel mogelijk verloop van die activiteit. In de facetplanning staat de aandacht naar een bepaald facet, samenvallend met één van de vijf terreinen van nationaal overheidsbeleid, centraal. De moeilijkheid van de facetplanning is - volgens de commissie - dat alle sectoren moeten worden bekeken en dat getracht moet worden vanuit de kennis daarin opgedaan een consistent beeld op te bouwen. De facetplanning probeert daarmee tot een integratie van alle overheidsactiviteiten te komen vanuit één gezichtspunt.

Deze weliswaar omvattende, maar telkens eenzijdige integratie leidt automatisch tot de vraag, hoe de verschillende vormen van facetplanning onderling op elkaar kunnen worden afgestemd. Deze onderlinge afstemming vraagt om integrale planning. De integrale planning stelt zich ten doel om tot een synthese te komen van de verschillende vormen van sectorplanning en facetplanning op basis van een samenvattende visie van de mogelijke ontwikkeling van de maatschappij op langere termijn. Kenmerkend voor deze vorm van planning is, dat alle sectoren en facetten (gezichtspunten) tot hun recht moeten komen (188).

Toen de commissie haar rapport uitbracht waren reeds voorzieningen aanwezig voor het economisch facet en het ruimtelijk facet. Voorzieningen voor de sociaal-culturele facetplanning en de integrale planning ontbraken evenwel. Aan de aanbevelingen van de commissie is het te danken, dat in 1973 het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) als pendant van RPD en CPB totstandkwam, waardoor het systeem van facetplanbureaus tot een voorlopige afronding werd gebracht. De sectorplanningsdiensten liet de commissie voor wat zij waren.

3.2.2. Commissie-Van Veen

Het idee van de Commissie-De Wolff om voor de integrale planning een Raad voor de Planning in het leven te roepen vond later weerklank bij de Commissie-Van Veen, die er een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor in de plaats stelde. De integralistische planningsopvattingen waren immers reeds over hun hoogtepunt heen en de functie van de WRR is dan ook uiteindelijk afgezwakt tot een regeringsadviescentrum voor strategische beleidsonderwerpen en toekomststudies. Niettemin zijn SCPB en WRR nog een typisch uitvloeisel van de systeem-functionele planningstheorie, die ervan uitging, dat wetenschappelijke beleidsvoorbereiding en -vaststelling van het regeringsbeleid goed te scheiden zouden zijn, ook al liggen de accenten tussen beide organen in dit opzicht reeds verschillend (189). Het gevolg is, dat noch het SCP noch de WRR zich wezenlijk met beleidsvoorbereiding kunnen bezighouden, omdat hun onderzoekswerk niet rechtstreeks uitmondt in een planningsprocedure, zoals dat bij CPB en nog veel sterker RPD wel het geval is.

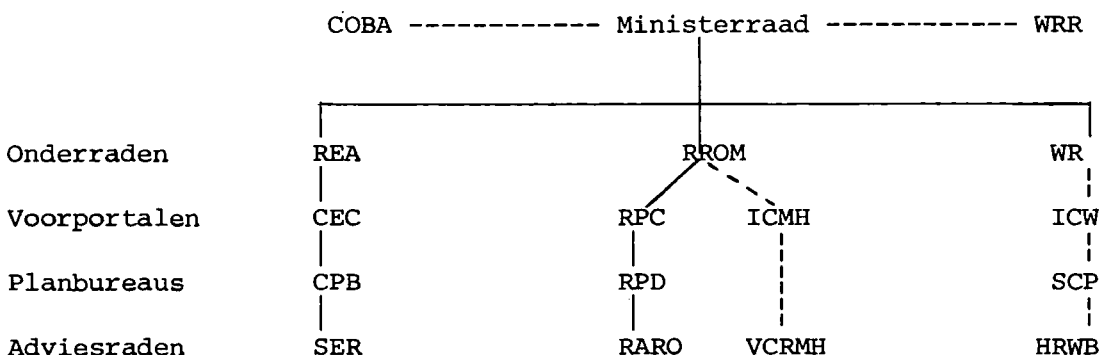
De Commissie-De Wolff oriënteerde zich op de sector-/facet-indeling en stelde voor de coördinatie van de planning de facetplanning centraal. De bijdrage van deze commissie had dan ook vooral betrekking op de facetplanbureaus. De Commissie-Van Veen heeft aan de ene kant deze lijn doorgetrokken door tevens aandacht te schenken aan de bestuurlijke bovenbouw voor een dergelijke coördinatie. Haar bijdrage heeft dan ook met name betrekking gehad op de interdepartementale commissies (voorportalen), de onderraden van de Ministerraad en de coördinerende bewindslieden. Aan de andere kant zijn in dezelfde periode ook openingen gemaakt voor een andere coördinatiemethode, die zich niet zozeer richt op de sector-/facet-invalshoek, maar zich oriënteert aan de theoretische richting van de beleidsanalyse. In deze richting tracht men door middel van beleidsanalyse en daarmee verbonden doel-middelen-hiërarchieën te komen tot een programmastructuur, waaraan de toedeling van middelen aan de beleids- en planningssectoren wordt gekoppeld 190).

Deze oriëntatie op beleidsanalytische methoden heeft geleid tot de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) 191). Deze commissie begon haar werkzaamheden met een departementale doelstellingenanalyse. Zij opereert vanuit het Ministerie van Financiën met als belangrijkste doel standaardisatie van beleidsprogramma's met behulp van beleidsanalyse. Ook haar werk is uitsluitend adviserend van aard. Zij mag zich alleen met de beleidsanalyse bezighouden en niet met de beleidsadvisering, waarin zich wederom de systeem-functionele gedachtengang manifesteert.

De sterk rationele benadering van de COBA is in de loop der tijd enigszins afgezwakt en vervangen door een meer probleemgerichte benadering, maar als coördinatiemechanisme vervult de beleidsanalyse binnen de rijkdienst toch een minder belangrijke rol dan de sector-/facet-benadering 192). Niettemin heeft de beleidsanalyse op gemeentelijk niveau (Commissie Beleidsanalyse Gemeenten) onder de term algemene beleidsplanning meer succes gehad. Recentelijk zien we deze ontwikkeling naar algemene beleidsplanning ook op provinciaal niveau naar voren komen. Dit vergt een nadere afstemming van beide coördinatiemechanismen waarop in par. 3.3. nader wordt ingegaan.

3.2.3. Schema planningsorganisatie

Schematisch kan men de huidige planningsorganisatie van het Rijk, voor wat betreft facetplanning en algemene (integrale) beleidsplanning, als volgt aanduiden.



In dit schema duiden de onderbroken lijnen op het ontbreken van een bij de organisatie passende planningsprocedure. Zowel ten aanzien van de algemene beleidsplanning (integrale planning) als ten aanzien van de facetplanning, wat betreft welzijnsbeleid en milieuhygiëne, doet dit zich voor. Overigens is ook de economische planningsprocedure aanmerkelijk minder geformaliseerd dan de ruimtelijke. Het ontbreken van een economische beleidskaderwet is hier ongetwijfeld debet aan. Bij de algemene beleidsplanning en de milieuhygiëne ontbreekt trouwens ook een planbureau in eigenlijke zin: de WRR is toch meer als een algemene adviesraad te beschouwen naast de facet- en sectorraden. Verder is de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid geen volledige beleidsadviesraad, doch alleen ingesteld met het oog op de harmonisatie van welzijnsbeleid en welzijnswetgeving. Een vergelijking met de RARO leert, dat de beleidscoördinatie weliswaar een belangrijk aspect van het geheel vormt, doch beslist niet het enige. De in het ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn voorgestelde Raad voor het Specifiek Welzijn zal waarschijnlijk in deze leemte voorzien, maar men kan zich afvragen, of het ook met het oog op de coördinatie van beleid en wetgeving niet beter zou zijn de Harmonisatieraad reeds nu om te zetten in een Voorlopige Raad voor het Specifiek Welzijn.

3.2.4. Leemten planningsorganisatie

De opzet van de huidige planningsorganisatie vertoont onmiskenbaar nog belangrijke leemten. Gedeeltelijk hangen die, als gezegd, samen met het ontbreken van bijpassende planningsprocedures. Daarop zal in par. 3.3., die handelt over de coördinatie van de planning, nog nader worden ingegaan. Reeds nu valt echter op te merken, dat herziening van de planningsorganisatie van het Rijk overweging verdient.

In het schema ontbreekt de sectorale planningsorganisatie. Deze is ook niet in een algemeen schema te vatten. Bij uitzondering beschikt een sector over een eigen planbureau (bijv. het Onderwijsplanbureau), maar meestal zijn de departementale beleidsafdelingen tevens met planning belast. De departementale planningsorganisatie behoeft versterking, nu de sectorplanning thans over een breed veld tot ontwikkeling komt, zij het vaak in gedecentraliseerde vorm. Op ruimtelijk en welzijnsgebied gaat deze ontwikkeling hand in hand met de voorbereiding van sectorale planningswetten, bijv. voor verkeer en vervoer, waterhuishouding, landinrichting, stadsvernieuwing, gezondheidszorg, onderwijs e.d., terwijl ook bestaande wetten dikwijls alsnog tot planningswetten worden omgebouwd, zoals de Boswet, de Natuurbeschermingswet en de Ontgrondingenwet. Op economisch gebied ontwikkelt de sectorale planning zich meestal in buitenwettelijke vorm.

Het is de vraag of de uitbreiding van de sectorale planning het noodzakelijk maakt, dat in navolging van het Onderwijsplanbureau ook andere departementen tot oprichting van departementale planbureaus overgaan. Het gevaar is groot, dat departementale of sectorale planbureaus leiden tot uitholling van de facetplanbureaus. Bovendien vergt sectorale planning als typische planning van verzorgingstaken (voorzieningen) samenwerking met belangenorganisaties, die al dan niet in de talloze sectorale adviesraden gebundeld zijn (coöperatieve planning). Het schuiven van een planbureau tussen beleidsafdeling en adviesraad kan deze samenwerking ernstig belemmeren. In plaats van oprichting van sectorale planbureaus is dan ook veeleer de versterking van de departementale beleidsafdelingen aangewezen. Zo al tot oprichting van sectorale planbureaus

wordt besloten, dient er voor gewaakt te worden, dat deze een brugfunctie kunnen vervullen tussen de afdelingen voor beleidsontwikkeling enerzijds en de facetplanbureaus en sectoradviesraden anderzijds.

Wat de facetplanning betreft is de positie van de drie facetplanbureaus geheel verschillend, hetgeen samenhangt met de ontwikkeling van de planning op de drie hoofdbeleidsterreinen. Uit de desbetreffende achtergrondstudie blijkt, dat alleen de ruimtelijke planning op rijksniveau sinds de opkomst van de planologische kernbeslissingen enigszins ontwikkeld is, maar dat ten aanzien van de planning van het macro-economisch beleid een behoorlijke procedure nog ontbreekt. Van sociaal-culturele facetplanning op rijksniveau is nog in het geheel geen sprake. Navenant varieert de positie van de facetplanbureaus van volledige inschakeling van de Rijksplanologische Dienst bij de beleidsvorming en een louter wetenschappelijke beleidsondersteuning door het Centraal Planbureau tot het hoofdzakelijk fungeren als onderzoekbureau met weinig relatie tot de beleidsvorming bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau dient dan ook ten aanzien van de informatieve en indicatieve welzijnsplanning te worden versterkt en via een wettelijke regeling een duidelijke plaats te krijgen in een planningsprocedure voor het welzijnsbeleid op rijksniveau. Zie hierna par. 3.3.6. en 5.2.5. onder b.

Het Centraal Planbureau heeft weliswaar een wettelijke basis, maar deze betreft uitsluitend de instelling. Evenals ten aanzien van de sociaal-culturele planning is van een wettelijke regeling van de economische planning op rijksniveau evenmin sprake. Ook het Centraal Planbureau ontbeert derhalve een verankering in een beleidskaderwet. Zie eveneens hierna onder 3.3.6. en 5.2.5. onder d.

Nu het milieu zich meer en meer tot een nevenfacet van het ruimtelijke facet ontwikkelt, ware wellicht ook de instelling van een milieuplanningsdienst te overwegen, zulks met het oog op de ontwikkeling van indicatieve meerjarenprogramma's, milieu-effect rapportage e.d. Daarentegen zou het nu nog oprichten van een milieuplanbureau als van het departement onafhankelijke organisatie, zoals thans nog bepleit door de Stichting Natuur en Milieu 193), getuigen van een verouderde planningsopvatting. Het milieubeheer lijkt meer gebaat met een planningsdienst die - als de RPD - daadwerkelijk in de besluitvormingsprocedures op nationaal niveau kan worden ingeschakeld.

De verschillende ontwikkeling van de planning op de drie hoofdgebieden heeft eveneens gevolgen voor de positie van de ambtelijke voorportalen en de onderraden. Ook hier weer scoort de ruimtelijke planning met zijn wettelijk geregelde planningsprocedure het hoogst. Het ontbreken van een wettelijke regeling van de macro-economische planning heeft er daarentegen toe geleid, dat aan CEC en REA in de loop der tijd een wisselend belang is gehecht. Met name de REA heeft meer en meer het veld moeten ruimen en is in de afgelopen kabinetsperiode min of meer vervangen door het college van Bestekministers. Tevens blijkt uit de achtergrondstudie van Hoefnagel, dat ook de beleidsvoorbereidende taak van de Interdepartementale Commissie voor het Welzijnsbeleid in haar functie van ambtelijk voorportaal van de Welzijnsraad als onderraad van de Ministerraad zwak ontwikkeld is. Deze zou bij voorkeur via een wettelijke regeling dienen te worden versterkt.

Ook lopen de facetadviesraden naar samenstelling uiteen. De RARO bestaat naast deskundigen uit vertegenwoordigers van de verenigingen van lagere lichamen en van maatschappelijke organisaties op landelijk niveau. De SER heeft eveneens een gemengde samenstelling en bestaat naast deskundigen uit vertegenwoordigers van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers. De Harmonisatieraad bestaat daarentegen louter uit deskundigen. Waar het bij de facetplanning gaat om ordeningstaken van de overheid, ligt het accent bij deze planning primair bij de overheid (autonome bestuursplanning) en is de rol van de maatschappelijke organisaties secundair en beperkt tot inspraak. In deze constellatie komt aan de advisering door deskundigen een eigen gewicht toe. De gemengde samenstelling van de RARO belemmert de adviserende functie overigens allerminst. Juist de lagere lichamen en de maatschappelijke organisaties blijken in de RARO een sterke drijfkracht voor de coördinatie van wetgeving en planning te zijn. In het advieswerk van de SER zijn daarentegen wel degelijk belemmeringen aan te wijzen, die het gevolg zijn van de gemengde samenstelling. Gezien de verbodskeling van de belangenorganisaties op het welzijnsterrein is voor een samenhangend welzijnsbeleid op rijksniveau wellicht blijvend advisering door een onafhankelijk college van deskundigen naast een te creëren afzonderlijke inbreng van belangenorganisaties noodzakelijk.

Met name de organisatie van de algemene beleidsplanning vertoont veel lacunes. De WRR is qua opzet een sterk wetenschappelijk georiënteerde adviesraad, die ver afstaat van het regeringsbeleid als geheel en van dat van de departementen afzonderlijk (194). De COBA heeft als interdepartementale beleidscommissie een te theoretische opdracht, ingegeven door een rationalistische planningsidee, waarbij langs de weg van doelstellingenanalyses, instrumentenanalyses, programmastructuren en kosten- en baten analyses naar een meer rationele opzet van de beleidsvorming wordt gestreefd. Een algemeen planbureau ten behoeve van het regeringsbeleid als geheel en een ambtelijk voorportaal daartoe ontbreken derhalve. Het regeringsprogramma kan worden aangemerkt als een algemeen beleidsplan, maar voorzieningen voor bijstelling en evaluatie ontbreken geheel, zodat een regeringsprogramma na verloop van korte tijd al snel zijn richting gevend vermogen verliest. Voor het overige is de algemene beleidsplanning versnipperd over de verschillende memories van toelichting bij de departementale begrotingshoofdstukken. In par. 3.3. zal nader ingegaan worden op de vraag hoe de algemene beleidsplanning tot ontwikkeling gebracht kan worden. De gedachten gaan daarbij uit naar een algemene en geïntegreerde toelichting op de begroting met bijbehorende meerjarenramingen.

Noodzakelijk is dan wel de instelling van een bureau, dat naar analogie van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën de gegevens van de verschillende departementen daartoe verzamelt en verwerkt. Het lijkt aangewezen een dergelijk bureau onder te brengen bij het Ministerie van Algemene Zaken. Het zal wellicht noodzakelijk zijn, dat een dergelijk bureau ondersteund wordt door een interdepartementale commissie voor algemene beleidsaangelegenheden.

De totstandkoming van een dergelijke procedure voor de algemene beleidsplanning kan tevens de advisering door de WRR, eventueel in samenhang met de facetplanbureaus (195), nader structureren. Inschakeling van de WRR in deze procedure brengt met zich mee, dat de advisering door de Raad meer betrekking zal hebben op de algemene beleidsontwikkeling. De WRR wordt dan tot een werkelijke raad voor het algemene regeringsbeleid;

een benaming, die wellicht ook de voorkeur verdient. Het epitheton "wetenschappelijk" stamt immers uit de systeem-functionele planningstheorie, die met haar strikte scheiding tussen wetenschappelijke beleidsvoorbereiding en daadwerkelijke beleidsvorming niet langer dominant is.

Overigens geldt meer algemeen, dat een regeling dient te worden vastgesteld met betrekking tot de procedure van behandeling van adviezen van krachtens de wet ingestelde adviesorganen. Dit geldt met name voor die algemene, facet- en sectorale adviesraden, die niet zijn verankerd in een wettelijk geregelde planningsprocedure 196).

3.3. Coördinatie van de planning

In Nederland is een drietal coördinatiesystemen ten aanzien van de planning tot ontwikkeling gekomen. Het betreft de zogenaamde algemene beleidsplanning als hoogste coördinatieniveau, de facetplanning als tweede coördinatieniveau en de in het voorgaande nog niet ter sprake gekomen multisectorplanning als derde. Met name de ontwikkeling van het facet-/sectorstelsel als intermediair tussen de algemene en sectorale beleidsplanning heeft een hoge vlucht genomen. Deze coördinatiesystemen en hun onderlinge verhouding zullen hieronder achtereenvolgens aan de orde komen.

3.3.1. Facet-/sectorplanning

Het onderscheid facet/sector is, zoals gezegd, afkomstig van de Commissie-De Wolff. De commissie gaf overigens niet een duidelijke onderscheidende karakteristiek aan tussen facetten en sectoren. Het onderscheid kan evenwel gevonden worden in ordening enerzijds (facetplanning) en verzorging anderzijds (sectorplanning). Dit onderscheid is mede afkomstig uit het in 1973 uitgebrachte preadvies over de coördinatie van de ruimtelijke wetgeving en planning op basis van een tiental begrippen (onroerend goed, registratie, bestemming, inrichting, beschikking, beheer, gebruik, belasting, bestuur en rechtspraak), waarvan met name het trio bestemming, inrichting en beheer veel aandacht heeft getrokken 197). Bestemming betreft de normatieve ordenende planning en inrichting en beheer de operationele verzorgende planning t.a.v. de ruimte. Overbrenging van dit onderscheid naar de facet-/sectorindeling betekent dan, dat de facetplanning vooral betrekking heeft op ordeningstaken en de sectorplanning op verzorgingstaken.

Nu zijn facetten en sectoren geen eens en voor al vaststaande grootheden. Naar welke aspecten sectorbelangen moeten worden afgewogen wordt tot op grote hoogte bepaald door het (politieke) belang, dat men op een zeker tijdstip aan een bepaald aspect hecht. Veelal, maar niet uitsluitend, zullen daaraan schaarste-overwegingen ten grondslag liggen 198). In par. 3.2.1. zagen we de aspecten van overheidsbeleid, die de Commissie-De Wolff als facetten aanmerkte. Op basis hiervan kwamen wij later tot een indeling in een ruimtelijk, een economisch, een sociaal, een cultureel en een medisch facet 199). Ook de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst onderscheidt vijf hoofdbelidsterreinen, welke als facetgebieden zouden kunnen worden aangemerkt, te weten bestuurlijke zaken, sociaal-economische zaken, ruimtelijke zaken, sociaal-culturele zaken en internationale zaken. In plaats van bestuurlijke zou beter van bestuurlijk-juridische zaken kunnen worden gesproken, omdat dan het organisatorisch aspect van de trias van

Montesquieu (bestuur, wetgeving en rechtspraak) volledig in beeld komt, óók in maatschappelijk opzicht. De CHR onderkent evenwel - duidelijker dan de Commissie-De Wolff - het tijsgebonden karakter van de indeling. Zij beveelt dan ook aan de indeling na elke kabinetsperiode te evalueren (200). Ook bij een dergelijke facetindeling doen zich nog verschillende problemen voor. Deze betreffen met name de verhouding tussen facetten en sectoren, de onderlinge verhouding van de verschillende facetten en de eventueel te onderscheiden deelfacetten.

De Commissie-De Wolff was niet erg expliciet over de verhouding tussen facetten en sectoren. De teneur van het rapport en het systeem-functionele gedachtengoed, waaruit het ontsproten is, wijzen in de richting van onderschikking: binnen een bepaald facet zou de planning als dan alomvattend zijn. Op ruimtelijk gebied hebben de ontwikkelingen evenwel geleid tot nevenschikking tussen facet- en sectorbeleid, waarbij beide elkaar niet opzij kunnen zetten. Sinds het preadvies van Brussaard voor de VAR 201) noemt men het facet-/sectorstelsel in de ruimtelijke planning ook wel het systeem van de tweesporigheid, waarmee bedoeld wordt, dat facet- en sectorplanning in principe gelijkwaardig zijn. De rol van de facetplanning is daarbij de belangenafweging met het oog op de toedeling van ruimte aan de verschillende maatschappelijke doeleinden (sectoren), terwijl de sectorplanning dient om die doeleinden te realiseren. Onder afwijzing van integralistische planningsopvattingen lijkt ook ten aanzien van de andere facetten een dergelijke tweesporigheid aangewezen. Facet- en sectorplanning vormen dan typisch schering (ordening) en inslag (verzorging) van het beleid; zie hierover verder par. 5.2.1.

Niet alleen omvat een facet verschillende sectoren, maar sectoren kunnen ook dikwijls tegelijkertijd in verschillende facetten vallen. De belangenafweging ten aanzien van een bepaalde sector in die verschillende facetten kan evenwel tegengesteld uitvallen (202). Beslissingen zullen dan genomen moeten worden op het hoogste coördinatieniveau, dat van de Regering. Het gaat hier om bij uitstek politieke keuzen, betrekking hebbende op het gewicht dat men bij het nemen van beslissingen aan een bepaald facet toekent.

Moeilijker nog is de verhouding tot eventuele deel- of nevenfacetten. Deze problematiek doet zich op dit moment met name voor in de relatie tussen het ruimtelijk facetbeleid en de milieuhygiëne. Het milieuhygiënisch beleid heeft zich in de afgelopen jaren ongetwijfeld ontwikkeld van een beleid gericht op het terugdringen van milieuverontreiniging tot een beleid, dat niet alleen gericht is op de directe bescherming en het herstel van het milieu, maar ook op het bevorderen van de ecologische inpasbaarheid van het menselijk handelen op de verschillende terreinen. Naast de sectorale milieuhygiënische verzorgings- en uitvoeringstaken (bijv. planning en realisering van waterzuiveringsinstallaties, de vaststelling en uitvoering van saneringsprogramma's) heeft het milieuhygiënische beleid daarmee tevens een facetmatig karakter gekregen.

Bij een aanvankelijk duidelijk sectorale omschrijving van het milieuhygiënische beleid in ruimtelijke termen als "de zorg voor de conditie van lucht, water en bodem en het voorkomen van geluidhinder e.d. voorzover van belang voor de volksgezondheid" werd er geheel vanuit gegaan, dat de coördinatie van het milieubeleid uitsluitend via het ruimtelijk facetbeleid zou lopen (203). Nu het doel van de milieuhygiëne inmiddels omschreven kan worden als "het bereiken en handhaven van een bepaalde milieukwaliteit en het bevorderen van de ecologische inpasbaar-

heid van het menselijk handelen" 204) en eigen coördinatiekaders zijn ontstaan c.q. in ontwikkeling zijn (uitbreiding RRO tot RROM, versterking positie van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, voorgenomen wettelijke regeling van de Interdepartementale Commissie Milieuhygiëne als afzonderlijk ambtelijk voorportaal naast de RPC) wordt de verhouding tot het ruimtelijk facet problematisch.

Ongetwijfeld is er voor een zelfstandig milieuhygiënisch facet naast het ruimtelijke facet plaats. Maar het milieuhygiënisch facetbeleid vertoont toch nog steeds zulke sterke overlappingsen en aanrakingspunten met het ruimtelijk facetbeleid, dat beter van een deel- of nevenfacet kan worden gesproken. De overlappingsen zijn uiteraard maar partieel. Bepaalde aspecten van het milieuhygiënisch facetbeleid (bijv. produktnormering, regels inzake milieugevaarlijke stoffen) hebben met het ruimtelijk facetbeleid niet direct van doen. Bij andere aspecten, zoals bijv. het stellen van kwaliteitsnormen en afstandsnormen, is de relatie met het ruimtelijk facetbeleid zeer sterk, te meer wanneer wordt vastgehouden aan de omschrijving uit de Oriënteringsnota, waar bij het ruimtelijk facetbeleid niet alleen betrekking heeft op de kwantitatieve distributie van de ruimte, maar ook op de kwalitatieve aspecten van het leefmilieu.

Milieuhygiënisch facetbeleid en ruimtelijk facetbeleid zijn dan ook tot op grote hoogte complementair 205). Ruimte en milieu zijn kanten van dezelfde medaille, nl. de aarde en de dampkring daarom heen, zowel in het groot als in het klein. Bij het ene aspect valt het accent wat meer op de kwantitatieve kant en bij het andere wat meer op de kwalitatieve, maar beide vormen schering en inslag, net zo goed als ordening en verzorging schering en inslag vormen. Daarom dient ook tussen deze beide nevenfacetten het principe van de tweesporigheid te worden gevolgd, evenals dat tussen ruimtelijk facet- en sectorbeleid gebeurt. Bij de opbouw van een systeem van milieuhygiënische beleidsplanning, dat te zijner tijd in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne zal worden opgenomen, zal dan ook nauwgezet aandacht moeten worden geschonken aan de directe samenhang van deze planning met de ruimtelijke planning. De CHR zou er echter goed aan doen in plaats van over ruimtelijke zaken te spreken over ruimtelijk-ecologische zaken als één van de vijf hoofdgebieden. In feite gaat het dan om een dubbel-facet: bestuurlijk en juridisch, sociaal en economisch, ruimtelijk en ecologisch, sociaal en cultureel (vgl. de benaming Sociaal en Cultureel Planbureau), internationaal en militair.

Ook bij p het sociaal-cultureel facet doet zich een ontwikkeling voor en wel ten aanzien van het minderhedenbeleid. De aanwijzing van de Minister van Binnenlandse Zaken binnen de Welzijnsraad tot coördinerend minister voor het minderhedenbeleid en de instelling van een Interdepartementale Commissie Minderhedenbeleid (ICM) als ambtelijk voorportaal voor de Welzijnsraad naast de ICW geven het minderhedenbeleid enigszins een facetmatig karakter, maar ook hier kan ten hoogste van een deelfacet worden gesproken 206). Men kan zich echter ook afvragen of hier niet meer van categoriaal beleid sprake is en of voor deze verzelfstandiging wel voldoende aanleiding bestond.

Een vergelijkbare ontwikkeling valt enigszins te voorzien binnen het sociaal-economisch facet, waar het energiebeleid zich van uitsluitend sectorbeleid (energievoorziening) zou kunnen gaan ontwikkelen tot een zelfstandig afwegingskader voor energiebesparing. Ook hier lijkt een benadering als deelfacet op den duur mogelijk, al is het dan nog de vraag of

dit facet meer bij het economische dan bij het ruimtelijke moet aansluiten. Immers het gaat hier niet primair om schaarste aan geld, maar aan grondstoffen voor energiewinning, terwijl ook overigens de winning, het vervoer en het gebruik van energie enorme ruimtelijke implicaties hebben.

In het algemeen dient men in de politiek zuinig te zijn, niet alleen met energie, ruimte, milieu enz., maar ook met het steeds weer toevoegen van nieuwe vormen van facetbeleid, omdat elk nieuw afwegingskader het openbaar bestuur een dimensie erbij geeft, hetgeen de besluitvorming steeds ingewikkelder maakt. Een goed facetbeleid is nodig, maar liefst in een zo geïntegreerd of althans gecoördineerd mogelijke vorm, bijv. ruimte, milieu en energie in één pakket van randvoorwaardenbeleid, daar waar principebeslissingen moeten worden genomen, vergunningen moeten worden verleend enz. Ook met coördinatievormen dient, zoals ook Faludi 207) opmerkt, selectief te worden omgesprongen.

3.3.2. Multisectorplanning

Ongeveer gelijktijdig met de geleidelijke uitgroei van het facet-/sectorstelsel, althans op ruimtelijk gebied, beginnen ook de beide andere coördinatiesystemen, de multisectorplanning en de algemene beleidsplanning op te komen. Multisectorplanning moet wel worden onderscheiden van de facetplanning. Men ziet het verschil heel duidelijk bij de land- en stadsinrichting. Beide zijn begonnen als monosectorale activiteiten resp. ten behoeve van de landbouw (ruilverkaveling) en de woningbouw (uitbreidingsplannen). In de laatste tijd is het spectrum van de inrichting van landelijke en stedelijke gebieden echter verbreed tot multisectorplanning. Uitdrukkingsvorm hiervan is zowel het ontwerp-Landinrichtingswet als het ontwerp-Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Beide wetten komen in het teken te staan van aansluiting aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening met zijn facetplanning enerzijds en van een gecoördineerde uitvoering van inrichtings- en beheersmaatregelen voor verschillende doeleinden (multipurposeplanning oftewel multisectorplanning) anderzijds. Beide coördinatiesystemen lopen hier dus samen, maar zijn duidelijk wel verschillend georiënteerd.

Facetplanning is een coördinatie met het oog op een bepaald aspect van de maatschappelijke ontwikkeling, terwijl multisectorplanning als coördinatie-mechanisme vooral belangrijk is, als het gaat om een samenstel van uitvoeringsmaatregelen in een bepaald gebied, ongeacht tot welk facet deze behoren. In het ene geval gaat het om een ordeningstaak, waarbij de nadruk ligt op belangenafweging, en in het andere geval om een verzorgingstaak, waarbij het accent valt op belangenbehartiging in actieve zin.

Het eerste werd in het voorgaande aangemerkt als een typische overheids-taak (autonome bestuursplanning), waarbij inspraak van de belanghebbenden voldoende is. Sectorplanning en multisectorplanning betreffen daarentegen verzorgingstaken en lenen zich derhalve voor coöperatieve planning, waarbij de actieve medewerking van belanghebbenden, waaronder naast de organisaties van producenten zeker ook die van consumenten van voorzieningen, onmisbaar is. Dit samenspel wordt bij de ruimtelijke en economische sectorplanning meestal ook geaccepteerd (toekenning van stemrecht in ruilverkavelingen, samenwerking met woningcorporaties en sociale partners). Daarentegen doet zich met betrekking tot de sociaal-culturele planning een paradoxale situatie voor. Zoals uit de achter-

grondstudie van Hoefnagel blijkt, gaat het in het ontwerp-Kaderwet Specifiek Welzijn immers niet echt om sociaal-culturele facetplanning, maar veeleer om multisectorplanning, terwijl in dat ontwerp juist het inspraakmodel van de ruimtelijke facetplanning wordt gevolgd. Het is beter ook hier in plaats van het inspraakmodel het sociale planningsmodel, of beter het verzorgingsmodel, te hanteren. De thans gedane ontdekking dat de insprekende kaderwetmensen niet werkelijk blijkt te bestaan en dat alleen welzijnsinstellingen tegenspelers van de overheid blijken te zijn, zou bij zo'n samenwerkingsmodel dan ook geen verdere frustaties behoeven op te leveren.

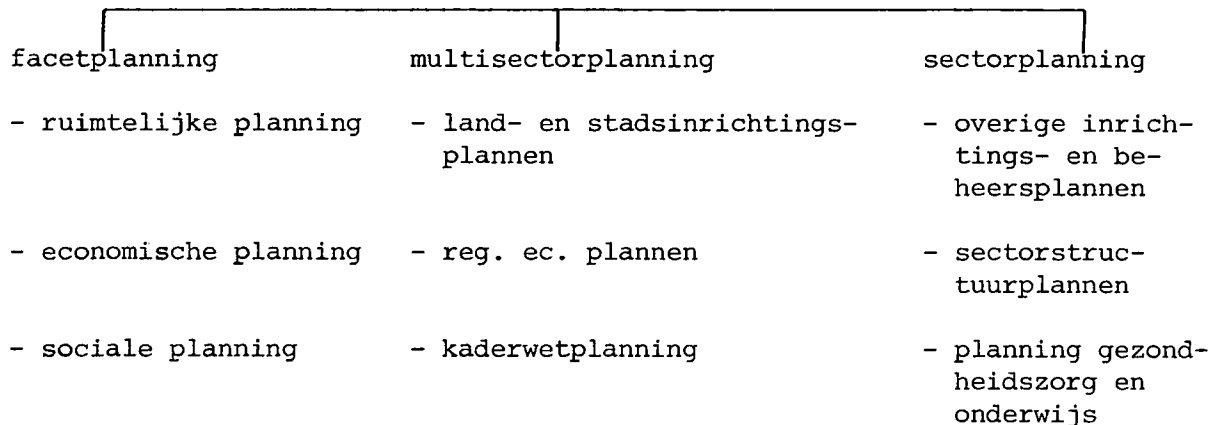
3.3.3. Algemene beleidsplanning

Anders dan met name in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië begint pas de laatste tijd ook bij ons het streven op te komen naar algemene beleidsplanning. Op rijksniveau is het vooral de financiële planning, als partiële economische facetplanning, die in deze richting tendeert. De COBA is als zodanig duidelijk geïnspireerd door het zgn. PPBS (Planning, Programming and Budgetting System) uit de Verenigde Staten en de Engelse variant op dit systeem, het "corporate management". Beide planningskaders vormen een poging om een overigens zeer rationalistische planning ten grondslag te leggen aan de budgettering, waardoor men hoopte tot een zogenaamde programmabegroting te komen (208). Van het daartoe nodige tweede circuit van de beleidsplanning is echter tot nu toe weinig terecht gekomen (209). Op gemeentelijk niveau zijn de ervaringen met de Beleidsanalyse Gemeenten (BAG) soortgelijk, omdat ook daar de beleidsplanning met uitzondering van de ruimtelijke facetplanning en een begin van investeringsplanning goeddeels ontbreekt (210). Daarentegen ziet men op het provinciale niveau duidelijk tegengestelde tendenties, doordat enerzijds de ruimtelijke facetplanning via de streekplannen de neiging heeft tot integrale planning uit te dijen, terwijl anderzijds ook los daarvan naar algemene beleidsplanning wordt gestreefd (211). In het algemeen kan men bij de provinciale en gemeentelijke diensten de neiging constateren om van het facet-/sectorsysteem als coördinatiekader uit te gaan, terwijl de griffies en secretarieën wat meer geneigd zijn naar algemene beleidsplanning te streven. De vraag is, hoe men dit geheel kan integreren. Daartoe eerst een schema van de drie coördinatiesystemen.

3.3.4. Schema planningscoördinatie

In dit schema worden facet- en sectorplanning conform de gedachte van de tweesporigheid op hetzelfde niveau geplaatst, omdat van een hiërarchische verhouding tussen beide geen sprake kan zijn. De multisectorplanning past er het beste tussenin, omdat die met de facetplanning de meervoudigheid van doelstelling en met de sectorplanning het verzorgende karakter gemeen heeft. Het schema komt er dan als volgt uit te zien.

Algemene beleidsplanning
(toedeling van financiële, personele en materiële middelen)



Een vergelijkbaar schema treft men aan bij Kreukels, zij het dat door hem het tussenliggende coördinatiesysteem van de multisectorplanning niet is onderkend 212).

Evenals Kreukels benadrukken ook wij de noodzaak van een koppeling van de algemene beleidsplanning aan het facet-/sectorsysteem, waarbij de algemene beleidsplanning (middelenafweging) fungeert als het hoogste niveau en het facet-/sectorcoördinatiesysteem als een coördinatiepunt van het tweede niveau. Dit ondanks het feit, dat vooral bij het facet-/sectorstelsel en niet bij de middelenallocatie de voornaamste beleidsinhoudelijke keuzen liggen. Een inhoudelijke afweging binnen een min of meer vaststaande middelenallocatie maakt deze afweging immers meer reëel (en meer flexibel) dan in de omgekeerde situatie het geval zou zijn 213). Aan de andere kant vormen, zeker in de huidige tijd, met name de financiële middelen zozeer een randvoorwaarde voor het gehele overheidsbeleid, dat het facet- en sectorbeleid zich hierop heeft in te stellen. Met name dient er, óók bij wijze van tweede circuit, een nauwe band te worden gelegd tussen de begroting en de meerjarenplanning in de verschillende sectoren.

Hieronder wordt op de verdere ontwikkeling van elk van de drie coördinatiesystemen achtereenvolgens in het kort ingegaan.

3.3.5. Ontwikkeling algemene beleidsplanning

Het rapport van Van Houten c.s. (vgl. noot 172) is geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en richt zich vooral op de provinciale beleidsplannen. Het is niet toevallig dat juist dit departement, evenals Financiën en Algemene Zaken, sterk in de algemene beleidsplanning is geïnteresseerd. Alle drie ministeries behoren immers tot de meer algemene departementen, die men naast facet- en sectordepartementen kan onderscheiden. Het gevaar van een tegenstrijdige ontwikkeling is op rijksniveau, evenmin als bij de provincies en gemeenten, denkbeeldig. Het heeft geen enkele zin een algemene beleidsplanning op te zetten, wanneer die niet duidelijk met het facet-/ (multi)sectorsysteem wordt verbonden. Dat heeft ook daarom geen zin, nu alleen de facet- en sectorplanning kan leiden tot voor overheid en burgers bindende beslissingen in normatieve en operationele vorm. Immers, eerst bij de facet- en sectorplanning gaat het om ordenings- (normatief) en verzorgingstaken (operationeel). De algemene beleidsplanning dient derhalve slechts een informatief en indicatief karakter te hebben.

ter te dragen, waarbij de nadruk valt op de functie van intern coördinatiekader op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau. Op die manier kan een betere sturing worden verkregen van het systeem van facet- en sectorplanning in zijn geheel, kunnen leemten en tegenstrijdigheden daarin worden opgespoord, richtlijnen voor de onderlinge afstemming worden gegeven en financiële, personele en materiële middelen worden toegedeeld, hoewel die uiteindelijk via de begroting als partiële facetplanning hun beslag moeten krijgen.

Op rijksniveau kan - zoals reeds in het derde CHR-rapport blz. 186 e.v. is uiteengezet - de algemene beleidsplanning het beste tot ontwikkeling worden gebracht door een andere inrichting van de memorie van toelichting op de begroting met bijbehorende meerjarenramingen. In plaats van alleen algemene beschouwingen bij elk departementaal begrotingshoofdstuk afzonderlijk kunnen deze, voorzover betrekking hebbend op het regeringsbeleid of onderdelen daarvan, integraal worden ondergebracht in een algemene toelichting op de begroting als geheel, waardoor de samenhangen tussen de verschillende beleidssectoren zichtbaar kunnen worden gemaakt en een algemeen kader voor het hele regeringsbeleid kan ontstaan. In de algemene begrotingstoelichting kan ook plaats worden ingeruimd voor uiteenzettingen over het beleid van coördinerende bewindslieden.

De toelichting op de afzonderlijke begrotingshoofdstukken hoeft dan enkel beschouwingen te bevatten, die uitsluitend het beleid van het betrokken departement betreffen. Bij de parlementaire behandeling kan het algemene begrotingsdebat zich vooral richten op het algemene beleidskader, inclusief het daarin vervatte beleid van coördinerende bewindslieden, en de miljoenennota, terwijl bij de behandeling van de begrotingshoofdstukken afzonderlijk de algemene aspecten van het desbetreffende departementale beleid mede in samenhang met het beleid van andere departementen kunnen worden gezien. Van dit geheel kan tenslotte een uitgewerkt en jaarlijks bijgehouden regeringsprogramma als door de CHR op blz. 142 e.v. bepleit, deel uitmaken.

3.3.6. Ontwikkeling facetplanning

Naast het systeem van ruimtelijke facetplanning, zoals dat op rijksniveau gestalte krijgt in de planologische kernbeslissingen met duidelijke koppelingen naar de sectorplanning via structuurschema's, gebiedsaanwijzingen e.d., is een systeem van economische facetplanning in ontwikkeling, zoals achtereenvolgens uit de Nota Duisenberg en Bestek '81 is gebleken. In feite gaat het hierbij om een uitbreiding van de financiële planning van overheidsuitgaven tot de beide andere grote bestedingscategorieën uit de volkshuishouding, de inkomens en de investeringen, waarbij de verdeling tussen particuliere en publieke sector centraal staat. Deze economische facetplanning gaat gepaard met een wetgevingsprogramma, zoals ook bij de ruimtelijke facetplanning meer en meer het geval is. Een goede planningsprocedure via een economische beleidskaderwet naar analogie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ontbreekt evenwel nog geheel. In de achtergrondstudie van Fernhout zijn hiervoor voorstellen ontwikkeld, waarbij voor wat betreft de economische facetplanning (autonome bestuursplanning) voorzien wordt in een tijdige inspraak van de sociale partners en waarbij voorts de regionaal-economische planning als multisectorplanning gegoten wordt in de vorm van complementaire planning van Rijk en provincie. De sectorstructuurplanning, als typische sectorplanning, wordt in deze studie evenwel benaderd als gezamenlijk beleid van rijksoverheid en sociale partners (coöpe-

ratieve planning). Zie ook hierna par. 5.2.5. onder d.

Ook de sociaal-culturele facetplanning is, ondanks de Kaderwet Specifiek Welzijn, nog in het geheel niet van de grond gekomen. Het ontwerp van die wet houdt nog enkel een zware vorm van multisectorplanning in, welke in feite alleen op het CRM-welzijn toepasbaar is en dan nog maar voor een gedeelte, omdat ook de CRM-sectoren erg verschillend zijn. Weliswaar zal de planning van de gezondheidszorg in 1997 bij de kaderwetplanning worden ingelijfd, maar daarmee wordt deze planning ook in de verre (onzekere) toekomst nog geen facetplanning, omdat de sectorale gezondheidszorgplanning via richtlijnen van de minister haar eigen karakteristiek zal behouden. Zelfs zullen onderwijs- en onderzoekplanning etc., naar het zich laat aanzien, geheel buiten de Kaderwet blijven. Multisectorplanning is overigens alleen een kwestie van doelmatigheid bij de uitvoering; voor de noodzakelijke afweging van belangen schiet zij te kort.

Daarvoor is nu juist de facetplanning meer geschikt, omdat deze de inhoudelijke samenhang voor het geheel van het welzijnsbeleid zichtbaar kan maken, zonder dat de sectorale planning voor de verschillende deelgebieden van haar eigen kenmerken wordt beroofd. Het ruimtelijke facet-/sectorstelsel kan hier bijzonder leerzaam zijn, waar dit alle ruimte laat voor de ontwikkeling van aparte sectorplanning en toch de coördinatie daarvan bevordert. Ook voor het welzijnsbeleid vraagt het idee van de tweesporigheid, dat in het ruimtelijk beleid dienstig is, nadere door-denking. Zo mogelijk dient een vorm van sociaal-culturele facetplanning tot ontwikkeling te worden gebracht, die het gehele welzijnsbeleid omvat en waarbij de samenhang van dit beleid als geheel centraal staat. De door het Sociaal en Cultureel Planbureau in samenwerking met de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid te verrichten voorstudie over de samenhangen in het welzijnsbeleid 214) kan daartoe een eerste aanzet zijn.

Algemene welzijnsplannen zullen zodoende op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau het toetsingskader kunnen vormen voor de vaststelling en goedkeuring van sectorplannen, meer ook niet. Die sectorplannen zullen overigens veel meer volgens het verzorgingsmodel moeten worden opgezet, d.w.z. met actieve inschakeling van de belangenorganisaties in plaats van dat deze alleen, zoals in de kaderwetplanning, als uitvoerende instanties worden aangeduid. Bij de facetplanning zal de samenhang van het welzijnsbeleid als geheel centraal moeten staan, waarbij de rol van de belangenorganisaties beperkt is tot inspraak 215).

3.3.7. Ontwikkeling multisectorplanning

Multisectorplanning is als coördinatiemechanisme vooral belangrijk, als het gaat om een samenstel van uitvoeringsmaatregelen per gebied. Dit hoeven niet alleen ruimtelijke inrichtings- en beheersmaatregelen te zijn. De multisectorplanning kan ook dwars door de facetten heenlopen. Een duidelijk voorbeeld daarvan vormt de stadsvernieuwing, die naast ruimtelijke ook economische en welzijnsvoorzieningen moet kunnen omvatten. Het dilemma dat de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid in zijn advies over het concept voor een gewijzigd ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing "Ruimte voor Welzijn" 216) nog ontmoette bij de beantwoording van de vraag of in zo'n geval de Kaderwet danwel de Wet op de stadsvernieuwing de planning van de welzijnsvoorzieningen moet inhouden, kan worden vermeden door voor beide mogelijkheden ruimte te laten en voor een goede afstemming te zorgen.

Ook in het wetsontwerp over de landinrichting gaat het om een samenstel van ruimtelijke, economische en sociaal-culturele voorzieningen. Ook hier is een afstemming tussen landinrichtingsplanning en kaderwetplanning vereist 217). Andere voorbeelden van multisectorplanning over de grenzen van de verschillende facetten heen treft men aan in de Herinrichtingswet Oost-Groningen/Gronings-Drentse Veenkoloniën en het Integraal structuurplan Noorden des Lands dat, ondanks zijn wijdse benaming, toch veeleer multisectorplanning inhoudt dan integrale planning. Steeds is evenwel bij de multisectorplanning de ruimtelijke, financiële of inhoudelijke samenhang in het licht van de doelmatigheid uitgangspunt.

3.3.8. Beleidsnota's

Voorzover algemene beleidsplannen, facet- en sectorplannen een indicatief karakter dragen, nemen zij de vorm aan van beleidsnota's. Dergelijke nota's bevatten echter ook veel informatie, waaronder de eigenlijke beleidsbeslissingen gemakkelijk kunnen schuil gaan. De beslissingsstructuur en met name de relatie tussen doeleinden en middelen is bij beleidsnota's vaak uiterst ondoorzichtig. Beleidsnota's kunnen als combinatie van informatieve en indicatieve planning beter worden ingericht als beleidsvoornemens met een nota van toelichting. Voorzover gericht op de totstandkoming van wetgeving kunnen zij zo mogelijk worden vergezeld van een voorontwerp van wet met een memorie van toelichting.

In par. 2.4.1. is er reeds op gewezen, dat met het oog op de parlementaire behandeling zoveel mogelijk de wetsprocedure op nota's van toepassing zou moeten worden verklaard. Dat kan op twee manieren. Allereerst door de nota te gieten in de vorm van een planwet (in formele zin) met een structuur als boven aangegeven. Ook begrotings- en nutswetten zijn in feite planwetten. Wil men nu zover niet gaan, dan zouden nota's kunnen worden aangemerkt als andere voorstellen in de zin van art. 120, lid 1 Grondwet. Het belang van de wetsprocedure ligt vooral in het recht van amendement van de Tweede Kamer en in het medebeslissingsrecht van de Eerste Kamer. Toepassing van deze procedure op beleidsnota's als hier bedoeld betekent in wezen niets anders dan het doortrekken van de lijn, die al in de vorige eeuw werd gevolgd, nl. algemene beleidsbepaling in gemeen overleg tussen Regering en Staten-Generaal, ongeacht of het hierbij gaat om wetten in materiële of formele zin 218).

4. Organisatie en coördinatie van de financiering

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk komt een aantal samenhangende doch apart te behandelen aspecten met betrekking tot de financiering aan de orde. Allereerst wordt aandacht geschonken aan de begrotingsprocedure, waarbij niet alleen het formele en het materiële kader, maar ook de feitelijke gang van zaken worden betrokken. Vervolgens wordt ingegaan op de heroverwegingsprocedure, waarover zowel in de Miljoenennota 1980 als in de Miljoenennota 1981 beschouwingen zijn opgenomen. Voor wat betreft de horizontale coördinatie van de financiering vinden de onderscheiden begrotingsconstructies met het oog op interdepartementale coördinatie behandeling, terwijl de verticale coördinatie van de financiering benaderd wordt aan de hand van de verschillende financieringsmethodieken met het oog op decentralisatie. De aangehouden scheiding doet weliswaar niet optimaal recht aan de complexe materie, welke het geheel van de financiering vormt, maar is gezien de systematiek en de doelstelling van deze studie onvermijdelijk.

4.2. Organisatie van de financiering

4.2.1. Begrotingsprocedure

De regels welke gelden bij de opstelling van de hoofdstukken van de rijksbegroting en de verplichting tot de jaarlijkse publicatie van een toelichtende nota (Miljoenennota) zijn neergelegd in de Comptabiliteitswet 1976. Binnen het raam van de Comptabiliteitswet is de positie van de Minister van Financiën een bijzondere. Aan hem is namelijk een algemene coördinerende bevoegdheid toegekend. De artikelen uit de Comptabiliteitswet, waarin deze bevoegdheid is neergelegd, worden hieronder weergegeven.

Art. 8:

1. Iedere Minister stelt jaarlijks de wetsontwerpen op voor de hoofdstukken waarover hij het beheer voert en zendt deze vóór 1 mei van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar aan Onze Minister van Financiën.
2. Deze maakt bezwaar een wetsontwerp in het ontwerp van de begroting op te nemen voor zover hem dit met het oog op het algemene financiële beleid en een doelmatig beheer van 's Rijks gelden niet toelaatbaar voorkomt.

Art. 27:

1. Onze Minister van Financiën is belast met het toezicht op de ontvangsten en de uitgaven, ook nadat de nodige gelden op de begroting zijn toegestaan.
2. Dit toezicht omvat mede de toetsing aan het algemene financiële beleid.

Art. 28:

1. Onze Minister van Financiën bepaalt welke gegevens hem ten behoeve van het in het vorige artikel bedoelde toezicht dienen te worden verstrekt.
2. Voorts kan hij ten behoeve van dit toezicht bepaalde artikelen van uitgaaf aanwijzen ten laste waarvan geen verplichtingen mogen worden aangegaan, voordat hij daarmee heeft ingestemd.

Art. 30:

1. Alle ambtenaren en overig personeel, werkzaam bij de departementen en de overige Rijksorganen en Rijksdiensten, zijn gehouden desgevraagd de inlichtingen te verstrekken, welke de door Onze Minister van Financiën aan te wijzen ambtenaren voor de uitoefening van de hun uit hoofde van deze wet opgedragen taak nodig hebben.
2. Voorts wordt aan door Onze Minister van Financiën aan te wijzen ambtenaren te allen tijde inzage gegeven van de in artikel 25 bedoelde administratie met inbegrip van de daarop betrekking hebbende bescheiden.
3. De in het tweede lid bedoelde ambtenaren zijn bevoegd bij alle departementen, Rijksorganen en Rijksdiensten kassen en voorraden op te nemen.

Opmerkelijk is, dat in het systeem van de Comptabiliteitswet de Minister van Financiën geen machtsmiddelen heeft om nakoming af te dwingen. Bij niet-nakoming rest hem niets anders dan een beroep op de Ministerraad en eventueel het stellen van de portefeuillekwestie.

Bij de aanvang van de werkzaamheden van een nieuw kabinet wordt in een brief van de Minister van Financiën de aandacht van zijn collega's gevestigd op de regelen aangaande de samenwerking met de Minister van Financiën. In die brief wordt een nadere invulling van de positie van de Minister van Financiën gegeven. Het betreft m.n. het aan hem vroegtijdig toezenden van voorstellen met financiële gevolgen; het afzien van toezeggingen in de Staten-Generaal die extra uitgaven ten gevolge hebben, zonder toestemming van de Minister van Financiën of de Ministerraad; het nalaten wijzigingen in wetsontwerpen aan te brengen of amendementen te aanvaarden, die uitgavenverhoging ten gevolge hebben, zonder bedoelde toestemming; het niet treffen van maatregelen met financiële gevolgen zonder toestemming als hiervoor bedoeld.

De eigenlijke jaarlijkse begrotingsvoorbereiding kent de volgende stadia:

- Gewoonlijk aan het begin van het dan lopende begrotingsjaar doet de Minister van Financiën aan zijn collega's een zgn. begrotingsaanschrijving toekomen. Hierin wordt aangegeven welke procedure, welke tijdstippen en welke uitgangspunten bij de opstelling van de afzonderlijke wetsontwerpen in acht moeten worden genomen en welke gegevens moeten worden overlegd. Bij de indiening van de ontwerpen (officieel op 15 april, maar vaak - aanzienlijk - later) wordt veelal een lijst met claims voor nieuw beleid of intensivering van bestaand beleid gevoegd of al in het begrotingsontwerp verwerkt. Over de ontwerpen wordt overleg gevoerd op ambte-

lijk niveau en - indien nodig - op ministerieel niveau (de zgn. bilaterale gesprekken). De uitkomst van dit overleg heeft geen definitieve vaststelling van het uitgaventotaal tot gevolg.

- In juni schrijft de Minister van Financiën aan zijn collega's een brief, waarin het budgettaire kader voor de begrotingsbesprekingen in de Ministerraad wordt geschetst. Vervolgens wordt in juli in de Ministerraad het definitieve kader vastgesteld. Dit houdt in de hoogte van de uitgaven per departement, maar vaker voor het geheel van de rijksbegroting.
- Na de ministersvakantie vinden in augustus de laatste besprekingen plaats. Dit geschiedt o.m. aan de hand van de prognoses van het CPB voor het komende budgettaire jaar. In deze fase worden o.m. het dekkingsplan en de omvang van het financieringstekort bepaald. Tevens komen de memories van toelichting bij de afzonderlijke begrotingen aan de orde. Uiteindelijk worden op de derde dinsdag van september de Miljoenennota en de ontwerp-begrotingswetten bij de Staten-Generaal ingediend. In de praktijk van de laatste jaren is het accent in de besluitvorming steeds meer verschoven van juli naar augustus. Voor de begroting 1981 heeft zelfs de gehele besluitvorming in augustus 1980 plaatsgevonden (219).

Aan de hand van de Miljoenennota en de Troonrede vinden in de Staten-Generaal de algemene politieke en financiële beschouwingen plaats. Eerst bij de afzonderlijke begrotingsontwerpen wordt meer gedetailleerd over de verschillende beleidsterreinen gedebatteerd. De behandeling van de ontwerpen neemt veel tijd in beslag en loopt dikwijls uit tot ver in het desbetreffende begrotingsjaar. De ontwerpen worden veelal geamendeerd vastgesteld, maar de aangebrachte wijzigingen zijn gewoonlijk niet aanzienlijk.

Voorgenomen en reeds vastgestelde wijzigingen in de begrotingswetten inclusief de doorwerking naar latere jaren worden voor alle departementen tezamen gemeld in de Voorjaarsnota die ieder jaar in de eerste helft van het jaar (ingevolge art. 14 Comptabiliteitswet) aan de Staten-Generaal wordt aangeboden. Veelal betreft het hier bijstellingen van de ramingen, doch ook nadere beslissingen omtrent beleidspunten (220). De wijzigingen worden naderhand in suppletoire begrotingswetten ter bekrachtiging aan de Staten-Generaal gestuurd. Meestal vindt dan geheel geen bespreking hiervan plaats (hamerstuk). In de Miljoenennota wordt opnieuw een beschouwing opgenomen met betrekking tot de dan bekende gegevens over de uitvoering van de lopende begroting (de Vermoedelijke Uitkomsten). Deze zijn de laatste jaren nooit onderwerp van discussie geweest. Voor 1 maart van het jaar volgende op het begrotingsjaar wordt een voorlopig overzicht samengesteld met betrekking tot de uitkomsten van het begrotingsjaar (de Voorlopige Rekening), ingevolge art. 83 Comptabiliteitswet. Ook deze nota blijft veelal onbesproken.

Bij suppletoire begrotingen wordt autorisatie van het parlement gevraagd voor nog niet gevoteerde gelden. Veelal betreft het hier verhogingen, maar ook verlagingen zijn mogelijk. De suppletoire begrotingen spelen een belangrijke rol bij de zogeheten overloop ex art. 12 Comptabiliteitswet. Dit artikel bepaalt dat in enig jaar onverwacht onbesteed gebleven gevoteerde gelden aan het volgend jaar toegevoegd mogen worden. Onder voorwaarden weliswaar. De artikelen die het betreft moeten zijn aangewezen voor toepassing van artikel 12; bovendien mogen de toevoegingen niet hoger zijn dan het daarvoor aangegeven maximum en tenslotte moeten de onbestede bedragen als schriftelijke verplichtingen zijn aangegaan.

De aldus geschetste procedure lijkt op het eerste gezicht sluitend. Inderdaad, de interdepartementale organisatie en coördinatie van de finan-

ciering heeft vergeleken met wetgeving en planning een duidelijke voor-
sprong. De begrotingsprocedure is neergelegd in een wettelijke regeling,
waarin de Minister van Financiën een centrale coördinerende rol speelt.
Toch doet zich een aantal wezenlijke knelpunten in de organisatie voor,
die niet zozeer de formele begrotingsprocedure betreffen, maar meer in-
houdelijk van aard zijn. Deze knelpunten betreffen enerzijds het materi-
ele kader, waarin de begroting tot stand komt en anderzijds de mogelijk-
heden tot systematische heroverweging van bestaand beleid. Op beide as-
pecten zal in de volgende paragrafen nader worden ingegaan.

Niettemin, ook in de formele procedure roept met name de positie van de
Minister van Financiën nog wel vragen op. In de Ministerraad is er im-
mers traditioneel sprake van een belangentegenstelling tussen de Minis-
ter van Financiën en de overige ministers. Die tegenstelling bestaat
hieruit dat de Minister van Financiën belast is met het algehele finan-
cieel-economische beleid, terwijl de overige ministers met name opkomen
voor het belang van "hun" departement en voor het beleidsterrein, waar-
voor zij primair verantwoordelijk zijn en waarvoor zij een zo goed moge-
lijk voorzieningenniveau willen realiseren. Deze belangentegenstelling
komt duidelijker aan het licht, naarmate de noodzaak tot afweging van
prioriteiten sterker wordt, d.w.z. hoe krapper de marges in de begroting,
hoe meer de belangentegenstellingen optreden. In het geval dat over een
punt een geschil van mening optreedt tussen de Minister van Financiën en
enige andere minister wordt dit geschil in de Ministerraad gebracht. De
Minister van Financiën is dan wel coördinerend minister, maar ontbeert in
de Ministerraad een speciale positie, zodat niet altijd zijn standpunt
door de Raad wordt overgenomen. Van uitermate groot belang is daarbij de
opstelling van de Minister-President 221).

De belangentegenstelling in de Ministerraad strekt zich veel verder uit
dan alleen daar. De grote samenhang tussen overheidsbeleid en macro-econ-
omische ontwikkeling heeft er de laatste jaren toegeleid, dat de vorming
van het financieel-economische beleid geschiedt aan de hand van scenario's.
Meer en meer zijn de overige ministers uit de sociaal-economische driehoek
(Sociale Zaken en Economische Zaken), de Minister-President en de vice
Minister-President (de zogenaamde Bestekministers) zich met de vorming
van het financieel-economisch beleid gaan bemoeien. Het spreekt dan voor
zich dat de bovenstaande belangentegenstelling doorwerkt in allerlei amb-
telijke voorportalen, die bij de totstandkoming van het beleid zijn be-
trokken. Met name in de Centrale Economische Commissie is deze doorwerking
terug te vinden in de opstelling van de betrokken ambtenaren.

De tegenstrijdige belangen en de zeer sterke band met het steeds wisse-
lende macro-economische beleid maken snelle en zorgvuldige besluitvorming
in de Ministerraad vrijwel onmogelijk. Door het karakter van de Nederland-
se kabinetten (coalitiekabinetten met een collegiale structuur) worden
zeer veel tijd en energie gestoken in discussie over het kader van de be-
groting (omvang ombuigingen, omvang financieringstekort). Ter vergelijking
kan hier gewezen worden op de situatie in andere landen (Groot-Brittannië
en de Bondsrepubliek) waar hetzij coalitiekabinetten ontbreken, hetzij de
Minister van Financiën een exclusieve positie bekleedt. Deze positie is
in die landen zo sterk dat de Minister van Financiën, in eendrachtige sa-
menwerking met de Minister-President, drastische beslissingen zonder al
te veel problemen kan doordrukken. Hij is daar als enige verantwoordelijk
voor het financieel-economische beleid en heeft derhalve geen concurren-
ten naast zich te dulden.

4.2.2. Begrotingskader

Tot de Tweede Wereldoorlog werd er geen rechtstreeks verband gelegd tussen de begroting en de economische ontwikkeling. De overheidshuishouding werd gezien als een huishouding, zoals elke andere. Voor de overheid golden dan ook geen afzonderlijke financieringsregels. Voor het begrotingsbeleid betekende dit, dat de lopende uitgaven moesten worden gedekt door de lopende inkomsten (in hoofdzaak belastingen). Deze regel van evenwicht op de gewone dienst wordt ook wel de gulden financieringsregel genoemd. Voor de kapitaaluitgaven mocht worden geleend (222).

Onder invloed van het keynesianisme werd er in de begrotingen van na de Tweede Wereldoorlog - met name in de tweede helft van de vijftiger jaren - een bewuste band gelegd tussen de begroting en de conjunctuur. Dit leidde tot een stabiliserende (conjuncturele) begrotingspolitiek, die inhield dat de overheid in een periode van hoogconjunctuur de uitgaven verminderde en de belastingtarieven verhoogde en zo een overschot realiseerde, waardoor in een periode van laagconjunctuur het omgekeerde kon worden gedaan. In de groeiende economie van de vijftiger jaren ging het daarbij niet zo zeer om absolute verhogingen of verlagingen, maar uitsluitend om relatieve. De bedoeling was overmatige schommelingen in de groei van de nationale bestedingen af te dempen (223).

Het voortdurend instellen van de begroting op de conjunctuur heeft echter allerlei bezwaren, zoals afhankelijkheid tot een laat moment van prognoses en gebrek aan eenvoud. Er moet immers voor worden gewaakt, dat niet zo sterk wordt afgeremd, dat een hausse omslaat in een recessie en dat stimuleringsmaatregelen niet zo krachtig zijn, dat de laagconjunctuur doorschiet naar een overbesteding. Niet alleen de bepaling van de omvang van de te nemen maatregelen is verre van eenvoudig, maar ook veronderstelt de stabiliserende begrotingspolitiek, dat de overheidsuitgaven flexibel zijn. De flexibiliteit - met name de neerwaartse flexibiliteit op korte termijn (zeker in een periode van hoogconjunctuur) - is evenwel uiterst beperkt. De stabiliserende begrotingspolitiek leidt veeleer tot politieke druk om een recessie te verwachten, want dan mogen de uitgaven worden verhoogd. Bovendien miskent het centraal stellen van de conjunctuurpolitieke dimensie van overheidsuitgaven en belastingen de eigen merites van de verschillende uitgaven. Ze worden immers meestal primair gedaan voor andere doeleinden dan conjunctuurbeleid (224).

Dit heeft ertoe geleid, dat in 1960 door de toenmalige Minister van Financiën, Zijlstra, een nieuw systeem werd voorgesteld. In de Miljoenennota 1961 ontwikkelde hij de gedachte van een structureel begrotingsbeleid (of trendmatig begrotingsbeleid). Het structureel begrotingsbeleid gaat uit van een op langere termijn aanvaardbaar begrotingstekort, dat qua omvang wordt afgestemd op het structurele spaaroverschot in de particuliere sector. Uitgaande van een min of meer parallelle groei van de besparingen en investeringen in de particuliere sector mag het begrotingstekort over een reeks van jaren hetzelfde blijven. Bij een trendmatige toeneming van het nationale inkomen met $x\%$ per jaar (van 4% via $4,5\%$ en $4,8\%$ uiteindelijk teruggebracht op 3%) zullen de inkomsten van het Rijk jaarlijks toenemen met een bedrag gelijk aan $x\%$ van de inkomsten van vorig jaar, vermenigvuldigd met de zgn. progressiefactor. Deze factor (achtereenvolgens gesteld op $1,33$, $1,25$ en $1,16$) geeft aan dat de middelen van het Rijk, met name de belastingopbrengsten, meer dan proportioneel stijgen bij toeneming van de welvaart. Deze trendmatige inkomstentoeename vormt het structurele begrotingskader, dat ter beschikking staat voor verhoging van de uitgaven en

verlaging van de belastingen tezamen. In een hausse zullen de middelen sneller toenemen; dat meerdere wordt in dit systeem niet uitgegeven, maar verkleint het tekort. Omgekeerd in een recessie. Zo is de begroting in de conjunctuur een stabiel element, zij het niet stabiliserend. De begroting streeft geen compensatie na, maar leidt een eigen trendmatig leven. Het structurele begrotingsbeleid verschaft op deze wijze een duidelijk, eenvoudig en a-politiek kader voor de begrotingsvoorbereiding, dat bovendien door zijn trendmatigheid geschikt is voor meerjarenplanning. Uit het oogpunt van budgettaire discipline en een zorgvuldige voorbereiding van de begroting zijn dit - vergeleken met de stabiliserende begrotingspolitiek - duidelijke winstpunten 225).

Afgezien van een aantal wijzigingen, die in de loop van de jaren zijn aangebracht 226), heeft dit, voorzover ons bekend, unieke systeem jarenlang bevredigend gefunctioneerd als kader voor de begrotingsvoorbereiding. Geleidelijk is de betekenis van het structurele begrotingsbeleid evenwel afgenomen. De laatste jaren speelt het bij de begrotingsvoorbereiding zelfs geen enkele rol meer. De Miljoenennota 1981 noemt daarvoor de volgende oorzaken 227). Sinds 1972-1973 zijn telkens buiten de structurele begrotingsruimte om omvangrijke conjunctuurstimulerende maatregelen getroffen. Nu is het treffen van tijdelijke conjuncturele maatregelen op zichzelf niet strijdig met de gedachte van het structurele begrotingsbeleid, maar wel wanneer dit gebeurt gedurende een reeks van jaren en de getroffen maatregelen in wezen structureel van aard zijn. Verder zijn eveneens gedurende een reeks van jaren voor aanvullend beleid omvangrijke overschrijdingen van de begrotingsruimte geaccepteerd, in de veronderstelling dat door inverdien-effecten het begrotingstekort geleidelijk weer tot de structureel aanvaardbare waarde zou terugkeren. Deze inverdien-effecten zijn evenwel ten gevolge van de steeds verslechterende economie achterwege gebleven. Bovendien was in de zeventiger jaren de structureel aanvaardbare waarde van het begrotingstekort toch al in opwaartse richting bijgesteld, zodat een dermate groot tekort is ontstaan, dat de grenzen van een verantwoorde financiering van het tekort zijn bereikt en een gezonde monetaire ontwikkeling gevaar loopt.

Bij de voorbereiding van de begrotingen 1979, 1980 en 1981 is dan ook niet langer uitgegaan van het structurele begrotingsbeleid, maar stond vooral de ontwikkeling van het feitelijke financieringstekort centraal, waarbij de financiële mogelijkheden tot op de grens van het aanvaardbare zijn opgerekt. Dit gaan tot de uiterste grenzen leidt ertoe, dat iedere ruimte in de begroting ontbreekt en tegenvallende ontwikkelingen nog in het lopende begrotingsjaar moeten worden opgevangen. Zo was het in 1979 noodzakelijk de zogenaamde noodrem-procedure in te stellen, teneinde het feitelijke financieringstekort binnen de gestelde grenzen te houden, terwijl in begin 1980 met hetzelfde doel een omvangrijke ombuigingsoperatie in de lopende begroting in gang werd gezet 228). Ook in 1981 komt de ontwikkeling van het financieringstekort zoveel boven de raming in de Miljoenennota uit, dat beleidsaanpassingen onvermijdelijk zullen zijn 229).

De uitsluitende oriëntatie bij de begrotingsvoorbereiding op het feitelijke financieringstekort brengt een aantal ernstige bezwaren met zich mee 230). Immers, een geruime tijd van tevoren vaststaand budgettair kader, zoals het structurele begrotingsbeleid verschaft, ontbreekt. Evenals bij de stabiliserende begrotingspolitiek moeten eerst de (voorlopige) macro-economische prognoses voor het komende begrotingsjaar worden afgewacht, alvorens de budgettaire grenzen kunnen worden bepaald. Het vaststellen van deze grenzen vergt vervolgens in de Nederlandse verhoudingen

veel tijd en energie. Bovendien zolang het budgettaire kader nog niet volledig vaststaat, komt ook de besluitvorming over de invulling van het kader slechts zeer moeilijk tot stand. Het feitelijke financieringstekort is, gezien de omvang van het uitgaven- en ontvangstentaal, moeilijk met grote precisie te ramen. Tijdens de voorbereiding van de begroting komt het dan ook veelvuldig voor, dat de raming van het feitelijke financieringstekort verandert, zodat steeds opnieuw be- raad nodig is over de daaruit te trekken consequenties. De sterke oriën- tatie op de laatste macro-economische berekeningen en de daaruit voort- vloeiende raming van het financieringstekort leidt ertoe de essentiële beslissingen ten aanzien van de begrotingsruimte tot het laatste moment of - zoals bij de begroting van 1981 is gebleken - zelfs ver daarover heen uit te stellen, waardoor de begrotingsonderhandelingen uiterst chaotisch verlopen en een behoorlijke belangenafweging en heroverweging van bestaand beleid in het gedrang komen.

Ook bij de uitvoering van de begroting is de ontwikkeling van het feite- lijke financieringstekort een slechte leidraad. Bij ombuigingsoperaties in de lopende begroting, die ten gevolge van dreigende tegenvallers nood- zakelijk zijn, komt door de tijdsdruk de zorgvuldige belangenafweging danig in de knel. Bovendien leidt de fixatie op het feitelijke financie- ringstekort van het lopende jaar tot een beleid op kort zicht. Ombuigin- gen, die eerst in latere jaren tot budgettaire voordelen leiden, blijven dan buiten beschouwing, hoewel zij wellicht in het kader van een zorgvul- dige afweging verre te verkiezen zijn boven ombuigingen met een onmiddel- lijk effect. Bij een dergelijk korte termijn beleid valt men ook al snel terug op ombuigingen met een tijdelijk karakter, hoewel daarmee weer een hypotheek op komende begrotingen wordt gelegd. Tenslotte leidt de oriën- tatie op het feitelijke financieringstekort tot een mogelijke ondermijning van het stringente begrotingsbeleid. Bij meevallende belastingopbrengsten ontstaat dan de neiging maatregelen bij een overschrijding van de uitgaven achterwege te laten, ook al zijn deze vanuit een lange termijn optiek ge- boden.

De Miljoenennota 1981 spreekt zich uit voor herstel van het structurele begrotingsbeleid (trendmatig begrotingsbeleid) 231). Voorwaarde hiertoe is, dat het feitelijke financieringstekort tot een zodanige omvang wordt teruggebracht, dat niet bij iedere tegenvaller acute financieringsproble- men dreigen, waardoor tot bijzondere maatregelen moet worden overgegaan. Ook zal de trendmatige reële groei van het nationale inkomen zodanig (laag) moeten worden geschat, dat de kans op tegenvallers gering is. Verder zul- len aanvullende beleidsmaatregelen direct ten laste van de begrotingsruim- te moeten worden gebracht en dient het treffen van conjuncturele maatrege- len buiten de begrotingsruimte om tot zeer bijzondere tijdelijke omstan- digheden te worden beperkt. Bij de vaststelling van de begroting 1981 is hiertoe een poging ondernomen, opdat voor de voorbereiding van de begro- ting 1982 reeds in een vroeg stadium het kader kan worden bepaald, waar- binnen de besluitvorming zal plaatsvinden. Het financieringstekort werd vergeleken met 1980 zodanig teruggebracht dat mee- en tegenvallers bij de feitelijke belastingopbrengsten buiten beschouwing konden blijven. Voor de te hanteren trendmatige reële groei van het nationale inkomen zou een oriëntering plaatsvinden op de in het najaar van 1980 te verschijnen ma- cro-economische verkenning op middellange termijn van het Centraal Plan- bureau. De feitelijke ontwikkeling van de belastingopbrengsten vallen evenwel zo tegen, dat het financieringstekort onverantwoord hoog oploopt en aan maatregelen niet valt te ontkomen 232). Bovendien is de middel- lange termijn verkenning van het Centraal Planbureau eerst onlangs ver- schenen, zodat gevreesd moet worden, dat ondanks de goede bedoelingen

ook voor de begroting 1982 niet tijdig het begrotingskader kan worden vastgesteld.

Bij de bepaling van een nieuw kader voor het begrotingsbeleid ligt de oriëntatie op de macro-economische planning op middellange termijn (vier jaar) op zichzelf voor de hand, omdat de samenhang tussen budgettair beleid en macro-economisch beleid steeds groter wordt. Voorwaarde is dan wel dat, anders dan bij de huidige praktijk van macro-economische verkenningen op middellange termijn eens in de vier jaar, een systeem van voortschrijdende macro-economische middellange termijnplanning wordt ontwikkeld. Voor een behoorlijke begrotingsvoorbereiding waarbij tijdig het kader voor de begroting wordt vastgesteld, is een tijd van negen maanden nodig, zodat begin januari hiermee een aanvang moet worden gemaakt. Onderzocht moet worden, in hoeverre het Centraal Planbureau in november daaraan voorafgaand macro-economische prognoses op middellange termijn zou kunnen geven, waarbij - in plaats van thans eens in de vier jaar - om de twee jaar ook een bedrijfstakanalyse plaatsvindt, zodat hierdoor een voortschrijdende macro-economische planning met een beperkte bijstelling na een jaar en een volledige bijstelling na twee jaar mogelijk zou worden. In aansluiting op dergelijke prognoses, die uiteraard mede de financiering van de sociale zekerheid moeten omvatten, zou enerzijds het begrotingskader kunnen worden vastgesteld, maar anderzijds ook het kader voor het macro-economisch beleid in het algemeen, zoals blijkt uit de achtergrondstudie van Fernhout. Uit deze achtergrondstudie komt naar voren, dat ook overigens de macro-economische planningsprocedure zoveel mogelijk parallel dient te lopen aan de begrotingsprocedure, zodat regering en parlement tot een gelijktijdige vaststelling van een indicatief macro-economisch plan en de begroting met eveneens indicatieve meerjarenramingen kunnen komen.

4.2.3. Heroverwegingsprocedure

Een systeem van jaarlijkse begrotingen geeft geen inzicht in de financiële claims, die beslissingen welke nu worden genomen voor de toekomst meebrengen. Daartoe zijn meerjarenramingen nodig, die tevens kunnen aangeven, welk deel van de toekomstige financiële mogelijkheden voor deze claims moet worden gereserveerd. Bovendien zijn de mogelijkheden om binnen de jaarlijkse begroting tot wijziging van de middelenallocatie te komen zeer beperkt. Meerjarenramingen met hun langere termijnperspectief beogen daarentegen herallocatie wel mogelijk te maken. In de Miljoenennota 1968 heeft de regering daarom het voornemen bekend gemaakt om in de toekomst voor het gehele door de rijksbegroting bestreken terrein meerjarenramingen in te dienen. Omdat het overheidsapparaat geheel was ingesteld op jaarlijkse begrotingen heeft het enige jaren geduurd, voordat dit voornemen volledig gerealiseerd is. Na een aantal partiële meerjarenramingen verschijnen evenwel sinds september 1974 de gehele rijksbegroting omvattende meerjarenramingen. De Comptabiliteitswet 1976 schrijft ook verplicht voor, dat de ontwerp-begroting vergezeld moet gaan van ramingen voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren (art. 9 lid 2, onder b).

Bij de meerjarenramingen kunnen twee varianten worden onderscheiden. Allereerst kan het gaan om zuivere extrapolaties uitgaande van de veronderstelling van ongewijzigd beleid. Aldus kan de consequentie worden bezien voor de uitgaven van bestaande wetgeving en het bestaand beleid. In deze variant is het opstellen van meerjarenramingen een uitsluitend technische,

niet-politieke, bezigheid waarin wel de eerste functie, maar niet de herallocatiefunctie aan de orde komt. In de tweede variant gaan de meerjarenramingen gepaard met meerjarenafspraken ten aanzien van het te voeren beleid. Slechts in deze variant kan de heroverwegingsfunctie volledig tot zijn recht komen. Dergelijke afspraken zijn voor het eerst gemaakt bij de begroting 1975 en wel voor de periode 1975-1978. Deze meerjarenafspraken werden een jaar later in de Miljoenennota 1976 gevolgd door meerjarenramingen voor de periode 1976-1980. Ook deze ramingen zijn te kwalificeren als meerjarenafspraken. In deze Miljoenennota maakte de regering namelijk als haar voornemen bekend, dat zij tegen de achtergrond van de ongunstige economische vooruitzichten van oordeel was dat in de jaren 1976-1980 de drukstijging van de collectieve lasten zou moeten worden beperkt tot rond 1% van het nationale inkomen per jaar. Deze beleidsafpraak voor de periode tot en met 1980 is nader uitgewerkt in de Nota over het te voeren beleid terzake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid 233). De in deze nota geëxpliciteerde beleidsvoornemens hebben hun uitwerking gevonden in de Miljoenennota 1977 en de daarbij behorende meerjarenramingen. In de Miljoenennota 1978 van het toen demissionaire Kabinet-Den Uyl vormen de meerjarenramingen tot en met 1980 een kwantificering van de gemaakte beleidsafspraken. Voor de jaren 1981 en 1982 zijn evenwel geen beleidsafspraken gemaakt. De betreffende meerjarenramingen in deze Miljoenennota zijn dan ook slechts extrapolaties. Het Kabinet-Van Agt heeft eveneens de hoofdlijnen van zijn beleid voor de middellange termijn neergelegd in een afzonderlijke nota, Bestek '81 234). Deze nota is de basis geweest voor de Miljoenennota 1979 en de daarin opgenomen meerjarenramingen 1979-1983. Deze ramingen berusten voor wat betreft 1980 en 1981 op meerjarenafspraken, die gemaakt zijn in het kader van Bestek '81. De ramingen voor 1982 en 1983 zijn opgesteld op basis van extrapolaties. De Miljoenennota 1980 bouwt ook voort op Bestek '81. De meerjarenraming voor 1981 heeft nog het karakter van voorlopige afspraken binnen het kabinet. De ramingen voor de jaren 1982, 1983 en 1984 zijn, bij gebrek aan beleidsafspraken die over de kabinetsperiode heenreiken, extrapolaties. De meerjarenramingen in de Miljoenennota 1981 berusten geheel op extrapolaties.

De Miljoenennota 1979 kondigde een kritische evaluatie van het systeem van de meerjarenramingen aan, omdat deze meer en meer het karakter van verkregen rechten hadden gekregen. In de Miljoenennota 1980 zijn reeds enige voorlopige bevindingen weergegeven. De nota constateerde een nauwe en positieve relatie tussen de meerjarenramingen en de macro-economische verkenningen op middellange termijn. Problematischer achtte de nota evenwel de spanning tussen continuïteit en flexibiliteit. De continuïteit van het beleid vraagt harde meerjarenafspraken. De economische ontwikkeling vraagt echter neerwaartse aanpassingen en grote flexibiliteit in de ramingen. Bij het opzetten van het systeem van de meerjarenramingen is inder tijd veel belang gehecht aan het totstandbrengen van een zgn. "tweede circuit", in het kader waarvan overheidstaken systematisch kunnen worden doorlicht en heroverwogen. Dit tweede circuit is evenwel onvoldoende tot stand gekomen. Bijstellingen van de ramingen hebben meestal uitsluitend plaats gevonden op grond van gewijzigde macro-economische inzichten, zonder dat dit gepaard gegaan is met een grondige herwaardering van de overheidstaken. De totstandkoming van een tweede circuit, van een systeem van voortdurende herbezinning op overheidstaken, achtte de Miljoenennota 1980 dan ook nog steeds noodzakelijk. In de Miljoenennota 1981 zijn enige maatregelen aangekondigd om de meerjarencijfers duidelijker dan tot nu toe het karakter van prognose te geven 235). Zo is bij de opstelling van de begroting 1981 niet uitgegaan van de meerjarenramingen voor dat jaar, maar is deze opgebouwd vanuit de begroting 1980 met de meerjarenraming 1981 als

bovengrens, nu deze raming nog op kabinetssafspraken berustte. Een verdere bijdrage zou kunnen zijn de afspraken tot verhoging van de uitgaven c.q. het aangaan van verplichtingen zoveel mogelijk te beperken, maar daarentegen afspraken over uitgavenverlagingen wel voor meerdere jaren te maken. Ook de Miljoenennota 1981 benadrukt nog eens het belang van een heroverwegingsprocedure. In de nota wordt een procedure voorgesteld, waarbij - onder supervisie van een klein aantal ministers met algemene verantwoordelijkheid - een groep van een beperkt aantal ambtenaren met algemene kennis van de begroting zich over de diverse beleidsterreinen buigt en rapporteert aan de Ministerraad. De bespreking van de resultaten vormt dan een onderdeel van de begrotingsbesprekingen.

De in de Miljoenennota 1981 neergelegde gedachten spreken aan. Willen de meerjarenramingen een instrument vormen voor de heroverweging van het bestaande beleid, dan zullen zij hun karakter van verkregen rechten, waardoor het beleid wordt gefixeerd, moeten verliezen. De uitsluitende koppeling tot nu toe van de heroverweging aan de macro-economische ontwikkeling vindt wellicht haar oorzaak in het feit, dat althans op dat terrein in de vorm van de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid en Bestek '81 een begin van middellange termijnplanning parallel aan de begroting op gang is gekomen. Het betrekken van ook andere beleidssectoren in de bij de Miljoenennota 1981 voorgestelde heroverwegingsprocedure kan dan ook het best tot gelding komen, wanneer vanuit de overige beleidssectoren eveneens een systeem van voortschrijdende meerjarenplanning parallel aan de begroting wordt gevolgd, zodat prioriteiten niet alleen tussen, maar ook binnen de sectoren op juiste wijze worden afgewogen. De feitelijke heroverweging kan wellicht worden toevertrouwd aan kleine door het kabinet in te stellen commissies van topambtenaren afkomstig van de Ministeries van Algemene Zaken en van Financiën met topambtenaren van de departementen, waarop het desbetreffende onderzoek betrekking heeft, als adviserende leden. Deze procedure kan dan in de plaats komen van ad hoc-operaties, zoals die telkens - ook nu weer met het oog op de kabinetssformatie - worden ondernomen.

4.3. Coördinatie van de financiering

4.3.1. Horizontale coördinatie

Er is een aantal horizontale begrotingsconstructies denkbaar, waaruit een keuze gedaan kan worden ten aanzien van beleidsterreinen, waarbij meer dan één departement betrokken is, doch waarvoor één bewindsman coördinerend optreedt. Overigens worden de verschillende constructies te weinig benut om de interdepartementale coördinatie van het beleid in financiële zin te onderbouwen. Verschillende coördinerende ministers beschikken niet over enige begrotingsconstructie ter ondersteuning van hun beleid. Het lijkt dan ook gewenst bij de aanwijzing van een coördinerend bewindsman uit de voorhanden constructies een keuze te doen, die passend is ten aanzien van het betrokken beleidsterrein en de gewenste mate van beleidscoördinatie. In volgorde van de mate van ingrijpendheid kunnen de volgende horizontale begrotingsconstructies onderscheiden worden.

a. Overzichtsconstructie

De overzichtsconstructie houdt in, dat begrotingsposten van verschillende departementen op één geïntegreerd financieel overzicht geplaatst worden. Het is een registratie van bestaande begrotingsposten c.q. meerjarenramingen ter ondersteuning van de beleidscoördinatie, zonder dat de coördinerend bewindsman voor het betrokken beleidsterrein bij de vaststelling of besteding ervan een bijzondere positie inneemt. Zijn positie wordt uitsluitend politiek versterkt. De overzichtsconstructie heeft dan ook eigenlijk alleen maar zin, wanneer het er slechts om gaat het totale beleid van enkele departementen op een bepaald gebied zichtbaar en politiek bespreekbaar te maken. Als zodanig zou iedere coördinerende bewindsman minimaal over deze constructie dienen te beschikken. De overzichtsconstructie berust overigens niet op de Comptabiliteitswet. Gezien de geringe implicaties van de constructie lijkt een wettelijke regeling ook niet noodzakelijk. Ondanks het grote aantal coördinerende bewindslieden is alleen de nagestreefde algemene verkeers- en vervoersrekening een voorbeeld van de overzichtsconstructie 236).

b. Budgetconstructie

Ook de budgetconstructie behelst de afzonderlijke presentatie van de op verschillende begrotingshoofdstukken opgenomen uitgaven en meerjarenramingen voor één beleidsterrein. In de budgetconstructie worden specifieke begrotingsposten van verschillende departementen samengevoegd tot zgn. homogene groepen - in een enkel geval ook wel budgetten genoemd, bijv. het wetenschapsbudget. De voor het beleidsterrein verantwoordelijke coördinerende minister heeft echter in het kader van de begrotingsvoorbereiding de mogelijkheid om ten aanzien van de in de homogene groep of budget begrepen posten met het oog op een samenhangend beleid voorstellen tot wijziging te doen, waarover zonodig in de Ministerraad wordt beslist.

Momenteel zijn er drie homogene groepen, te weten Ontwikkelingssamenwerking en Wetenschapsbeleid, waarvoor twee ministers zonder portefeuille, en Civiele Verdediging, waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindsman optreedt. Ook het begrip homogene groep of budget komt in de Comptabiliteitswet niet voor. Wel wordt in de Miljoenennota in bijlage 3A een opstelling gegeven naar homogene groepen. Een probleem bij deze constructie is, dat de Comptabiliteitswet één minister verantwoordelijk stelt voor het ontwerpen en uitvoeren van de begroting. De positie van de coördinerende bewindslieden is dan ook geheel afhankelijk van collegiale afspraken, eventueel gesanctioneerd door de Ministerraad; deze sanctionering vervalt in principe bij een kabinetwisseling. Een nadere regeling in de Comptabiliteitswet is dan ook gewenst. De budgetconstructie, die speciaal met het oog op de interdepartementale coördinatie in het leven is geroepen, lijkt van belang in die gevallen, waarin men bij de coördinerend bewindsman het initiatief legt om tot een zekere afstemming van het financiële beleid van departementen in één of meer sectoren te komen.

c. Fondsconstructie

Anders dan de overzichtsconstructie en de budgetconstructie berust de fondsconstructie wel op de Comptabiliteitswet (art. 87). Momenteel bestaan er de volgende begrotingsfondsen in de zin van de Comptabiliteitswet: Gemeentefonds, Provinciefonds, Fonds Investeringsrekening, Landbouw-

Egalisatiefonds, Rijkswegenfonds en Bezitsvormingsfonds 237). Voor een fondsbegroting kunnen meerdere ministers verantwoordelijkheid dragen, waarbij de eerst ondertekenende minister als coördinator optreedt.

Begrotingsfondsen kennen volgens de memorie van toelichting bij de Comptabiliteitswet als nadeel, dat zij de algemene indeling van de begroting doorbreken, waardoor de ten laste van de fondsen komende uitgaven in mindere mate aan een kritische beschouwing worden onderworpen, zodat het gevaar groot is, dat de uitgaven van het fonds onvoldoende worden betrokken in de onderlinge afweging van de verschillende uitgaven, zoals deze jaarlijks in het kader van de begrotingsvoorbereiding plaatsvindt. Voor een fondsconstructie zou dan ook alleen plaats zijn, wanneer de Staat een bijzondere taak heeft ten aanzien van gelden waarop derden aanspraak hebben of wanneer bepaalde bedragen voor een bepaald doel moeten worden aangewend 238). Dit algemene bezwaar doet zich evenwel met name voor, wanneer - zoals meestal het geval is - een fonds uit speciaal daarvoor aangewezen inkomsten naar een min of meer vaste maatstaf wordt gefinancierd. Wordt deze maatstaf daarentegen jaarlijks opnieuw vastgesteld of wordt het fonds gevoed vanuit de verschillende departementale begrotingsposten, dan blijft afweging tegen alle andere overheidsuitgaven volledig mogelijk en lijkt het algemene bezwaar minder gegrond 239).

De fondsconstructie wordt overigens tot nu toe nauwelijks ingezet voor coördinatiedoelinden, maar lijkt daartoe toch zeer bruikbaar. Met name, wanneer daarvoor de constructie wordt gebruikt van samenvoeging van de begrotingsposten van verschillende departementen in één fonds, dat door alle betrokken ministers of een deel van hen gezamenlijk wordt beheerd onder primaire verantwoordelijkheid van de coördinerend minister, eventueel met inschakeling van een interdepartementaal coördinatiecollege. Ondanks de juridische en financiële voordelen van de wettelijke regeling is de fondsconstructie wel een zwaar coördinatiemiddel, dat dan ook alleen bruikbaar lijkt bij de financiering van veelzijdige uitvoeringsactiviteiten op grote schaal. Bijvoorbeeld, voor een multisectoraal beleid als de stadsvernieuwing is de samenvoeging van alle voor de stadsvernieuwing relevante uitgaven in één fonds, dat door de verschillende betrokken bewindslieden wordt beheerd, met inschakeling van de betrokken interdepartementale commissie, zoals de Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing, zeer wel denkbaar. Een soortgelijke constructie lijkt mogelijk bij de ontwikkeling van groeikernen en het beheer van de Waddenzee 240).

d. Verrekenconstructie

Ook de verrekenconstructie berust op de Comptabiliteitswet. Bij de verrekenconstructie is de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor een bepaalde uitgaaf bij één minister gelegd, terwijl een zekere beleidsverantwoordelijkheid bij meerdere ministers ligt. Bij het uitvoerende departement wordt het begrotingsartikel binnenlijns gesplitst in de totale uitgaaf en de aftrek van het ten laste van andere departementen komende deel. Bij de andere departementen wordt een corresponderend artikel opgenomen, waarin wordt vermeld: bijdrage aan hoofdstuk x onder vermelding van de activiteit, die mede wordt gefinancierd. De medefinancierende ministers hebben weliswaar op deze wijze een juridisch comptabel aangrijpingspunt om zich met het beleid te bemoeien, maar deze bemoeienis is toch voornamelijk beperkt tot beslissingen om de bijdrage te verhogen of te verlagen dan wel in te trekken. Als coördinatiemiddel reikt de verrekenconstructie wel heel ver, omdat zij voor een blijvende verantwoordelijkheid van het departement, waar het geld vandaan

komt, weinig ruimte laat. De constructie komt dan ook alleen in aanmerking in die gevallen, waarin met een beperkte beleidsverantwoordelijkheid van de meefinancierende departementen kan worden volstaan.

e. Overdrachtsconstructie

Nog verder reikt de eveneens op de Comptabiliteitswet berustende overdrachtsconstructie. Hierbij worden begrotingsposten van het ene departement geheel overgebracht naar het begrotingshoofdstuk van een ander departement, waardoor niet alleen de uitvoeringsverantwoordelijkheid maar ook de gehele beleidsverantwoordelijkheid overgaat. De middelen worden geheel geconcentreerd op het begrotingshoofdstuk van de coördinerend bewindsvan. Een dergelijke constructie is dan ook alleen toepasbaar voor beleidsonderdelen, die gemakkelijk uit een departementaal verband kunnen worden losgemaakt, zonder dat daardoor nieuwe coördinatieproblemen worden opgeroepen. De overdrachtsconstructie is wel bepleit voor de stadsvernieuwing, maar is daarvoor toch ongeschikt, omdat zij in wezen de medeverantwoordelijkheid van de meefinancierende ministers ontkent.

Overigens, ook de omgekeerde constructie komt voor: overdracht door de coördinerend minister aan de betrokken departementen. Een voorbeeld hiervan biedt de opzet van de financiering van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP). De Minister van Economische Zaken heeft hiervoor een bepaald bedrag op de begroting staan, dat, wanneer zich in de ISP-doelstellingen passende maatregelen aandienen, ter beschikking gesteld kan worden van de meest betrokken departementen (soms de betrokken provincies) en vervolgens overgebracht wordt van de begroting van de Minister van Economische Zaken naar een afzonderlijk daartoe te creëren artikel op de begroting van de betrokken vakministers 241).

4.3.2. Verticale coördinatie

De financiering van de activiteiten van de lagere lichamen vindt voor een belangrijk deel plaats uit de algemene middelen van de betrokken lichamen. Daarnaast lopen er evenwel tal van speciale geldstromen voor de financiering van specifieke activiteiten van de centrale overheid naar de lagere overheden. Binnen deze specifieke uitkeringen zijn naar de mate van decentralisatie verschillende financieringsmethodieken te onderscheiden, die hieronder behandeling vinden 242). Een wettelijke regeling, die de rijksoverheid verplicht tot het doen van een gemotiveerde keuze uit deze algemene financieringsmethodieken in alle gevallen, waarin van enigerlei vorm van decentralisatie sprake is, ontbreekt evenwel en daarmee de waarborg dat niet nodeloos een centralistische financieringsmethodiek gehanteerd wordt. Het verdient dan ook aanbeveling wettelijke criteria voor deze keuze te ontwikkelen, opdat in een concreet geval die financieringsmethodiek toegepast wordt, die overeenkomt met de gewenste mate van decentralisatie. Een dergelijke regeling, die tevens dient in te houden, dat de keuze gedaan wordt in overeenstemming met de Ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en in overleg met de betrokken lagere overheden, zou een plaats kunnen vinden in bijv. de Wet reorganisatie binnenlands bestuur of de Financiële Verhoudingswet.

De gehanteerde financieringsmethodiek is slechts één aspect van de specifieke uitkeringen. Daarnaast lopen deze sterk uiteen voor wat betreft ju-

ridische grondslag, procedure, waarborgen, mogelijkheden tot het stellen van voorwaarden, etc. In dit verband verdient de gedachte van de Raad voor de gemeentefinanciën, die een inventariserend onderzoek naar de specifieke uitkeringen verricht, ondersteuning om onder meer met betrekking tot deze aspecten algemene bepalingen te ontwikkelen, al dan niet als onderdeel van de Financiële Verhoudingswet.

a. Projectfinanciering

Hierbij gaat het om (mede-)financiering van door het Rijk goed te keuren projecten, waarbij ieder project afzonderlijk beoordeling van rijkswege vergt, waardoor sterke beïnvloeding mogelijk is, zodat van financiële decentralisatie nauwelijks kan worden gesproken. Bovendien vraagt de afzonderlijke goedkeuring veel tijd en mankracht en ontstaat eerst in de uitvoeringsfase van het project financiële zekerheid voor de betrokken lagere overheid. Voorbeelden zijn de huidige woningbouwsubsidies en in het algemeen de verschillende investeringsbijdragen aan lagere overheden op ruimtelijk, economisch en welzijnsgebied. Projectfinanciering is in wezen sterk centralistisch en zal dan ook moeten worden teruggedrongen op die terreinen van overheidszorg, waar men werkelijk naar decentralisatie streeft.

b. Programmafinanciering

Hierbij worden op basis van een meerjarenprogramma tussen Rijk en betrokken lagere overheden budgettaire afspraken en prognoses gemaakt voor de (mede-)financiering van het programma. Het programma wordt daarbij door het Rijk goedgekeurd, waarbij soms - maar niet altijd - een zekere terugtred van de rijksoverheid plaatsvindt bij de beoordeling van de concrete uitvoering. Voorbeelden zijn de bijdragen in de investeringskosten van gemeentelijke openbaar vervoerbedrijven, de meerjarenafspraken met de universiteiten en hogescholen, de medefinanciering door het Rijk van landinrichtingsprojecten zoals voorzien in de ontwerp-Landinrichtingswet, de plannen met betrekking tot de decentralisatie van de volkshuisvesting 243) en de plannen voor budgetfinanciering in de gezondheidszorg 244). Programmafinanciering past daar waar men uitgaat van decentralisatie, maar waar versleuteling via een fonds of anderszins via algemene normen niet mogelijk is, terwijl toch aan een algemene beleidsverantwoordelijkheid van het Rijk ook in financiële zin niet valt te ontkomen, hetgeen bij de gegeven voorbeelden voor een groot deel het geval lijkt.

c. Doeluitkeringen

Bij doeluitkeringen vindt (mede-)financiering plaats via een fonds of anderszins op basis van objectieve maatstaven. Hierbij worden - anders dan bij programmafinanciering - gelden toebedeeld onafhankelijk van de vraag of de betrokken lagere overheden concrete plannen hebben ontwikkeld en ook los van de inhoud van eventuele plannen. De financiële middelen moeten echter wel besteed worden aan maatregelen op het beleidsterrein, waarvoor de uitkering verstrekt wordt. Voorbeelden zijn de uitkeringen aan de provincies op grond van de Wet uitkeringen wegen voor de investerings- en onderhoudskosten van provinciale wegen en via de provincies aan gemeenten en waterschappen voor bij deze lichamen in beheer zijnde wegen, alsmede de in het (concept) gewijzigd ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing voorziene doeluitkering stadsvernieuwing en de eveneens daar geregelde doel-

uitkering ten behoeve van steun aan bedrijven in stadsvernieuwingsgebieden 245). Ook de specifieke uitkeringen uit het Gemeentefonds voor het kleuter- en lager onderwijs kan men hiertoe rekenen 246). Doeluitkeringen betekenen een vergaande vorm van decentralisatie, terwijl toch de band tussen financiering en beleid in stand blijft, maar de lagere overheden in tegenstelling tot de programmafinanciering vrij zijn in de wijze waarop zij de desbetreffende taak uitvoeren.

d. Beleidsgerichte verfijningen

Naast de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, eventueel aangevuld met een aanvullende bijdrage op grond van art. 12 van de Financiële Verhoudingswet, kent deze wet ook de mogelijkheid van verfijningen, die op de maatstaven voor de toedeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds worden toegepast, in het geval zich in een gemeente een bepaalde, niet voor alle gemeenten geldende, kostenverhogende factor voordoet 247). Anders dan bij de doeluitkering is er evenwel geen verplichting deze gelden te besteden aan maatregelen, die verband houden met het onderwerp van de verfijning. Verfijningsregelingen bestaan er overigens alleen voor het Gemeentefonds. Provinciale verfijningsregelingen ontbreken.

Sommige van de verfijningen fungeren nog in zoverre als beleidsinstrument, dat zij afhankelijk zijn van een beslissing van de centrale overheid. Niettemin, zijn zij ook in dit geval uitsluitend genormeerde toeslagen op de algemene uitkering en ontbreekt iedere waarborg, dat zij voor het specifieke beleidsdoel worden aangewend. Voorbeelden zijn de verfijningsregeling groeikernen, die een onderdeel uitmaakt van de verfijningsregeling ongewoon bevolkingsverloop, alsmede de verfijningsregeling monumenten. Zo is de monumentenverfijning gekoppeld aan de monumentensubsidie 248) en de groeikernverfijning aan de groeikernaanwijzing door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, welke overigens voor de toepasselijkheid van de verfijning nog gevolgd moet worden door een afzonderlijk aanwijzingsbesluit van de voor het beheer van het Gemeentefonds verantwoordelijke bewindslieden.

e. Toevoegingen aan de algemene uitkering

Van toevoegingen aan de algemene uitkering spreken wij, indien de band met de concrete beleidsdoeleinden geheel is doorgesneden dan wel met bepaalde beleidsdoeleinden slechts een ver verwijderd verband bestaat. De toevoegingen aan de algemene uitkeringen realiseren derhalve de meest vergaande vorm van decentralisatie. Dergelijke toevoegingen kunnen lopen hetzij via de uitkeringsmaatstaven in de Provinciewet voor het Provinciefonds en in de Financiële Verhoudingswet voor het Gemeentefonds, hetzij via op de Financiële Verhoudingswet gebaseerde verfijningsregelingen in de vorm van een algemene maatregel van bestuur. Voor de financiering van het kaderwet-welzijn wordt thans de eerste mogelijkheid bestudeerd, hetgeen dus inhoudt dat de financiële uitwerking van de Kaderwet specifiek welzijn gestalte zal krijgen in de Provinciewet en de Financiële Verhoudingswet 249). Voorbeelden van verfijningen, die meer als toevoegingen aan de algemene uitkering moeten worden beschouwd, omdat zij geheel los staan van concrete beleidsdoeleinden zijn de verfijningsregeling voor gemeenten met ongewoon bevolkingsverloop en de verfijningsregeling voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid. Verfijningsregelingen, waarbij slechts een verwijderd verband met beleidsdoeleinden bestaat, zijn bijv. de verfijningsregeling

historische stadskernen en de rioleringsverfijning.

Zowel de beleidsgerichte verfijningen als de algemene toevoegingen realiseren in wezen een volledige bestedingsvrijheid, al is althans bij de beleidsgerichte verfijningen de toepasselijkheid nog afhankelijk van een beslissing van de centrale overheid. Overigens kan de centrale overheid in beide modaliteiten niettemin door voorschriften bij of krachtens de wet waarborgen, dat de desbetreffende taak tenminste tot een bepaald niveau wordt behartigd. Alleen de wijze van uitvoering onttrekt zich aan de beoordeling, met name wat de financiële aspecten betreft.

De Kaderwet specifiek welzijn lijkt in dit opzicht enigszins tegenstrijdig, doordat zij aan de ene kant uitgaat van de gedachte dat degene die beleid bepaalt betaalt, terwijl zij aan de andere kant een sterke bestuurlijke beïnvloeding van het gemeentelijke beleid door Rijk en provincie mogelijk maakt, zonder eventuele financiële consequenties daarvan te regelen. Opmerkelijk is ook, dat althans vooruitlopend op de Kaderwet wordt geëxperimenteerd met bijdrageregelingen, die als vorm van programmafinanciering veel minder ver gaan, wat decentralisatie betreft, dan via de voorgenomen toevoeging aan de algemene uitkering het geval zal zijn 250).

5. Vergelijkend overzicht van wetgeving, planning en financiering op hoofdgebieden

5.1. Ontwikkelingen in de wetgeving

De meest kenmerkende ontwikkeling die men blijkens de verschillende deelstudies in de wetgeving op de hoofdgebieden van beleid aantreft, is wel die welke gericht is op coördinatie, vooral in beleidsmatige zin. Ook los van het feit dat dit verschijnsel het speciale onderwerp van die studies vormde, valt het voor iedereen gemakkelijk waar te nemen. Het overgrote deel van de ruimtelijke, de sociale zekerheids- en de welzijnswetgeving is in deze ontwikkeling begrepen. Slechts de economische wetgeving blijft daarbij achter, ofschoon ook hierin enige beweging lijkt te komen. Toch zijn er grote verschillen in streven naar en doeleinden en wijze van coördinatie.

5.1.1. Het streven naar coördinatie

a. Ruimtelijke en welzijnswetgeving

Wetenschappelijk en politiek gezien is het streven naar coördinatie van wetgeving in de moderne beleidsmatige zin van het woord ongeveer gelijktijdig, doch niettemin onafhankelijk van elkaar opgekomen in het begin van de zeventiger jaren op twee van de vier bestudeerde hoofdgebieden van beleid, nl. het ruimtelijk beleid en het welzijnsbeleid. In 1973 sprak de Nederlandse Juristen Vereniging zich aan de hand van het preadvies van De Haan uit voor coördinatie van wetgeving inzake bestemming, inrichting en beheer van onroerend goed 251), terwijl in 1974 de regering in de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening daarop aanhaakte met haar voornemen om tot een fundamentele herziening van de ruimtelijke wetgeving, gericht op een meer coherent systeem ervan, te komen 252). In datzelfde jaar verscheen ook de Nota van de Beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving 253), welke via de motie-Kleisterlee leidde tot instelling van de Harmonisatieraad welzijnsbeleid en, mede dankzij de eerder aanvaarde motie-Andriessen, tot de voorbereiding van een Kaderwet specifiek welzijn, waarvan het ontwerp in 1977 werd ingediend 254).

Er is tussen beide gebieden in dit opzicht overigens een belangrijk verschil in ontwikkeling. De ruimtelijke ordening beschikt sinds 1965 immers al over een dergelijke Kaderwet, nl. de Wet op de ruimtelijke ordening (W.R.O.) die het gehele terrein van de bestemming van de ruimte beslaat, maar nog niet op een duidelijke wijze met de sectorale inrichtings- en beheerswetgeving is verbonden, terwijl die wetgeving ook onderling onvolgende is gecoördineerd. Het probleem is hier dus, hoe men tot een betere

facet- en sectorcoördinatie kan komen, resp. via koppeling van de sectorwetgeving aan de W.R.O. en via de totstandkoming van sectorcoördinatie-wetten, zoals die thans o.a. voor landinrichting, stadsvernieuwing, verkeer en vervoer, waterhuishouding, milieuhygiëne en natuur- en landschapsbeheer in voorbereiding is. Op het gebied van het welzijnsbeleid moet zowel de algemene kaderwet nog geheel tot stand komen als de sectorcoördinatiewetgeving met betrekking tot CRM-sector, gezondheidsvoorzieningen, basisonderwijs, hoger onderwijs en rechtshulp.

Voor het overige is de situatie ook in deze zin vergelijkbaar, dat de grootste aandrang tot wetgevingscoördinatie nog steeds uitgaat van de adviesraden en het parlement. Raad van advies voor de ruimtelijke ordening en Harmonisatieraad welzijnsbeleid hebben sinds 1976 tientallen adviezen over deze materie uitgebracht, terwijl het parlement zich herhaaldelijk via moties en anderszins erover heeft uitgesproken. Niettemin blijft de coördinatie door het gebrek aan overeenstemming tussen de departementen een moeizaam proces. Op ruimtelijk gebied is - ondanks herhaalde uitnodiging door de Tweede Kamer 255) - van regeringswege nog steeds geen uitspraak gedaan over de structuur van de ruimtelijke wetgeving in haar geheel, over het noodzakelijke wetgevingsonderzoek en over de organisatie van het wetgevingsproces dat tot de beoogde fundamentele herziening van deze wetgeving moet leiden. Op welzijnsgebied is er het moeizaam touwtrekken rond de vraag, in hoeverre en op welke termijn de beleidssectoren van gezondheidszorg, onderwijs en justitie onder het planningssysteem van de Kaderwet moeten worden gebracht, dat tot nu toe alleen de CRM-sector omvat. In wezen is daarmee ook het probleem van de structuur van de welzijnswetgeving in haar geheel volop aan de orde, evenals dat van de organisatie van het wetgevingsproces, wat betreft de zwakke positie van de coördinerend minister en van het interdepartementale overleg in deze.

b. Sociale zekerheidswetgeving

De ontwikkeling op het gebied van de sociale zekerheidswetgeving heeft een wat ander, minder vergelijkbaar verloop gehad. Immers, daar is het niet begonnen met een streven naar beleidsmatige coördinatie van wetgeving, doch juist naar juridisch-technische harmonisatie. Uitdrukkelijk was de opdracht aan Veldkamp en zijn Staatscommissie 256) in 1967, dat zij zich tot het juridisch-technische aspect moesten beperken bij hun pogingen om tot vereenvoudiging en codificatie te komen. Dit gevoegd bij het gebrek aan echte politieke belangstelling is ongetwijfeld één van de redenen geweest, waarom deze zaak zo moeilijk op gang kwam.

Pas in de laatste tijd begint er enig schot in te komen en neemt ook de belangstelling voor beleidsmatige coördinatie op dit terrein toe. Dat laatste hangt dan weer samen met de financiële onbeheersbaarheid van de sociale zekerheidsuitgaven en het streven om daarin via een betere uitvoeringsorganisatie en een zekere integratie en heroverweging van materiële regelingen als die betreffende werkloosheid en andere vormen van inkomensderving verbetering te brengen. Intussen is men als gevolg hiervan bij de wetgevingsvoorbereiding wel teveel langs twee organisatorische lijnen gaan werken, één die door de Staatscommissie en één die door het Ministerie van Sociale Zaken zelf gevolgd wordt, waarbij in het laatste geval de sociale zekerheidswetgeving vallende onder Volksgezondheid en CRM weer teveel buiten schot blijft. De positie van de Minister van Sociale Zaken als coördinerend minister voor de sociale zekerheid is in

dit opzicht al even zwak als die van de ruimtelijke ordening en welzijnsbeleid.

c. Economische wetgeving

Wat tenslotte de economische wetgeving betreft, deze is aanvankelijk als crisis- en oorlogswetgeving tot stand gekomen. Na de Tweede Wereldoorlog heeft het er even naar uitgezien, dat een tweetal wetten een sterk coördinerende rol zou gaan spelen, t.w. de Wet op het centraal economisch plan en het Centraal Planbureau van 1947 en de Wet op de bedrijfsorganisatie van 1950. Bij de eerstgenoemde wet ging men er namelijk nog vanuit, dat de bedrijfstaksgewijze planning aan p.b.o.-lichamen zou worden opgedragen. Uiteindelijk heeft de wetgeving met de toekenning van een beperkte verordeningbevoegdheid volstaan en ook overigens is de p.b.o., behalve wat de agrarische en middenstandsector betreft, niet geworden wat men ervan verwachtte. Zodoende ontbreekt nog steeds iedere beleidsmatige coördinatie op het mesoniveau, temeer omdat ook van territoriale decentralisatie, anders dan bij het ruimtelijk en welzijnsbeleid, op dit terrein nog nauwelijks sprake is.

Zelfs het conjunctuurbeleid en het structuurbeleid op macro-niveau ontbreekt het aan de vereiste samenhang, zowel wat de wetgeving als wat het beleid zelf betreft. Slechts bepaalde deelaspecten (loon- en prijsvorming, kredietwezen, mededinging, investeringsregeling) zijn bij afzonderlijke wetten geregeld, zonder dat daar een duidelijk verband tussen bestaat. Ook nu nog is alleen maar sprake van een kaderwet met betrekking tot het inkomensbeleid. Toch neemt in de literatuur de aandrang om tot een algemene economische beleidskaderwet te komen sterk toe (257). Dit hangt samen met het ook door economen en politieke partijen gehouden pleidooi voor invoering van een systeem van indicatieve economische planning, zowel op macro- als op mesoniveau. In landen waar een dergelijke planning meer tot ontwikkeling is gekomen als in Frankrijk en ook Duitsland, is een soort coördinatie wetgeving daarmee hand in hand ontstaan (258).

5.1.2. De doeleinden van coördinatie

a. Doeleinden op ruimtelijk gebied

De doeleinden van de op de verschillende hoofdgebieden nagestreefde wetgevingscoördinatie zijn uiteenlopend, afhankelijk als zij zijn van wat men met het beleid dat er achter steekt, voor heeft. Op ruimtelijk gebied is dat duidelijk de bevordering en verbetering van de horizontale en verticale coördinatie van het ruimtelijk beleid als zodanig. Ruimte is een ondeelbaar begrip en kan in de meeste gevallen slechts voor één of hoogstens voor een combinatie van maatschappelijke doeleinden tegelijk worden aangewend. Diverse departementen - in totaal een zevental - oefenen met hun sectorbeleid claims uit op de ruimte, terwijl zij nog maar tot één bestuurslaag (het Rijk) behoren. De drie bestuurslagen (Rijk, provincies en gemeenten) voeren ieder voor zich een beleid ten aanzien van de ruimte als geheel. Hiermee is resp. de noodzaak van horizontale en verticale coördinatie van beleid aangetoond en daarmee de noodzaak van wetgevingscoördinatie, zowel in facetmatige als in sectorale zin. Immers, de ruimtelijke wetgeving dient de procedurele kaders voor beide vormen van coördinatie te verschaffen, ook al verkeert de regering momenteel ten onrechte nog

in het geloof, dat voor de verticale coördinatie enkel met bestuurlijk overleg zou kunnen worden volstaan 259). Naast de beleidscoördinatie is overigens ook de coördinatie van de rechtsbescherming op dit gebied een belangrijke doelstelling 260).

b. Doeleinden op welzijnsgebied

Blijkens de deelstudie van Hoefnagel bestaat op welzijnsgebied onzekerheid over de doeleinden van wetgevingscoördinatie. Het coördinatiestreven op dit terrein is niet eenduidig. Er lopen meerdere lijnen door elkaar. Grofweg zijn bij de verschillende pogingen tot coördinatie drie hoofdaccenten te onderscheiden, nl. coördinatie ten aanzien van a. hoofdlijnen en beginselen, b. de instrumenten als zodanig en c. de voorzieningen. Hoewel het ontwikkelen van gemeenschappelijke hoofdlijnen en beginselen van welzijnsbeleid oorspronkelijk in de bedoeling lag, is in de Kaderwet specifiek welzijn het accent steeds meer komen te vallen op een gemeenschappelijk planningssysteem voor het hele welzijnsbeleid en op de coördinatie van voorzieningen alleen voor deelgebieden als de CRM-sector, het onderwijs, de gezondheidszorg enz., de laatste twee via afzonderlijke wetgeving. Nu zijn alle drie vormen van coördinatie nodig, maar men moet wel weten, wat men wil en wat men doet. In de Kaderwet is dit kennelijk onvoldoende het geval, nu de desbetreffende planning zich te weinig op het ontwikkelen van hoofdlijnen en beginselen voor het welzijnsbeleid als geheel richt en te veel op de vaststelling van de behoeften aan voorzieningen, die tenslotte toch weer afzonderlijk worden geprogrammeerd. Terecht wordt daarom door de Harmonisatieraad welzijnsbeleid een loskoppeling tussen algemeen en bijzonder gedeelte van de wet bepleit.

c. Doeleinden op sociale zekerheidsgebied

Op het sociale zekerheidsgebied zijn de doeleinden van de wetgevingscoördinatie wéér anders georiënteerd. Om te beginnen was daar het streven naar juridisch-technische harmonisatie, waarbij het niet gaat om beleidscoördinatie, maar om vereenvoudiging en codificatie met als specifieke doeleinden rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Het in de laatste tijd ook op dit terrein opgekomen streven naar beleidsmatige coördinatie wordt niet zo zeer ingegeven door de behoefte aan beleidsafstemming op zich, zoals dat bij ruimtelijk en welzijnsbeleid het geval is, alswel door de behoefte aan kostenbeheersing, een doelstelling die overigens ook aan de gezondheidszorg en andere sectoren niet vreemd is. Bezieet men echter de sociale zekerheid in het bredere verband van het sociaal-economische beleid, dan komt behalve het financiële aspect ook de behoefte aan betere beleidsafstemming wel degelijk naar voren. Zoals dat ook het geval is, waar het betreft het deel van de sociale zekerheid, dat op welzijnsgebied is gelegen. Men kan dan bijv. denken aan de aanzuigende werking die de sociale verzekeringen door hun financieringsautomatisme hebben op welzijnsvoorzieningen die volgens velen eerder uit algemene middelen zouden moeten worden gefinancierd, en aan de verborgen werkloosheid die in de toepassing van de arbeidsongeschiktheidswetten is gelegen.

d. Doeleinden op economisch gebied

Bezieet men tenslotte de wetgeving op economisch gebied, dan moet men hier wat de coördinatiedoelstellingen betreft wel onderscheiden tussen de coördinatie via het marktmechanisme en die via het planningsmechanisme. In een

open economie als de onze met een gemengde economische orde heeft de economische wetgeving primair ten doel de coördinatie tussen economische behoeften en voorzieningen (vraag en aanbod) via het marktmechanisme te verbeteren. Dit gebeurt via het marktordeningsrecht, gericht op een geordende toelating tot de markt, een geordend economisch verkeer en het mededingingsbeleid. Daarnaast echter is de coördinatie via het planningsmechanisme van belang, zowel voor conjunctuurpolitieke als voor structuurpolitieke doeleinden. Tot nu toe voorziet de economische wetgeving in deze vorm van coördinatie - de eigenlijke beleidscoördinatie dus - in onvoldoende mate. De conjunctuurpolitieke wetgeving betreffende prijsbeleid, loon- en inkomensbeleid, monetair beleid en mededingingsbeleid vormt allerminst een eenheid, terwijl de structuurpolitieke wetgeving nog zeer gebrekkig en onvolledig is. Een zaak die steeds dringender wordt, nu de werkgelegenheid als centrale economische doelstelling steeds meer in gevaar komt, evenals het interne en externe economisch evenwicht (begrotings- en betalingsbalans tekorten). Overigens spreekt het vanzelf, dat primair behoefte bestaat aan een samenhangend beleid en dat de verdere ontwikkeling van de economische wetgeving, ook de planningswetgeving, in dat licht moet worden gezien.

5.1.3. De wijze van coördinatie

a. Organisatievormen

De wijze waarop de wetgevingscoördinatie zich voltrekt of moet voltrekken hangt uiteraard weer nauw met de verschillende doeleinden samen. Wij raken hier aan de organisatievormen en instrumenten voor resp. de juridisch-technische harmonisatie en de beleidsmatige coördinatie. Die zijn, blijkens hoofdstuk 2 van dit algemeen deel en par. 6.2.3. van het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, geheel verschillend. Dat blijkt ook uit het verschil in aanpak tussen de juridisch-technische harmonisatie van de sociale zekerheidswetgeving en de beleidsmatige coördinatie van diezelfde wetgeving. De eerste gaat, althans in eerste aanleg, buiten het departement van Sociale Zaken om, aanvankelijk zelfs in een mate dat men kon spreken van een gebrek aan departementale ondersteuning. De voorbereiding van wetsontwerpen geschiedt hierbij door een regeringscommissaris, tevens voorzitter van een staatscommissie, hetgeen op zichzelf verantwoord is, gezien het juridisch-technische karakter. De beleidsmatige wetgevingscoördinatie wordt echter aan deze buitendepartementale organisatievormen niet overgelaten en terecht niet. Vandaar dat een commissie-Lamers in het leven werd geroepen voor het bestuderen van de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering en nog weer een andere ambtelijke werkgroep voor de integratie van werkloosheidsregelingen. Aangewezen voor de beleidsmatige coördinatie is inderdaad de figuur van de interdepartementale commissie, met daarboven de coördinerend bewindsman en eventueel een onderraad van de Ministerraad.

Wat voor de sociale zekerheidswetgeving in het klein geldt, dat geldt voor de harmonisatie en coördinatie van de wetgeving in het algemeen in het groot. De figuren van regeringscommissaris en staatscommissie zijn pas toepasbaar, wanneer een coördinatieprobleem tot juridisch-technische proporties is herleid of gereduceerd. Vandaar dat op de twee hoofdbeleidsterreinen waar deze kwestie momenteel volop aan de orde is, nl. op het ruimtelijk terrein en het welzijnsterrein, deze figuren momenteel niet worden toegepast. Dat zou pas kunnen, wanneer de noodzakelijke politieke beslissingen over de beleidscoördinatie van de wetgeving volledig zijn afgerond.

Op geen van beide terreinen is dit het geval. Integendeel, ondanks alle politieke bemoeienissen daarmee, zijn de voornaamste strategische beslissingen nog steeds niet genomen, noch wat de doeleinden, noch wat de wijze van coördinatie betreft. De regering mikt met de concept-spelregels voor de ruimtelijk relevante wetgeving niet verder dan de horizontale beleidscoördinatie tussen de departementen, terwijl de RARO en ook de Tweede Kamer duidelijk tevens de weg naar verticale coördinatie tussen de bestuurslagen willen inslaan 261). Op welzijnsgebied is de verhouding tussen Kaderwet specifiek welzijn en sectorwetgeving nog steeds niet bepaald en zolang dat niet is gebeurd, komt men ook juridisch-technisch weinig verder.

Op beide terreinen ligt instelling van een interdepartementale commissie als subcommissie van het ambtelijk voorportaal, zoals aanbevolen in hoofdstuk 2 en het derde rapport, voor de hand. Op ruimtelijk gebied is reeds een eerste stap in deze richting gezet, doordat de interdepartementale commissie die de coördinatie van de beheerswetgeving voor het landelijk gebied moet bestuderen, tot subcommissie van de RPC is gemaakt. Tot voor kort had dit voorportaal praktisch geen bemoeienis met de wetgeving. Ook de Interdepartementale Commissie Welzijnsbeleid heeft reeds een wetgevingscommissie, echter nog zonder duidelijke opdracht. De voorbereiding van de Kaderwet specifiek welzijn geschiedt dan ook niet langs deze lijn, maar unilateraal volgens de "één voor één methode". De Harmonisatieraad is het met deze strategische methode, waarbij de coördinerend minister van CRM eerst met de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne tot overeenstemming tracht te komen en dan pas met die van Onderwijs en Wetenschappen gaat praten, niet eens. In plaats daarvan bepleit de raad multilateraal overleg tussen alle betrokken ministeries op initiatief van de coördinerend minister 262).

b. Instrumenten

Behalve de organisatievormen zijn ook de instrumenten voor de coördinatie van wetgeving van belang. Voor de juridisch-technische harmonisatie zijn algemene wetten en bepalingen en eventueel ook wetgevingsmodellen de voornaamste instrumenten, waarmee de minister van Justitie als coördinerend minister volgens deze achtergrondstudie en het derde rapport van de Commissie aan het werk kan gaan, gesteund door de desbetreffende interdepartementale commissie (ICHW) en de voorgestelde Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken. Ook voor de hoofdbeleidsterreinen is dit algemene codificatiewerk van groot belang, waarbij men alleen maar aan de wet houdende algemene bepalingen van bestuursrecht behoeft te denken. Toch sluit dit werk de totstandkoming van deelcodificaties niet uit, zodat het werk aan de Algemene wet sociale zekerheid van de Staatscommissie Veldkamp ongehinderd voortgang kan vinden, ook al zal met een eventuele Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken een nauwe verbinding moeten worden gelegd.

Voor de beleidsmatige coördinatie op de deelterreinen zijn de verschillende coördinatiewetten het voornaamste instrument. Aangezien het hier om planningswetten gaat, doet zich te deze het onderscheid tussen facet- en sectorplanning gelden, zodat men kan spreken van facet- en sectorcoördinatiewetten. Wij zullen dit onderscheid nader in 5.2.1. behandelen, maar wijzen er nu al op, dat het zeer wezenlijk is, óók op het vlak van de wetgeving. Facetcoördinatiewetten bestrijken typisch het hele hoofdbeleidsterrein of een belangrijk deel daarvan en richten zich op de ordening van het maatschappelijk leven naar een bepaald aspect. Zo is op ruimtelijk gebied de Wet op de ruimtelijke ordening een facetwet, die het hele gebied

beslaat, terwijl de in opbouw zijnde milieukaderwet (Wet algemene bepalingen milieuhygiëne) een deel ervan aan een nadere ordening naar het ecologisch aspect onderwerpt, ofschoon deze wet ook een werking heeft buiten de sfeer van het gebruik van onroerend goed. Op beide wetten sluit de nodige sectorwetgeving aan. Daarentegen heeft de Kaderwet specifiek welzijn nog niet duidelijk het karakter van een facetwet gekregen en neigt zij nog te veel naar multisectorwet door de koppeling van algemeen en bijzonder (CRM) deel. Dat zou pas anders worden, als de voorstellen van de Harmonisatieraad en de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst tot ontkoppeling van beide delen worden gevolgd, waarbij dan het algemene deel zich op de ordening van het hele welzijnsterrein naar bepaalde hoofdlijnen en beginselen zou moeten richten. Pas dan zou ook een goede koppeling aan de sectorale welzijnswetgeving mogelijk zijn, waarbij het begrip basisvoorzieningen een onvoldoende onderscheidende functie heeft om de hiërarchie van voorzieningen aan te geven.

Niet vergeten mag men echter de sectorcoördinatiewetten, omdat die een geheel eigen rol spelen bij de beleidsmatige coördinatie van wetgeving. Een rol die - zoals de facetcoördinatie dat a.h.w. per definitie is - ook interdepartementaal kan zijn, hoewel sectorcoördinatie op het departementale vlak nog meer voorkomt. Dit hangt nauw samen met het beeld dat in hoofdstuk 3 van het derde rapport van de rijksdienst in het algemeen en de departementen in het bijzonder is geschetst. Het komt er op neer, dat binnen de departementen nog weer tal van, min of meer zelfstandige sectoren en deelsectoren werkzaam zijn, ieder met een eigen wetgeving of pseudo-wetgeving. Hoewel dit in het rapport minder tot uiting komt, is de sectorale opbouw van de wetgeving mede structuurbepalend voor de departementale organisatie, omdat deze met de uitbreiding van de wetgeving is meegegroeid. Des te belangrijker voor de integratie van het departementale beleid zijn dan ook de sectorcoördinatiewetten. Voorbeelden van zulke departementale planningswetten zijn de toekomstige wet op de waterhuishouding, de planningswet verkeer en vervoer, de ontwerp Wet voorzieningen gezondheidszorg, de wetsontwerpen voor het basisonderwijs en het hoger onderwijs en ook de Wet op het voortgezet onderwijs. Daartegenover staan dan interdepartementale sectorcoördinatiewetten (multisectorwetten) als de ontwerpen voor de Landinrichtingswet en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

Het verschil met facetcoördinatiewetten is gelegen in het doel waarop zij zich richten. Sectorwetten hebben niet ordening van de samenleving naar een bepaald aspect en de daarvoor vereiste belangenafweging op het oog, maar actieve verzorging van bepaalde maatschappelijke belangen of - zoals bij sectorcoördinatiewetten als regel het geval is - een combinatie daarvan. Een gecoördineerde uitvoering van verzorgingstaken is iets anders dan een facetgewijze ordening van het maatschappelijk leven. Wel dient er een duidelijk verband tussen beide soorten wetten te bestaan, omdat eerstgenoemde taken binnen het kader van resp. de ruimtelijke, de economische en de sociaal-culturele ordening moeten worden afgewogen. Daarvoor is het tenslotte een ordening op hoofdbeleidsterreinen, waar het hier om gaat.

5.1.4. Aanbevelingen inzake de wetgeving

De aanbevelingen welke door de onderzoekers voor de organisatie en coördinatie van wetgeving op de verschillende hoofdbeleidsterreinen worden gedaan, wijzen weliswaar alle in dezelfde richting, maar zijn uiteraard

afhankelijk van de verschillende stand van zaken, die op deze terreinen werd aangetroffen.

a. Aanbevelingen op ruimtelijk gebied

Op ruimtelijk gebied is allereerst nodig, dat de regering tot een duidelijke besluitvorming komt, tezamen met het parlement, over de te ontwikkelen structuur van de ruimtelijke wetgeving in haar geheel, het te verrichten wetgevingsonderzoek en de organisatie van het wetgevingsproces. Kortom, er dient uitvoering te worden gegeven aan de recente motie-Eversdijk en wel via het wetgevingsprogramma dat gelijktijdig met de komende memorie van antwoord van de wijzigingswet W.R.O. 263) zal worden uitgebracht. Tot dusver zijn de voortekenen niet alle even bemoedigend, hetgeen mede komt, doordat de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor deze wetgevingscoördinatie onvoldoende is toegerust, niet-tegenstaande het feit dat wetgevingsambtenaren van alle betrokken ministeries al sinds 1973 op informele wijze zich over deze problematiek hebben kunnen buigen. Zolang echter geen formele interdepartementale commissie met een duidelijke taakopdracht na de vereiste politieke beslissingen van regeringswege wordt ingesteld, blijft het proces moeizaam voortgaan. Zeker, wanneer het meest verantwoordelijke ministerie nog langer tegen het wetenschappelijke, maatschappelijke en politieke krachtenveld in blijft vasthouden aan een louter horizontale coördinatie, terwijl de verticale in verband met de ongelijke mate van decentralisatie van facet- en sectorbeleid een veel groter probleem is.

In ieder geval zal de aansluiting tussen facet- en sectorwetgeving op lange, middellange en korte termijn via resp. structuurschema's, gebiedsaanwijzingen en gecoördineerde vergunningenprocedures eenduidig moeten worden geregeld. Tot dusver verloopt deze aansluiting, voorzover al plaatsvindende, volstrekt systeemloos, waarbij de Wet op de ruimtelijke ordening voortdurend verder wordt uitgehold, ondanks alle uiteenzettingen omtrent het tegendeel.

b. Aanbevelingen op welzijnsgebied

Op welzijnsgebied valt ook genoeg te doen om meer politieke en ambtelijke sturing aan het coördinatieproces van de wetgeving te kunnen geven. Zoals de RARO duidelijke wegen heeft aangegeven voor de coördinatie van de ruimtelijke wetgeving via niet minder dan twintig adviezen 264), zo geeft ook de Harmonisatieraad welzijnsbeleid de richting aan op een wijze die voor geen tweeërlei uitleg vatbaar is 265). Loskoppeling van algemeen en bijzonder gedeelte van de Kaderwet specifiek welzijn is het eerste wat moet gebeuren, omdat deze wet zich nu tot een soort multisectorwet voor CRM welzijnsbeleid en misschien ooit nog voor de gezondheidszorg dreigt te ontwikkelen, maar in ieder geval niet tot een volwaardige facetwet die het hele welzijnsgebied beslaat. Bij de planning komen wij hierop terug. Ook moet de "één voor één" strategie bij de wetgevingsvoorbereiding worden verlaten en vervangen door multilateraal overleg via een officiële wetgevingscommissie van de ICW.

c. Aanbevelingen op sociale zekerheidsgebied

Op het sociale zekerheidsgebied behoeven slechts de beide ontwikkelingen met betrekking tot de harmonisatie en coördinatie van wetgeving met elkaar in

verband te worden gebracht. Niet in deze zin, dat de Staatscommissie Veldkamp ook de beleidsmatige coördinatie ter hand zou moeten nemen. Deze zal zich in hoofdzaak met het juridisch-technische werk in het kader van de Algemene wet sociale zekerheid moeten blijven bezighouden en wel volgens de voorgestelde opzet. Wèl moet binnen die opzet en dus niet los daarvan aan de meer beleidsmatige integratie van sociale zekerheidsregelingen worden gewerkt. En dan niet langer door ambtelijke werkgroepen ad hoc die toch maar een deel van het veld bestrijken en vaak ook dubbel werk doen, maar door een vaste interdepartementale commissie, zodat ook de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten in de coördinatie kunnen worden betrokken. Zulks onder leiding van de minister van Sociale Zaken als coördinerend bewindsman, omdat deze coördinatietaak vanwege de eigen aard van de sociale zekerheid nu eenmaal niet kan worden toevertrouwd aan de integrerend minister voor het sociaal-economisch beleid.

d. Aanbevelingen op economisch gebied

Op economisch gebied wordt in de desbetreffende deelstudie een reeds eerder gedaan voorstel (266) voor een wet op de economische ordening, in nauwe aansluiting aan een herziene Wet op de bedrijfsorganisatie verder uitgewerkt. Het zou hier gaan om een typische facetcoördinatiewet, wat betreft de macro-economische en regionaal-economische planning, waarover aanstonds nader. Wat het sectorstructuurbeleid betreft, dit zou ook bij afzonderlijke wet geregeld kunnen worden. Zolang op dit terrein geen duidelijk streven naar coördinatie van wetgeving merkbaar wordt, heeft instelling van een wetgevingscommissie bij de Centrale Economische Commissie weinig zin. Waarschijnlijk zal men eerst enige ervaring moeten opdoen met macro-economische en regionaal-economische planning als door de CHR aanbevolen.

5.2. Ontwikkelingen in de planning

De ontwikkelingen in de planning zijn minstens zo spectaculair als die in de wetgeving. Tussen die twee bestaat echter een duidelijke samenhang. Planning is beleidsmatig gezien een parallel verschijnsel van (administratieve) wetgeving (267). Beide vormen samen niet alleen het kader voor de beleidsvorming, maar ook voor de rechtsvorming in verband daarmee. Planning geeft aanleiding tot wetgeving en wetgeving tot planning. Zelfs kan men spreken van wetgeving van de planning (planningswetgeving) en planning van de wetgeving (wetgevingsprogrammering). Beide verschijnselen tezamen gaan steeds meer één systeem uitmaken, al naarmate de juridificatie van de planning voortschrijdt (268). De ontwikkeling van dat systeem wordt in hoge mate bevorderd door het stelsel van facet- en sectorplanning enerzijds en de rechtswerking van de planning anderzijds. Hiermee zijn dan ook de ingrediënten van de onderhavige paragraaf gegeven.

5.2.1. Facet- en sectorplanning

a. Commissie De Wolff

Het stelsel van de facet- en sectorplanning is voor het eerst geïntroduceerd door de Commissie De Wolff (269), die daarmee een belangrijke bijdrage leverde aan de verdere uitbouw niet alleen van de planning, maar ook van de planningswetgeving. Ook onafhankelijk daarvan kwamen echter op de hoofd-

beleidsgebieden ontwikkelingen op gang, die in dezelfde richting leiden. Zo werd in het preadvies van De Haan van 1973 gepleit voor een systeem van inrichtings- en beheersplanning en -wetgeving in aansluiting op de Wet op de ruimtelijke ordening als bestemmingswet, terwijl pas later, toen de ontwikkeling van dit systeem in de ruimtelijke wetgevings- en planningspraktijk al in volle gang was, ontdekt werd dat het parallel liep met de bedoelde planningsonderscheiding op het onderhavige gebied. Inrichtings- en beheersplanning is namelijk ruimtelijke sectorplanning, terwijl bestemmingsplanning neerkomt op typische ruimtelijke facetplanning.

De Commissie De Wolff leed trouwens nog aan een te beperkt planningsbegrip, waardoor zij de aansluiting aan de toen al in gang zijnde ontwikkeling in de planningswetgeving niet kon vinden. Zij beschouwde de planning enkel als wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, waarbij dus alleen het planningsonderzoek centraal staat. Weliswaar klopte dit met de toentertijd gangbare planningstheorie, maar deze was dan ook goeddeels van buitenlandse origine en liep geheel achter bij de hier te lande ontwikkelde bestuurspraktijk. Reeds in het van 1965 daterende Besluit Ruimtelijke Ordening kreeg het planningsonderzoek, bijv. in de artt. 2 en 7 voor resp. streek- en structuur- en bestemmingsplannen, de plaats die het toekomt en ook niet meer dan dat, nl. als ondersteuning van een planningsproces dat als geheel een besluitvormingsproces is inzake voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid.

Een tweede belemmering voor een goede aansluiting bij de bestuurspraktijk lag in de nog enigszins gebrekkige facetindeling welke door de Commissie De Wolff werd gemaakt. Ten onrechte werd daarbij de wetenschap al te zeer als een afzonderlijk facet aangediend, terwijl het toch nauw verbonden is met de sfeer van het sociaal-culturele facet. De minister zonder portefeuille voor het wetenschapsbeleid dankt er zijn uitzonderlijke positie aan, ofschoon hij wel tegen het Departement van Onderwijs en Wetenschappen aanleunt. Daarentegen werd het bestuurlijk-organisatorische facet van overheid en samenleving niet als een afzonderlijk hoofdgebied van overheidsbeleid onderkend. Ook werd wat te weinig onderscheid gemaakt tussen hoofd- en deelfacetten, waardoor het partieel facetmatige karakter van de milieuhygiëne enigszins achter het ruimtelijke in het algemeen schuil ging. Hetzelfde geldt voor het sociale deelfacet arbeid en sociale zekerheid ten opzichte van het economische en voor het deelfacet volksgezondheid ten opzichte van het sociaal-culturele. Dit alles neemt niet weg, dat het rapport van de Commissie De Wolff een doorbraak in het plannings- en indirect ook in het wetgevingsdenken heeft veroorzaakt, waar de onderzoekers met veel respect bij hebben willen stilstaan.

b. Ruimtelijke facet- en sectorplanning

De ruimtelijke facetplanning is opgekomen uit de sfeer van de stadsinrichting (uitbreidingsplan) en heeft zich gaandeweg ook over het landelijk gebied uitgebreid, zodat bestemmingsplan-buitengebied en streekplan nu tevens het ruimtelijk kader voor de landinrichting en het landelijk beheer gaan vormen. De ruilverkavelingswetgeving ontwikkelde zich met haar agrarische inrichtingsplannen sinds 1924 parallel aan de ruimtelijke planning en in het begin onafhankelijk daarvan, zodat zij nu meer dan de helft van het Nederlandse grondgebied is gaan beslaan. In haar uitgroei tot een meer algemene Landinrichtingswet behoort zij tot de technisch en juridisch meest geavanceerde operationele planningsvormen ter wereld. Zelfs de planning van stadsinrichting (w.o. stadsvernieuwing) en infrastructuur is in haar

schaduw komen te staan, evenals de thans overal in zicht komende sectorale beheersplanning die zich ook in het zog van de landinrichting alweer het snelst ontwikkelt (relatienotagebieden). Toch zijn ook de Boswet, de Natuurbeschermingswet, de Ontgrondingenwet en de milieuhygiënische en waterstaatswetgeving bezig op planning over te schakelen. De planning van de infrastructuur heeft een sterke stimulans gekregen door de invoering van het systeem van planologische kernbeslissingen, met name de structuurschema's op rijksniveau, die ook een vervolg krijgen op de middellange en korte termijn via plannen op alle drie bestuurlijke niveaus. Voor de stadsvernieuwing tenslotte zijn twee operationele planningswetten in voorbereiding, een wet op de stads- en dorpsvernieuwing en een wet op de stedelijke herverkaveling.

Uit dit geheel ontwikkelt zich duidelijk het beeld van de tweesporigheid in de besluitvorming (270). Het is absoluut noodzakelijk dit beeld aan te houden, omdat vooral buiten de kring van degenen die zich met ruimtelijke planning bezighouden het hardnekkige misverstand bestaat, dat het daarbij alleen maar om ruimtelijke ordening zou gaan. Niets is minder waar. Ruimtelijke ordening is alleen dat deel van de ruimtelijke planning dat zich op ordening van de samenleving naar het ruimtelijke facet richt. Ruimtelijke ordeningsplannen hebben tot taak de sectorale ruimtelijke claims van overheid en samenleving onderling af te wegen en op grond van die belangenafweging de schaarse ruimte te verdelen (bestemming). Die ruimtelijke claims zelf zijn gericht op inrichting en beheer van de ruimte, welke beide van sectorale of multisectorale aard zijn en als zodanig onderworpen aan eigen planningssystemen. Het gaat bij deze ruimtelijke sectorplanning niet om ordeningstaken, doch om verzorgingstaken en dit betekent ook, dat daarvoor andere middelen nodig zijn. Ruimtelijke ordeningsplannen regelen alleen het ruimtegebruik en kunnen dus volstaan met voorschriften en vergunningen. Ruimtelijke inrichtings- en beheersplannen zijn op uitvoering van ruimtelijke voorzieningen gericht. Zij behelzen dan ook juridische, financiële, organisatorische en technische uitvoeringsmiddelen, een gans andere zaak, al heeft men natuurlijk voor de uitvoering ook vergunningen nodig, omdat deze het gebruik en beheer van de ruimte reguleren.

Een ander hardnekkig misverstand ten aanzien van de ruimtelijke facet- en sectorplanning is, dat de eerste hiërarchisch hoger zou zijn dan de tweede. Dit is alleen in zoverre juist, dat de facetplanning een typisch interdepartementaal karakter heeft, gericht op belangenafweging met betrekking tot de sectoren. Belangenafweging is echter één ding, belangenverzorging een tweede. Die verzorging voegt aan de afweging belangrijke dimensies toe, niet alleen in operationele zin, maar ook in facetmatige, omdat verzorgingstaken, ook al zijn zij ruimtelijk gericht, economische, sociale en culturele doeleinden willen dienen en dus ook mede door die facetten worden beheerst. Behalve in het ruimtelijke, moeten zij in ieder geval ook in het financiële kader van de begroting (bestemming van geld) worden afgewogen, zodat eigenlijk van een driesporigheid sprake is. De verhouding van de facet- en sectorplanning is niet één van onder-, doch van nevengeschiktheid: wat de één kan, kan de ander niet. Facet- en sectorplanning vormen samen schering en inslag in het geheel dat ruimtelijk beleid heet in de ruimste zin van het woord.

Naast de ruimtelijke ordening ontwikkelt de milieuhygiëne zich langzamerhand tot een ruimtelijk deelfacet dat via de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne ook van een soort facetplanning zal worden voorzien. Nog altijd is de strijdvraag niet beslist of milieukwaliteitsnormen (ruimte-

lijke milieunormen) nu allereerst in de algemene ruimtelijke facetplannen (pkb's, streek-, structuur- en bestemmingsplannen) thuishoren danwel - tezamen met de technische emissienormen - daarnaast mede in speciale milieuhygiënische plannen 271). In ieder geval zullen deze, voorzover zij basis voor vergunningverlening zijn, mede een ordenend, dus randvoorwaarden-stellend karakter krijgen. De samenhang met de ruimtelijke ordening is echter bijzonder groot en dient, behalve in de onderraad voor de Minister-raad, ook in de planning en wetgeving tot uitdrukking te komen. Het zou daarom goed zijn beide onder één departementaal dak te brengen, zoals de huidige minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne destijds 272) ook heeft voorgesteld.

c. Welzijnsfacet- en sectorplanning

De welzijnsfacet- en sectorplanning omvat niet alleen de sociaal-culturele planning in engere zin, maar ook de gezondheidszorg. Weliswaar is het denkbaar het sociaal-medische facet apart te stellen 273), maar toch maakt het duidelijk deel uit van het welzijnsbeleid in ruimere zin. Bij de voorbereiding van de Kaderwet specifiek welzijn is dan ook eerder een principe-overeenstemming over de opname van de gezondheidszorg in de kaderwetplannen bereikt dan dit ten aanzien van een bij uitstek sociaal-culturele sector als het onderwijs het geval is. Eigenlijk kan men wel zeggen dat de gezondheidszorg zich op soortgelijke wijze tot het sociaal-culturele facet verhoudt als de milieuhygiëne tot het ruimtelijke. Zo vreemd is dat niet. Het fysieke welzijn maakt deel uit van het welzijnsfacet in ruimere zin, zoals de fysieke basisfactoren lucht, water, bodem e.d. tot het ruimtelijke facet in ruimere zin behoren.

Overigens is het minder eenvoudig van welzijnsfacetplanning te spreken dan van ruimtelijke facetplanning. Niet zozeer, omdat een sociaal-cultureel of welzijnsfacet niet duidelijk aan het maatschappelijk leven te onderkennen zou zijn, want dit is wel het geval. Zelfs kan men zeggen dat welzijn, even goed als ruimte en geld, voldoende schaars is om als criterium voor een randvoorwaarden-stellend beleid te gelden. De moeilijkheid is echter, dat dit criterium onvoldoende hard is te maken, omdat het zich, anders dan ruimte en geld, niet in kwantitatieve eenheden als oppervlakte, kwantitatieve milieunormen en geldseenheden laat vertalen. Toch hebben die eenheden ook bij ruimtelijk en sociaal-economisch beleid maar een beperkte zeggingskracht, terwijl omgekeerd welzijn zich wel kwalitatief, maar moeilijk objectief laat formuleren. Niettemin is de facetplanning hier, afgezien van de rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau, nog onvoldoende van de grond gekomen, zelfs in de sfeer van de pseudo-wetgeving en de ontwerpen voor gewone wetgeving. De Ontwerp Kaderwet specifiek welzijn gaat tot nu toe met haar vierjarenplannen meer in de richting van indicatieve multisectorplanning dan van echte facetplanning, omdat deze primair op de behoeften aan CRM-welzijnsvoorzieningen betrekking hebben en veel minder gericht zijn op het ontwikkelen van hoofdlijnen en beginselen voor een samenhangend en dus ordenend welzijnsbeleid als geheel.

Daarentegen begint zich de sectorplanning op dit gebied wel duidelijk af te tekenen. In dit opzicht is er, afgezien van relatieve achterstand in de bestuurspraktijk, in wezen geen verschil met het ruimtelijk beleid. Zoals de ruimtelijke sectorplanning de planning van ruimtelijke voorzieningen op het oog heeft - het desbetreffende plan uit de Ruilverkavelingswet (art. 34) heet zelfs plan van voorzieningen - zo is de welzijnssectorplanning gericht op de planning van welzijnsvoorzieningen. Het meest operationele plan

op dit terrein is het scholenplan uit de Wet op het voortgezet onderwijs, hoewel ook de onderwijs- en onderzoekprogrammering uit de Wet universitaire bestuurshervorming hiertoe zijn te rekenen. Voor het overige is de planning van welzijnsvoorzieningen goeddeels in opbouw, enerzijds via de Kaderwet specifiek welzijn en daaraan voorafgaande bijdrageregelingen, anderzijds via de Ontwerp Wet voorzieningen gezondheidszorg en de Ontwerp Wet op het basisonderwijs. Voor het hoger onderwijs valt ook het voorontwerp Kaderwet hoger onderwijs te vermelden, evenals de thans al bestaande ontwikkelingsplannen, financiële schema's en meerjarenafspraken voor het wetenschappelijk onderwijs, die meer een indicatief karakter dragen.

d. Sociaal-economische facet- en sectorplanning

Ook op het sociaal-economische beleidsterrein vallen facet- en sectorplanning duidelijk te onderscheiden. Wel moet vooropgesteld worden dat het economisch orderingsrecht in engere zin zich niet voor planning leent, omdat het op marktordening is gericht, waarbij niet het plan, maar de markt uiteindelijk voor de coördinatie moeten zorgen. De planning geschiedt hier door de ondernemingen zelf. Het marktmechanisme werkt echter alleen coördinerend op het micro-niveau van de produktie- en consumptiehuishouding, niet op het mesoniveau van regio en bedrijfstak en nog minder op het macroniveau van de staathuishouding als geheel. Voorzover het economisch orderingsrecht op beide laatstgenoemde niveaus betrekking heeft, is het voor een goede coördinatie wel degelijk op het planningsmechanisme aangewezen. Dienovereenkomstig kan men drie soorten sociaal-economische planning onderscheiden, nl. de macro-economische, de regionaal-economische en de bedrijfstaksgewijze planning.

Hiervan zijn de macro-economische en tot op zekere hoogte ook de regionaal-economische planning als facetplanning te beschouwen. De scheidslijn ligt dus niet tussen conjunctuur- en structuurpolitiek. Van de macro-economische planning maakt zowel het conjunctuurbeleid gericht op evenwicht tussen de macro-economische grootheden als het macrostructuurbeleid gericht op het globale investeringsniveau deel uit. Het regionaal-economisch beleid heeft de versterking van de economische structuur van de regio's ten doel. Strikt genomen behoort hiernaast ook het lokaal-economisch beleid te worden genoemd. Alle drie kenmerken zich door hun algemene, dus niet aan een specifiek economisch doel gebonden karakter, waarbij de economische activiteiten zo goed mogelijk op nationaal, regionaal en lokaal niveau worden geordend. Dit kan gebeuren via regeling, maar ook via planning, hoewel deze op rijksniveau alleen nog maar gebrekkig en op regionaal niveau nog nauwelijks van de grond is gekomen. Toch lijkt hierin verbetering te zullen komen door het streven naar een systeem van indicatieve planning op beide niveaus.

Een eventuele bedrijfstaksgewijze planning zou typisch als economische sectorplanning moeten worden aangemerkt. Immers dan betreft het economische verzorgingstaken in de zin van gericht steunverleningsbeleid, ongeacht of het om herstructurering van zwakke bedrijfstakken of om zulke zaken als herindustrialisatie en innovatie gaat. Men spreekt hier dan ook van sectorstructuurbeleid en van sectorstructuurplannen, waarbij de planning van economische voorzieningen (investeringen) met het oog op de werkgelegenheid voorop staat. Weliswaar bestaat er ook nog een microstructuurbeleid dat zich rechtstreeks op bepaalde ondernemingen richt, maar van planning kan daarbij, anders dan in de communistische landen, in ons economisch stelsel vanwege de particuliere ondernemingsgewijze produktie geen sprake zijn. Wel richt de overheid zich ook bij regionaal-economische planning meer specifiek op de

bevordering van investeringen in de regio, bijv. via de Investeringspremie-regeling (I.P.R.). Inzoverre zou men deze ook multisectorplanning kunnen noemen, maar het algemeen regelende karakter - welke bedrijven wel en welke niet toe te laten - staat hier toch op de voorgrond. Er is wat dat betreft een duidelijke parallel met het streekplan.

Herhaaldelijk is in het voorgaande de planning van werkgelegenheid als doelstelling genoemd, zowel bij regionaal-economische als bij bedrijfstaksge-wijze planning. Hiermee wordt het verband tussen sociale en economische plan-ning zichtbaar. Gold in de klassieke economie de arbeid enkel als produktie-factor, in de moderne economie is de werkgelegenheid zelf doel van de plan-ning geworden. Zelfs hoofddoel, omdat juist de werkgelegenheid de zwakke schakel is in een systeem van particuliere ondernemingsgewijze produktie. Veel meer dan de produktie zelf, die via de markt wordt gecoördineerd, zelfs beter dan in een communistisch systeem met haar centrale produktieplanning die overal op een mislukking is uitgelopen. Ten onzent wordt thans in termen van arbeidsplaatsenplannen en -overeenkomsten in de diverse sectoren gespro-ken, ook al komen deze nog niet snel van de grond. Dit hangt mede samen met het ontbreken van een goede bedrijfstaksge-wijze organisatie als uitbouw van het overleg tussen werkgevers en werknemers bij de c.a.o.'s 274). In ver-schillende verkiezingsprogramma's wordt voor een dergelijke organisatie met bijbehorende sectorstructuurplannen gepleit 275).

e. Bestuurlijk-organisatorische facet- en sectorplanning

Alhoewel deze planning geen voorwerp van de achtergrondstudies heeft gevormd - evenmin als die van het internationale beleid - daarover toch nog een en-kel woord, omdat het bestuurlijk beleid door de CHR in haar derde rapport te-recht ook als een hoofdgebied is aangeduid. Ook hier kan men facet- en sector-planning onderscheiden. Tot de facetplanning behoren departementale, provin-ciale en gemeentelijke herindelingsplannen, waarvan alleen de eerste in het CHR-rapport zijn genoemd (5.5.3.), nu de reorganisatie van het binnenlands bestuur niet tot haar taakopdracht behoorde.

Bestuurlijk-organisatorische sectorplanning bestaat evenwel ook, waarbij men slechts aan departementale reorganisatieplannen behoeft te denken. In het CHR-rapport wordt in dit verband over een strategisch beleidsplan gesproken, hoewel het zich mede op interdepartementaal niveau zou bewegen 276).

5.2.2. Rechtswerking van de planning

a. Juridificatie van beleid

De toenemende rechtswerking van de planning is een gevolg van een proces dat men kan aanduiden als juridificatie van het beleid. Met Hirsch Ballin 277) kan men stellen dat beleidsvorming uiteindelijk naar haar normatieve aspect rechtsvorming is. Dit is ook steeds erkend, voor wat regelingen en beschik-kingen betreft, omdat deze tenslotte in juridische vorm vastlegden, wat zich eerder aan beleid had ontwikkeld. Alleen bij de planning heeft het wat lan-ger geduurd, alvorens daarvoor passende rechtsvormen werden gevonden. Overi-gens heeft dit de doorwerking van de planningsidee, welke geen andere is dan die van het voeren van een samenhangend beleid ten aanzien van één of meer sectoren of aspecten van de samenleving, sterk belemmerd. Men moet zich na-melijk van de buitenwettelijke, a-juridische planningsvormen in de bestuurs-

praktijk geen overdreven voorstelling maken. Uit het onderzoek van Maas en Tchernoff 278) bleek duidelijk, dat er op geen enkel departement nog van echte beleidsplanning kan worden gesproken, hoogstens van enkele aanzetten daartoe. Daarentegen komt uit de achtergrondstudies over wetgeving, planning en financiering heel scherp naar voren, dat zodra men in de sectoren en trouwens ook op de hoofdbeleidsgebieden daadwerkelijk op een planmatige aanpak overstapt, dit ook vrijwel onmiddellijk gepaard gaat met een wettelijke of op zijn minst pseudo-wettelijke regeling van de planning. En voorzover dit niet het geval is, zoals bij een deel van de sociaal-economische planning, maakt deze niet bepaald een doelmatige of systematische indruk.

Aan de andere kant moet men het begrip rechtswerking wel van juridificatie onderscheiden. Van het laatste is al sprake, wanneer alleen nog maar de totstandkoming van plannen wettelijk wordt geregeld, al dan niet met inbegrip van de procedure, ook zonder dat het plan enig rechtsgevolg - direct of indirect - behoeft te hebben. Bij de regeling van het centraal economisch plan in de wet van 1947 is dit het geval. Het betreft hier een zuiver informatief plan, bestaande uit prognoses, afhankelijk van alternatief beleid. Een stap verder gaat de wetgever, wanneer hij een indicatief plan, bestaande uit beleidsvoornemens, voorschrijft, zoals bij streek- en structuurplannen uit de W.R.O. en indicatieve meerjarenprogramma's uit de milieuwetgeving het geval is. De rechtsgevolgen zijn dan nog niet direct, maar indirect in die zin dat op een dergelijk plan feitelijke en ook rechtshandelingen (bijv. aanwijzingen) kunnen worden gebaseerd. Heeft het plan zelf voor overheid of burger rechtstreeks bindende werking, dan spreekt men van normatieve planning, omdat het plan dan, zoals het bestemmingsplan, uit rechtsnormen bestaat. Gezien het regelende karakter verblijft men, althans bij dat plan, nog op de lijn van de facetplanning. Dit wordt anders, wanneer het gaat om sectorplanning, omdat die na de indicatieve fase als regel in operationele planning (vaststelling van te treffen voorzieningen) over gaat. Het onderscheid naar rechtswerking, zoals eerder door ons 279) gemaakt, tussen informatieve, indicatieve, normatieve en operationele planning bleek - evenals dat tussen facet- en sectorplanning - op alle bestudeerde hoofdgebieden bruikbaar, beter zelfs dan andere 280).

b. Ruimtelijke planning

Informatieve planning is er op dit terrein nog steeds in de vorm van nota's, hoewel door de opkomst van de planologische kernbeslissingen, die zowel een facet- als een sectormatig karakter hebben (resp. structuurschetsen en structuurschema's), het accent wel steeds meer wordt verlegd naar indicatieve planning. Ware dat anders, dan zou het parlement daarop ook niet kunnen inhaken met zgn. amenderingsmoties die immers juist op het beslissingselement van de pkb's gericht moeten zijn. Toch blijft ook het informatieve element een belangrijke rol spelen, zelfs in streek- en structuurplannen en is het alleen bij de normatieve bestemmingsplannen naar de toelichting verdrongen. Ook in de sectorlijn ligt de eerste start van de planning op het informatieve vlak. De enige jaren geleden verschenen structuurvisies 281) zijn hiervan duidelijke voorbeelden.

Indicatieve planning is op het ruimtelijk gebied in een ver gaand stadium van ontwikkeling, zowel wat facet- als sectorplanning betreft. Genoemd werden al de planologische kernbeslissingen, voorzover inderdaad die naam verdienen, en de streek- en structuurplannen waarin volgens de wet (artt. 4 en 7 W.R.O.) de toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt aangegeven. Soms kunnen hierbij zelfs al duidelijke aanwijzingen worden gegeven voor de bestemmingen, zo-

als in art. 21 W.R.O. lid 7 en art. 2 Ontwerp Wet voorkeursrecht gemeenten bijv. het geval is. Men heeft dan te maken met indicatieve bestemmingen, wèl te onderscheiden van de normatieve (bindende) uit het bestemmingsplan zelf. Aan de eerste zijn alleen indirecte rechtsgevolgen, wat betreft voorbereidingsbescherming en voorkeursrecht, verbonden, zoals dit ook bij het streekplan het geval is ten aanzien van de aanwijzings- en goedkeuringsbevoegdheid van G.S. inzake bestemmingsplannen. Ook indicatieve sectorplannen komen op ruimtelijk gebied veelvuldig voor, waarbij slechts aan de indicatieve meerjarenprogramma's (IMP's) inzake waterverontreiniging, luchtverontreiniging en geluidhinder behoeft te worden gedacht. Ook middellange termijnplannen als Rijkswegenplan, Electriciteitsplan, Meerjarenplan Personenvervoer en het Volgordeschema voor de ruilverkavelingen vallen hiertoe te rekenen. Sommige ervan berusten wèl, andere niet op de wet.

Normatieve planning is de vorm van planning die op het onderhavige gebied het meest tot ontwikkeling is gekomen, naast enkele vormen van operationele planning, hierna nog te behandelen. De volledige doorwerking van het bestemmingsplan als normatief facetplan over het hele ruimtelijke gebied is overigens nog van recente datum. Pas de Wet op de ruimtelijke ordening van 1962 heeft de overstap van uitbreidingsplan (bebouwingsplan) naar compleet bestemmingsplan gemaakt, terwijl pas de jurisprudentie van Hoge Raad en Afdeling Rechtspraak sinds 1976 het bindende karakter van de bestemmingen als zodanig, ook los van de voorschriften, tot uitdrukking brengt (282). Voor het buitengebied geeft dit vanwege de verplichtsstelling van het desbetreffende bestemmingsplan een afdoende regeling die alle sectorale overheden en burgers dwingt zich aan ruimtelijke belangenafweging te onderwerpen. Daarentegen is dit voor gebieden binnen de bebouwde kom vanwege het facultatieve karakter van het bestemmingsplan nog steeds niet het geval, waardoor het planologische beheer vooral in oudere stadsgebieden veel te wensen overlaat, zoals met name de grote steden thans tot hun schade (en soms ook schande) ondervinden.

Operationele planning is op ruimtelijk gebied in optima forma aanwezig in de reeds eerder genoemde Ruilverkavelingswet 1954, zowel in de vorm van het plan van voorzieningen waarin de uit te voeren werken worden vastgesteld, als in het plan van toedeling dat de noodzakelijke veranderingen in de rechtstoestand teweegbrengt. Het laatstgenoemde plan dat een publiekrechtelijke beschikking over eigendom en gebruik in grote delen van ons land impliceert, is juridisch het meest ingrijpende en tegelijk technisch het meest ontwikkelde plan dat wetgeving en bestuurspraktijk kennen. Het Ontwerp Landinrichtingswet zal nog meer het karakter van operationele planningswet krijgen, niet alleen door de verbreding van de doelstelling (inrichting van het landelijk gebied als geheel), maar ook doordat aan de uitvoeringsplannen (landinrichtingsplan, begrenzingenplan en plan van toedeling) maar liefst drie indicatieve planfasen (structuurschema, voorbereidingsschema en landinrichtingsprogramma) vooraf zullen gaan (283). Schoorvoetend slaat ook het Ontwerp Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (284) met het stadsvernieuwingplan de weg van de operationele planning in. De wetgeving betreffende de infrastructuur is wat dit betreft nog zeer gebrekkig, doch de op stapel staande planningswet verkeer en vervoer kan hierin verbetering brengen. Hetzelfde geldt voor de operationele beheersplanning die nog in een buitenwettelijk stadium of stadium van wetgevingsvoorbereiding verkeert (285).

c. Welzijnsplanning

In de achtergrondstudie over het welzijnsbeleid is al uitvoerig ingegaan op de toepasselijkheid van de onderscheiding naar rechtswerking op de welzijns-

planning. Het bleek dat ook op dat terrein die onderscheiding volledig opgaat, zij het dat vooralsnog alleen enkele operationele plannen (scholenplan voortgezet onderwijs, bibliotheeksplannen en plannen voor bejaarden-oorden) wettelijk gestalte hebben gekregen. Ook de onderwijs- en onderzoek-programma's uit de Wet universitaire bestuurshervorming kunnen wat dit betreft genoemd worden, terwijl daarentegen het ontwikkelingsplan uit de Wet op het wetenschappelijk onderwijs een indicatief karakter draagt. Hetzelfde is het geval met de plannen uit de Ontwerp Kaderwet specifiek welzijn en de Ontwerp Wet voorzieningen gezondheidszorg, terwijl daarentegen het jaarprogramma uit eerstgenoemd ontwerp weer operationeel is. In de achtergrondstudie worden verder een groot aantal nota's als vorm van informatieve en deels ook indicatieve planning op dit terrein genoemd. Van normatieve planning is vooralsnog echter geen sprake, hetgeen mede komt, doordat de sociaal-culturele facetplanning nog onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen.

Zowel de indicatieve als de operationele planning hebben op het onderhavige terrein bijzondere kenmerken, mede in hun onderlinge relatie. De operationele plannen dragen namelijk vrijwel alle het karakter van subsidieplannen (met uitzondering van de bovengenoemde onderwijs- en onderzoekprogramma's en het deel van de kaderwetprogramma's, dat op de overheidsvoorzieningen betrekking heeft). Als zodanig zijn het bundels van beschikkingen die een plankarakter in de zin van samenhangend geheel zijn gaan aannemen. De Ontwerp Kaderwet gaat er dan ook vanuit, dat de jaarprogramma's voor AROB-beroep vatbaar zijn. Nu vloeit het karakter van subsidieplan automatisch voort uit de typische overheidsbemoeiing met de welzijnsvoorzieningen, voorzover die door particuliere instellingen worden verzorgd. Het ligt echter allerminst voor de hand, dat er zulke grote verschillen optreden tussen bijv. scholenplannen die zich enkel op te subsidiëren nieuwe scholen richten en de programma's voor het kaderwetwelzijn, die de pretentie hebben de voorzieningen zelf te kunnen bevatten, onder aanwijzing overigens van de instellingen die deze moeten uitvoeren. Het is de vraag of het wel doenlijk is voor de overheid om de voorzieningen zelf te plannen, nu zij daar weinig of geen ervaring mee heeft en ook niet primair met de uitvoering is belast. Bovendien lijkt een dergelijke zware planningsvorm op jaarbasis moeilijk haalbaar, alleen al in procedureel opzicht (het AROB-beroep duurt op zich al langer dan een jaar), nog daargelaten dat de rechtszekerheid van de instellingen jaarlijks opnieuw op de proef wordt gesteld. Men kan zich afvragen, waarom de wetgever de instellingen zelf niet tot planning probeert te brengen, uiteraard onder goedkeuring van de overheid die de voornemens van de instellingen dan aan eigen indicatieve (lieftst ook facetmatige) plannen zou kunnen toetsen.

De gezondheidssector slaat enigszins deze richting in, doordat zij zich wat eigen activiteit van de overheid betreft vooralsnog tot indicatieve planning wil beperken. Wel gaat het hier om een vrij harde vorm daarvan, doordat erkenningen van instellingen voor gezondheidszorg en ook vergunningen voor de bouw van inrichtingen in de plannen moeten passen. Een vergelijking met bestemmingsplannen dringt zich bij dit laatste op. Het verschil is echter dat het bij de gezondheidszorgplannen niet om bindende rechtsnormen, doch om beleidsvoornemens blijft gaan, waardoor ook de toetsing een wat soepeler karakter kan dragen. Bovendien heeft de erkenning, afgezien van latere intrekking, een veel duurzamer strekking dan het evengenoemde jaarprogramma. Dit is bevorderlijk voor de rechtszekerheid van de instellingen.

Denkbaar zou zijn de kaderwetplanning op te splitsen in een indicatief facetplan dat een samenhangend welzijnsbeleid over de hele linie beoogt, en één of meer indicatieve (multi)sectorplannen als toetsingsbasis voor subsidiebeschikkingen. In ieder geval kan de Kaderwet met haar huidige plannings-

structuur bepaald niet model staan voor het welzijnsbeleid als geheel, nog daargelaten dat ook niet alle sectoren zich even goed voor decentralisatie lenen (zelfs niet alle CRM-sectoren). Dat de coördinerend minister met haar collega van Onderwijs en Wetenschappen blijkens de nadere memorie van antwoord geen overeenstemming heeft kunnen bereiken behoeft dan ook niet te verwonderen.

d. Sociaal-economische planning

Evenals bij de facet- en sectorplanning worden ook hier economisch beleid en sociale zekerheid tezamen genomen, omdat ook de laatste van de sociaal-economische planning deel behoort uit te maken. Even goed als elders kunnen hier de vier soorten planning naar rechtswerking worden onderscheiden 286).

Tot nu toe is informatieve economische planning het best ontwikkeld. Het Centraal Planbureau houdt zich hier sinds de wet van 1947 mee bezig. Sindsdien heeft de economische modeltheorie zich sterk ontwikkeld, zodat thans naast het centraal economisch plan en de macro-economische verkenning ook prognoses op middellange termijn worden gegeven, incl. bedrijfstakanalyses. Zeer onlangs is dat opnieuw gebeurd 287).

De indicatieve economische planning verkeert in een opbouwstadium. De Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid van het vorige kabinet en Bestek '81 van het huidige zijn eerste pogingen, hoewel zij aanvankelijk niet als zodanig werden onderkend. In de pleidooien van economische zijde voor een systeem van indicatieve planning 288) wordt er nauwelijks naar verwezen. Nu blijkt uit de achtergrondstudies over economisch beleid en sociale zekerheid ook, hoe gebrekkig bedoelde aanzetten nog zijn uit materieel en formeel oogpunt. Materieel richten zij zich op een eindtoestand, waarbij meteen voor vier jaren doeleinden en middelen worden aangegeven, zonder jaarlijkse bijstelling, een methode die bij het ruimtelijk beleid nu juist is verlaten en vervangen door een systeem van continue, voortschrijdende planning. Formeel is de wijze van totstandkoming van de macro-economische plannen ongeregeld, met inbegrip van de inspraak van de sociale partners en de invloed van het parlement, terwijl ook de mate van verbindendheid onzeker is. In gelijke mate gelden deze bezwaren ook tegen indicatieve plannen die meer speciaal het structuurbeleid betreffen, zoals de Economische Structuurnota, de Nota regionaal sociaal-economisch beleid en de Sectornota 289), temeer nu deze nog niet door een gedecentraliseerd planningssysteem op regionaal en bedrijfstakniveau zijn gevolgd.

Van normatieve planning is op sociaal-economisch terrein alleen maar sprake, in zoverre het gaat om de begroting die immers bij de wet wordt vastgesteld en duidelijk het karakter heeft van een normatieve bestemming van gelden, vergelijkbaar met de bestemming van de ruimte via het bestemmingsplan. Daarentegen zijn de bijbehorende meerjarenramingen terecht al weer indicatief. De door enkele socialistische economen 290) voorgestane imperatieve planning van het economisch beleid als geheel zou zich niet verdragen met ons stelsel van particuliere ondernemingswijze produktie, zelfs niet wanneer men de werking ervan zou willen beperken tot het macro- en mesoniveau. Het sturen van het economische leven via planverbintenissen 291) als instrument van overheidsbeleid hoort slechts in communistische landen thuis, maar werkt ook daar in hoge mate verstarrend. Een voortschrijdende indicatieve meerjarenplanning, gepaard gaande met voortdurende bijstelling van doeleinden en middelen, is het voor het macro-economisch beleid maximaal haalbare.

Daarentegen lijkt enigerlei vorm van operationele planning op mesoniveau wèl realiseerbaar. Naar analogie van de subsidiëring van welzijnsinstellingen zou ook bij de steunverlening aan bedrijven aan subsidieplannen gedacht kunnen worden. Toch lijkt het meer de kant op te gaan van planningsovereenkomsten tussen de sociale partners, desgewenst met deelname van de overheid en zo nodig met algemeen verbindendverklaring van overheidswegen (292).

5.2.3. Wetgeving van de planning

a. Ruimtelijke planningswetgeving

Over het hele veld van het ruimtelijk beleid is de planningswetgeving in opmars, zelfs in een zodanig snel tempo dat het velen gaat duizelen. Wanneer de procedure van de planologische kernbeslissingen in de Wet op de ruimtelijke ordening zal zijn opgenomen ingevolge de thans aanhangige wijzigingswet (293), is daarmee het wettelijk systeem van facetplanning op drie bestuurlijke niveaus voltooid. Niettemin ligt een fundamentele herziening van de W.R.O. in het voornemen van de regering (294). Die herziening hangt juist samen met de centrale positie van deze wet in het gehele veld van ruimtelijk relevante wetgeving. Daaronder wordt, behalve de bestemmingswet W.R.O., ook de sectorale en multisectorale inrichtings- en beheerswetgeving verstaan. Een complex dat voortdurend groeiende is, terwijl ook sinds lang bestaande wetten als Boswet, Natuurbeschermingswet en Ontgrondingenwet tot planningswetten worden omgevormd. Hetzelfde geldt voor meer recente wetten als de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, waarin resp. waterkwaliteitsplannen en milieuhygiënische beleidsplannen zullen worden geregeld (295).

Vooraf met laatstgenoemde plannen is de verhouding tot de W.R.O. aan de orde. In het algemeen zal er een afstemming plaats moeten vinden tussen ruimtelijke facet- en sectorplannen. Die afstemming vindt niet vanzelf plaats. De Ruilverkavelingswet 1954 is het beste bewijs dat bestuurlijke coördinatie via G.S. die zowel de ruilverkavelingsplannen vaststellen als de bestemmingsplannen goedkeuren, niet voldoende is. De wetgeving dient expliciete planrelaties tot stand te brengen, zoals thans in het Ontwerp Landinrichtingswet terecht wèl geschiedt tussen streekplan en landinrichtingsprogramma, maar ten onrechte nog niet tussen bestemmingsplan en landinrichtingsplan (296). In de achtergrondstudie van P.G.A. Noordanus wordt een compleet model uitgewerkt voor de coördinatie van de ruimtelijke wetgeving, in aansluiting op eerdere rapporten en adviezen (297). Dit zou impliceren dat niet telkens weer andere afstemmingsconstructies worden toegepast of - wat nog erger is - niet toegepast.

Een bijzonder probleem is gelegen in de noodzakelijke afstemming tussen de W.R.O. en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, juist op het stuk van de / planning. Het bijzondere ligt hierin, dat ook de milieuhygiënische plannen min of meer als ruimtelijke facetplannen zullen gaan fungeren. Even goed als bestemmingsplannen zullen zij zich een toetsing van milieubelastende activiteiten ten doel stellen, met name door middel van de vergunningen die er aan worden gekoppeld. Niet voor niets is nog steeds een strijdpunt de vraag of milieukwaliteitsnormen ook een plaats kunnen vinden in bestemmingsplannen (298). Ook al zou die vraag uiteindelijk ontkennend beantwoord worden, dan is daarmee nog het probleem van een tweevoudig ruimtelijk toetsingskader niet van de baan. De RARO zal zich andermaal over deze problematiek buigen (299).

Behalve de verhouding tot de W.R.O. is ook de onderlinge verhouding van de inrichtings- en beheerswetten van belang. Men vindt haar weerspiegeld in multisectorwetten, zoals die betreffende landinrichting en stadsvernieuwing, maar ook in de landelijke beheerswetgeving. Voor de ontwikkeling daarvan heeft de RARO in zijn Advies over de Nota Landelijke Gebieden enkele modellen ontwikkeld, neerkomend op een coördinatiewet landelijk gebied of een algemene beheerswet 300). De regering overweegt slechts instelling van een interdepartementale commissie die dit probleem moet bestuderen.

b. Welzijnsplanningswetgeving

Hoewel het aantal toekomstige planningswetten op welzijnsgebied vooralsnog minder groot is dan op ruimtelijk gebied zijn de coördinatieproblemen ertussen reeds nu navenant. Dat ligt vooral aan het verkeerde uitgangspunt dat voor de Kaderwet specifiek welzijn is gekozen. Hoewel aanvankelijk wel is gedacht in termen van een algemene facetwet met daarop aansluitende deelwetgeving voor de verschillende sectoren, óók wat de planning betreft, is het tenslotte uitgelopen op een deels mislukte poging om alle welzijnssectoren aan één uniform planningsstelsel te onderwerpen. Volksgezondheid heeft zich dit op lange termijn, met veel voorbehouden ten aanzien van de regeling van haar deel van de kaderwetplanning, blijkens de memorie van antwoord 301) laten welgevallen, Onderwijs zelfs met betrekking tot een nog weinig geregelde zaak als de volwasseneneducatie blijkens de nadere memorie van antwoord 302) niet.

Waar het aan schort is enerzijds een kaderwet die een systeem van sociaal-culturele facetplanning voor het hele welzijnsbeleid omvat, en anderzijds een open systeem van sectorplannen, geregeld bij afzonderlijke wetten, maar wel op duidelijke, liefst eenduidige wijze aan de facetplannen gekoppeld. Even goed als bij de ruimtelijke planningswetgeving zullen ook hier de horizontale en verticale planrelaties centraal moeten staan. Algemene welzijnsplannen behoren slechts hoofdlijnen, uitgangspunten en richtlijnen te bevatten en als zodanig een toetsingskader te vormen voor sectorplannen die verder hun eigen karakteristiek kunnen behouden. Met name zou het begrip "basisvoorzieningen" als aanduiding van afzonderlijk en meer centraal te regelen voorzieningen plaats kunnen maken voor de gedachte dat voorzieningsplanning en -wetgeving nu eenmaal iets anders is dan op samenhang en afweziging gerichte facetplanning en -wetgeving. Het opnemen van voorzieningen of zelfs maar de behoefte daaraan in één plan (multisectorplanning) ware te beperken tot die welke naar aard of gebied direct samenhangen. Zelfs voor het CRM-welzijn is de Ontwerp Kaderwet wat dit betreft te ver gegaan, nu de ene voorziening zich veel meer dan de andere voor decentralisatie leent, bijv. kunstbeleid veel minder dan club- en buurthuiswerk.

c. Sociaal-economische planningswetgeving

Hierover kan men na hetgeen in het voorgaande over de ontwikkeling van de economische facet- en sectorplanning is gezegd, kort zijn. Van planningswetgeving is noch in de ene noch in de andere zin sprake, met uitzondering van de uiterst summiere regeling in de wet van 1947. Nu de planningsidee bij overheid, politieke partijen en sociale partners op economisch terrein meer veld wint dan in het verleden ooit het geval is geweest en tegelijk de formele en materiële gebreken van buitenwettelijke planning duidelijk aan het licht beginnen te treden, ligt een verandering van deze situatie in het perspectief. In het vervolg wordt hierop ingegaan.

5.2.4. Planning van de wetgeving

a. Het verschijnsel als zodanig

Zeer geleidelijk begint op de bestudeerde hoofdbeleidsterreinen de gedachte door te dringen, dat ook de administratieve wetgeving als proces het niet buiten planning kan stellen. Ook al wordt pas in recente bestuursrechtelijke literatuur door onderzoekers 303) en anderen 304) voor wetgevingsprogrammering in deze zin gepleit, dit houdt niet in, dat het verschijnsel als zodanig in de rechtsvorming geheel onbekend zou zijn. Alle grote codificaties zijn uiteraard met een stuk planning gepaard gegaan, ook al noemde men het niet zo. Het wetgevingsdepartement bij uitstek, het Ministerie van Justitie, heeft dienaangaande een grote ervaring, met name wat het werk aan het nieuwe Burgerlijk Wetboek betreft, een operatie die zich nu reeds over meer dan dertig jaar uitstrekt en in totaal zeker een halve eeuw in beslag zal nemen. Wel degelijk wordt hierbij een zekere tijdsplanning ten aanzien van voorontwerpen, ontwerpen, parlementaire behandeling en invoering gevolgd, hoewel regelmatig bijstelling plaatsvindt. Jaarlijks wordt hiervan bij de begroting van Justitie verantwoording gedaan; zie voor een recent overzicht van de wetgeving van dit departement J.M. Polak, N.J.B. 81/1, blz. 1 e.v.

Nu is het werk aan het nieuwe B.W., afgezien van de omvang en de juridisch-technische ingewikkeldheid, een betrekkelijk eenvoudig gebeuren, temeer nu slechts één departement zich hiermee bezig houdt en het politieke belang uit het oogpunt van regeringsbeleid relatief gering is. Ten aanzien van het burgerlijk recht en trouwens ook het strafrecht bestaan er geen veertien wetsfamilies of zoveel meer als er sectoren bij de departementen bestaan. Dat verschijnsel doet zich slechts bij de administratieve wetgeving voor en het gevolg is, dat ieder departement er wat dit betreft zijn eigen wetgevingsprogrammering op na houdt. Althans voorzover daarvan überhaupt sprake is, want ook op sectoraal en departementaal niveau begint zich pas de laatste tijd iets van planning van legislatieve werkzaamheden in een meer geprononceerde zin dan het aankondigen en vervolgens voorbereiden van wetsontwerpen voor te doen. Beleidsnota's, soms ook speciale wetgevingsnota's, markeren deze ontwikkeling. Slechts een enkele maal strekt zich deze programmering uit tot het terrein van een heel departement 305) of zelfs maar directoraat-generaal 306).

Veruit het moeilijkst te realiseren valt de interdepartementale wetgevingsprogrammering, zoals die in verband met de beleidsmatige coördinatie van wetgeving noodzakelijk is geworden. Het ontbreken van een goede organisatievorm waarbinnen een dergelijke programmering zou kunnen geschieden, is hieraan debet. Aan het kamerlid Eversdijk valt de eer te beurt, dat hij in twee achtereenvolgende moties 307) voor het eerst in de parlementaire geschiedenis op zulk een programmering voor het hele veld van de ruimtelijke wetgeving heeft aangedrongen, daarin beide keren gesteund door een nagenoeg kamerbrede meerderheid.

b. Programmering van de ruimtelijke wetgeving

Overigens was het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, voor wat de "eigen" ruimtelijke facetwetgeving aangaat, al eerder de weg naar wetgevingsprogrammering ingeslagen en wel bij de Oriënteringsnota 308), waarin een herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening in drie fasen

werd aangekondigd. Eerste en tweede fase zijn later in elkaar gevloeid en uitgemond in het thans aanhangige ontwerp 14889. Door de lange duur van behandeling - het ontwerp werd nog door het kabinet Den Uyl ingediend, terwijl de memorie van antwoord pas voorjaar 1981 zal verschijnen - wordt de sinds zeven jaar aangekondigde derde fase, de fundamentele herziening van de ruimtelijke wetgeving als geheel, steeds verder vooruitgeschoven. Van daar dat de Kamer bij voortduring aandringt op het maken van een wetgevingsprogramma, een activiteit die de spanwijdte van het departement nu al te boven gaat, laat staan de uitvoering ervan. Zo ergens, dan is hier wel duidelijk, hoe zeer er behoefte bestaat aan een interdepartementale wetgevingsorganisatie onder leiding van een integrerend minister als door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst voor de vijf hoofdbeleidssterreinen bepleit. Zo'n minister zal zich dan jaarlijks in de algemene begrotingstoelichting van de regering moeten verantwoorden over de voortgang, bijstelling en uitvoering van het programma, zodat het parlement werkelijk invloed krijgt op het geheel.

Hoewel voor een kleiner gebied onderscheidt zich de wetgevingsactiviteit van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in dit opzicht gunstig. Duidelijk wordt er voor de milieuhygiëne gewerkt aan een wetgevingsprogramma, ondersteund door wetgevingsonderzoek dat ook uniek is in zijn soort. Naast de nog steeds in ontwikkeling zijnde sectorwetgeving - het Ontwerp Wet op de bodembescherming is inmiddels verschenen - wordt systematisch gewerkt aan de uitbouw van de Wet Algemene bepalingen milieuhygiëne, waarin na inspraak, rechtsbescherming en coördinatie van het vergunningenbeleid nu ook beleidsadvisering en milieu-effectrapportage in ontwerpstadium verkeren, terwijl nog aan de beurt zijn planning, normering en vergunningenstelsel. Naast het Instituut voor Bestuurswetenschappen worden ook andere instituten, organisatiebureaus en individuele wetenschappers (o.a. prof. Duk voor de herziening van de Hinderwet) ingeschakeld. Kortom, het Ministerie erkent dat wetgeving een wetenschappelijk bedrijf is geworden, waarvoor een departement onvoldoende is toegerust. Een erkentenis waar toe Justitie in verband met het nieuwe B.W. al veel eerder was gekomen.

Van de sectordepartementen onderscheiden zich op dit terrein gunstig Landbouw en Visserij en Verkeer en Waterstaat, waar met voortvarendheid aan sectorcoördinatiewetten als de Landinrichtingswet, een planningwet verkeer en vervoer, een wet op de waterhuishouding e.d. wordt gewerkt, terwijl ook het overige programma van deze ministeries er mag zijn. Daarentegen wacht men tevergeefs op coördinatiewetten voor natuur- en landschapsbeheer, volkshuisvesting, energievoorziening en andere sectoren, waar nog altijd nota's en notities de gaten van het wetgevingsbeleid moeten vullen. Voor de volkshuisvesting zijn door het op gang komen van de planning overigens aanzetten aanwezig.

c. Programmering van de welzijnswetgeving

Op dit terrein springt Onderwijs en Wetenschappen er uit, wat het ontwikkelen van een moderne wetgevingsfilosofie, gericht op coördinatie van de eigen sectorwetgeving betreft. Duidelijk blijkt dit uit de begrotingstoelichting van dit jaar en ook uit tekst en toelichting op het voorontwerp Kaderwet hoger onderwijs, waarover Hoefnagel par. 2.3.3.2. De Wet op het voortgezet onderwijs was destijds al een grote prestatie. Thans komen ook voor de andere hoofdsectoren - basisonderwijs en hoger onderwijs - kaderwetten tot stand, terwijl voorts een typische organisatiewet als die voor het wetenschappelijk onderwijs opnieuw op de helling staat, evenals een

speciale wet op het hoger beroepsonderwijs. Des te opmerkelijker is het dat juist dit departement zo weinig neiging lijkt te tonen om zich ook voor de interdepartementale coördinatie van de welzijnswetgeving in te spannen.

Misschien komt dit, doordat evenals op ruimtelijk gebied, nog steeds geen overeenstemming is bereikt over het wetgevingsmodel dat voor de interdepartementale coördinatie moet gelden. Minister Van Kemenade dacht blijkens de achtergrondstudie van Hoefnagel, destijds 309) meer in termen van algemene uitgangspunten voor welzijnsbeleid en -wetgeving dan in die van één grote raamwet die het geheel zou moeten omvatten. Niettemin is de Minister van CRM in dit en het vorige kabinet blijven aankoersen op een kaderwet die duidelijk door haar aan andere sectoren opgelegde planningsstructuur hiërarchisch hoger zou moeten zijn dan de rest. Dit nu is een onjuist uitgangspunt voor coördinatie, waarvan de essentie toch slechts is het met elkaar in overeenstemming brengen en beslist niet het aan elkaar ondergeschikt maken. Ook al verschilt men op ruimtelijk gebied nog over het afstemmingsmodel tussen facet- en sectorwetgeving - een verschil dat zich met name tussen regering en RARO manifesteert - over één ding is men het wél eens, nl. dat er van hiërarchie tussen de twee sporen van wetgeving en planning geen sprake kan zijn. Ordenings- en verzorgingstaken staan niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar: wat de één kan (orde in de zin van samenhang brengen op een hoofdbeleidsterrein) kan de ander niet en omgekeerd (het verzorgen van een bepaald maatschappelijk belang). Dit wil niet zeggen dat de tweesporigheidsgedachte zonder meer van de ruimtelijke naar de welzijnsplanning overdraagbaar is.

Bepaald verrassend is het voor een buitenstaander te zien, hoe hetzelfde departement dat op ruimtelijk gebied een geheel eigen coördinatiebeleid voert voor de milieuhygiëne, zonder zelfs maar zich bewust te zijn dat men in dit opzicht slechts met een ruimtelijk deelfacet bezig is, op welzijnsgebied zich met de sector volksgezondheid toch op termijn (1993) wil gaan voegen naar het plansysteem van de Kaderwet specifiek welzijn. Het is duidelijk dat van een volledige gelijkschakeling met CRM-welzijn ook in dat jaar geen sprake kan zijn. Strikt genomen hoort de volksgezondheid - anders dan het onderwijs - niet eens tot het sociaal-culturele facet in engere zin en kan het, meer nog dan het wetenschapsbeleid, aanspraak maken op erkenning als (deel)facet 310).

d. Programmering van de sociaal-economische wetgeving

Het enige ministerie dat op dit terrein zich duidelijk met wetgevingsprogrammering bezig houdt, is Sociale Zaken. Het departement van de coördinerend minister voor economische aangelegenheden heeft tot nu toe weinig neiging getoond zich de coördinatie van het geheel aan te trekken, zodat die ook goeddeels ontbreekt. De WIR/SIR-combinatie is blijkens de achtergrondstudie van Fernhout (par. 2.2.1.) zeker geen voorbeeld van goede wetgevingscoördinatie zelfs los van de E.G.-perikelen die hierbij een rol hebben gespeeld. Facettenbeleid te willen voeren, zoals bij de SIR is gebeurd, los van de desbetreffende facetwetgeving is praktisch onmogelijk. Ook het Ministerie van Financiën, hoewel met de belastingwetgeving dankzij de vroegere staatssecretaris Van den Berge haar tijd, wat coördinatie van wetgeving betreft, vooruit 311), komt aan de programmering van de sociaal-economische wetgeving niet toe. Dat kan ook niet worden verwacht, zolang dit departement, ofschoon meer facetgericht dan het nogal sectoraal georiënteerde E.Z., niet daarmee van regeringswege zou worden belast.

Bij de huidige stand van zaken spant het departement van Sociale Zaken op het gebied van wetgevingsprogrammering wat het sociaal-economische betreft de kroon. Niet slechts ten aanzien van de sociale zekerheids-wetgeving, waar het na de oorlog al is begonnen met de Organisatiewet en de Coördinatiewet sociale verzekering en waar zich nu deze gunstige ontwikkeling in versterkte mate zowel langs juridisch-technische als beleidsmatige lijnen voortzet. Ook op een drietal andere hoofdgebieden - arbeidsomstandigheden, inkomensbeleid en arbeidsvoorziening - is dit departement op wetgevingscoördinatie en -programmering uit. De Arbeidsomstandighedenwet is in de plaats getreden van een complex veiligheids-wetten, terwijl een raamwet voor de inkomensvorming op komst is. Voor de arbeidsvoorziening wordt gedacht aan een Arbeidsvoorzieningswet, bij de uitvoering waarvan het georganiseerde bedrijfsleven zal worden betrokken. Weliswaar komt men met beide laatstgenoemde kaderwetten dicht bij het hart van de sociaal-economische wetgevingsproblematiek, maar toch kan daarvoor naar het oordeel van de onderzoekers een algemene economische beleidskaderwet niet worden gemist.

Daarmee komen wij tegelijk op de aanbevelingen ter zake van de planning op de diverse hoofdgebieden, de planning van de wetgeving daaronder begrepen.

5.2.5. Aanbevelingen inzake de planning

Evenals bij de wetgeving liggen ook de aanbevelingen van de onderzoekers ten aanzien van de planning voor alle deelgebieden in één lijn, niettegenstaande de duidelijke faseverschillen die er ook hier bestaan. Dit geldt zeker voor de organisatorische voorzieningen, zoals die in het derde rapport van de Commissie worden aanbevolen: aanwijzing van een integrerend minister per hoofdbeleidsgebied, ook voor de coördinatie van wetgeving, planning en financiering, ondersteund door één ambtelijk voorportaal met daaraan verbonden wetgevingscommissie, waarvan de besluitvorming uitmondt in de desbetreffende onderraad van de Ministerraad. Taak van deze organen zal zijn het ontwerpen van modellen voor gecoördineerde wetgeving, het op basis daarvan ontwikkelen van een interdepartementaal wetgevingsprogramma met jaarlijkse bijstelling, en het maken van (voor)ontwerpen van wetten en bepalingen met het oog op de coördinatie (blz. 180 derde rapport). Voor elk van de gebieden wordt dit nu wat nader uitgewerkt.

a. Aanbevelingen op ruimtelijk gebied

Op ruimtelijk gebied zullen zowel de facet- als de sectorplanning verder moeten worden uitgebouwd. De planologische kernbeslissingen vormen een systeem van interdepartementale planning, dat in zijn soort uniek is in de wereld en dat niet alleen in de W.R.O., maar ook - voor wat de structuurschema's betreft - in de betreffende sectorwetgeving behoort te worden geregeld. Toch kan men het met Noordanus (par. 3.2.6.) eens zijn, dat het accent van de coördinatie beter enigszins naar de middellange en korte termijnplanning kan worden verlegd, omdat daar nog alles aan ontbreekt. Overeenkomstig hetgeen door de CHR in algemene zin wordt aanbevolen (derde rapport, blz. 190 en 197), zal de middellange termijnplanning in de verschillende sectorcoördinatiewetten moeten worden geregeld, zowel om tot een goede afstemming te komen met de ruimtelijke facetplannen (met name streek- en structuurplannen) als vanwege de heroverweging van taken in het kader van de begroting en meerjarenramingen. Voor gro-

tere projecten kan deze afstemming het beste plaatsvinden in een operationele gebiedsaanwijzingsprocedure die ook waarborgen inhoudt voor de coördinatie op de kortere termijn tussen inrichtings- en beheersplannen enerzijds en bestemmingsplannen anderzijds. De recente geschiedenis rond Amelisweerd en Almerespoorlijn bevestigt opnieuw, dat het zonder een dergelijke procedure niet gaat. Ook de oga-procedure hoort zowel in de W.R.O. als in de sectorwetgeving thuis, resp. voor de algemene en de bijzondere aspecten.

Voor een systematische uitbouw van de ruimtelijke planningswetgeving is een interdepartementaal wetgevingsprogramma, steunend op een duidelijk wetgevingsmodel, onmisbaar. In de achtergrondstudie van Noordanus wordt, in de lijn van eerdere RARO-adviezen 312) en het rapport van het Instituut voor Bouwrecht 313), een dergelijk model uitgewerkt. Behalve theoretische modelvorming is ook praktisch gericht onderzoek nodig, met name gericht op het opsporen van knelpunten in de planologische besluitvorming en op het beproeven van experimenten, zowel in wettelijke als in buitenwettelijke vorm. Er dient echter tegen te worden gewaakt, dat dergelijk onderzoek niet een nieuwe aanleiding wordt om beslissingen uit te stellen. In feite had het zeven jaar geleden moeten worden gestart, toen in de Oriënteringsnota een studie van regeringswege werd aangekondigd, die nooit heeft plaats gehad. Juridisch-wetenschappelijk gezien is het wetgevingsmodel voldoende uitgewerkt, zodat het thans in wetgeving en bestuurspraktijk kan worden beproefd. De RARO dient bij dit onderzoek te worden betrokken en het anders zelf ter hand te nemen, in samenwerking met wetenschappelijke instellingen die de problematiek kennen. Deze belangrijke facetraad zou er ook goed aan doen alvast maar advies over een wetgevingsprogramma te gaan uitbrengen 314), zodat het nieuwe parlement daarover tijdig kan beschikken.

b. Aanbevelingen op welzijnsgebied

Ook op welzijnsgebied bestaat grote behoefte aan een wetgevingsprogramma, gegrondvest op een wetgevingsmodel waarover men het eens is, en wetgevingsonderzoek om het geheel te schragen. Aan beide laatstgenoemde componenten ontbreekt het ook op dit gebied teveel. De zgn. Knelpuntennota was van begin af aan op CRM-leest geschoeid, d.w.z. uitgaande van de gedachte dat er praktisch geen wetgeving, hoogstens pseudo-wetgeving bestond en vaak ook nog geen duidelijk beleid, terwijl nu juist op oudere welzijnsgebieden reeds van een gevestigde wetgevings- en beleidstraditie sprake was. De kamerbehandeling zorgde niet voor overeenstemming over het wetgevingsmodel 315), terwijl men toch bleef doen alsof. Die overeenstemming dient er alsnog te komen en toepassing van het harmoniemodel is hier niet uitgesloten, ook al gaat het om welzijnsbeleid. De Harmonisatieraad heeft hiervoor een duidelijke weg aangewezen, waar de CHR zich bij heeft aangesloten, nl. loskoppeling van het algemene deel van de Kaderwet van het bijzondere CRM-deel. In de achtergrondstudie van Hoefnagel (par. 2.4.) wordt deze gedachte verder uitgewerkt.

Bij dit alles staat centraal de idee, dat nu eindelijk een systeem van sociaal-culturele facetplanning tot ontwikkeling behoort te komen. Sinds de instelling van het Sociaal en Cultureel Planbureau, hetwelk evenals de WRR aan het rapport van de Commissie De Wolff is ontsproten, is de procedurele kant van de planning teveel blijven liggen. Toch missen beide instellingen een behoorlijke follow-up voor hun adviezen en rapporten 316), zolang een systeem van algemene beleidsplanning resp. facetplanning op

rijksniveau ontbreekt. In het CHR-rapport wordt zowel in het ene als het andere voorzien (par. 6.3.3.). Het SCP dient, evenals de ICHW, een duidelijke plaats te krijgen in een wettelijk geregelde planningsprocedure op rijksniveau, waarbij de samenhang van het nationale welzijnsbeleid voorop hoort te staan en de beslissing uiteindelijk aan regering en parlement is.

Het noodzakelijke wetgevingsonderzoek dient mede gericht te zijn op het ontwikkelen van een algemene typologie van de welzijnsplanning, vooral die in de sfeer van de sectoren, afhankelijk van hun bijzondere geaardheid. Onderscheid moet worden gemaakt tussen sectoren die wèl en andere die niet met een systeem van gedecentraliseerde planning gepaard kunnen gaan. Eveneens tussen voorzieningen die wèl en andere die niet nauw genoeg samenhangen om in één plan te worden opgenomen. Verder zou moeten worden nagegaan, welke voorzieningen door de overheid en welke beter door de instellingen zelf gepland kunnen worden. Zo goed als de Nederlandse bosbouwers in staat zijn gebleken onder goedkeuring van Staatsbosbeheer multifunctionele beheersplannen voor bijna 150.000 ha particulier bos te maken 317), zo goed moeten ook onze belangrijkste welzijnsinstellingen zelf tot planning in staat worden geacht. De overheid kan zich dan in hoofdzaak tot facetplanning en planning van eigen voorzieningen beperken, in plaats van ver boven de (staats)macht te moeten tillen.

c. Aanbevelingen op sociale zekerheidsgebied

Op het gebied van de sociale zekerheid kan naar de mening van de onderzoekers slechts in beperkte mate van een zelfstandige vorm van planning sprake zijn. Wat de facetplanning betreft behoort de sociale zekerheid deel uit te maken van het systeem van macro-economische planning, zoals in de achtergrondstudies en het derde rapport bepleit. Immers, voor ca. 2 miljoen uitkeringsgerechtigden gaat het hier om inkomensbeleid, dat overigens direct gekoppeld is aan het loonbeleid als element van de conjunctuurpolitiek. Het zgn. volumebeleid is gericht op de beheersing van de sociale zekerheid als macro-economische grootheid. Vandaar dat in het rapport van de CHR is voorgesteld de sociale miljoenennota van de algemene Miljoenennota deel te laten uitmaken en daarbij van dezelfde uitgangspunten uit te gaan.

In de achtergrondstudie van Fernhout (hoofdstuk 5) worden ook de bezwaren onderkend, verbonden aan een eenzijdige afweging van de sociale zekerheid binnen het macro-economische kader. Eenzijdig, omdat daarbij niet gemakkelijk de prioriteiten binnen de sector sociale zekerheid zelf naar voren zullen komen. Evenmin als binnen andere sectoren zal men het hier zonder eigen meerjarenplanning, parallel aan de begroting, kunnen stellen. Deze vorm van planning zou op den duur in de Algemene wet sociale zekerheid geregeld kunnen worden. Het is namelijk niet maar een zaak van tijdelijke aard. Met name de volumebeheersing zal waarschijnlijk evenveel tijd en inspanning kosten als de opbouw van het sociale zekerheidsstelsel als zodanig. Ook hier is een zekere verschuiving van materiële naar procedurele rechtszekerheid onvermijdelijk.

d. Aanbevelingen op economisch gebied

Voor de planning op economisch gebied wordt, mede blijkens de achtergrondstudie van Fernhout, een economische beleidskaderwet bepleit, die de planning van conjunctuur- en structuurpolitiek in één verband zou kunnen

regelen, waarbij de doelstelling van een samenhangend beleid voorop staat. En wel zo, dat conjunctuurbeleid op korte en middellange termijn, algemeen structuurbeleid en ook hoofdlijnen van sectorbeleid en regionaal-economisch beleid in één jaarlijks met de begroting voortschrijdend plan worden gevat. Een en ander ondersteund door macro-economische prognoses die om de twee jaar ook bedrijfstakanalyses omvatten, en voorzien van een procedure waarin tevens tijdige inspraak van de sociale partners is voorzien. De planning van de sociale zekerheid maakt als element van het conjunctuurbeleid van deze macro-economische planning deel uit. Bij de financiering komen wij nog op het verband met de begroting terug.

Wat de regionaal-economische planning betreft blijkt nu al, dat noch de provincies noch de sociale partners genoegen wensden te nemen met een systeem van buitenwettelijke planning enkel door het Rijk, waarbij de provincies voor periodieke rapportage zouden mogen zorgen. Reeds nu wordt door diverse provincies gewerkt aan min of meer complete regionaal-economische plannen. In de achtergrondstudie wordt voorgesteld provinciale plannen onder goedkeuring van het Rijk of in complementair bestuur tussen Rijk en provincie te laten vaststellen, waarbij dan een toetsing kan plaatsvinden aan de hoofdlijnen uit het macro-economisch plan. Er dient een nauw verband te bestaan met de regionale ruimtelijke planning, zoals die in het streekplan gestalte krijgt. In het verleden leidde deze behoefte er wel eens toe, dat het streekplan via een sociaal-economische paragraaf zelf de functie van regionaal-economische planning ging overnemen. Op deze wijze werd echter geen recht gedaan aan het samenspel met de sociale partners op regionaal niveau en kwam ook overigens het bijzondere karakter van dit soort planning niet tot uiting. Vanuit het streekplan valt alleen maar een goede binding te leggen met het bestemmingsplan en met ruimtelijke inrichtings- en beheersplannen, niet met instrumenten die aan een regionaal-economisch plan kunnen worden gekoppeld, zoals de toepassing van investeringspremieregelingen of investeringsovereenkomsten.

Als derde vorm van planning die in een economische kaderwet een plaats zou kunnen vinden, vallen sectorstructuurplannen te vermelden. Men heeft deze niet alleen te associëren met zwakke bedrijfstakken, waarin via herstructureringsplannen nog het een en ander moet worden gered. Ook de door de WRR terecht voorgestane herindustrialisatie, gepaard gaande met een gericht innovatiebeleid, kan planmatig worden aangepakt, liefst bedrijfstaksgewijs. Anders dan in het WRR-rapport wordt in de achtergrondstudie niet aan uitschakeling van de sociale partners bij de besluitvorming gedacht, doch juist aan plannen die bij wijze van overeenkomst primair tussen hen tot stand komen via bedrijfstakraden, die in de Wet op de bedrijfsorganisatie zouden kunnen worden geregeld. Naar analogie van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst zouden deze economische planningsovereenkomsten desgevraagd van overheidswege algemeen verbindend kunnen worden verklaard. De weinig geslaagde figuur van de pbo-verordening kan dan worden gemist 318).

5.3. Ontwikkelingen in de financiering

Ook ten aanzien van de financiering is het mogelijk via een aantal dwarsdoorsneden vergelijkingen te trekken tussen de hoofdbeleidsterreinen, welke in de andere achtergrondstudies van deze serie aan de orde komen. Juist ook om de verbanden met wetgeving en planning daarbij duidelijk naar voren te laten komen, wordt hier mee begonnen. Vervolgens wordt de coördinatie van de financiering meer op zichzelf bezien en komt ook de

gedachte van decentralisatie van de financiering als centraal thema in behandeling. Tenslotte worden de aanbevelingen nog eens op een rijtje gezet en in onderling verband geplaatst.

5.3.1. Relatie tot de wetgeving

De relatie tussen wetgeving en financiering is op de onderscheiden beleidsgebieden erg uiteenlopend. Naast wettelijke financieringsautomatismen, zoals die in de sociale zekerheidswetgeving en ook de Wet Investeringsrekening zijn neergelegd, treft men gebieden aan - ook op het sociaal-economische terrein - waar zelfs pseudo-wetgeving als richtlijn voor de financiering nog teveel is. Ook op welzijnsgebied zijn de tegenstellingen groot: aan de ene kant de onderwijswetgeving met zijn wettelijk vastgelegde financieringsvormen, aan de andere kant de Ontwerp Kaderwet specifiek welzijn die via het jaarprogramma de subsidiëring van de instellingen jaarlijks opnieuw ter discussie wil stellen. De ruimtelijke wetgeving kent weinig automatische financieringsmechanismen. De aard van de materie leent zich weinig voor harde wettelijke aanspraken op financiering. Het gaat om investeringen in onroerend goed, waarover van geval tot geval beslist wordt. Wij gaan nu de relatie tussen wetgeving en financiering op de genoemde gebieden nog wat nader bekijken.

a. Ruimtelijke wetgeving en financiering

De Wet op de ruimtelijke ordening kent nauwelijks een relatie met de financiering. Ruimtelijke ordening kost in eerste instantie geen geld, alleen ruimte. Pas in tweede instantie, nl. wanneer het gaat om de uitvoering van bestemmingsplannen, met name voor de stadsinrichting, komt er geld aan te pas, zoals ook blijkt uit art. 32 waarop het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen steunt. Toch is dit eigenlijk een vreemde eend in het bijt, die veeleer in een Wet op de stadsvernieuwing thuishoort, omdat men daarbij te maken heeft met ruimtelijke inrichting welke als verzorgings-taak buiten het bestek van de W.R.O. valt. De genoemde reconstructie- en saneringsplannen zijn als zodanig dan ook geen bestemmingsplannen, doch uitvoeringsplannen binnen het kader daarvan. De financiering van de volkshuisvesting en de stadsvernieuwing geschiedt voor het overige op basis van de Woningwet en op den duur de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Weliswaar worden bestemmingsplan en uitvoeringsplan in het gewijzigd ontwerp voor laatstgenoemde wet 319) samengevoegd tot één stadsvernieuwingsplan, overigens conform dezerzijds eerder gedane voorstellen 320), doch dat doet aan het principe niets af 321). Opvallend is voorts, dat deze categorie van financiering van ruimtelijke maatregelen steeds meer op een wettelijke basis komt te rusten, tot zelfs de individuele huursubsidies toe.

Dit laatste kan nog niet van alle ruimtelijke inrichtings- en beheersmaatregelen worden gezegd. Evenals op andere hoofdbeleidsterreinen komt ook hier nog veel pseudo-wetgeving als financieringsbasis voor, waarbij men slechts hoeft te denken aan de Beschikking bosbijdragen, die niet op de Boswet, en de Beschikking natuurbijdragen, die niet op de Natuurbeschermingswet rust. Ook de Beschikking beheersovereenkomsten en de Beschikking onderhoudsovereenkomsten landschapselementen behoren hiertoe. Toch bestaat er een toenemende neiging om dit soort buitenwettelijke financieringsregelingen een wettelijke grondslag te geven in een beheerswetgeving voor het landelijk gebied. Op andere terreinen, zoals het wegenbeheer, is de pseudo-wetgeving al eerder uitgebannen (Wet uitkeringen wegen). Daarentegen kent

de landinrichting (ruilverkaveling) als wettelijke financieringsvorm nog altijd haar tegenhanger in de Bijdrageregeling particuliere cultuurtechnische werken als buitenwettelijke. Het ruimtelijke beleidsterrein verkeert dus duidelijk in een overgangsfase, wat de wettelijke fundering van het financiële beleid betreft.

b. Welzijnswetgeving en financiering

In nog sterkere mate is dit op het welzijnsterrein het geval. Tot voor kort bestond daar de tegenstelling tussen onderwijs- en volksgezondheidswetgeving enerzijds, waar de financiering goeddeels in de wet is geregeld, en de rest van het welzijnsbeleid, met name dat van CRM, waar de pseudo-wetgeving hoogtij vierde en in sommige sectoren zelfs dat nog niet eens. Door de Kaderwet specifiek welzijn lijkt althans dit beeld nu te gaan veranderen, doordat het niet in de wet geregelde specifieke welzijnsbeleid ook qua financiering een wettelijke basis gaat krijgen. Ook buiten die wet om wordt naar een legislatieve onderbouwing van het subsidiebeleid gestreefd, waarbij slechts op het voorontwerp wet op de rechtshulp behoeft te worden gewezen. Men is op dit hoofdbeleidsterrein kennelijk tot de ontdekking gekomen, dat zonder een behoorlijke wettelijke basis van een consistent beleid in de meeste gevallen nauwelijks sprake kan zijn, omdat de verkokering juist in het kader van pseudo-wetgeving optimale kansen krijgt. Een goed beleidskader valt niet buiten de wet om te formeren, omdat de daarvoor vereiste procedures een nadere regulering van bevoegdheden, inspraak, rechtsbescherming enz. nodig maken.

Toch blijft ook in de toekomst nog wel van een tegenstelling sprake, omdat het soort financiële zekerheid dat de Kaderwet specifiek welzijn beoogt te bieden van een geheel ander gehalte is dan die ontleend aan onderwijs- en volksgezondheidswetgeving. Dit verschil ligt niet alleen aan het feit dat het laatstgenoemde gebied beschikt over een tweetal eigen sociale verzekeringswetten, de Ziekenfondswet en de Algemene wet bijzondere ziektekosten, die beide als financieringswetten voor de volksgezondheid fungeren. Zelfs het deel dat uit de algemene middelen wordt gefinancierd biedt meer zekerheid aan de instellingen dan de financiering op jaarbasis, die het Ontwerp Kaderwet specifiek welzijn voorstelt. Dit verschil blijkt ook bij vergelijking met de wetsontwerpen voorzieningen resp. tarieven gezondheidszorg. En dit onderscheid is bij de onderwijswetgeving, die praktisch als geheel financiering uit de algemene middelen kent, nog pregnanter. Wel blijken hier grote verschillen te bestaan tussen basis- en voortgezet onderwijs waarvan de financiering vrij vast in de wet is verankerd, en wetenschappelijk onderwijs dat zelfs aan meerjarenafspraken met de minister niet meer de nodige zekerheid kan ontleenen.

c. Sociale wetgeving en financiering

Geen wetgeving is zo zeer van financieringsautomatismen doortrokken dan juist die betreffende de sociale zekerheid, waarbij de sociale verzekeringen de kroon spannen. Dit ligt in de aard van de materie besloten. Bestaanszekerheid kan het niet stellen buiten wettelijke aanspraken op uitkeringen ingeval van loonderving, ziektekosten e.d. In zekere zin vormt het sociale zekerheidsstelsel de minimum-grondslag van de verzorgingsstaat 322). Toch wordt deze juist onder de huidige omstandigheden het meest bedreigt. Niet alleen vanwege de verslechterde economische situatie, maar ook vanwege de aanzuijgende werking van het financieringsautomatisme. Heel sterk komt deze werking

tot uiting in de Wet op de arbeidsongeschiktheid, die oneigenlijk wordt gebruikt om verborgen werkloosheid te financieren (werkloosheidscomponent WAO) en in de Algemene wet bijzondere ziektekosten, waaronder tal van activiteiten worden gefinancierd, die eigenlijk uit de algemene middelen zouden moeten worden bekostigd 323). Kortom, de juridisch sterkste financieringsvorm trekt financiering aan, ook van zaken die uit sociaal en economisch oogpunt daaronder niet thuishoren. Ieder aspect van de samenleving heeft zijn eigen wetmatigheden, maar onderling hangen deze ten nauwste samen.

Nu de sociale uitkeringen meer dan twintig procent van het nationale inkomen zijn gaan bedragen, een percentage dat juist vanwege het financieringsautomatisme van de sociale zekerheidswetgeving nog steeds groeiende is, zal beheersing van dit automatisme op den duur onvermijdelijk zijn. Op zichzelf valt aan het karakter van wettelijke uitkeringsrechten niet te tornen. Daarvoor is het al te zeer eigen aan de behoefte aan sociale zekerheid zelf. Die kan men niet van beleidsbeslissingen in individuele gevallen afhankelijk stellen. Maar wel zijn de koppelingen aan lonen e.d. beheersbaar. En ook kan het volume worden beperkt door de toelating tot de sociale verzekeringswetten aan scherpere criteria (passende arbeid, arbeidsongeschiktheid e.d.) te onderwerpen. Vereist is een planmatige beheersing, waarbij de prioriteiten worden afgewogen enerzijds binnen het raam van de macro-economische planning en anderzijds binnen dat van een meerjarenplan voor de sociale zekerheid als zodanig (zie hiervoor 5.2.5. onder c).

d. Economische wetgeving en financiering

Zonder twijfel is het economische beleidsgebied het terrein van de grootste contradicties in de relatie tussen wetgeving en financiering. Aan de ene kant treffen wij daar aan de Wet Investeringsrekening met haar wettelijke aanspraken op investeringspremies, niet minder dan 21% van de opbrengst van inkomsten- en vennootschapsbelasting omvattende, aan de andere kant tal van pseudo-wettelijke regelingen en zelfs subsidiemogelijkheden waar nauwelijks of geen regeling aan ten grondslag ligt. Eerstgenoemde wet heeft een fiscale oorsprong en behelst een objectieve regeling, waarvan de kracht lijkt te liggen in overwegingen van rechtszekerheid, doch de zwakte in een zeker gemis aan flexibiliteit en specifieke gerichtheid op werkgelegenheidsbevordering en herstructurering 324).

Het oordeel van de subcommissie "Steunverlening individuele bedrijven" van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven uit de Tweede Kamer 325) over een dertigtal niet-wettelijke regelingen is, dat zij hebben geleid tot een ernstige verbrokkeling van het steunverleningsbeleid en tot een groot gemis aan rechtszekerheid en doorzichtigheid voor de burger. En dit betrof alleen nog maar de achterhaalbare regelingen van Economische Zaken, niet eens die van Sociale Zaken en andere ministeries. In feite gaat het uit een oogpunt van juridificatie van beleid om een volstreekte chaos, zeker niet minder erg dan die welke destijds op zo treffende wijze door de Knelpuntennota voor het CRM-welzijnsbeleid werd beschreven. Het is dan ook geen wonder, dat de Kamercommissie in wezen een zelfde soort richting aanwijst om tot een oplossing te komen, nl. het ineenschuiven van regelingen met een zelfde of aanverwante functie en het onderbrengen ervan in sectorgewijze kaderregelingen, welke gebaseerd zijn op sectorstructuurplannen. Alleen wordt de stap naar een economische beleidskaderwet nog niet gezet, maar het is ook hier de planning die uitkomst moet brengen. Planning in de zin van systematisch beleid dat hier ten enen male ontbreekt.

5.3.2. Relatie tot de planning

Daarmee komen wij dan tegelijk bij de relatie van de financiering tot de planning, die natuurlijk voor de hoofdbeleidssterreinen niet anders dan verschillend kan zijn, gezien de verschillende stand van zaken met betrekking tot de hantering van dit bestuursinstrument. Toch zijn er ook wat dit betreft weer duidelijk parallele ontwikkelingen. In het algemeen komen deze er op neer, dat financiering in toenemende mate aan planning wordt gekoppeld, met name waar het gaat om financiering van lagere lichamen en maatschappelijke instellingen. Ook de toedeling van gelden aan de verschillende beleidssectoren kan op planbasis geschieden, nl. via voortschrijdende meerjarenplanning parallel aan de begroting. Alleen waar het om sociale uitkeringen aan individuen gaat, geeft een plan onvoldoende zekerheid. Daarentegen kunnen subsidies aan bedrijven en individuen wel weer op grond van door dezen ingediende plannen worden verleend.

a. Ruimtelijke planning en financiering

De ruimtelijke plannen uit de W.R.O. hebben geen directe binding met financiële middelen. Het door het Besluit Ruimtelijke Ordening (art. 7) voorgescreven onderzoek naar de economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan voorzover het bestemmingen betreft, die in de naaste toekomst zullen worden gerealiseerd, betreft niet alleen overheidsfinanciering, maar ook particuliere. Zelfs de in art. 32 van de wet bedoelde bijdragen ten behoeve van de uitvoering van bestemmingsplannen worden niet rechtstreeks aan die plannen gekoppeld, doch aan reconstructie- en saneringsplannen ter uitvoering daarvan. A fortiori geldt voor planologische kernbeslissingen, streek- en structuurplannen, dat zij hoogstens een uiterst globale indicatie kunnen geven van mogelijke financiële gevolgen. Dit om het werkelijkheidsgehalte van dergelijke plannen te verhogen, niet om ze als basis voor de toedeling van gelden te gebruiken. Hun functie is slechts een grondslag te bieden voor de toedeling van ruimte, die uiteindelijk ook nog via een bestemmingsplan haar beslag moet krijgen.

Zo ongeschikt als ruimtelijke facetplannen zijn om er financiële middelen aan te koppelen, zo geschikt zijn daartoe de ruimtelijke sectorplannen. Overigens moet men ook daarbij onderscheiden tussen lange, middellange en korte termijnplannen. Structuurvisies en -schema's kunnen weer hoogstens een indicatie van mogelijke financiële gevolgen geven. Ook de voortschrijdende meerjarenplanning in de sectoren draagt voor de middellange termijn nog slechts een indicatief karakter. Maar als deze, zoals bij de volgorde-schema's voor de ruilverkaveling en de vijfjarige uitvoeringsschema's voor wegen en andere werken gebeurt, nauw met de begroting verbonden worden, neemt het werkelijkheidsgehalte sterk toe. En wel in dezelfde mate als waarin men erin slaagt via dergelijke meerjarenplannen tot een reële heroverweging van taken mede met het oog op de heroverweging van uitgaven te komen.

Bij uitstek echter strekt de operationele planning tot het aantrekken van de benodigde geldmiddelen. Op ruimtelijk gebied zijn dit de inrichtings- en beheersplannen. Deze kunnen geen vrijblijvende zaak meer zijn, eenvoudig omdat de financiële uitvoeringsmiddelen hier direct met de juridische verbonden zijn. Grondverwerving en -exploitatie ter uitvoering van een bestemmingsplan is niet mogelijk, wanneer de gemeente niet over het benodigde geld beschikt. De werken die in een landinrichtingsplan of stadsvernieuwingsplan zijn voorzien, moeten worden uitgevoerd. Beheersplannen strekken in het kader van de bosbouw of de relatienotagebieden rechtstreeks tot subsidiever-

lening resp. het afsluiten van beheersovereenkomsten met de nodige vergoedingen. Op basis van bouwplannen worden niet alleen vergunningen verleend, maar ook subsidies en leningen. Maar juist omdat inrichtings- en beheersplannen zo hard zijn, dat de overheid er ook financieel niet meer van terug kan - behoudens de mogelijkheid van temporisering, zoals bij infrastructurele werken herhaaldelijk gebeurt - bestaat ook behoefte aan althans enige financiële zekerheid op de middellange termijn. Daartoe strekken de voorstellen inzake de operationele gebiedsaanwijzing mede, hoewel het zwaartepunt daarbij duidelijk op de afstemming tussen facet- en sectorplanning ligt. Meer dan een principe-toezegging kan ook voor concrete projecten op de middellange termijn niet worden gegeven. Nood breekt even goed als wetten dergelijke toezeggingen.

b. Welzijnsplanning en financiering

Op dit terrein is de relatie tussen planning en financiering zo nauw, dat men kan zeggen dat de eerste uit de laatste is voortgekomen. Immers de overheidsbemoediging met het welzijnsbeleid was primair van financiële aard en juist om die financiële activiteit een betere beleidsmatige ondergrond te verschaffen is men bezig tot planning te komen. De eerste plannen dragen hier, anders dan op ruimtelijk gebied, dan ook typisch het karakter van subsidieplannen, bijv. scholenplannen, bibliotheekplannen, ziekenhuisplannen. Ook de jaarprogramma's uit de Kaderwet specifiek welzijn hebben dit kenmerk, in tegenstelling tot de vierjarenplannen die nog slechts een indicatie geven omtrent het te voeren beleid. Maar wel vormen zij de basis voor de jaarprogramma's. In dit opzicht is er een verschil met de plannen uit het Ontwerp Wet voorzieningen gezondheidszorg, die niet alleen voor erkenningen, maar ook voor vergunningen een toetsingsbasis opleveren.

De kunst zal juist zijn op het welzijnsterrein een vorm van planning tot stand te brengen, die wat meer los staat van de financiering en sterker gericht is op de mérites van het welzijnsbeleid als zodanig. Dit kan langs verschillende wegen, die in het voorgaande impliciet al zijn aangegeven, worden nagestreefd. Vooreerst zou het in 5.2.5. onder b bepleite systeem van sociaal-culturele facetplanning gericht zijn op een samenhangend welzijnsbeleid in inhoudelijke zin en niet maar uit financieel oogpunt. Voor de sectorplanning kan worden gedacht aan de aldaar ook genoemde mogelijkheid de instellingen zelf plannen te laten maken en deze van overheidswege te laten toetsen enerzijds aan de facetplannen, anderzijds aan de indicatieve meerjarenplannen. Ook het plannen van eigen voorzieningen door de overheid kan op dezelfde manier gebeuren.

c. Sociaal-economische planning en financiering

In een nog wat bredere zin dan bij het welzijnsbeleid kan men voor het sociale en economische beleid stellen, dat het vooral de financiering zal zijn, die tot planning zal dwingen. Wij zagen reeds, dat een commissie uit de Tweede Kamer aandringt op steunverlening aan bedrijven op grondslag van sectorstructuurplannen. Niet noodzakelijkerwijs hoeft daarbij aan eenzijdig van overheidswege vastgestelde subsidieplannen te worden gedacht. Denkbaar is ook een vaststelling bij overeenkomst tussen sociale partners en rijksoverheid, doch dit veronderstelt wel een wettelijke regeling van het bedrijfstakoverleg. Wij komen hier onder de aanbevelingen op terug.

De bredere relatie tussen planning en financiering komt op economisch gebied vooral tot uiting in feit dat hier, anders dan op ruimtelijk en welzijnsgebied, ook de facetplanning rechtstreeks met de financiering verbonden is. Sterker nog, de financiële planning maakt van de economische facetplanning deel uit, is immers als een partiële economische planning te beschouwen. Partieel, omdat zij alleen de planning van de overheidsuitgaven omvat, niet die betreffende investeringen en inkomens. Maar ook de macro-economische planning als geheel is een financieringsprobleem en wel met betrekking tot de volkshuishouding in totaliteit. Daar hoort ook de financiering van de sociale zekerheid toe, hoewel men die ook aan meerjarenplanning van de sector zelf kan onderwerpen.

Ook de regionaal-economische planning tenslotte heeft een relatie met de financiering. De Investeringspremieregeling is er de uitdrukking van, ook al ligt aan de toepassing thans meestal nog geen duidelijk plan ten grondslag. Het gaat om het stimuleren van vestiging en uitbreiding van bedrijven in een bepaalde regio en dat kost hoe dan ook geld. Hoogstens kan men van een planmatige aanpak een doelmatiger aanwending van financiële middelen verwachten.

5.3.3. Coördinatie van de financiering

Coördinatie van wetgeving en planning brengt automatisch ook een betere coördinatie van de financiering mee. Met name sectorcoördinatiewetten met de daarin geregelde vormen van (multi)sectorplanning hebben deze uitwerking, doordat zij het beleid op een breed terrein coördineren met inbegrip van de financiële regelingen. Toch lijkt het goed nog even afzonderlijk bij dit onderwerp stil te staan, omdat juist de horizontale en verticale beleidscoördinatie op het gebied van de financiering in de praktijk in toenemende mate problemen geeft. Een extra moeilijkheid is gelegen in de omstandigheid dat de begroting bij wet wordt vastgesteld en dat de Comptabiliteitswet iedere minister afzonderlijk voor de voorbereiding en uitvoering van zijn begroting verantwoordelijk stelt. Deze wet besteedt nauwelijks aandacht aan de interdepartementale beleidscoördinatie met betrekking tot de financiering. In feite kent zij slechts één coördinerend bevoegd persoon, namelijk de minister van Financiën, wiens bemoeienis echter in de praktijk steeds meer louter financieel en niet beleidsinhoudelijk van aard is. In het derde rapport van de CHR zijn op blz. 197 e.v. een vijftal horizontale begrotingsconstructies genoemd, waarvan twee niet in de Comptabiliteitswet zijn voorzien (overzicht- en budgetconstructie) en de overige niet specifiek met het oog op interdepartementale beleidscoördinatie (fonds-, verreken- en overdrachtsconstructie).

Bezien wij thans de verschillende deelgebieden nog eens afzonderlijk op deze horizontale coördinatie-aspecten. De verticale zullen meer speciaal in de volgende paragraaf aan bod komen, wanneer het gaat om de decentralisatie van de financiering.

a. Coördinatie op ruimtelijk gebied

Problemen zijn er hier vooral wat betreft de financiering van grote multi-sectorale projecten. Bekende voorbeelden zijn de stadsvernieuwing, de groeikernen en het natuur- en landschapsbeheer. In mindere mate geldt dit ook voor de financiële coördinatie van de landinrichting.

Voor de stadsvernieuwing is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening coördinerend bewindspersoon. Hij wordt daarbij ondersteund door een interdepartementale coördinatiecommissie stadsvernieuwing (CCSV), speciaal ook met het oog op de toedeling van gelden aan gemeenten. Deze zal in de toekomst via gemeentelijke en provinciale stadsvernieuwingsfondsen lopen, waarbij voor de steunverlening aan bedrijven aparte fondsen worden opgericht. De vraag is of ook niet op rijksniveau een stadsvernieuwingsfonds op haar plaats zou zijn, gevoed uit de begrotingen van de betrokken departementen en beheerd door of namens de bewindslieden onder voorzitterschap van de coördinerend bewindsmans (326). Hier zou dan een meerjarenplan voor de stadsvernieuwing als bepleit door de RARO (327) bijhoren.

Voor het groei-kernen- en groei-stedenbeleid ligt er een soortgelijke problematiek. Ook hier is de minister van VRO met de coördinatie belast en bestaat er een interdepartementale commissie groei-kernen en groei-steden (ICOG) voor de coördinatie van het financiële instrumentarium. Ook heeft de RARO in zijn Advies over de Verstedelijkingsnota (328) instelling van een stadsinrichtingsbudget of -fonds bepleit als onderdeel van een stadsinrichtingswet. De verdere coördinatie zou via uitvoeringsprogramma's per groei-kern of groei-stad moeten geschieden.

Voor het natuur- en landschapsbeheer bestaat er in de eigenlijke zin geen coördinerend bewindspersoon. De minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, hoewel formeel met de coördinatie van het milieubeleid belast, staat er praktisch te ver vanaf om ook dit multisectorbeleid te coördineren. Eerder nog zou de minister van Landbouw en Visserij hiervoor in aanmerking komen, nu onder hem de Dienst van Staatsbosbeheer ressorteert, die tezamen met de Directie Natuurbehoud en Openluchtrecreatie van CRM met de uitvoering is belast (329). Reeds nu is eerstgenoemd ministerie nagenoeg volledig met bos-, landschaps- en faunabeheer belast en behoeft er nog slechts het natuurbeheer in engere zin aan te worden toegevoegd, wat de coördinatie van het geheel betreft. In ieder geval geniet dit beheer bij CRM geen financiële prioriteit, hetgeen voor de natuurbeschermingsorganisaties zelfs reden was zich tijdelijk uit het overleg inzake de uitvoering van de Relatienota landbouw/natuurbehoud terug te trekken.

Aangezien het hier dezelfde organen betreft, die ook met het beleid ten aanzien van de landinrichting zijn belast (Centrale Cultuurtechnische Commissie, Stichting Beheer Landbouwgronden en plaatselijke ruilverkavelingscommissies), wordt ook dit beleid waarvan de coördinatie wel formeel aan de minister van Landbouw en Visserij is opgedragen (330), door deze eenzijdige reactie getroffen. De financiering van de landinrichting berust overigens op de wet (Ruilverkavelingswet 1954) en zal in de toekomstige Landinrichtingswet nog een hechtere basis krijgen in de vorm van het voorbereidingsschema Landinrichting. Voor het landschapsbeheer wordt thans naar een soortgelijke vorm van meerjarenplanning parallel aan de begroting gestreefd (331).

b. Coördinatie op welzijnsgebied

De coördinatie van de financiering betreft, blijkens de achtergrondstudie van Hoefnagel, voorlopig vooral de samenhang binnen de drie hoofdsectoren van welzijnsbeleid (CRM-sector, gezondheidszorg en onderwijs), hoewel pogingen tot algehele coördinatie worden ondernomen. Uiteraard heeft de Kaderwet specifiek welzijn ook enigszins deze pretentie, maar doordat daar-

bij alles op de kaart van de financiële decentralisatie via Gemeente- en Provinciefonds wordt gezet, lukt het maar ten dele. Weliswaar loopt ook de financiering van het lager onderwijs via het Gemeentefonds, maar dan wel in de vorm van een doeluitkering, waar nauwelijks of geen beleidsvrijheid voor de gemeenten in zit. Ook in de toekomst zit dat er blijkens het ontwerp Wet op het basisonderwijs niet in, nu men bij de onderwijsfinanciering uit dezelfde stelregel, waar ook de Kaderwet op rust, nl. "wie beleid bepaalt, betaalt", juist een centralistische wijze van financiering afleidt.

Ook de gezondheidszorg gaat voorlopig haar eigen weg. Opmerkelijk is, dat daar gestreefd wordt naar een budgetteringssysteem op macro-, meso- en microniveau (resp. rijk, regio en instelling). Gelijktijdig voert CRM bij wijze van overgang naar de Kaderwet eveneens een systeem van programma-financiering c.q. doeluitkering in via de zgn. bijdrageregelingen, die de plaats van de vroegere subsidieregelingen (rechtstreeks aan de instellingen, al dan niet via koppelsubsidies) innemen. Men schijnt zich weinig bewust te zijn, dat de beide laatstgenoemde systemen meer overschakeling tussen beide sectoren impliceren dan de Kaderwet met haar overschakeling op de algemene uitkering zal kunnen bieden (332). Het is praktisch ondenkbaar dat de financiering van de volksgezondheid ooit via Provincie- en Gemeentefonds zou kunnen geschieden. Integendeel, men denkt aan speciale fondsen op nationaal en regionaal niveau, waaruit het geheel wordt gefinancierd.

De onderzoekers menen, dat vele verschillen wel uit de aard van de sectoren zijn te verklaren, maar dat niettemin coördinatie van het geheel moet plaatsvinden. In de achtergrondstudie van Hoefnagel (par. 4.5.) worden daarvoor een drietal wegen aangegeven. In de eerste plaats betreft het hier het beantwoorden van algemene vragen van financiering binnen één referentiekader. Als voorbeelden van zulke algemene vragen worden o.m. genoemd de eigen bijdrage van de consument, de vrijheid die aan producent en consument wordt gelaten, de continuïteit van de financiering, de keuze tussen centralisatie en decentralisatie, en de toepassing van het adagium "wie beleid bepaalt, betaalt". Bij zulke vragen gaat het om coördinatie ten aanzien van hoofdlijnen en beginselen van welzijnsbeleid. In de tweede plaats kunnen allerlei financieringsmethoden worden gestandaardiseerd en van een eenduidige typologie voorzien. Wij hebben dan te maken met een coördinatie ten aanzien van de instrumenten. De derde en meest ver gaande vorm van financiële coördinatie betreft de voorzieningen zelf. Dit is de lijn die de onderwijswetgeving en gedeeltelijk ook de Kaderwet specifiek welzijn volgt, maar die zijn beperking vindt in de daadwerkelijke samenhang van de voorzieningen. Voor de hand liggend is die samenhang slechts, waar het gaat om voorzieningen die naar aard, gebied of tijdsvolgorde direct in elkaar grijpen of onderling verwisselbaar zijn. In dat geval is een gemeenschappelijk financieringsstelsel gewenst.

c. Coördinatie op sociale zekerheidsgebied

Langs twee wegen wordt de financiële coördinatie op het gebied van de sociale zekerheid momenteel nagestreefd. Het betreft allereerst een tweetal voorontwerpen die onlangs zijn verschenen, nl. het voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid van de Staatscommissie Veldkamp en het voorontwerp Organisatiewet sociale zekerheid van het departement van Sociale Zaken zelf. In het ontwerp Financieringswet wordt een model voor codificatie en unificatie van het financieringsstelsel voor de sociale zekerheid geboden, terwijl in het ontwerp Organisatiewet meer beleidsmatige as-

pecten aan de orde komen, zoals de bundeling van fondsen, de eenvormige vaststelling van de premiepercentages en de versterking van het bestuurlijke toezicht via een Sociale Zekerheidsraad. Toch blijft de financiële autonomie van de sociale zekerheidssector nog groot: de minister kan aan de Sociale Zekerheidsraad slechts algemene aanwijzingen geven en de Algemene Rekenkamer mist ten aanzien van de sociale fondsen iedere controlebevoegdheid.

Naast de beide voorontwerpen vallen de pogingen te vermelden om tot een zekere integratie van sociale zekerheidsregelingen te komen, o.m. ten aanzien van kinderbijslag en loonderving.

d. Coördinatie op economisch gebied

Financieel gezien valt er op het economische beleidsgebied enorm veel te coördineren. Dat zal zowel de lezer van het rapport van de subcommissie "Steunverlening individuele bedrijven" uit de Tweede Kamer duidelijk zijn geworden als die van de desbetreffende achtergrondstudie van Fernhout. En daarbij ging het alleen nog maar om regelingen van Economische Zaken en bleven die van Sociale Zaken buiten beschouwing. Vanzelfsprekend behoort ook tussen deze departementen een coördinatie van de verschillende steunverleningsregelingen plaats te vinden. Voor een gericht werkgelegenheidsbeleid is een dergelijke coördinatie eenvoudig een conditio sine qua non. Hoewel steunverlening ad hoc aan individuele bedrijven niet kan worden gemist, dient het zwaartepunt toch, conform de voorstellen van regering en parlement, naar het middenniveau van bedrijfstak en regio te worden verlegd. Zonder een behoorlijk wettelijk kader, zowel in organisatorische als procedurele zin, zal van een dergelijke accentverschuiving echter weinig terecht komen. Met name de afbakening van bedrijfstakken zal dan grote problemen blijven opleveren. Wanneer men de steunverlening op een soort van contractuele bedrijfstakplanning baseert, valt het daarmee nog wel mee, maar zodra men gaat spreken in termen van algemeen-verbindendverklaring, zoals in verschillende partijprogramma's gebeurt, is het opnieuw een probleem. Een wettelijk geregelde bedrijfstakorganisatie is dan onmisbaar.

Wat voor de steunverlening aan bedrijven in het klein geldt, dat geldt voor de koppeling tussen begroting en macro-economische planning in het groot. In hoofdstuk 4 is hierop uitvoerig ingegaan. In een goed opgezet centraal economisch plan kan de begroting een nieuw referentiekader vinden na het wegvallen van het trendmatig begrotingsbeleid uit de zestiger jaren 333).

5.3.4. Decentralisatie van de financiering

Eén van de meest ernstige symptomen van de sluipende centralisatie, zoals die de laatste decennia heeft plaats gehad, is ongetwijfeld gelegen in de verschuiving van algemene naar specifieke uitkeringen aan lagere lichamen. Volgens de pas verschenen Beleidsnota Decentralisatie van rijkstaken 334) is de verhouding tussen beide inkomstencategorieën sinds 1960 verschoven van ongeveer 1:1 naar bijna 1:2. De voornaamste oorzaak van deze verschuiving zal wel liggen in de enorme uitgroei van de verzorgingstaken sindsdien en in het feit dat vooral het Rijk als subsidieverlener, al dan niet in de vorm van koppelsubsidies, is gaan fungeren. In een Overzicht Specifieke Uitkeringen 1980 van de Raad voor de gemeentefinanciën zijn niet minder dan 532 specifieke uitkeringen opgenomen. De meeste daarvan be-

rusten niet op wettelijke, doch slechts op pseudo-wettelijke regelingen en soms zelfs dat niet eens.

Langs drie wegen wordt nu geprobeerd in deze situatie verbetering aan te brengen. Vooreerst tekent zich over een breed front een ontwikkeling af van omzetting van pseudo-wetgeving in gewone wetgeving, waarbij decentralisatie mede de inzet vormt 335). Vooruitlopend daarop worden een aantal subsidieregelingen alvast gebundeld tot zgn. bijdrageregelingen die een brede doeluitkering impliceren of een soort programmafinanciering, zodanig dat reeds een forse stap in de richting van decentralisatie wordt gezet 336). En tenslotte is daar dan het streven om een zo groot mogelijk aantal specifieke uitkeringen over te hevelen naar het Gemeente- of Provinciefonds. Tot nu toe is de Ontwerp Kaderwet specifiek welzijn hiervan het duidelijkste voorbeeld.

Wij zullen deze ontwikkelingen op de verschillende hoofdbeleidsterreinen nu nog kort de revue laten passeren, daarbij voorzover nodig ook aandacht schenkend aan de in par. 4.2.3. onderscheiden algemene financieringsmethoden met het oog op decentralisatie, nl. projectfinanciering, programmafinanciering, doeluitkeringen, beleidsgerichte verfijningen en algemene uitkering zonder meer. Wel wijzen wij er op, dat de invalshoek hierbij primair de financiële is en niet de functionele naar taakverdeling tussen de bestuurslagen, omdat dit in het kader van deze studie te ver zou voeren; men zie daarover de achtergrondstudies over territoriale decentralisatie en zelfstandige bestuursorganen van drs. R. de Groot, drs. R.M. van Genderen en mr. C.M. van den Hoff.

a. Decentralisatie op ruimtelijk gebied

De voornaamste onevenwichtigheid welke er op dit terrein met betrekking tot de decentralisatie bestaat, betreft de omstandigheid dat de ruimtelijke ordening wèl ver gaand is gedecentraliseerd, maar dat dit veel minder het geval is met ruimtelijke inrichting en ruimtelijk beheer, terwijl ingeval van decentralisatie van deze verzorgingstaken daarbij dikwijls ook nog andere openbare lichamen zijn betrokken. Zo is de waterstaatstaak vanouds weliswaar minstens zo zeer gedecentraliseerd als die van de ruimtelijke ordening, maar op een andere manier, nl. langs de lijn provincie - waterschap en niet zozeer provincie - gemeente. Deze lijn heeft zich uiteraard ook voortgezet ten aanzien van het deel van de milieuhygiëne, dat betrekking heeft op het waterkwaliteitsbeheer. Overigens bestaat voor de hele sector milieuhygiëne de neiging het zwaartepunt van de gemeente (Hinderwet) te verleggen naar de provincie (waterverontreiniging, luchtverontreiniging, afvalstoffen, bodembescherming); alleen de Wet geluidhinder houdt de balans ongeveer in evenwicht.

Het enige sectorale gebied dat qua decentralisatie enigermate parallel loopt met de ruimtelijke ordening is - begrijpelijkerwijs, omdat zij samen zijn opgegroeid - de volkshuisvesting. Zowel de Woningwet als de Woonruimtetwet kennen dan ook de meest beslissende juridische bevoegdheden, resp. bouw- en woonvergunning en aanschrijvings- en vorderingsbevoegdheid, toe aan de gemeente. Het enige wat er aan ontbrak, was het geld, zowel voor grond- als bouwbeleid. Weliswaar was de financiering van de volkshuisvesting ook goeddeels in de Woningwet geregeld, maar wel in een zeer centralistische zin, zodat ieder project (bouwplan) ingeval van subsidiëring (woningwet- en premiewoningen) een goedkeuring van rijkswege (H.I.D. Volkshuisvesting) behoeft, vaak aan de hand van zeer gedetailleerde regels (Wenken en Voorschrif-

ten). In principe is nu ook tot financiële decentralisatie van de volkshuisvesting besloten en wel op basis van gemeentelijke en evt. ook provinciale volkshuisvestingsplannen 337), waardoor het huidige stelsel van projectfinanciering zou worden vervangen door een systeem van programmafinanciering.

Ten aanzien van de stadsvernieuwing, die als vorm van multisectorbeleid ook dicht tegen de ruimtelijke ordening aan ligt, wordt nog een stap verder gegaan. In het gewijzigd Ontwerp Wet op de stads- en dorpsvernieuwing wordt overgeschakeld op een stelsel van doeluitkeringen via gemeentelijke en provinciale stadsvernieuwingsfondsen. Overigens met afzonderlijke fondsen voor resp. grondkosten en steunverlening aan bedrijven, maar blijkens de Decentralisatienota, blz. 71, wordt momenteel de mogelijkheid onderzocht om ook de bijdrageregelingen voor verkeer en vervoer, milieuhinder, riolering, monumentenzorg, welzijn en woningverbetering hierin te betrekken. Daarbij zou alleen de nieuwbouwfinanciering blijkbaar nog onder het gewone regiem blijven, maar niettemin begint het licht te dagen. Met de Kaderregeling steunverlening stadsvernieuwing 1980 loopt niemand minder dan het Ministerie van Economische Zaken zelfs al op deze wettelijke decentralisatie via stadsvernieuwingsfondsen vooruit.

Ook andere departementen willen op hun gebied niet achterblijven. Zo heeft Verkeer en Waterstaat een planningswet verkeer en vervoer in voorbereiding met een sterk gedecentraliseerd plansysteem, waarop via een aanpassing van de reeds genoemde bijdrageregelingen (noot 336) wordt vooruitgelopen. Voorts wil men het beheer van niet-hoofdwegen, -vaarwegen en -havens decentraliseren, voorzover nu nog in beheer zijnde bij het Rijk (Decentralisatienota, blz. 53 e.v. en 66 e.v.) Het Ministerie van Landbouw en Visserij draagt in het Ontwerp-Landinrichtingswet de belangrijkste planningsbevoegdheden aan de provincie op en maakt financiële decentralisatie naar gemeenten en waterschappen mogelijk door de uitvoering van bepaalde werken afhankelijk te stellen van hun bijdrage 338). Ook in een toekomstige Beheerswet landbouwgronden en een nieuwe Boswet zullen belangrijke planningsbevoegdheden naar de provincie gaan. Nauw hangen hiermee samen de bevoegdheden inzake natuurbehoud en openluchtrecreatie van CRM, waarvan de Decentralisatienota op blz. 58 e.v. zegt, dat zij eventueel voor decentralisatie, vooral naar de provincie, in aanmerking komen. Voor de toepassing van Natuurbeschermingswet, Beschikking natuurbijdragen en Beschikking onderhoudsovereenkomsten ligt dit zonder meer voor de hand, evenals voor het beleid ten aanzien van landschapsparken en recreatieschappen. Voor de monumentenzorg wordt eveneens overbrenging van beleidsbepaling en -financiering naar één bestuursniveau overwogen 339).

b. Decentralisatie op welzijnsgebied

Ook hier is het proces van decentralisatie praktisch over de hele linie in gang, zodat de scepsis die door velen ten aanzien van dit proces in het algemeen getoond wordt, niet geheel opgaat. Ten aanzien van het CRM-welzijn dreigt de Kaderwet specifiek welzijn zelfs zo ver te gaan met de financiële en bestuurlijke decentralisatie, dat aan het departement zelf dienaangaande spanningen zijn ontstaan. Van een nationaal welzijnsbeleid zou weinig overblijven, tenzij men de gedachte van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst en de achtergrondstudies volgt om daarin via een systeem van sociaal-culturele facetplanning te voorzien. De Kaderwet veronderstelt overheveling van de financiering van rijkswege naar Gemeente- en Provinciefonds, een stap die aanmerkelijk verder gaat dan die welke door de huidige rijksbijdrageregelingen wordt gerealiseerd. Daarmee wordt immers de band tussen rijksfinancie-

ring en planning geheel losgelaten en blijft alleen de financiering van de instellingen aan de planning gekoppeld. Ook het bibliotheekwerk zal op den duur alsnog onder de Kaderwet worden gebracht (Decentralisatienota, blz. 41).

Met deze verst gaande vorm van financiële decentralisatie wordt tegelijk een dam opgeworpen tegen gelijkschakeling van de niet-CRM sectoren van het welzijnsbeleid. Volksgezondheid moge zich wat planningsstructuur betreft op lange termijn aan het systeem van de Kaderwet hebben geconformeerd, van een financiële gelijkschakeling zal beslist geen sprake kunnen zijn, waar te dien aanzien Ziekenfondswet en Algemene wet bijzondere ziektekosten met hun functionele decentralisatievormen het beeld blijven bepalen. Het voorgestelde budgetteringssysteem op macro-, meso- en microniveau heeft dan ook niet hetzelfde effect, doch berust als gezegd op eigen fondsvorming op nationaal en regionaal niveau.

Onderwijs en wetenschappen ontsnappen al evenzeer aan de decentralisatie-greep van de Kaderwet. Het wetenschapsbeleid is per definitie een rijksbeleid en onderwijs, zij het in iets mindere mate, ook. Toch heeft laatstgenoemde sector zich niet aan een decentralisatie-onderzoek van RTD en RU-Groningen kunnen ontworstelen, waarbij overigens slechts zes bijzondere terreinen (werkende jongeren, volwassenen, spreiding en huisvesting voortgezet onderwijs, bijzondere middelen basisonderwijs en schoolbegeleiding) aan de orde waren. Ook wordt de afstemming tussen de planprocedures van de wetsontwerpen Basisonderwijs en Kaderwet nader bekeken (Decentralisatienota, blz. 52). Van regeringswege werd echter al afwijzend gereageerd op het voorstel van de Raad voor de gemeentefinanciën om althans een gedeelte van de kosten van lager onderwijs via de algemene uitkering van het Gemeentefonds te laten lopen (blz. 43). Een genormeerde doeluitkering is alles wat, gezien de centrale beleidsverantwoordelijkheid van de regering voor deze basisvoorziening, mogelijk is. Zelfs de volwasseneneducatie zal maar gedeeltelijk onder de Kaderwet komen te vallen (blz. 53). Ook Justitie stelt zich met het jeugdwelzijnsbeleid behoedzaam op wat decentralisatie aangaat (blz. 47 en 61).

Deze verschillen zijn begrijpelijk. Men kan niet alle welzijnsgevallen over één decentralisatie-kam scheren. Niemand denkt er in ernst aan gezondheids- en onderwijsinstellingen in hun voortbestaan afhankelijk te stellen van jaarlijkse begrotingen en subsidiebeschikkingen van lagere lichamen, daargelaten of dit stelsel voor andere welzijnsinstellingen wel werkbaar zal blijken. Niettemin zullen ook in financieel opzicht mogelijkheden van onderlinge afstemming tussen de verschillende sectoren moeten worden gevonden.

c. Decentralisatie op sociale zekerheidsgebied

Van decentralisatie is op dit gebied ruimschoots sprake, maar niet in territoriale zin. Tot nu toe staat functionele decentralisatie hier hoog in het vaandel, zowel wat uitvoerende als toezichthoudende organen betreft (bedrijfsverenigingen, raden van arbeid, Sociale Verzekeringsbank en -raad, ziekenfondsen en Ziekenfondsraad). Ook de nieuw voorgestelde Sociale Zekerheidsraad zal weer een zelfstandig bestuursorgaan op rijksniveau zijn. Weliswaar treedt er bij de eveneens in het vooruitzicht gestelde regionale uitvoeringsorganen een zekere verschuiving op van bedrijfstaksgewijze decentralisatie naar een geografische decentralisatie van de gevalsbehandeling, maar dit blijft toch een decentralisatie in de functionele sfeer. De regionalisatie van de sociale zekerheid hangt overigens samen met die van het "aanliggende" beleid ten aanzien van arbeidsvoorziening, arbeidsomstandigheden, bedrijfsgezondheidszorg en -welzijn (Decentralisatienota, blz. 64 e.v.).

d. Decentralisatie op economisch gebied

Ook hier is tot nu toe functionele decentralisatie, enerzijds naar p.b.o.-lichamen, anderzijds naar zelfstandige bestuursorganen troef. Althans wat het sectorstructuurbeleid betreft, want het conjunctuurbeleid en ook het algemene structuurbeleid lenen zich uit de aard der zaak niet voor decentralisatie. Ook waar de p.b.o. geslaagd is, nl. in de landbouw en in mindere mate ook de middenstand, worden toch zelfstandige bestuursorganen aangewend. Als voorbeelden kunnen, voor wat de landbouw betreft, worden genoemd de Centrale Cultuurtechnische Commissie, de Stichting Beheer Landbouwgronden, het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw en het Borgstellingsfonds voor de Landbouw. Al deze organen worden bemand door rijksambtenaren enerzijds en vertegenwoordigers van belangenorganisaties anderzijds. Het departement van Economische Zaken heeft blijkens de achtergrondstudie van Fernhout (par. 3.4.2.) nog altijd moeite met toekennen van beslissende bevoegdheden aan dergelijke samenwerkingsorganen met het georganiseerde bedrijfsleven. De mislukking van de Nehem is er gedeeltelijk aan te wijten. Daarentegen zou een met adviserende en uitvoerende bevoegdheden uitgeruste Raad voor de industriepolitiek als onderdeel van de Sociaal-Economische Raad, zoals voorgesteld door de voorzitter van die raad 340), geheel passen in het bestek van een dergelijke samenwerking.

Ook wat territoriale decentralisatie betreft heeft het Ministerie van Economische Zaken het niet gemakkelijk. Met name wat het regionaal-economisch beleid aangaat, want voor het locaal-economisch beleid blijkt de zaak geheel anders te liggen. Vanouds hebben de gemeenten via de ruimtelijke ordening en de gronduitgifte belangrijke invloed op de vestiging en uitbreiding van bedrijven. De uit 1961 daterende richtlijnen voor het provinciaal toezicht om concurrentievervalsing te voorkomen worden thans opnieuw bekeken (Decentralisatienota, blz. 51). Wij zagen ook reeds, dat het ministerie met de Kaderregeling steun bedrijven stadsvernieuwing 1980 zelfs al met de decentralisatie voorop is gaan lopen door de steunverlening via een gemeentelijk stadsvernieuwingsfonds bedrijven geheel in handen te stellen van de gemeenten die onder de Interim Saldo Regeling vallen. Weliswaar gaat het daarbij om kleinere bedrijven, maar niettemin is het verschil in benadering opvallend.

Waarom nu ten aanzien van het regionaal-economisch beleid niet te werken met een provinciaal steunverleningsfonds bedrijven, zodat de provincies bij het ontwikkelingen van regionaal-economische plannen eveneens financiële armslag zouden verkrijgen. Men kan hier ook denken aan een doeluitkering voor infrastructurele maatregelen en een systeem voor programmafinanciering voor de rest. De aarzeling houdt wel degelijk verband met de vrees voor concurrentieverstoring tussen regio's, ook in Europees verband 341). Toch ligt het daaraan niet alleen. Provincies missen namelijk, anders dan gemeenten, niet alleen de beschikking over geld, maar ook over grond. Voor de aanleg van industrieterreinen zijn zij van de gemeente afhankelijk. In zijn recente Advies over de reorganisatie van het binnenlands bestuur wijst de RARO er op, dat ook in dit opzicht aanvullende bevoegdheden nodig zouden zijn. Waar ook de Tweede Kamer zich destijds 342) voor financiële decentralisatie heeft uitgesproken, zal de regering via de Nota over het regionaal-economisch beleid voor de jaren 1981 t/m 1985 zich althans over een dergelijke decentralisatie met betrekking tot Investeringspremierregeling, infrastructuurbijdragen en industrieterreinen uitspreken 343).

5.3.5. Aanbevelingen inzake de financiering

De aanbevelingen van de onderzoekers inzake de financiering liggen uiteraard in het voorgaande goeddeels besloten. De zeer uiteenlopende financieringssystemen welke voor de deelgebieden bestaan, maken overigens wel, dat ook deze aanbevelingen iets verscheidener van aard zijn dan bij wetgeving en planning het geval was. Niettemin zijn er enige algemene lijnen te trekken. Ten eerste, dat de financiering zoveel mogelijk op wettelijke regelingen en plannen behoort te rusten. De op diverse gebieden in gang zijnde omzetting van pseudo-wetgeving in echte beleidswetgeving dient dan ook met kracht te worden bevorderd. Een tweetal andere algemene lijnen hangen met de eerste nauw samen, nl. de coördinatie en de decentralisatie van de financiering. Weliswaar blijkt uit de jongste ontwikkelingen, vooruitlopend op de in de maak zijnde kaderwetgeving, dat beide doeleinden ook in het bestek van een nieuw soort pseudo-wetgeving, de zgn. bijdrage- of kaderregelingen, kunnen worden nagestreefd, doch deze blijven in hun werksfeer toch in hoofdzaak tot één departement beperkt. Een te ver gaande decentralisatie op het ene gebied kan overigens de coördinatie op het andere bemoeilijken.

a. Aanbevelingen op ruimtelijk gebied

In het eerder bepleite wetgevingsprogramma voor dit beleidsgebied zou de systematische koppeling van de financiering aan wetgeving en planning volledig begrepen zijn. Dit betekent dus verdere afbraak van de pseudo-wetgeving die in een experimentele fase van inrichting en beheer zijn nut ruimschoots heeft bewezen, maar op den duur toch geen goede beleidsgrondslag vormt. De stelselmatige opbouw van de beheerswetgeving landelijk gebied, die langzamerhand aanstaande is, en ook allerlei andere kaderwetgeving, zoals die betreffende verkeer en vervoer, bieden hiertoe goede mogelijkheden. Hetzelfde geldt voor de koppeling aan de planning, die daarmee hand in hand gaat en met name op de sectorplanning betrekking heeft. Zo'n koppeling is zowel in het indicatieve als in het operationele stadium nodig. Voor het eerste stadium is de voortschrijdende meerjarenplanning in de sectoren, parallel aan begroting en meerjarenramingen, van belang. Het tweede stadium is uiteraard beslissender: de inrichtings- en beheersplannen kunnen het geen moment buiten financiering stellen. Daarom zal het tussenstation van de operationele gebiedsaanwijzing niet alleen voor de coördinatie met de ruimtelijke ordening, maar ook voor die met de financiering veelal onmisbaar zijn.

Meer speciaal wordt coördinatie ten aanzien van de financiering bepleit tussen de departementen voor multisectorprojecten als stadsvernieuwing, groeikernen en groeisteden, natuur- en landschapsbeheer en landinrichting. De beide eerstgenoemde zijn daarbij zo omvangrijk, ook wat het aantal betrokken departementen betreft, dat de instelling van speciale fondsen ook op rijksniveau in overweging wordt gegeven. Voor natuur- en landschapsbeheer en landinrichting kan met een betere departementale indeling of op zijn minst interdepartementale planningsvorm worden volstaan.

De verticale coördinatieproblematiek tussen de bestuurslagen zal met betrekking tot de financiering, behalve door complementaire bestuursvormen als de operationele gebiedsaanwijzing, via decentralisatie moeten worden opgelost. Deze kan niet op elk gebied van inrichting en beheer even ver gaan. Het verst uiteraard bij volkshuisvesting en stadsvernieuwing, zoals nu ook al in het voornemen ligt, omdat planning en uitvoering ervan

grotendeels bij de gemeente thuishoren en ook hier de stelling "wie beleid bepaalt, betaalt" behoort op te gaan. Uit diezelfde stelling vloeit óók voort, dat men bij de landinrichting bepaald minder ver kan gaan. Vooreerst, omdat deze mede een instrument is van agrarisch structuurbeleid, een beleid dat zich alleen voor functionele decentralisatie leent. En voorts, omdat de landinrichting meerdere gemeenten pleegt te omvatten en dus typisch bovengemeentelijk inrichtingsbeleid behelst. Naar de mate echter natuurbehoud, openlucht recreatie en infrastructuur meer worden gedecentraliseerd ook naar de gemeenten toe, zullen deze in landinrichtingsverband eveneens actiever kunnen meespelen. Reeds nu houdt het Ontwerp Landinrichtingswet een stuk financiële decentralisatie in, doordat een deel van de financiering van deze taken aan gemeenten c.q. waterschappen zal worden overgelaten. Ook bij deze deelbelangen zal het zwaartepunt van de decentralisatie van rijkstaken echter wel bij de provincie blijven liggen, zoals ook met betrekking tot de milieuhygiëne en de waterstaat het geval is. Denkbaar is zelfs dat de provincie de desbetreffende gelden op den duur gaat verdelen, zoals nu reeds bij de Wet Uitkeringen Wegen het geval is.

b. Aanbevelingen op welzijnsgebied

Ook hier staat de gewenste koppeling van de financiering aan wetgeving en planning duidelijk als doelstelling voorop. Vervanging van pseudo-wetgeving door kaderwetgeving is vooral ten aanzien van het CRM-beleid aan de orde, daar de financiering van volksgezondheid en onderwijs voor een groot deel al eerder wettelijk was geregeld. Op beide laatstgenoemde gebieden ligt bij de nieuwe wetgeving het accent vooral op het planmatig onderbouwen van het beleid, ook met betrekking tot de financiering. Bij de Kaderwet specifiek welzijn gebeurt dit ook, maar dan ten aanzien van tot nu toe niet wettelijk geregeld subsidiebeleid. Wel valt te wijzen op het grote verschil in rechtszekerheid dat voor de welzijnsinstellingen ondanks de wettelijke regeling en planning blijft bestaan tussen volksgezondheid en onderwijs enerzijds en CRM-welzijn anderzijds. Op beide eerstgenoemde gebieden is de financiering meer volgend ten aanzien van de activiteiten in het veld (bij volksgezondheid trouwens nog meer dan bij onderwijs) en is zij na erkenning of opname van de instelling in het plan ook veel continuër van karakter. De CRM-instellingen moeten het straks hebben van een financiering op jaarbasis, al zullen bestuurspraktijk en AROB-beroep wel voor enige continuïteit zorgen. Aan te bevelen valt te onderzoeken of dit verschil niet te groot is en of laatstgenoemde financieringsvorm bovendien praktisch wel hanteerbaar is.

Coördinatie van de financiering dient volgens de onderzoekers niet alleen plaats te vinden binnen de voornaamste welzijnssectoren, maar ook over het geheel van het welzijnsbeleid. De Ontwerp Kaderwet specifiek welzijn bemoeilijkt deze coördinatie eerder dan dat zij haar bevordert en wel enerzijds door het evengenoemde verschil in financieringssysteem en anderzijds door de ver gaande mate van financiële decentralisatie. Niettemin bevelen de onderzoekers aan langs drie wegen naar coördinatie van het geheel te streven, nl. ten aanzien van a. hoofdlijnen en beginselen, b. de instrumenten als zodanig en c. de voorzieningen. Wat de hoofdlijnen en beginselen van de financiering betreft worden in de studie van Hoefnagel par. 4.5. een aantal belangrijke algemene vragen gesteld, o.m. betreffende de bijdrage van de consument, de vrijheid van de producent, de continuïteit van de financiering, de decentralisatie en de toepassing van het beginsel "wie beleid bepaalt, betaalt". Wat de financiële instrumenten betreft moet naar

standaardisering worden gestreefd en deze zal bij nauw samenhangende voorzieningen niet alleen tot één plan, maar ook tot één financieringsstelsel moeten leiden.

Daarmee tekenen zich tegelijk de belemmeringen voor coördinatie af, die gelegen zijn in een verschillende mate of wijze van decentralisatie: CRM-beleid dat ook financieel volledig wordt gedecentraliseerd naar gemeente en provincie toe; volksgezondheidsbeleid waarvan de financiële decentralisatie niet verder gaat dan de regio en dan nog meer in functionele dan in territoriale zin; onderwijs dat hoogstens een genormeerde doeluitkering aan gemeenten zal kennen voor het basisonderwijs en voor enkele speciale onderwijsvormen. Men moet niet trachten deze verschillen te verdoezelen of uit te wissen. Zij vloeien goeddeels uit de verschillende aard van de beleidssectoren voort. Maar wel zullen - vooral door middel van facetplanning - de feitelijke en gewenste samenhangen tussen voorzieningen uit de ene en de andere sector moeten worden aangegeven, die groot genoeg zijn om tot één plan en één financieringsstelsel te leiden, bijv. als het gaat om stadsvernieuwings- en andere achterstandgebieden. In zo'n geval moeten de decentralisatieverschillen a.h.w. ad hoc kunnen worden doorbroken.

c. Aanbevelingen op sociale zekerheidsgebied

Bij de sociale zekerheid is een aanbeveling omtrent omzetting van pseudo-wetgeving in gewone niet op haar plaats. Per definitie hebben wij hier met gewone wetgeving te maken. Zelfs is de koppeling aan de wetgeving hier zo sterk, dat van een volledig wettelijk financieringsautomatisme sprake is. Planning moet hier juist dienen niet om deze koppeling te versterken, maar veeleer om haar af te zwakken, teneinde de kosten bij een teruglopende economie in de hand te kunnen houden. Behalve via het voorgestelde systeem van macro-economische planning kan dit ook via een systeem van meerjarenplanning speciaal voor de sociale zekerheidssector gebeuren. Een dergelijk systeem wordt dan ook bepleit.

De coördinatie van de sociale zekerheid is een zaak die vanouds de aandacht van de wetgever heeft. Eerst al in 1952/53 met resp. de Organisatiewet en de Coördinatiewet sociale zekerheid. Thans met een tweetal voorontwerpen, resp. de financiering en de organisatie van de sociale zekerheid in het algemeen betreffende, terwijl ook naar integratie van sociale verzekeringen, o.m. betreffende kinderbijslag en werkloosheid, wordt gestreefd. Behalve voortzetting van deze inspanningen bepleiten de onderzoekers een betere afstemming ervan ten opzichte van elkaar. Bovendien blijft de financiële autonomie van de sociale zekerheidssector in al deze voorstellen naar hun oordeel te groot. Toezicht van de Algemene Rekenkamer op de sociale fondsen en een bijbehorende bevoegdheid van de minister van Sociale Zaken om ook bijzondere aanwijzingen te kunnen geven is noodzakelijk.

Decentralisatie van de sociale zekerheid is een zaak die van begin af aan centraal staat, maar dan wel in functionele zin. Althans, voorzover het om de sociale verzekeringen gaat, die nu eenmaal per definitie landelijk functioneren, ook al kunnen zij regionaal worden uitgevoerd. Ook de in het verschieft liggende regionale uitvoeringsorganen zijn geen eigenlijke vorm van territoriale decentralisatie. Alleen de Algemene Bijstandswet (RWW) en de Wet Werkloosheidsvoorziening kennen als aanvullende regelingen laatstgenoemd principe, waar de gemeentelijke sociale diensten met de uitvoering ervan zijn belast. Overigens zal bij de voorgenomen integratie van deze regelingen met de Werkloosheidswet het probleem van territoriale versus

functionele decentralisatie (bedrijfsverenigingen) in volle omvang naar voren komen. Waarschijnlijk zal dan het pleit ten gunste van laatstgenoemde decentralisatievorm worden beslist, tenzij het accent naar een meer algemene werkloosheidsvoorziening zou verschuiven.

d. Aanbevelingen op economisch gebied

Voor het economische beleidsterrein stemt het algemene beeld ten aanzien van de financiering weer meer overeen met het ruimtelijk en welzijnsbeleid, nl. enerzijds financieringswetgeving (WIR), anderzijds pseudo-wetgeving. Dit laatste zelfs nog in een zo verwarrende overvloed, dat met betrekking tot de steunverlening aan individuele bedrijven van een chaos moet worden gesproken. Koppeling van de financiering aan wetgeving en planning dient hier dan ook met grote klem te worden aanbevolen. Overigens geldt dit niet alleen voor het sectorstructuurbeleid en het regionaal-economisch beleid, maar minstens zozeer voor het conjunctuurbeleid en het algemene structuurbeleid. Voor dit geheel wordt een economische beleidskaderwet aanbevolen, die de macro-economische, de regionaal-economische en de bedrijfstaksgewijze planning zou regelen.

Wat de coördinatie van de economische financiering betreft, dient allereerst de macro-economische planning te worden gekoppeld aan begroting en meerjarenramingen, zodat deze een nieuw referentiekader krijgen. Verder zouden de steunverleningsregelingen conform het voorstel van de betreffende subcommissie uit de Tweede Kamer zoveel mogelijk moeten worden ineengeschoven tot sectorgewijze kaderregelingen, welke worden gebaseerd op wettelijk geregelde sectorstructuurplannen. In de gedachtengang van de onderzoekers kunnen laatstgenoemde plannen het beste bij overeenkomst tussen sociale partners en overheid worden gesloten. Op de noodzaak van een wettelijke regeling met het oog op de afbakening van de sectoren in verband met eventuele algemeen-verbindendverklaring werd in par. 5.3.3. onder d al gewezen. Tenslotte behoort de regionaal-economische planning een zaak te zijn van complementair bestuur tussen Rijk en provincie, waarbij de hoofdlijnen door het Rijk en de uitwerking door de provincie worden vastgesteld.

Decentralisatie van het economisch beleid is alleen denkbaar bij het sectorstructuurbeleid en het regionaal-economisch beleid, niet bij het conjunctuurbeleid en het algemene structuurbeleid. Bij sectorstructuurbeleid gaat het daarbij om functionele decentralisatie naar de bedrijfstak toe (bijv. bedrijfstakraden) of naar zelfstandige bestuursorganen als samenwerkingsverbanden tussen rijksoverheid en sociale partners. De gedachte van De Pous om een raad voor industriepolitiek bij de SER onder te brengen past hierbij in de zin van landelijke overkoepeling. Evenals het lokaal-economische beleid dient ook het regionaal-economische in financiële zin te worden gedecentraliseerd, hetzij in de vorm van een provinciaal steunverleningsfonds, hetzij in een vorm van programmafinanciering of doeluitkering.

6. Slotbeschouwing

6.1. Inleiding

In deze slotbeschouwing wordt allereerst getracht een samenvattend overzicht te geven van de ontwikkelingen in wetgeving, planning en financiering, zoals die in het algemeen deel en in de bijzondere delen over ruimtelijk beleid, economisch beleid, sociale zekerheid en welzijnsbeleid naar voren komen. Het kan uiteraard niet de bedoeling zijn een complete samenvatting te geven, temeer nu in het vorige hoofdstuk al een vergelijkend overzicht over de bijzondere delen is opgenomen en elk van die delen afzonderlijk ook met een slotbeschouwing eindigt. Veeleer gaat het om het trekken van enkele algemene lijnen die de ontwikkelingen in hun geheel enigszins markeren.

In paragraaf 6.3. worden de samenhangen tussen de instrumenten wetgeving, planning en financiering tot uitdrukking gebracht op een wijze die ook al in par. 6.9.1. van het derde rapport van de CHR is beproefd. Men kan deze paragraaf als een uitwerking daarvan beschouwen.

Paragraaf 6.4. tenslotte behelst de belangrijkste algemene conclusies en aanbevelingen die men uiteraard in direct verband moet zien met die welke meer gespecificeerd in de voorgaande hoofdstukken en de bijzondere delen voorkomen.

6.2. Samenvattend overzicht

6.2.1. Ontwikkelingen in de wetgeving

De ontwikkelingen welke in de voorgaande hoofdstukken en in de bijzondere deelstudies van Fernhout, Hoefnagel en Noordanus met betrekking tot het verschijnsel wetgeving zijn geconstateerd, mogen over het geheel genomen bepaald spectaculair worden genoemd. Ook voor degenen onder ons, die zich al eerder bij het schrijven van een boek over Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat met deze ontwikkelingen in meer algemene zin hadden bezig gehouden (344), was het bepaald een verrassing te zien, hoe ongeveer gelijktijdig allerlei ontwikkelingen zijn gestart, schijnbaar onafhankelijk van elkaar, die een duidelijke congruentie te zien geven, zowel in de rechtswetenschap als in de wetgevingspraktijk.

Wat de rechtswetenschap betreft, is de belangstelling voor de wetgeving als bron van rechtsvorming niet alleen, maar ook als beleidskader en beleidsinstrument vooral sinds het begin van de jaren '70 a.h.w. hand over

hand toegenomen. In het bijzonder spreken wij hier over de administratieve wetgeving die, anders dan de civiele en de strafwetgeving, niet is gecodificeerd en daardoor voor algemeen georiënteerde juristen en andere belangstellenden veel minder gemakkelijk grijpbaar is, waar iedere systematiek daaraan ontbreekt. Decennia lang bleef de belangstelling dan ook beperkt tot de staatsrechtelijke aspecten en de meer algemene administratiefrechtelijke kenmerken van de beschikking als voornaamste rechtshandeling van de overheid. Voor de rest liet men het over aan op onderdelen gespecialiseerde wetgevings-, bestuurs- en rechtspraakjuristen die weliswaar indrukwekkende prestaties hebben geleverd, óók op het wetenschappelijke vlak, maar toch geen overzicht hadden of konden bieden van wat er op het immense terrein van de administratieve wetgeving als geheel gaande was.

De enige uitgave die deze ontwikkeling in hoofdlijnen bijhield, was de bekende Schuurman en Jordens-editie die alsmaar groeide, maar dan wel in bonte, volstrekt systeemloze volgorde, hetgeen ook niet anders kon, gezien het willekeurige verloop van het wetgevingsproces. Zelfs de voortreffelijke uitgave van het Nederlands Bestuursrecht 345) raakte in 1962 het spoor volkomen bijster door alles wat niet behoorde tot het Algemeen Deel en het economische en sociale bestuursrecht, maar weer te stoppen in de algemene verzamelpot Binnenlands bestuur, tot zelfs het ruimtelijke bestuursrecht toe, dat voor het gemak bij de verzekering van orde, rust en veiligheid werd ingedeeld. Eerst thans is men bezig deze serie opnieuw te bewerken en nu volgens de ook in de onderhavige studie gevolgde facetbenadering, waarbij naast het algemene bestuursrecht worden onderscheiden bijzondere delen over openbare orde en veiligheid, ruimtelijk, economisch, sociaal, cultureel, medisch en fiscaal bestuursrecht 346).

Meer specifiek met betrekking tot organisatie en coördinatie van de administratieve wetgeving is de wetenschappelijke belangstelling op gang gekomen in het begin van de zeventiger jaren, toen inmiddels al 25 jaar aan een nieuw B.W. was gewerkt 347) en men eindelijk tot de ontdekking kwam, dat de veel omvangrijker en vaak ook ingrijpender administratieve wetgeving zonder een betere organisatie en coördinatie een chaos dreigde te worden. Het besef, dat ook het bestaan van de verzorgingsstaat zelf hiermee op het spel stond, kwam pas later 348). Ook was het tekenend dat de preadviezen over coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed in 1973 door de Nederlandse Juristen Vereniging pas op de tweede dag werden behandeld, nadat op de eerste dag was gediscussieerd over de zgn. dissenting opinion in de rechtspraak, een onderwerp - hoe interessant ook - waarover sindsdien niets meer is vernomen 349). Zes jaar later is de rangorde volledig verschoven en moet het eerste stuk van deel 1 over Algemene (contracts)voorwaarden op de eerste dag plaatsmaken voor het tweede stuk betreffende de preadviezen van Polak en Scheltema over organisatie en coördinatie van de wetgeving 350). Tegelijk heeft zich daarmee de belangstelling verbreed van een belangrijk deelgebied van het bestuursrecht tot de wetgevingsproblematiek in het algemeen.

In die zes jaar was er dan echter wel iets gebeurd. Niet alleen hadden de preadviezen van 1973 een vervolg gekregen in een rapport in boekvorm over coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed 351) en een daarover gehouden congres met meer dan 700 deelnemers onder leiding van de oud-minister van Justitie C.H.F. Polak 352), ook heeft sindsdien de RARO zich in een bijna constante stroom van adviezen belast met externe advisering over deze materie 353) en heeft de Regering één en andermaal tot een dergelijke coördinatie besloten 354).

Op een ander hoofdbeleidsterrein is de ontwikkeling echter niet minder snel gegaan, nl. dat van het welzijnsterrein, ofschoon het initiatief daar niet bij de wetenschap lag, doch bij de wetgever zelf. Ook heeft de WRR zich in zijn eerste raadsperiode met de relatie tussen wetgeving en planning bezig gehouden (355) en is inmiddels een studiedag aan de 14 wets-families gewijd (356).

Na 1979 duurt de wetenschappelijke belangstelling onverminderd voort, getuige o.m. het themanummer Wetgevingsleer van Bestuurswetenschappen juli/augustus 1980 en getuige ook de onderhavige studie in vijf delen, zij het dan in opdracht van de CHR. Daarmee treden wij tegelijk op het terrein van de wetgevingspraktijk, omdat deze in de eerste plaats in deze studie wordt beschreven. Het blijkt dan, dat de ontwikkelingen inderdaad, met name op ruimtelijk, sociaal en welzijnsgebied, veel sneller zijn verlopen en ook veel geordender dan menigeen zal hebben verwacht of gedacht. Er blijkt toch meer lijn te zitten in ogenschijnlijk spontane rechtsontwikkelingen dan oppervlakkig gezien voor mogelijk wordt gehouden. Men ziet dat met name in de coördinatie- en kaderwetgeving, zoals die allereerste over een breed front in opkomst is, weerspiegeld.

Die coördinatie- en kaderwetgeving komt natuurlijk niet uit de lucht vallen. Vanouds bestond al raamwetgeving als kader voor beleid in kleinere sectoren van overheidszorg. De daarmee gepaard gaande delegatie van regelgeving is een typisch produkt van de sociale rechtsstaat, omdat men het beleid niet langer in de wet zelf kon vatten en de regelgeving ging hanteren als beleidsinstrument. Aanvankelijk werd dit verschijnsel door Van Wijk (357) terugtred van de wetgeving en gelede normstelling als kenmerk van het administratieve recht genoemd. Het is zeer de vraag of er werkelijk wel van een terugtred sprake is en of niet veeleer de wetgever bij de instrumentele opmars van het bestuursrecht eenvoudig een andere vorm van regelgeving heeft gevonden, omdat de traditionele vorm daarvoor niet geschikt bleek. Volgens Drupsteen (358) was in de vorige eeuw dit soort wetgeving ook nogal procedureel en dus weinig inhoudelijk van aard. Men ziet het bijv. in de onteigenings- en de waterstaatswetgeving. Het nieuwe in de huidige ontwikkeling is echter, dat een heel nieuw soort beleidskaderwetten in opkomst is, waarbij enerzijds steeds grotere beleidsgebieden worden bestreken en anderzijds de planning naast de regelgeving de beleidsinhoud gaat bepalen, terwijl de wet zich in hoofdzaak tot bevoegdheden, procedures, rechtsgevolgen en rechtsbescherming beperkt.

Bij het aangeven van de samenhang tussen wetgeving en planning zal hierna nog wat nader bij het verschijnsel planningswetgeving worden stilgestaan. Hier lijkt het van belang nog eens het onderscheid tussen facet- en (multi-) sectorcoördinatiewetten te onderstrepen, omdat dit een parallelle ontwikkeling te zien geeft ten opzichte van de planning, waar immers zich het onderscheid tussen facetten en sectoren het eerst heeft voorgedaan. Facetcoördinatiewetten als de Wet op de ruimtelijke ordening en min of meer ook de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en de Kaderwet specifiek welzijn bestrijken een groter gebied en dragen daarbij het karakter van algemene wetten waarop allerlei deelwetgeving in de zin van sectorwetten moet aansluiten. Met (multi)sectorwetten is dat iets minder het geval, hoewel deze ook grote beleidsgebieden kunnen bestrijken, zoals landinrichting, stadsinrichting, verkeer en vervoer, waterhuishouding, natuur- en landschapsbeheer, gezondheidszorg, basis-, voortgezet en hoger onderwijs etc.

Kaderwetten zijn overigens niet de enige algemene wetten. Daarnaast zijn er andere die minstens zo belangrijk zijn. Men denke aan de nu in voorbe-

reiding zijnde Algemene wet sociale zekerheid, waarop de bijzondere sociale zekerheidswetten zullen aansluiten. Nog algemener zal zijn de toekomstige wet houdende algemene bepalingen van bestuursrecht, zoals die uit de nieuwe grondwet zal voortvloeien. Immers, dan gaat het niet maar om een hoofdgebied van beleid, maar om het bestuursrecht als geheel, met name wat betreft beschikkingen, overeenkomsten met de overheid, overheids-eigendom en eventueel ook planning, informatievoorziening, openbaarheid, inspraak, administratief procesrecht enz. Ook wetten als de Ambtenarenwet en de Wet openbaarheid van bestuur horen hier in feite toe, evenals de Wet AROB. Al deze algemene wetten vormen a.h.w. kristalliseringskernen in een codificatieproces 359) dat tot nu toe ongecoördineerd verloopt, omdat de wetgever in het algemeen van deze dingen onvoldoende weet lijkt te hebben en de wetenschap ook vaak alleen maar delen van de ontwikkeling overziet. De instelling van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving, alsmede van een Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving bij het departement van Justitie kan de zaak belangrijk in versnelling brengen, terwijl ook de Commissie voor Wetgevingsvraagstukken in dit opzicht van betekenis kan zijn.

6.2.2. Ontwikkelingen in de planning

Minstens even spectaculair als die van de wetgeving zijn de ontwikkelings-tendenties op het gebied van de planning. Ook deze zijn aan het begin van de zeventiger jaren in versneld tempo op gang gekomen. Ook hier weer zijn theorie en praktijk min of meer hand in hand gegaan. Wat de planningstheorie betreft is de systeembenadering in deze jaren gaan overheersen, aanvankelijk in een zeer rationalistische, later in een meer politiek-ideologische zin. Interessant is ook, dat in deze jaren eindelijk de tijdsdimensie aan de planning werd toegevoegd (procesplanning), hetgeen overigens mede samenhang met de opkomst van de lange en middellange termijnplanning. Eveneens kwam in dit decennium de zgn. coöperatieve planning naast de autonome bestuursplanning tot ontwikkeling zulks onder invloed van inspraak en andere democratische processen 360).

De planningspraktijk is ten onzent op ruimtelijk gebied aangevangen, direct al langs twee lijnen die men later onder het begrip tweesporigheid is gaan vangen. Het bekendste is daarbij de ruimtelijke facetplanning geworden, ontstaan uit het uitbreidingsplan van de Woningwet, later uitgebreid tot streekplannen en nog weer later tot planologische kernbeslissingen. Minder bekend werd de Ruilverkavelingswet 1954, die toen al stond in het teken van de verhouding tot de ruimtelijke ordening. Aanvankelijk stond die verhouding nog niet op scherp, omdat de ruimtelijke ordening zich in hoofdzaak tot stedelijk gebied en de ruilverkaveling tot landelijk gebied beperkte. Pas met de opkomst van het bestemmingsplan buitengebied met zijn aanlegvergunningstelsel ook voor ruilverkavelingswerken kwam de noodzaak van coördinatie pas goed naar voren, uitlopend tenslotte op het Ontwerp Landinrichtingswet 361). De Ruilverkavelingswet behelst een inrichtingsplan (plan van voorzieningen) en een beschikkingsplan (plan van toedeling), die beide operationeel van karakter zijn, anders dan de plannen van de ruimtelijke ordening, die alleen maar een indicatieve (streekplan) of normatieve (bestemmingsplan) werking hebben. Het Ontwerp Landinrichtingswet behoort waarschijnlijk tot de meest uitgewerkte planningswetten ter wereld. Hierbij vergeleken staan sociaal-economische en welzijnsplanning nog in de kinderschoenen, zowel sectoraal als facetmatig.

De grote doorbraak van de planningsidee kwam aan het begin van de jaren '70,

toen de Commissie De Wolff het systeem van facet- en sectorplanning en ook integrale planning introduceerde 362). Beide eerstgenoemde planningsvormen waren toen al in opkomst en moesten volgens de commissie verder worden uitgebouwd, niet alleen op het ruimtelijke, maar ook op het sociaal-economische en het sociaal-culturele terrein. De opvatting van de commissie blijft echter beperkt tot de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding en omvatte dus niet de planning als besluitvormingsstructuur. Zodoende kwamen er, mede onder invloed van de Commissie Van Veen, wel een Sociaal en Cultureel Planbureau en een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bij, maar werd er niets gedaan aan de totstandkoming van een sociaal-economische planningsprocedure, kwam evenmin een sociaal-culturele planning op rijksniveau tot stand en werd zelfs geen begin gemaakt met de ontwikkeling van algemene beleidsplanning voor het regeringsbeleid als geheel. Alleen de ruimtelijke facet- en sectorplanning ging, ook op rijksniveau ontstuitbaar verder op de weg naar wettelijke regeling, zowel in het kader van de WRO (planologische kernbeslissingen) als in dat van de sectorwetgeving voor de verschillende inrichtings- en beheersvormen. Het welzijnsbeleid trachtte die ontwikkeling in hoofdzaak in de vorm van gedecentraliseerde sectorplanning te volgen (CRM-sectoren en gezondheidszorg), met uitzondering van onderwijs dat een meer centralistisch systeem kent (scholenplannen), terwijl de facetplanning pas in de laatste tijd aandacht gaat krijgen in de vorm van een beleidskader voor het welzijnsbeleid als geheel. Intussen gingen de opeenvolgende kabinetten (Den Uyl en Van Agt) inhoudelijk wel de weg op naar sociaal-economische planvorming (Nota Duisenberg en Bestek '81) 363).

Het is te verwachten, dat - mede door de invloed van de rapporten en de achtergrondstudies van de CHR - de planningsontwikkeling bij het begin van de tachtiger jaren een nieuwe, zo mogelijk nog krachtiger impuls zal krijgen. En wel in de vorm van een verdere uitbouw, óók in de wetgeving, van het systeem van facet- en sectorplanning, met inbegrip van multisectorplanning, terwijl daarnaast - en nu voor het eerst - een systeem van algemene beleidsplanning als overkoepeling van het geheel in de lucht zit. De gedachte, zoals die in het derde rapport van de CHR, blz. 142 e.v. en 186 e.v., naar voren komt, belichaamd in een uitwerking van het regeringsprogramma en een algemene begrotingstoelichting waarin ook de coördinatie van de facet- en sectorplanning voor de hoofdgebieden is opgenomen, is over het algemeen - ook politiek - goed aangeslagen. Zij stemt trouwens overeen met de in ontwikkeling zijnde algemene beleidsplanning op provinciaal en gemeentelijk niveau 361). Het gaat hier om een overzichtsplanning, jaarlijks bij de begroting en dus opschuivend van karakter, waarbij de planning op hoofdgebieden waar nodig wordt aangevuld, gecoördineerd en op den duur misschien zelfs geïntegreerd. Pas in het laatste geval zal van integrale planning worden gesproken, maar dat station ligt nog ver voor ons.

6.2.3. Ontwikkelingen in de financiering

Ook met betrekking tot de financiering is, mede onder de druk van de conjuncturele en structurele achteruitgang van de economie, van alles gaande. In de eerste plaats groeit de begroting zelf via het systeem van meerjarenramingen en daarmee verbonden meerjarenafspraken - thans nog hoofdzakelijk over uitgavenverlagingen - uit tot een informatief en deels ook indicatief meerjarenplan voor de overheidsuitgaven: informatief wat de prognoses en indicatief wat de afspraken betreft. Aangezien echter de overheidsuitgaven naast inkomens en investeringen ook een belangrijke component vormen in de totale volkshuishouding, zowel structureel als conjunctureel, is een nieuw structureel begrotingskader nodig. Anders dan dat uit de zestiger jaren kan

dit kader niet meer gebaseerd zijn op trendmatige verhoging van de overheidsuitgaven op grond van de daarvoor beschikbare ruimte. Eerder zou van een trendmatige verlaging sprake moeten zijn, omdat men niet langer kan blijven blind varen op een steeds groeiend financieringstekort 365). Dit betekent dat het nieuwe begrotingskader slechts in nauwe relatie met een systeem van voortschrijdende macro-economische middellange-termijnplanning kan worden ontwikkeld, nu jaarlijks de beschikbare financiële middelen over de drie bestedingscategorieën (overheidsuitgaven, inkomens en investeringen) van de nationale huishouding moeten worden verdeeld. Bij het schetsen van de samenhang tussen planning en financiering in par. 6.3.3. zal hierop nog worden teruggekomen.

Hetzelfde geldt voor de problematiek van de heroverweging van overheidsuitgaven, veroorzaakt door de economische teruggang. Nog steeds geschiedt deze heroverweging min of meer ad hoc, soms zelfs schoksgewijs, hetgeen mede wordt veroorzaakt door het feit dat zij een overwegend financieel karakter draagt. Naast een meer systematische herwaardering van uitgaven zal ook een dergelijke heroverweging van de taken zelf moeten plaatsvinden, omdat anders geen behoorlijke belangenafweging mogelijk is. Dit betekent dat tevens een koppeling met de meerjarenplanning in de sectoren nodig is, zodat werkelijk van een tweede circuit, waarop men met de instelling van de Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse al had gehoopt 366), naast de begroting sprake zal zijn.

Niet minder dan het centrale financieringssysteem van de overheidsuitgaven staat ook het decentrale thans volop ter discussie. Het feit dat de opbouw van de zgn. welvaartsstaat in de afgelopen decennia gepaard is gegaan met een verschuiving van de verhouding 1:1 naar 1:2, wat betreft algemene middelen en specifieke uitkeringen aan gemeenten, zodat thans 25 miljard gulden via niet minder dan 532 specifieke uitkeringsregelingen naar de gemeenten gaan tegenover ruim 12 miljard via het Gemeentefonds, zal leiden tot een volledige herwaardering en waarschijnlijk ook herziening van het stelsel. Financiële decentralisatie, in welke vorm dan ook, is het enige antwoord op deze problematiek. De eerste aanzetten daartoe worden thans gegeven met de voorgenomen decentralisatie van CRM-welzijnsbeleid, volkshuisvesting en stadsvernieuwing en meer in het algemeen met de Decentralisatienota van de Regering 367). Ook hier weer hangen echter financiële middelen en beleids-taken en -bevoegdheden zo nauw samen, dat in de meeste gevallen (kader)wetgeving nodig is om deze financiële decentralisatie daadwerkelijk te realiseren. Bij het hierna (6.3.2.) te bespreken verband tussen wetgeving en financiering komt dit punt nader aan de orde.

In par. 4.3. zijn zowel een aantal financieringsconstructies voor de horizontale als voor de verticale beleidscoördinatie aan de orde gesteld. Wat het eerste betreft lijken vooral de overzichts-, de budget- en de fondsconstructie interessant, hoewel men nog niet kan zeggen dat reeds van een duidelijke ontwikkeling in deze richting sprake is. Anders staat het daarentegen met de verticale financieringsvormen, waarbij een geleidelijke overschakeling van de zeer centralistische projectfinanciering op vormen van programmafinanciering, brede doeluitkeringen of in sommige gevallen zelfs toevoegingen aan de algemene uitkering, al dan niet in de vorm van verfijsingen, in de lijn der verwachtingen ligt 368). Vooral de Raad voor de gemeentefinanciën kan hier met zijn onderzoek belangrijke stimulansen aan geven.

6.3. Samenhang tussen wetgeving, planning en financiering

6.3.1. Wetgeving en planning

Wetgeving en planning zijn als instrumenten van overheidsbeleid allereerst vergelijkbare verschijnselen die elkaar gedeeltelijk overlappen doch voor het grootste deel aanvullen, omdat het ene instrument kan wat het andere niet kan. Het is niet de bedoeling hier alles te herhalen, wat elders door ons omtrent de verhouding tussen de beide instrumenten is gezegd (369). Vergelijkbaar zijn wetgeving en planning omdat zij allebei kaders voor beleidsvorming zijn, de een meestal door middel van regelgeving en de andere meestal door middel van andere instrumenten, zoals prognoses, beleidsvoornemens, voorzieningen, afspraken en beschikkingen (370), hoewel deze zaken ook in een wet kunnen worden geregeld en hoewel omgekeerd plannen soms ook regelingen kunnen omvatten. Het bekendste voorbeeld daarvan is het bestemmingsplan, ofschoon dat in het kader van de planning als geheel een tamelijk uitzonderlijke figuur is, die juist vanwege haar regelende en daardoor dirigistische karakter zich nauwelijks voor navolging op andere gebieden leent (371). Een verschil tussen wetgeving en planning is echter in principe gelegen in het programmatische karakter van het plan als samenstel van besluiten en handelingen van de overheid, hoewel toch ook de figuur van een planwet - een plan in wetsvorm dus - denkbaar is (372).

Wel lijkt het goed om ook hier nog eens uitdrukkelijk het primaat van de wetgeving te stellen, zoals dat dezerzijds ook in een recente discussie over het beginsel van de wetmatigheid van bestuur is gedaan (373). Ook in een sociale rechtsstaat als de onze behoort de wet het primaat te hebben, niet zozeer omdat zij eerder ontstond min of meer als uitdrukking van de volkswil, want ook een plan kan op democratische wijze tot stand komen, maar omdat alleen de wet rechtstreeks kan binden en het plan derhalve ook aan de wet een eventuele bindende kracht moet ontleen. Planning is anders dan wetgeving, dus geen zelfstandige bron van rechtsvorming, hoogstens van beleidsvorming, voorzover die niet onmiddellijk met rechtsvorming gepaard gaat. Daarmee is niet gezegd, dat planning geen belangrijke factor voor de rechtsontwikkeling zou zijn, want dat is zij juist door haar beleidsvormende karakter wel, zowel in de zin dat zij vaak tot wetgeving aanleiding geeft, bijv. via beleidsnota's, als in de zin dat zij vaak via het verschijnsel van de planningswetgeving structuur aan veelomvattende complexen van wetgeving geeft. In dit opzicht heeft planning, met name facetplanning, zelfs een codificerende (dus niet alleen modificerende) werking (374).

Behalve vergelijkbare zijn wetgeving en planning namelijk ook min of meer wederkerige verschijnselen die elkaar over en weer kunnen omvatten. D.w.z. dat wetgeving van de planning en planning van de wetgeving mogelijk is. Het eerste noemt men planningswetgeving en het tweede wetgevingsprogrammering. Hoewel de planningswetgeving het eerst is opgekomen, althans onder die benaming, en ook het verst in ontwikkeling is voortgeschreden, zeker op het terrein van de administratieve wetgeving, begint nu toch ook het begrip wetgevingsprogrammering, juist ook met het oog op de noodzakelijke coördinatie van die wetgeving, in te burgeren. Niet alleen in de zin van een programma voor de ruimtelijke wetgeving (375), maar ook in meer algemene zin (376). Er is tussen planningswetgeving en wetgevingsprogrammering trouwens ook een nauwe onderlinge samenhang. Immers, juist de planningswetgeving vereist, waar zij zich over zo'n breed gebied beweegt, nl. over praktisch alle terreinen waar beleid gevoerd wordt, een goede programmering ook met het oog op de coördinatie. Trouwens, planningswetgeving is zelf bij uitstek co-

ordinatiewetgeving, hetgeen niet hoeft te verwonderen, omdat de planning in wezen coördinatie van het overheidshandelen is. Wetgevingsprogrammering is dan ook coördinatie van het wetgevend handelen, zowel in de tijd als naar inhoud.

Wetgevingsprogrammering kan ook het beste een onderdeel van de planning in ruime zin uitmaken, niet alleen van partijprogramma's, maar ook van beleidsprogramma's van de overheid zelf. Meer en meer ziet men de planning dan ook als zodanig optreden. Zo heeft de Nota Waddenzee als pkb bij de behandeling in de Tweede Kamer aanleiding gegeven tot het besluit om een Waddenwet tot stand te brengen 377), die op haar beurt weer de beheersplanning zal regelen, terwijl het Structuurschema Verkeer en Vervoer leidde tot de beslissing een planningwet verkeer en vervoer te ontwikkelen 378). In het algemeen komt in de pkb's een hoofdstuk Instrumentarium voor, dat ook de wetgevingsprogrammering in embryonale vorm inhoudt. Ook op sociaal-economisch gebied zijn er voorbeelden, zoals de Nota Duisenberg en Bestek '81. In de gedachtengang van de CHR zal het actieprogramma, als onderdeel van het algemene beleidsplan voor het regeringsbeleid als geheel, op den duur ook het wetgevingsprogramma van de regering moeten inhouden, zodat het jaarlijks ook door het parlement kan worden bijgesteld.

Planningswetgeving is, als gezegd, een structuurbepalend element voor de administratieve wetgeving als geheel. Het duidelijkst komt dit naar voren bij wat in het voorgaande facetcoördinatiewetten zijn genoemd, omdat dat wetten zijn, die over een hoofdbeleidsterrein - waarvan de grenzen door het betreffende maatschappelijke aspect worden bepaald - samenhang in het beleid, maar daarmee ook samenhang in de beleidswetgeving proberen te brengen. De veelvuldig genoemde Wet op de ruimtelijke ordening is natuurlijk het bekendste en oudste voorbeeld, maar met de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en de Kaderwet specifiek welzijn is het niet anders. Een eventuele economische beleidskaderwet als bepleit en uitgewerkt in de studie van Fernhout zou precies dezelfde ordenende functie, ook in legislatief opzicht, hebben, zoals uit buitenlandse voorbeelden blijkt 379). Overigens bestrijken ook multisectorwetten als de landinrichtings- en stadsvernieuwingswetgeving vrij grote gebieden, ook al zijn zij minder structureel van aard.

6.3.2. Wetgeving en financiering

De nieuwe Comptabiliteitswet van 1976 heeft het systeem van meerjarenramingen al geregeld, niet dat van de meerjarenafspraken die dus enkel een indicatief karakter dragen in de zin van beleidsvoornemens. Een eventuele economische beleidskaderwet zou een koppeling met de Comptabiliteitswet moeten hebben, al was het alleen maar om de coördinerende bevoegdheid van de Minister van Financiën af te bakenen ten opzichte van die van de Minister van Economische Zaken. Eigenlijk zou het ook wel goed zijn op den duur de heroverwegingsprocedure, althans wat het financiële gedeelte betreft, in de Comptabiliteitswet te regelen, evenals een nadere regeling van de verschillende begrotingsconstructies uit het oogpunt van horizontale beleidscoördinatie tussen de departementen. Ook past in het kader van de Comptabiliteitswet een regeling omtrent het toezicht van de Algemene Rekenkamer op sociale fondsen en op bedrijven in verband met steunverlening.

Minstens zo dringend is de wettelijke regeling van de financiële decentralisatie, zowel in algemene als in specifieke zin. In algemene zin is een regeling nodig als door de Raad voor de gemeentefinanciën bepleit, nl. inhoudende algemene bepalingen omtrent specifieke uitkeringen 380). Dit plei-

doel is reeds door de CHR in haar derde rapport, blz. 201, overgenomen. Het beste lijkt een regeling in de Financiële Verhoudingswet. Tot die regeling zou ook kunnen behoren een verplichting om een keuze te maken bij iedere specifieke uitkering uit een aantal algemene financieringsmethoden als door de CHR op blz. 200 van haar rapport aangeduid en in par. 4.3.2. van deze deelstudie uitgewerkt. Men kan hierbij echter ook denken aan de voorgestelde Organisatiewet Rijksdienst, alsmede aan de Wet reorganisatie binnenlands bestuur, welke laatste tevens de coördinerende bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken verder zou kunnen uitwerken; zie hieromtrent de Decentralisatienota, blz. 33 e.v.

Behalve deze algemene regeling kan ook een regeling van de decentralisatie in meer specifieke zin niet worden gemist. Met name vanwege de eerder aangeduide samenhang tussen financiële middelen en beleidstaken en -bevoegdheden. Vandaar dat financiële decentralisatie doorgaans gepaard gaat met beleidskaderwetgeving, waarin vaak ook gedecentraliseerde plan- en regelingssystemen voorkomen. Het duidelijkste voorbeeld is de Ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn, die overigens vooraf wordt gegaan door bijdrageregelingen als gedecentraliseerde vorm van pseudo-wetgeving 381). Een soortgelijke situatie doet zich voor bij de stadsvernieuwing, waar de Kaderregeling steun bedrijven stadsvernieuwing 1980 vooruitloopt op het Ontwerp Wet op de stads- en dorpsvernieuwing 382). Een eventuele regeling van de decentralisatie van de volkshuisvesting zal t.z.t. een plaats moeten vinden in de Woningwet of in een speciale Volkshuisvestingswet 383).

6.3.3. Planning en financiering

Praktisch aan alle overheidsbeleid komt financiering te pas. Daarom is het niet zo verwonderlijk, dat de begroting altijd een centrale plaats in de planning, ook in de planningstheorie, heeft ingenomen. Duidlijkste illustratie was internationaal gezien het PPBS (Planning, Programming and Budgetting System), een systeem van algemene beleidsplanning, dat echter al te theoretisch was opgezet. Men dacht namelijk tot een programmabegroting te kunnen komen met behulp van beleidsanalyse en besefte niet, dat daar een complete beleidsplanning ook in de sectoren voor nodig is. Bovendien werd geen verband met de macro-economische planning als een afzonderlijk besluitvormingssysteem gelegd.

In onderstaand schema is a.h.w. een nieuw PPBS opgenomen dat in plaats van op één enkel theoretisch plansysteem berust op drie verschillende besluitvormingsstelsels, ieder met eigen coördinatiekenmerken.

A. Algemene beleidsplanning:

- regeringsprogramma
- actieprogramma
- begrotingstoelichting

B. Facetplanning:

- ruimtelijk
- macro-economisch
- sociaal-cultureel

C. Sectorplanning:

- beleidsnota's
- meerjarenplannen
- uitvoeringsplannen

begroting + meerjarenramingen



Waarom koppeling van de begroting met bijbehorende meerjarenramingen aan drie verschillende planstelsels? Omdat alle drie hun eigen functie hebben, óók ten aanzien van toedeling van gelden. De algemene begrotingstoelichting allereerst, zoals voorgesteld door de CHR, heeft de functie van een uiteenzetting van het regeringsbeleid in het algemeen, teneinde dit ook met het oog op de financiering, maar niet alleen met het oog dáárop, jaarlijks voor het parlement bespreekbaar te maken. De koppeling van de begroting aan de macro-economische planning heeft als functie, dat daardoor opnieuw een structureel begrotingskader ontstaat, van waaruit de beschikbare ruimte voor vermeerdering of vermindering van overheidsuitgaven kan worden vastgesteld. Daarentegen betekent de koppeling aan voortschrijdende meerjarenplannen in de sectoren, dat een betere heroverweging van taken, parallel aan die van de uitgaven, mogelijk wordt. Deze functies moeten niet met elkaar worden verward: de algemene beleidsplanning is een algemene belangenafweging, de macro-economische planning een afweging enkel met het oog op het economisch aspect en de meerjarige sectorplanning een afweging binnen de betrokken sector. Deze functies vullen elkaar aan, kunnen elkaar niet vervangen en laten zich ook niet geheel integreren.

6.4. Algemene conclusies en aanbevelingen

6.4.1. Ten aanzien van de wetgeving

- a. Met het oog op de juridisch-technische harmonisatie van wetgeving dient een Raad voor Algemene Wetgevingsvraagstukken te worden ingesteld, welke onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie de regering kan adviseren over algemene vraagstukken van wetgeving, waaronder het ontwerpen van algemene bepalingen van bestuursrecht, het ontwikkelen van modellen van wetsbepalingen en het verrichten en bevorderen van wetgevingsonderzoek.
- b. Met het oog op de beleidsmatige coördinatie van wetgeving behoort op den duur bij ieder ambtelijk voorportaal een vaste subcommissie voor de wetgeving te worden ingesteld, ondersteund door een goed uitgerust wetgevingsbureau, teneinde onder de verantwoordelijkheid van de betrokken integrerend of coördinerend minister modellen voor gecoördineerde wetgeving, een interdepartementaal wetgevingsprogramma met jaarlijkse bijstelling en voorontwerpen van coördinatiewetten en -bepalingen te ontwikkelen.
- c. Voor de externe advisering over de beleidsmatige coördinatie van wetgeving moet de positie van facetraden als SER, RARO en HRWB worden versterkt, zowel wat de behandeling van wetgevingsadviezen door de regering betreft als wat betreft het overleg over het te volgen coördinatiemodel voor de wetgeving.
- d. Uitdrukkelijk dient aan integrerende of coördinerende bewindslieden en onderraden van de Ministerraad de beleidsmatige coördinatie van wetgeving te worden opgedragen, waarbij deze zich gesteund mogen weten door de onder b en c genoemde organen.
- e. Ook de departementale wetgevingsorganisatie behoeft versterking in de zin, dat een centrale wetgevingsafdeling wordt belast met de harmonisatie en coördinatie van wetgeving binnen het departement, in overeenstemming met hetgeen te dien aanzien in interdepartementaal verband geschiedt en voorts in nauwe samenwerking met de betrokken beleidsafdelingen waarbij tevens voor een betere opleiding en carrièrevorming van wetgevingsambtenaren moet worden gezorgd.
- f. Wetgevingsprogrammering behoort op departementaal en interdepartementaal niveau tot stand te komen, zodanig dat deze programmering deel kan uit-

maken van het jaarlijks bij de rijksbegroting vast te stellen actieprogramma als uitwerking van het regeringsprogramma en als onderdeel van het algemene beleidskader voor het regeringsbeleid als geheel. Met het oog daarop kunnen ook de verkiezingsprogramma's van de partijen in termen van wetgevingsprogramma's worden vertaald.

- g. Het door de Tweede Kamer bepleite en van regeringswege aangekondigde programma voor de ruimtelijke wetgeving dient het hele veld van de wetgeving betreffende bestemming, inrichting en beheer van de ruimte en in verband daarmee ook de beschikking over onroerend goed te bestrijken, waarbij eveneens de verhouding tot de milieuwetgeving aan de orde is. Met de verdere uitwerking en de jaarlijkse bijstelling dient een wetgevingscommissie van de R.P.C. te worden belast, terwijl ook de RARO hierover kan adviseren. Het parlement wordt bij de vaststelling betrokken en houdt toezicht op de uitvoering ervan.
- h. Op welzijnsgebied valt een meer pregnante onderscheiding van het algemene en het bijzondere gedeelte van de Kaderwet specifiek welzijn te overwegen in die zin, dat het algemene gedeelte een vorm van facetplanning zou gaan regelen met het oog op de samenhang van het hele welzijnsbeleid, terwijl het bijzondere gedeelte het elders niet wettelijk geregelde welzijn omvat. Het op ruimtelijk gebied ontwikkelde model van de tweesporigheid in de besluitvorming, wat betreft de verhouding tussen facet- en sectorbeleid, kan hierbij leerzaam zijn.
- i. Op het gebied van de sociale zekerheid behoren de ontwikkelingen met betrekking tot harmonisatie en coördinatie van wetgeving met elkaar in verband te worden gebracht en wel door een vaste interdepartementale commissie onder leiding van de Minister van Sociale Zaken als coördinerend minister.
- j. Zolang geen duidelijk streven naar beleidsmatige coördinatie van de economische wetgeving merkbaar wordt, heeft instelling van een wetgevingscommissie bij de Centrale Economische Commissie weinig zin. Dit wordt anders, wanneer mocht worden besloten een economische beleidskaderwet tot stand te brengen, welke de macro-economische, de regionaal-economische en de bedrijfstaksgewijze planning zou kunnen regelen, nadat met de door de CHR aanbevolen vormen daarvan voldoende ervaring is opgedaan.

6.4.2. Ten aanzien van de planning

- a. Er dient een systeem van algemene beleidsplanning als kader voor het regeringsbeleid te worden ontwikkeld, bestaande uit het regeringsprogramma, een uitwerking daarvan in een jaarlijks vast te stellen actieprogramma en een algemene toelichting op de begroting, waarin ook het beleid van integrerende en coördinerende ministers is vervat, zodat de samenhangen tussen de verschillende beleidssectoren zichtbaar worden.
- b. Het systeem van facet- en sectorplanning behoort verder te worden uitgebouwd, niet alleen op ruimtelijk en ecologisch gebied, maar ook op dat van het welzijnsbeleid en het sociaal-economisch beleid, zodat op deze hoofdgebieden niet alleen coördinatie, maar ook integratie van beleid op initiatief van de integrerend minister mogelijk wordt.
- c. Multisectorplanning lijkt bij uitstek geschikt om tot een gecoördineerde uitvoering van overheidsmaatregelen in een bepaald gebied te komen, waarbij één van de bij de uitvoering betrokken ministers ook wettelijk met de coördinatie kan worden belast, bijv. de Minister van Landbouw en Visserij, wat betreft de landinrichting, en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, wat betreft de stadsvernieuwing.
- d. Beleidsnota's zouden de vorm moeten aannemen van beleidsvoornemens met een nota of memorie van toelichting, terwijl daarop de wetsprocedure

zoveel mogelijk van toepassing ware te verklaren, zowel wat de behandeling in Eerste als Tweede Kamer betreft.

- e. De planningsorganisatie behoeft een verdere uitbouw in die zin, dat de drie facetplanbureaus, tezamen met de WRR, tot een vorm van samenwerking zouden moeten komen, mede met het oog op de ontwikkeling van de algemene beleidsplanning, terwijl het Sociaal en Cultureel Planbureau - evenals de Interdepartementale Commissie voor het Welzijnsbeleid - een duidelijker plaats moet krijgen in het geheel door inschakeling in een wettelijke planningsprocedure als beleidskader voor het hele welzijnsbeleid.
- f. De milieuhygiënische beleidsplanning dient in nauwe samenhang met de ruimtelijke te worden ontwikkeld, terwijl bij laatstgenoemde planning het accent moet verschuiven van lange naar middellange termijnplanning, met name wat de coördinatie tussen facet- en sectorbeleid aangaat. Met de zgn. operationele gebiedsaanwijzing kan zowel in wettelijk als buitenwettelijk verband worden geëxperimenteerd.
- g. De te ontwikkelen sociaal-culturele facetplanning moet zich vooral richten op de samenhang van het nationale welzijnsbeleid als geheel en dient een wettelijk geregelde procedure te doorlopen, die evenwichtige besluitvorming door regering en parlement mogelijk maakt. Het thans door HRWB en SCP voorgestelde beleidskader kan hiervoor wellicht een aanzet vormen. De sectorplanning behoort in nauw samenspel met de welzijnsinstellingen en organisaties van consumenten te worden opgezet, zowel centraal als decentraal.
- h. Er zou een jaarlijks met de begroting voortschrijdende vorm van indicatieve macro-economische planning moeten komen, die het conjunctuurbeleid op korte en middellange termijn, het algemene structuurbeleid en ook hoofdlijnen van sectorbeleid en regionaal-economisch beleid omvat en steunt op macro-economische prognoses van het Centraal Planbureau, welke om de twee jaar ook bedrijfstakanalyses zouden moeten inhouden. Vóór het zomerreces wordt het macro-economisch plan aan de Tweede Kamer aangeboden, nadat over de uitgangspunten de Sociaal-Economische Raad is gehoord, en opdat het kan dienen als referentiekader voor zowel de rijksbegroting als het arbeidsvoorwaardenbeleid, prijsbeleid enz. Het plan kan verder worden uitgewerkt in regionaal-economische plannen, vastgesteld door provincie en Rijk in een vorm van complementair bestuur, alsmede in sectorstructuurplannen die bij wijze van overeenkomst met en tussen de sociale partners in het kader van wettelijk geregelde bedrijfstakraden tot stand kunnen komen waarbij algemeen-verbindendverklaring mogelijk moet zijn.
- i. Ook de sociale zekerheid behoort deel uit te maken van het bepleite systeem van macro-economische planning, waarbij de sociale miljoenennota een integrerend onderdeel van de algemene Miljoenennota moet zijn. Om een eenzijdige afweging van de sociale zekerheid binnen het macro-economische kader te voorkomen, zal deze sector het niet zonder een eigen meerjarenplanning kunnen stellen.
- j. In het algemeen zal binnen de voornaamste sectoren van overheidsbeleid een voortschrijdende meerjarenplanning, parallel aan de begroting, moeten plaatsvinden, bij voorkeur geregeld in de desbetreffende coördinatiewet.

6.4.3. Ten aanzien van de financiering

- a. Er dient een nieuw structureel begrotingskader tot stand te komen, bestaande uit het eerder genoemde systeem van macro-economische planning, waarbij de beschikbare financiële middelen op evenwichtige wijze over overheidsuitgaven, inkomens en investeringen als voornaamste bestedingscategorieën van de nationale huishouding worden verdeeld.

- b. De meerjarenramingen moeten enkel het karakter hebben van prognoses, terwijl daarnaast indicatieve meerjarenafspraken kunnen worden gemaakt, met name om tot structurele verlagingen van overheidsuitgaven over meerdere jaren te komen.
- c. Behalve met de macro-economische (facet)planning moet de begroting ook worden verbonden met de voorgestelde algemene beleidsplanning via de toelichting en met de voorgestelde sectorale meerjarenplanning, teneinde tot een betere heroverweging niet alleen van uitgaven, maar ook van taken te kunnen geraken.
- d. De heroverweging zelf kan wellicht worden toevertrouwd aan kleine door het kabinet in te stellen commissies van topambtenaren, afkomstig van de Ministeries van Algemene Zaken en Financiën, met topambtenaren van de departementen waarop het desbetreffende onderzoek betrekking heeft, als adviserende leden.
- e. In de Comptabiliteitswet zouden een aantal horizontale begrotingsconstructies tussen departementen moeten worden geregeld, zoals overzichten, budgetten en fondsen, waaruit ten behoeve van coördinerende ministers welke belast zijn met enigerlei vorm van multisectorcoördinatie een gemotiveerde keuze kan worden gedaan. Tevens zou in deze wet de Algemene Rekenkamer moeten worden belast met toezicht op de sociale fondsen en de steunverlening aan bedrijven.
- f. In de Financiële Verhoudingswet ware een algemene regeling op te nemen betreffende specifieke uitkeringen aan lagere lichamen, waarin tevens een gemotiveerde keuze wordt verplicht gesteld tussen een aantal financieringsmethodieken, zoals projectfinanciering, programmafinanciering, doeluitkeringen, beleidsgerichte verfijningen en toevoegingen aan de algemene uitkering. De positie van de Minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindsman voor het decentralisatiebeleid zou in de Wet reorganisatie binnenlands bestuur of in een Organisatiewet Rijksdienst nader moeten worden geregeld.
- g. Op ruimtelijk gebied kan de koppeling van de financiering aan wetgeving en planning worden verbeterd, enerzijds door een verdere omzetting van pseudo-wetgeving in gewone wetgeving, anderzijds door een wettelijke regeling van de operationele gebiedsaanwijzing, die het voorwaardelijk karakter van de financiering in verband met de voortschrijdende meerjarenplanning in de sectoren mede tot uitdrukking brengt.
- h. Ook op welzijnsgebied staat de gewenste koppeling van de financiering aan wetgeving en planning voorop, waarbij een betere coördinatie moet worden nagestreefd ten aanzien van hoofdlijnen en beginselen, de instrumenten als zodanig en ook de voorzieningen, voorzover deze naar aard, volgorde of gebied samenhangen. Eventuele verschillen in de mate van decentralisatie moeten wat dit laatste betreft kunnen worden doorbroken.
- i. Op het gebied van de sociale zekerheid kan naar een verdere integratie van wetgeving, met name wat betreft de loon- en inkomstenderving, worden gestreefd. Hierbij dienen ook de Ziektewet, de WAO en de AAW te worden betrokken.
- j. Op economisch gebied zou de pseudo-wetgeving betreffende steunverlening aan bedrijven zoveel mogelijk door een wettelijke regeling moeten worden vervangen, waarin ook de sectorstructuurplannen worden opgenomen, terwijl de regionaal-economische planning gepaard zou kunnen gaan met financiële decentralisatie, hetzij in de vorm van een provinciaal steunverleningsfonds, hetzij in een vorm van programmafinanciering of doeluitkering.

BIJLAGE

Voorontwerp van wet

- Artikel 1. Er is een Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken, verder te noemen de Raad.
- Artikel 2. De Raad heeft tot taak:
- het ontwerpen van algemene bepalingen van wetgeving;
 - het ontwerpen van modellen van wetsbepalingen;
 - het verrichten en het bevorderen van onderzoek op het gebied van de wetgeving.
- Artikel 3.
- De Raad bestaat uit tenminste vijf en ten hoogste elf leden.
 - Wij benoemen op voordracht van Onze Minister van Justitie, gedaan in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, de voorzitter en de overige leden van de Raad.
 - Hun wordt, tenzij Wij anders bepalen, bij het bereiken van de vijf en zestigjarige leeftijd door Ons ontslag verleend met ingang van de eerstvolgende maand.
 - De voorzitter en de overige leden worden, behoudens door Ons tussentijds verleend ontslag, benoemd voor vijf jaren. Zij zijn eenmaal terstond wederbenoembaar.
 - Hij die is benoemd ter vervulling van een tussentijds opengevallen plaats, treedt af op hetzelfde tijdstip waarop degene in wiens plaats hij is benoemd, zou moeten aftreden.
- Artikel 4.
- Het ambt van voorzitter van de Raad is een volledige betrekking.
 - De overige leden van de Raad stellen tenminste een zodanig deel van hun werktijd aan de Raad ter beschikking als overeenkomt met twee werkdagen per week.
 - In uitzonderlijke gevallen kan door Onze Minister van Justitie worden bepaald dat het in het voorgaande lid genoemde deel van de aan de Raad ter beschikking gestelde werktijd wordt verminderd.
- Artikel 5. De rechtspositie van de voorzitter en de overige leden wordt nader geregeld bij Algemene Maatregel van Bestuur.
- Artikel 6.
- Er zijn adviserende leden.
 - De Raad kan aan Onze Minister van Justitie voorstellen doen ter zake van de benoeming tot adviserend lid.
 - Wij benoemen op voordracht van Onze Minister van Justitie, gedaan in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, de adviserende leden van de Raad.
- Artikel 7.
- De Raad heeft een bureau, dat onder leiding van een secretaris de Raad in zijn werkzaamheden bijstaat.
 - Wij benoemen op voordracht van Onze Minister van Justitie de secretaris van de Raad.
- Artikel 8.
- De Raad steunt bij de uitvoering van zijn taak mede op de uitkomsten van door andere instellingen verricht onderzoek.
 - Diensten en instellingen van de centrale overheid en van de lagere publiekrechtelijke organen zijn gehouden aan de Raad de benodigde informatie te verschaffen.
 - De Raad kan zich rechtstreeks tot andere instellingen en personen wenden met een verzoek om informatie.

- Artikel 9. 1. De Raad kan rechtstreeks in overleg treden met ambtelijke en niet-ambtelijke deskundigen.
2. De Raad kan commissies instellen. Voor de medewerking van ambtelijke deskundigen heeft hij de instemming van Onze betrokken Ministers.
 3. De Raad kan op zijn terrein rechtstreeks internationale contacten onderhouden.

Artikel 10. De Raad kan zelfstandig verzoeken bepaalde studies of onderzoeken te doen ondernemen. Dit geschiedt door tussenkomst van Onze betrokken Ministers, voor zover het diensten en instellingen, werkzaam onder hun verantwoordelijkheid, betreft.

Artikel 11. De Voorzitter en de overige leden van de Raad zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen hun bij de uitoefening van hun taak ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

Artikel 12. De Raad kan nadere regelen stellen voor zijn werkwijze.

Artikel 13. Deze Wet treedt in werking op een door Ons te bepalen tijdstip.

Memorie van toelichting

De behoefte

Er zijn verschillende redenen om over te gaan tot de instelling van een Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken (R.A.W.). In de eerste plaats blijkt een groot aantal adviesorganen zich met de zelfde algemene vraagstukken van wetgeving bezig te houden. Weliswaar lopen de onderwerpen die aan deze organen ter advisering zijn opgedragen of door hen zelf zijn gekozen, uiteen. Maar de voorvragen die moeten worden beantwoord zijn grotendeels identiek. Zo moet de betekenis van grondwetsbepalingen worden vastgesteld opdat de te ontwerpen wet daarmee niet in strijd komt. In de wet zal een keuze moeten worden gedaan ten aanzien van de delegatie aan algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Andere steeds terugkerende algemene vragen zijn de sanctionering en de keuze van vorm van rechtsbescherming (Kroonberoep, A.R.O.B. beroep of andere rechterlijke instanties?).

Bundeling van deze telkens opnieuw aan te vatten werkzaamheden is gewenst. Niet alleen kan dan voorkomen worden dat de uitkomsten verschillen vertonen waardoor misverstanden ontstaan die pas na het nodige overleg kunnen worden opgeheven. Belangrijk is ook dat de adviesorganen zich kunnen concentreren op de problemen zelf waarover hun oordeel wordt gevraagd. Als men zich realiseert hoe vele leden van de adviesorganen met hun tijd moeten woekeren en hoe spaarzaam de deskundigheid is, moet iedere verlichting van werk welkom zijn.

Er is niet alleen behoefte aan bundeling van ervaring en deskundigheid in de praktijk van de wetgeving. Ook het onderzoek zal wel varen bij een Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken. De sinds kort alom ontluikende belangstelling voor de wetgeving heeft binnen en buiten de universiteiten en hogescholen de beoefenaren van de bestuurswetenschappen gestimuleerd zich met theoretische vraagstukken en onderzoek te gaan bezighouden. Om maximaal te kunnen profiteren van deze activiteiten is een vast punt in de vorm van een adviesorgaan dat kan adviseren over steun en subsidie en dat zo mogelijk coördinerend kan optreden, gewenst.

Voor de Raad ligt al direkt het nodige werk klaar. De Tweede Kamer heeft zich uitgesproken voor een spoedige indiening van een wetsontwerp inzake algemene regels van bestuursrecht (aanvaarding van de motie Korte-van Hemel). Omdat men er vanuit mag gaan dat de departementen en met name de daar werkzame wetgevingsambtenaren hun handen al vol hebben met de lopende en in voorbereiding zijnde wetgeving, zal hulp van buitenaf moeten worden gezocht. Het ligt voor de hand een opdracht aan een aantal deskundigen te doen samenvalen met de instelling van de Raad.

De Raad zal zich overigens niet hiertoe moeten beperken. Naast het ontwerpen van algemene bepalingen van bestuursrecht en eventueel van andere onderdelen van het recht, dient de Raad na te gaan of modellen voor wetsbepalingen kunnen worden samengesteld die de departementale wetgevers de gelegenheid bieden een - overigens niet verplichte - keus te doen. Door de presentatie van modellen kan de verscheidenheid van de 14 wetsfamilies worden teruggedrongen en de harmonisatie worden bevorderd.

De plaats

Uit het vorenstaande moge al zijn gebleken dat het niet de bedoeling is de Raad in het proces van wetgeving een plaats toe te kennen die hem in concurrentie brengt met reeds bestaande organen en het proces daardoor kan vertragen. Ontwerpen van wetten en algemene maatregelen van bestuur zullen niet aan de Raad voor advies moeten worden voorgelegd. Wel mag er op gerekend worden dat de ontwerpers met de modellen en aanbevelingen van de Raad rekening houden en daarvan in de toelichtingen zo veel mogelijk melding maken. Het is dan aan de in het proces van wetgeving ingeschakelde controleurs om na te gaan of het goed is gedaan. Met name de interdepartementale commissie voor de harmonisatie van wetgeving en vervolgens de Raad van State zullen daarop moeten toezien.

De Raad bevindt zich dus in het voorstadium van het proces van wetgeving. In zoverre verschilt zijn positie van die van de genoemde instanties. Van andere adviesorganen die in het voorstadium werkzaam zijn wijkt de Raad af doordat zijn taak een algemene is. De gehele wetgeving behoort tot zijn werkterrein. Bijna alle andere adviesorganen zijn, als zij zich over de wetgeving moeten uitspreken, gehouden zich tot bepaalde onderdelen te beperken. Weliswaar moeten zij zich, zoals reeds is opgemerkt, ook met algemene vraagstukken van wetgeving bezighouden alvorens aan hun eigenlijke taak te kunnen beginnen, maar die omstandigheid doet aan het onderscheid niet af. Zij dwingt er veeleer toe die andere adviesorganen van deze voorarbeid te ontlasten. Voorts zal nagegaan moeten worden of niet bestaande adviesorganen in de voorgestelde Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken kunnen opgaan, c.q. daaraan als subcommissie kunnen worden toegevoegd.

Het karakter

En door zijn plaats in het staatsbestel en door de algemeenheid van zijn taak vertoont de Raad voor algemene wetgevingsvraagstukken gelijkens met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Daarom kon bij de opstelling van het voorontwerp nauw bij de Instellingswet W.R.R. (wet 30 juni 1976, Stb. 413) worden aangesloten.

Er zijn uiteraard ook verschillen. De taak van de voorgestelde Raad is beperkt tot de wetgeving. Met het overheidsbeleid als zodanig en de instrumenten van overheidsbeleid houdt hij zich niet bezig. Hetgeen overigens niet belet dat in het onderzoek aan de plaats van de wetgeving in het overheidsbeleid de nodige aandacht wordt besteed.

Noten

1. Deze aandacht is overigens niet alleen van recente datum. Vgl. bijv.: T.M.C. Asser, *Wetgevingsstudiën*, Amsterdam 1871.
2. P. de Haan in: *De 14 wetsfamilies*, verslag van de op 18 febr. 1977 gehouden studiedag aangeboden aan dr. S.O. van Poelje in verband met zijn afscheid van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, IBW-reeks nr. 24, Den Haag 1977, blz. 33.
3. P. de Haan, *Coördinatie van wetgeving inzake onroerend goed*; U.G. Schilthuis, *Coördinatie van wetten en verordeningen welke het recht van eigendom van onroerend goed beperken*. *Handelingen der N.J.V.* 1973, deel I, Zwolle 1973.
4. Idem, blz. 139.
5. Idem, deel 2, blz. 110.
6. *Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend Goed*, *Bouwrechtmonografie nr. 4*, Deventer 1976. De Werkgroep was ingesteld door het Instituut voor Bouwrecht.
7. S.O. van Poelje, *Coördinatie van het milieubeleid*, in: *Overheid en milieu, de groei van de beperkingen*, Baarn 1974, blz. 63 e.v.
8. S.O. van Poelje, a.w., blz. 65.
9. *Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Verslagen, adviezen, rapporten nr. 26*.
10. Idem, blz. 2.
11. *Nota van de beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving*, Tweede Kamer 1973-1974, 12968 nr. 2B.
12. *Ontwerp Kaderwet specifiek welzijn*, zitting 1976-1977, nr. 14493, nrs. 1-2. Zie over de motie Andriessen Hoefnagel, blz. 26.
13. *Tweede Kamer*, zitting 1974-1975, 12968, nr. 6.
14. *Besluit van 6 jan. 1976*, Stb. 1976 nr. 12.
15. *Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, jaarverslag 1978*, blz. 52.
16. *Staatscommissie-Veldkamp, Toelichting bij het Voorontwerp Financieringswet Sociale Zekerheid*, Den Haag 1980.
17. *Een verslag daarvan in: De 14 wetsfamilies*, publicatie van het Instituut voor Bestuurswetenschappen nr. 24, Den Haag 1977.
18. Idem, blz. 20.
19. *Tweede Kamer*, zitting 1977, 14649 nrs. 1-2, blz. 8.
20. *"Verkenning van enige problemen rond de coördinatie en harmonisatie van de wetgeving"*, Stcrt. 9 maart 1979 nr. 49.
21. J.M. Polak, *Dient verandering te worden gebracht in de wijze van voorbereiding en totstandkoming van wetgeving? M. Scheltema, Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving? Handelingen der Nederlandse Juristen Vereniging 1979, Deel 1, tweede stuk*, Zwolle 1979, blz. 7 resp. blz. 65 e.v.
22. Scheltema, *preadvies*, blz. 79.
23. Polak, *De 14 wetsfamilies*, blz. 14-15.
24. En dat is juist vaak moeilijk hard te maken. Vgl. W.J. van Eijkern, *De macht van de zwoegers in het vooronder (onder het motto: the medium is the message)*, in: *De jurist-ambtenaar, Bundel opstellen opgedragen aan mr. J.M. Kan*, Zwolle 1977.
25. *De taakomschrijvingen van de onderdelen van de departementen zijn op een enkele uitzondering na niet gepubliceerd. Voorzover geen verdere bronnen zijn vermeld is de informatie afkomstig uit de Staatsalmanak 1980*.
26. *Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 31 jan. 1980*, Stcrt. 1980 nr. 32.
27. Bron: *Staatsalmanak 1980*.
28. Polak, *preadvies*, blz. 20.

29. Idem, blz. 21.
30. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15454 nrs. 1-2; Stcrt. 1980 nr. 108.
31. Aldus ook de conclusie van de Werkgroep-Polak.
32. Vgl. bijvoorbeeld: Polak, preadvies, blz. 21; het MITACO-rapport, Tweede Kamer, zitting 1977, 14649 nrs. 1-2, blz. 8; W.J. van Eijkern in de Kan-bundel, blz. 39; derde CHR-rapport, blz. 67 en 184.
33. Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid, Rapporten aan de Regering 1977, nr. 14.
34. Andere benamingen zijn: coördinerend bewindsman, coördinerend bewindspersoon.
35. Evenals veel van het volgende ontleend aan: Rapport van de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (MITACO), Tweede Kamer, zitting 1977, 14696 nrs. 1-2, blz. 13 e.v.
36. Volgens een inventarisatie door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; zie Bijlage 1 bij het derde rapport.
37. Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, rapport nr. 6: De organisatie van het openbaar bestuur, Den Haag 1975, blz. 60.
38. Zie noot 35. Voor een uitgebreidere beoordeling kan worden verwezen naar de achtergrondstudie van R.H.W.P. Kottman over de interdepartementale coördinatie.
39. Comptabiliteitswet van 8 december 1976, Stb. 1976, 671.
40. Zie onder meer: MITACO-rapport, Tweede Kamer, zitting 1977, 14649 nrs. 1-2; Rapport nr. 6 van de voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: de organisatie van het openbaar bestuur, Den Haag 1975.
41. Formele instellingsbeschikkingen voor de onderraden ontbreken (aldus H.Th.J.F. van Maarseveen, De heerschappij van de ministerraad, rede NEH, Den Haag 1969, blz. 46). De taakomschrijvingen zijn in februari 1978 - tegelijk met een nieuwe indeling - vastgesteld (aldus de Staatsalmanak 1979). De Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie had daarvóór al globale taakomschrijvingen opgesteld: MITACO-rapport, blz. 52.
42. Zie vooral: het MITACO-rapport, blz. 15 e.v.
43. Idem, blz. 15.
44. In ieder geval getuigt het pas verschenen Ontwerp Wet bodembescherming, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16529, nrs. 1-2 daar niet bepaald van.
45. K.B. van 9 juni 1956, Stb. 309, gewijzigd bij K.B. van 16 mei 1979, Stb. 264.
46. MITACO-rapport, blz. 13; de gebreken in het functioneren van de ministerraad welke de Commissie-Van Veen signaleerde, zouden blijkbaar zijn opgeheven: vgl. Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971, Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, Den Haag 1971, blz. 45 e.v. Uit het derde rapport van de CHR en de achtergrondstudies blijkt echter wel anders.
47. De term "regeringscommissaris" wordt ook voor andere dan in art. 120 Grw. bedoelde functionarissen gebruikt. Zo is er een regeringscommissaris voor de omroep (ex art. 6 Omroepwet) met enkel toezichthoudende taken, en is het mogelijk om op grond van art. 153 Grw. een regeringscommissaris in een gemeente (bijv. Finsterwolde) te benoemen.
48. Niet bijv. de opdracht aan W. Duk m.b.t. de Hinderwet en evenmin die aan P. de Haan m.b.t. een Wet op de stedelijke herverkaveling.
49. Zie J.M. Polak, preadvies N.J.V., blz. 38.
50. Zie M.C.P.M. van Schendelen, H.T.J.F. van Maarseveen, Proces van

- wetgeving, Groningen 1976.
51. M. Scheltema, preadvies N.J.V., met name blz. 128 e.v.
 52. De Haan, preadvies N.J.V. 1973, blz. 139 en 144.
 53. Scheltema, a.w. blz. 130. Zie ook J.A.M. van Angeren, De parlementaire inbreng bij gedelegeerde wetgeving, N.J.B. 1978, blz. 349 e.v.
 54. Wetsontwerp "Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften", Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15047 (R 1099), nrs. 1-5, Memorie van Toelichting, blz. 7.
 55. A.M. Donner, Wetgeving en rechtspraak, Bestuurswetenschappen juli/aug. 1980 (themanummer wetgevingsleer), blz. 231.
 56. Volgens sommigen t  weinig. Zo W.F. de Gaay Fortman bij de beraadslagingen over de preadviezen van Polak en Scheltema, Handelingen N.J.V. 1979, deel 2, blz. 15. Het is de vraag of hierin verandering valt te brengen.
 57. Zie over de betekenis van deze beide moties Hoefnagel, blz. 26 en 30.
 58. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15300 hoofdstuk XI, nr. 59 en 1980-1981, 16400 hoofdstuk XI, nr. 28.
 59. Of aan het begin van de totstandkoming, J.M. Polak, preadvies N.J.V., blz. 35.
 60. Zie Jaarverslag van de Raad van State 1978, blz. 16 (activiteiten Commissie Wetgeving) en blz. 63 (samenstelling Commissie Wetgeving); Jaarverslag 1979, resp. blz. 16 en 63.
 61. Idem, blz. 16.
 62. Polak, preadvies, blz. 37.
 63. Idem, blz. 38.
 64. Jaarverslagen van de Raad van State, 1977 en 1978. Ook Polak vindt iets dergelijks wenselijk.
 65. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15300, hoofdstuk II, nr. 10.
 66. Ontwerp van Rijkswet, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en Vaste colleges van advies en bijstand, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16040 (R 1141).
 67. Wet van 19 maart 1980, Stb. 129.
 68. Scheltema, preadvies, blz. 122.
 69. Dit loopt uit op een pleidooi voor een Raad voor de Wetgeving, naast de Raad van State; zie paragraaf 2.5.2. sub b.
 70. Vgl. art. 2 Instellingswet, en de Memorie van Toelichting bij deze wet; verder: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Verslag Eerste Raadsperiode 1972-1977, Den Haag 1978, blz. 6 en proefschrift E.M.H. Hirsch Ballin, Publiekrecht en beleid, Alphen a/d Rijn 1979.
 71. WRR-rapport nr. 6, De organisatie van het openbaar bestuur, enkele aspecten, knelpunten en voorstellen, Den Haag 1975.
 72. Rapport nr. 11, Overzicht van de externe adviesorganen van de centrale overheid, Den Haag 1976;
Rapport nr. 12, Externe adviesorganen van de centrale overheid, Den Haag 1977;
Rapport nr. 14, Overzicht van de interne adviesorganen van de centrale overheid, Den Haag 1977;
Adviseren aan de overheid, voorstudies en achtergronden, Den Haag 1977.
 73. Zie: WRR, Verslag Eerste Raadsperiode 1972-1977, blz. 28.
 74. Zie: WRR-Mededelingen nr. 11, januari 1979.

75. Dit initiatief was destijds ook van De Haan uitgegaan.
76. Men denke vooreerst aan de betrokkenheid van de RARO bij de totstandkoming van de planologische kernbeslissingen, zowel via een eigen advies als via de organisatie van de inspraak van de bevolking. Maar ook andere adviezen, zoals die betreffende de milieu-effectrapportage, de verkeers- en vervoersplanning, de herziening van de WRO en de coördinatie van wetgeving hebben een duidelijk aanwijsbare invloed gehad, waarbij die op het beleid van andere ministeries en op de parlementaire behandeling vaak nog groter lijkt dan de invloed op het "eigen" departement. Aan het laatste valt wel iets te verbeteren, met name wat de follow-up van adviezen betreft, hoewel die sinds de inwerkingtreding van de W.O.B. is verbeterd.
77. Met dit advies haakt de RARO in op het eerder onder leiding van De Haan tot stand gekomen Rapport over de Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed. Ook bij de verdere advisering was hij voorzitter van de betrokken RARO-commissie. Een overzicht daarvan vindt men achter in het Advies over de conceptspelregels voor de ruimtelijk relevante wetgeving van 1980.
78. Zoals wij zagen verstaat de HRWB onder harmonisatie méér dan alleen juridisch-technische werk.
79. Zie de achtergrondstudie van F.J.P.M. Hoefnagel, Wetgeving, planning en financiering: welzijnsbeleid.
80. Vgl. F.H. van der Burg, Commissies ad hoc, Bestuurswetenschappen sept./okt. 1975, nr. 6 (themanummer over advisering), blz. 428.
81. Zie de achtergrondstudie van R. Fernhout, Wetgeving, planning en financiering: sociale zekerheid, blz. 38 e.v.
De staatscommissie is ingesteld bij K.B. van 28 febr. 1967, no. 27.
82. Zie over de begrippen facet en sector in verband met de planning par. 3.3.1.
83. Coördinatie van wetgeving en coördinatie van planning en financiering hangen overigens wel sterk samen. Het één is een voorwaarde voor het andere (en andersom): zonder een gecoördineerd beleid wordt gecoördineerde wetgeving al wel heel moeilijk, en anderzijds kan coördinatie van wetgeving de coördinatie van beleid sterk bevorderen.
84. Rapport van de Werkgroep-Polak, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800 Hoofdstuk III, bijl. V. Zie ook: Stcrt. 9 maart 1979, nr. 49.
85. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15454 nr. 2 met bijlagen.
Blijkens N.J.B. 81/9, blz. 246 e.v. is deze commissie inmiddels, opnieuw onder leiding van Polak, door de Minister van Justitie geïnstalleerd, waarbij deze erop wees, dat het werk van deze commissie eventueel als een voorzet valt te beschouwen voor een in te stellen raad voor de wetgeving als aanbevolen in het derde CHR-rapport.
86. Stcrt. 14 oktober 1980, nr. 199.
87. H.Th.J.F. van Maarseveen. Een appèl inzake de wetgevingsproblematiek, NJB 1978, blz. 1.
88. W.G. van der Velden, Een middel tegen legisferitis: de ontwikkeling van de wetgevingstheorie, in Bestuurswetenschappen juli/aug. 1980 (themanummer Wetgevingsleer), blz. 234.
89. C.J.M. Schuyt, Problemen van wetgeving, in: Beleid en Maatschappij juli/aug. 1977 (themanummer Grenzen van de wetgeving), blz. 186 e.v.; met veel - voornamelijk buitenlandse - literatuur.
90. Van der Velden, a.w. blz. 235. Hij overschat de betekenis van een wetgevingstheorie, als hij meent dat deze de bij uitstek politieke keus vóór of tegen wetgeving ter oplossing van een maatschappelijk probleem zou kunnen bepalen.
91. Zie in deze zin de instrumentele benadering in Bestuursrecht in de

- sociale rechtsstaat en de discussie daarover in Bestuurswetenschappen 1980, blz. 109 e.v. Recentelijk werd over de wetmatigheid van bestuur een discussie gevoerd n.a.v. de preadviezen van Ter Spill en Tak over Onwetmatig bestuur, VAR 1981.
92. Een vergaand voorbeeld hiervan is de Wet agrarisch grondverkeer, die vaststelling van de toetsingsnormen bij de wet in plaats van bij a.m.v.b. op verzoek van een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van één der Kamers mogelijk maakt.
Zie ook art. 71 lid 3 van het Ontwerp Wet Bodembescherming.
 93. Zie de Nota Decentralisatie van rijkstaken, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16492 nrs. 1-2.
 94. Ook Donner pleit voor verbetering van de wetgeving in dit verband: A.M. Donner, Wetgeving en Rechtspraak, Bestuurswetenschappen juli/aug. 1980, blz. 224.
 95. Zie over de rol van wetgever en rechter in stelsels van privaatrecht J.G. Sauveplanne, Mededelingen Kon. Akademie van Wetenschappen 1981.
 96. Zie o.a.: J. van der Hoeven, Pseudo-wetgeving, preadvies voor de Vereniging voor vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle 1966, blz. 39 e.v.
J.H. van Kreveld, Normstelling door pseudo-wetgeving, Bestuurswetenschappen juli/aug. 1980, blz. 213.
P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Instrument en waarborg, Deventer 1978, blz. 145 e.v.
 97. P. de Haan c.s., a.w., blz. 150-151.
 98. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15454 nr. 2, waarin opgenomen een concept-beschikking met toelichting. Zie over de instelling zelf NJB 1981/9, blz. 246 e.v.
 99. Of dat vroeger zoveel anders was kan overigens betwijfeld worden. Onderzocht zou eens moeten worden of de oudere bestuurswetgeving inderdaad zoveel meer materiële normen inhield. Uit de Onteigeningswet en de oudere waterstaatswetgeving blijkt het in ieder geval niet.
 100. P. de Haan c.s., a.w., blz. 45.
 101. Zie echter: D.W.P. Ruiter, Kloven in het bestuursrecht, Bestuurswetenschappen 1978, blz. 352, die vindt dat normen in wetgeving thuis horen en niet in plannen. Een onhoudbare stelling overigens, omdat het er maar op aankomt, over welke normen het gaat en hoe deze tot stand komen. Men kan zelfs beweren, dat de totstandkoming van een bestemmingsplan heel wat democratischer toegaat dan die van menige verordening of wet. Bovendien zijn veel plannen slechts indicatief van karakter en leent hun inhoud zich dus niet voor regelgeving.
 102. Ook tegen deze wet op zich al heeft Ruiter (a.w.) bezwaren. Hij vergeet daarbij echter dat zo'n kaderwet een enorme verbetering is vergeleken met de huidige situatie en ook dat het eenvoudig onmogelijk is welzijnsbeleid via het stellen van wettelijke regels te voeren. Voor het ruimtelijk beleid en het economisch beleid ligt het trouwens niet anders.
 103. Ter onderscheiding van andere nota's; vgl. M.C.P.M. van Schendelen, Regeringsnota's en de konferentiedemocratie van regering en parlement, Beleid en Maatschappij 1976, blz. 82 e.v.; L. Prakke, Regeringsnota's, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1976, blz. 220 e.v.
 104. Voorbeelden daarvan zijn m.n. te vinden in de sociale zekerheid, bijv. de Nota Duisenberg.
 105. Zie H.Th.J.F. van Maarseveen, De staatsrechtelijke positie van het parlement m.b.t. regeringsnota's, Beleid en Maatschappij 1975, blz. 89 e.v.
 106. Idem.

107. Zie ook: Scheltema, preadvies, blz. 97 e.v.
108. Vgl. de gang van zaken bij de in de WRO op te nemen planologische kernbeslissing.
109. Zie hierover ook: D.W.P. Ruiter, De normerende functie van de pkb, BW 1978, blz. 1 en met name blz. 3.
110. Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 13 september 1972, Stcrt. 11 december 1972, nr. 241 en herplaatsing in Stcrt. 3 januari 1973, nr. 2.
111. De 14 wetsfamilies, IBW publicatie nr. 24, Den Haag 1977, blz. 15.
112. Idem, blz. 27.
113. Polak, preadvies, blz. 23.
114. Idem, blz. 24.
115. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15454 nr. 2, blz. 3.
116. J.J. Oostenbrink, Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving? Openbare les Vrije Universiteit, Deventer 1973.
117. HR 18 april 1967, AB 1968, nr. 67.
118. Oostenbrink, a.w., blz. 31.
119. Positiever is B.J. van der Net, Naar invulling van algemene beginselen van behoorlijke wetgeving? Tijdschrift voor Openbaar Bestuur 1979, blz. 195 e.v.
120. Zie hiervoor Rapport ABAR (Cie.-Van Maarseveen), Geschriften VAR LXXII, Groningen 1974, blz. 7 e.v.
121. Geschriften VAR XXVIII, Zwolle 1953, 4e druk Groningen 1973.
122. Die Cie-Van Maarseveen sluit overigens uitbreiding in de toekomst zeker niet uit, Rapport, blz. 15.
123. Vgl. Het Duitse Verwaltungsverfahrgesetz van 25-5-1976, Bundesgesetzblatt, I, 1253.
124. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 16162 nr. 8, blz. 23.
125. Wetsontwerp Grondwetswijziging, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15045 nrs. 1-5, art. 5.2.8. lid 2.
126. Zie Rapport Cie-Van Maarseveen, blz. 64.
127. Scheltema, preadvies, blz. 118.
128. Scheltema (blz. 119) geeft als voorbeeld de ministeriële verantwoordelijkheid voor allerei bestuursorganen van het Rijk.
129. Zie hierover de achtergrondstudie over ruimtelijk beleid van P.G.A. Noordanus.
130. Bijv. art. 208 Grw. Dit artikel heeft aan de hele onderwijswetgeving toch - ondanks de natuurlijk nog wel bestaande inconsistenties - een zekere vastheid gegeven. Zie de achtergrondstudie van Hoefnagel, hoofdstuk I.
131. Wet van 21 december 1951, Stb. 596.
132. Zie voor de tekst van de na parlementaire behandeling vastgestelde nota de in 1979 bij de Staatsuitgeverij verschenen herdruk.
133. Zie ook W. Konijnenbelt in De 14 wetsfamilies, blz. 47 e.v.
134. Overeenkomstig J.M. Polak, De 14 wetsfamilies, blz. 20.
135. Wet van 24-12-1953, Stb. 577.
136. Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, in werking getreden op 1 september 1980.
137. De Haan c.s., a.w., blz. 193.
138. Zie Stcrt. 20 juni 1979, nr. 117.
139. Voorbeelden: Woningwet, Monumentenwet, Luchtvaartwet, Geluidhinderwet, Woonwagenwet, Woonschepenwet en de ontwerpen voor een Landinrichtingswet, Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, Kampeerwet enz.
140. Zie resp. de achtergrondstudies van Hoefnagel en Fernhout.
141. Zie paragraaf 2.3.5. sub c.
142. J.M. Polak, De 14 wetsfamilies, blz. 20. Een ietwat andere inhoud aan het begrip codificatie geeft de Werkgroep Coördinatie Wetgeving

- Onroerend Goed in haar rapport, blz. 69 e.v., waar zij naast algemene wetten daarbij ook plaats laat voor bijzondere. Overigens is dit bij de privaatrechtelijke codificatie in feite ook altijd het geval geweest, waar het de bijzondere contracten betrof. Het maakt daarbij zelfs niet wezenlijk verschil of deze in danwel - zoals thans de pacht - buiten het B.W. een aparte regeling naast het algemene verbintenissenrecht krijgen. Algemene bepalingen van het privaatrecht als geheel zijn er trouwens nauwelijks.
143. Zie Rapport Cie-Van Maarseveen, blz. 14 en MITACO-rapport, blz. 9.
 144. Zie daaromtrent de achtergrondstudies van Hoefnagel en Noordanus.
 145. Zie voor voorbeelden Handelingen 1979 der NJV, deel 2.
 146. Idem, blz. 15.
 147. Zie o.a. P. de Haan, preadvies NJV 1973, blz. 139; S.W. Couwenberg, Handelingen 1979 der NJV, deel 2, blz. 20.
 148. Preadvies Scheltema, blz. 128.
 149. Het vraagpunt "Dient als onderdeel van het parlement een speciale kamer voor de wetgeving te worden geschapen, die ingeval van de invoering van een vereenvoudigde procedure daarin de rol van het parlement vervult?" werd met grote meerderheid ontkennend beantwoord.
 150. Zie o.m. de interventies van Couwenberg, B. de Gaay Fortman, Simons, De Vries etc.
 151. Ook in het buitenland bestaan hier en daar min of meer vergelijkbare organen. Roemenië: zie noot 9 bij het artikel van Van Maarseveen in NJB 1978, blz. 1-3; Engeland: zie W. Korthals Altes, De Law Commission, Ars Aequi 1975, blz. 428 e.v.; Polen: NJB 1978, blz. 193 e.v. (aant. Van Maarseveen).
 152. NJB 1978, blz. 1-3, Een appèl inzake de wetgevingsproblematiek.
 153. Zie ook H. Drion, NJB 1975, blz. 1036.
 154. Preadvies Scheltema, blz. 122.
 155. Zie bijv. A.F.A. Korsten, Effecten van wetgeving, een beschouwing over wetseffectrapportage in binnen- en buitenland, Nijmegen 1980 (syllabus).
 156. Scheltema, preadvies, blz. 127.
 157. Zie bijv. W.F. de Gaay Fortman in zijn interventie n.a.v. de preadviezen van Polak en Scheltema, Handelingen der NJV 1979, deel 2, blz. 16.
 158. Vgl. het WRR-rapport nr. 12.
 159. Aldus bijv. Polak, preadvies, blz. 34. Hij vond dan ook aanvankelijk dat de ICHW voldoende mogelijkheden bood, maar is daar later bij zijn deelname aan de Werkgroep Wetgeving, planning en financiering van de CHR op teruggekomen.
 160. Scheltema, preadvies, blz. 123.
 161. O.m. De Gaay Fortman (zie noot 150).
 162. Polak, preadvies, blz. 34.
 163. Idem, zie ook noot 151.
 164. Aldus in het algemeen ook de verschillende WRR-rapporten en -achtergrondstudies over dit onderwerp (WRR-rapporten aan de Regering, nr. 11 en nr. 12, Den Haag 1977 (o.m. blz. 99); zie voor het standpunt van de Regering: Stcrt. 4 maart 1977, nr. 45. Zie ook de CHR-achtergrondstudie nr. 4 over Adviesorganen door drs. A.Th. van Delden.
 165. Zie Polak, preadvies, blz. 32. Zie ook: WRR-rapport nr. 14.
 166. Zie met name de studie van drs. R.H.W.P. Kottman (nr. 7) over Interdepartementale coördinatie.
 167. E.M.H. Hirsch Ballin, Publiekrecht en beleid, Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Alphen aan den Rijn 1979, blz. 87 e.v., A.M.J. Kreu-

- kels, Planning en planningproces, 's-Gravenhage 1980 en F.L. Bussink, Plannen voor stadsvernieuwing, Een studie over de verhouding tussen planning en recht, Alphen aan den Rijn 1980, blz. 267 e.v.
168. H.R. van Gunsteren, Planning en politiek, Bestuurswetenschappen 1974, blz. 27 e.v. (over orthodoxe planning) en Politiek nieuws van het planningsfront - politieke betekenis van planningstheorieën, in: Politisering van het openbaar bestuur, Publicatie van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, nr. 22, 's-Gravenhage 1974, blz. 123 e.v. (over nieuwe planning). Zie ook zijn The Quest for Control. A critique of the rational-central approach in public affairs, Londen 1976.
 169. H.R. van Gunsteren, Politiek nieuws van het planningsfront, blz. 140 e.v.
 170. Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914, nr. 2, blz. 6.
 171. A.J.M. van Tienen, Planning in Nederland, meer bijzonder planning op sociaal en cultureel gebied, preadvies voor het Staatsrechtcongres 1978 te Tilburg, blz. 139.
 172. A.M.J. Kreukels, a.w., blz. 53 e.v. Zie ook D.J. van Houten, A.M.J. Kreukels, P.C.M. Levelink, J.J. Modder en J.B.D. Simonis, Op weg naar algemene beleidsplanning op provinciaal niveau, een confrontatie tussen theorievorming en praktijkontwikkeling, Utrecht 1980, blz. 148 e.v.
 173. P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Instrument en waarborg, Deventer 1978, blz. 161 e.v. en eerder reeds De Haan in een debat met Van Tienen op het genoemde Staatsrechtcongres, blijktens het verslag van Hirsch Ballin in Bestuurswetenschappen 1978, blz. 184 e.v.
 174. E.M. Hirsch Ballin, a.w., blz. 93 en 113.
 175. Vgl. A.M.J. Kreukels, a.w., blz. 60.
 176. Zie voor een dergelijke benadering P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, a.w., blz. 158 e.v. en voor de planningswetgeving ook de hoofdstukken 2 en 5, alsmede de achtergrondstudies van Fernhout, Hoefnagel en Noordanus.
 177. Zie bijv. A. Faludi, P. de Ruijter (red.), Planning als besluitvorming, Alphen aan den Rijn 1978 en recentelijk zijn beschouwing "Op zoek naar het planningssubject in de regionale ruimtelijke ordening", welke hij tezamen met mr.ing. J.P. Bos onlangs in Eindhoven heeft gehouden.
 178. A.M.J. Kreukels, a.w., blz. 66. Zie voor een recente poging om de planning theoretisch toch weer meer op de inhoud te richten H.M. Goudappel, Ruimtelijke planning in de onzekerheid van de jaren '80, op zoek naar nieuwe dimensies voor een bewuste planning, uitg. RPD 1981, waarin hij naast de tijd als vierde dimensie (procesplanning) ook pleit voor de vijfde dimensie (bewustzijn), de zesde dimensie (evolutie) en zelfs een zevende in de vorm van het religieuze aspect.
 179. F.L. Bussink, a.w., blz. 277 e.v. Zie ook A. Faludi, Planning Theory, Oxford 1973.
 180. A. Faludi, Planning Theory, blz. 143.
 181. Zie ook in deze geest J. Rothuizen in zijn preadvies over Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening voor de VAR 1976.
 182. A. Faludi, Planning theory, blz. 167.
 183. Benaderingen van planning, WRR-rapport V22-1980, 's-Gravenhage 1981, blz. 6.
 184. Aldus ook mr. J. Witsen in zijn reactie in Binnenlands Bestuur 13-2-1981.
 185. Zie het Eindrapport van de Werkgroep Complementair Bestuur, 's-Graven-

- hage 1980.
186. Vgl. P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, a.w., blz. 171 e.v. Zij voegen aan deze reeks nog toe een onderscheid naar middelen. Naarmate een plan meer operationeel is, zullen daaraan de nodige juridische, financiële en organisatorische middelen moeten zijn verbonden. Als zodanig is deze onderscheiding min of meer een afgeleide van de onderscheiding naar rechtswerking.
 187. A.M.J. Kreukels, a.w., blz. 73.
 188. Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914, nr. 2, blz. 7.
 189. Vgl. E.M.H. Hirsch Ballin, a.w., blz. 13.
 190. Zie A.M.J. Kreukels, a.w., blz. 71.
 191. A.M.J. Kreukels, a.w., blz. 75.
 192. A.M.J. Kreukels, t.a.p.
 193. P. Nijhoff, Discussiebijeenkomst "Milieubeleid en kabinetsformatie", Den Haag 1981.
 194. Dit geldt minder voor de adviezen uit de tweede Raadsperiode, zoals rapport no. 17, Etnische minderheden (1979), en rapport no. 18, Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980).
 195. Zie ook derde CHR-rapport, blz. 190.
 196. Zie voor wat betreft de niet bevredigend geregelde doorwerking van de WRR-adviezen, E.M.H. Hirsch Ballin, a.w., blz. 170 e.v.
 197. P. de Haan, Coördinatie van wetgeving inzake onroerend goed, Handelingen der NJV 1973, deel 1, tweede stuk, Zwolle 1973.
 198. Het sociaal-economische, het ruimtelijke en het sociaal-culturele facet worden bepaald door schaarste aan resp. geld, ruimte en welzijn. Bij de erkenning van facetten als bestuurlijke en internationale zaken, zoals de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst doet in haar derde rapport, speelt ongetwijfeld het belang, dat men in dit tijdsgewricht aan deze zaken hecht, een grote rol. Waterstaat, nu een sector, zou in het verleden gezien het levensbelang van een veilige waterhuishouding als een facet zijn aangemerkt. Bij oorlog of oorlogsdreiging zullen defensie en voedselvoorziening als zodanig worden erkend. Aan de andere kant ontwikkelen milieuhygiëne en energie, eertijds ontstaan als sectoren (zorg voor de conditie van lucht, water en bodem e.d. resp. energievoorziening), zich op grond van schaarste-overwegingen meer en meer tot (deel)facetten, waarbinnen sectorale handelingen worden afgewogen.
 199. P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, a.w., blz. 44; zie ook P. de Haan, De plaats van de eigendom in het hedendaags bestuursrecht. R.M. Themis 1976, blz. 316.
 200. Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, rapport no. 3, Elk kent de laan, die derwaart gaat, 's-Gravenhage 1980, blz. 148.
 201. W. Brussaard, Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, Groningen 1976.
 202. Een treffende illustratie vormt de recente beslissing ten aanzien van de levering van onderzeeboten aan Taiwan. De belangenafweging inzake deze beslissing diende tegelijkertijd plaats te vinden met betrekking tot het sociaal-economische en het internationale aspect met, zoals bekend, tegenstrijdige uitkomsten.
 203. Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11539.
 204. Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13643, nr. 1, blz. 3.
 205. In deze zin ook het MITACO-rapport, Tweede Kamer, zitting 1977, 14649, nrs. 1-2, blz. 29.
 206. Hoofdlijnen van de organisatie van een gecoördineerd minderhedenbeleid, Stcrt. 1980, nr. 54, blz. 6.
 207. A. Faludi, Het plan in het openbaar bestuur vanuit planningsmethodologische optiek, in: Benaderingen van planning, WRR 1980, 108 e.v.

Overigens maakt hij in zijn beschouwingen, waar hij - ook buiten deze studie - spreekt over de kloof tussen planvorming en uitvoering, onvoldoende onderscheid tussen normatieve en operationele planning. Het bestemmingsplan is niet uitvoeringsgericht en daar is de kloof dan ook groot; bij landinrichtingsplannen is zij nauwelijks aanwezig.

208. Zie daaromtrent A.M.J. Kreukels, a.w., blz. 71 en uitvoerig D.J. van Houten, A.M.J. Kreukels, P.C.M. Levelink, J.J. Modder en J.B.D. Simonis, a.w., blz. 96 e.v.
209. Zie de hoofdstukken over De meerjarenramingen uit de Miljoenennota 1980, blz. 66 e.v. en de Miljoenennota 1981, blz. 43 e.v.
210. D.J. van Houten, A.M.J. Kreukels, P.C.M. Levelink, J.J. Modder en J.B.D. Simonis, a.w., blz. 118 e.v.
211. Idem, blz. 127 e.v.
212. A.M.J. Kreukels, a.w., blz. 115. Zie ook D.J. van Houten, A.M.J. Kreukels, P.C.M. Levelink, J.J. Modder en J.B.D. Simonis, a.w., blz. 193.
213. Vgl. A.M.J. Kreukels, a.w., blz. 116.
214. Stcrt. 13 mei 1980, nr. 91.
215. Zie over dit alles verder de achtergrondstudie van Hoefnagel en voorts hierna par. 5.2.5. onder b.
216. Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Ruimte voor Welzijn, advies nr. 9, 's-Gravenhage 1979.
217. Zie hierover M.v.T. Ontwerp-Landinrichtingswet, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15907, nr. 3, blz. 21.
218. Zie betreffende deze materie behalve P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, a.w., blz. 165 e.v. ook E.M.H. Hirsch Ballin a.w., blz. 180 e.v.
219. De geweldige tijdsdruk, waaronder de begroting 1981 tot stand is gekomen, komt pregnant naar voren in het advies van de Raad van State ten aanzien van de gedeeltelijke ontwerp-begroting, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400, B.
220. Zo zullen ook de beleidsombuigingen in de lopende begroting voor 1981 geconcretiseerd worden in de Voorjaarsnota 1981, die met het oog daarop vroeger zal worden uitgebracht dan gebruikelijk, vgl. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16583, nr. 2.
221. Vgl. L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink, Overheidsfinanciën, Leiden/Antwerpen 1978, blz. 75.
222. L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink, a.w., blz. 28.
223. In de stabiliserende begrotingspolitiek is het onderscheid tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven niet meer van betekenis. In de Comptabiliteitswet 1976 is het onderscheid tussen gewone dienst en kapitaaldienst, dat in de Comptabiliteitswet 1927 werd gemaakt, dan ook vervallen.
224. Vgl. L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink, a.w., blz. 32 e.v. en W. Drees Jr., F.Th. Gubbi, Overheidsuitgaven in theorie en praktijk, Groningen 1968, blz. 114.
225. Zie meer uitgebreid W. Drees Jr., F.Th. Gubbi, a.w., blz. 115 e.v. en L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink, a.w., blz. 36 e.v.
226. De belangrijkste zijn de overgang van de reële begrotingsruimte op de totale begrotingsruimte en de overgang van een nominaal constant tekort op een relatief constant tekort.
227. Miljoenennota 1981, blz. 40 e.v.
228. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16193.
229. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16583, nr. 2.
230. Vgl. Miljoenennota 1981, blz. 41 e.v.
231. Miljoenennota 1981, blz. 42.

232. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16583, nr. 2.
233. Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13951.
234. Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15081.
235. Miljoenennota 1981, blz. 43 e.v.
236. Zie P.G.A. Noordanus, Wetgeving, planning en financiering: ruimtelijk beleid, Achtergrondstudie nummer 8, deel 2, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage 1981, blz. 96 e.v.
237. Het Bezitsvormingsfonds lijdt een slapend bestaan, het Rijkswegenfonds zal worden afgeschaft.
238. Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 13037, nr. 3, blz. 40.
239. Vgl. P.G.A. Noordanus, a.w., blz. 99.
240. P.G.A. Noordanus, t.a.p.
241. P.G.A. Noordanus, a.w., blz. 100.
242. Indeling ontleend aan het RARO-advies inzake de notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting (advies van 4 juli 1980). Zie ook P.G.A. Noordanus, a.w., blz. 102 e.v.
243. P.G.A. Noordanus, a.w., blz. 105 e.v.
244. F.J.P.M. Hoefnagel, Wetgeving, planning en financiering: welzijnsbeleid, Achtergrondstudie nummer 8, deel 5, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage 1981, blz. 97 e.v.
245. P.G.A. Noordanus, a.w., blz. 103 en 105.
246. F.J.P.M. Hoefnagel, a.w., blz. 90.
247. Zie over verfijningsregelingen uitgebreid J.W. van der Dussen, De allocatie van middelen en de Financiële Verhoudingswet, 's-Gravenhage 1975, blz. 357 e.v., die een onderscheid maakt tussen frictieverfijningen, die gericht zijn op opheffing van tijdelijke achterstanden (bijv. de rioleringsverfijning), structuurverfijningen, gericht op permanent werkende factoren (bijv. de bodemgesteldheidsverfijning) en de functionele verfijningen, die beleidsondersteunend werken (bijv. de groeikernverfijning).
248. J.W. van der Dussen, a.w., blz. 332, wijst er op dat het bij de monumentenverfijning gaat om een min of meer oneigenlijk gebruik van het instrument van de verfijningsregeling, waarbij in plaats van een verhoging van de rijkssubsidies het Gemeentefonds medesubsidiënt is geworden.
249. F.J.P.M. Hoefnagel, a.w., blz. 94.
250. F.J.P.M. Hoefnagel, a.w., blz. 95 e.v.
251. Prof.mr. P. de Haan, Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed, Handelingen 1973 der Nederlandse Juristen Vereniging deel 1, tweede stuk, en deel 2, blz. 75 e.v.
252. Derde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland - Deel 1, 's-Gravenhage 1974, blz. 89.
253. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 12968.
254. Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14493.
Een zeer treffende getuigenis van het streven naar coördinatie van de sectorwetgeving vindt men op dit terrein in de onderwijsbegroting 1980-1981, 16400 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 25 e.v.
255. Laatstelijk via de motie-Eversdijk bij de begrotingsbehandeling voor VRO 1981, een uitwerking van die voor de begroting 1980, waarin om een wetgevingsprogramma was gevraagd.
256. Staatscommissie Vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, ingesteld bij K.B. van 28 februari 1967, no. 27.
257. Zie o.m. P. de Haan en R. Fernhout, Economisch orderingsrecht en gespreide verantwoordelijkheid, AR-Staatskunde december 1978, R. Fernhout, Incorporatie van belangengroeperingen in de sociale en economische wetgeving, in: Corporatisme in Nederland 1980, blz. 204 e.v. en L.A. Geelhoed, Democratie en economische rechtsorde, de kunst van het even-

- wicht, in: Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat, Staatsrechtcongres 1980, blz. 64 e.v.
258. Zie daarvoor P. VerLoren van Themaat in de serie Harmonisatie van wetgeving in de landen van de E.E.G. nr. 20, Brussel 1973, blz. 5 e.v. Over de rol van de planning ten aanzien van de coördinatie van wetgeving in het algemeen P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 193 e.v.
 259. Zie de concept-spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving en daarover het advies van de RARO d.d. 9 juli 1980.
 260. Men vergelijk het laatste hoofdstuk van Bouwrecht Monografie nr. 4 Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend Goed, Deventer 1976.
 261. Zie de in noot 255 genoemde motie-Eversdijk en het advies van de RARO over de concept-spelregels van 1980.
 262. Kamerstuk 14493, nr. 15, blz. 20 e.v.
 263. Kamerstuk 14889.
 264. Deze adviezen zijn alle vermeld in het meest recente advies van de RARO, handelend over de concept-spelregels van 9 juli 1980.
 265. Adviezen nrs. 5 en 6, De moeizame harmonisatie I en II, Voortgezet en aanvullend advies over de ontwerp Kaderwet specifiek welzijn. Het vijfde advies is ook verschenen als kamerstuk 14493, nr. 15.
 266. P. de Haan en R. Fernhout, Economisch ordeningsrecht en gespreide verantwoordelijkheid, AR-Staatkunde december 1978, nader uitgewerkt door Fernhout in Corporatisme in Nederland, blz. 204 e.v.
 267. Zie daarover ook P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 176 e.v.
 268. Het valt te betreuren dat de WRR die in zijn vorige zittingsperiode zo moedig aan de ontwikkeling van gedachten over een dergelijk systeem was begonnen (beknopt rapport over planning en wetgeving 1977), blijkens het werkprogramma voor de tweede raadsperiode straks gevaar loopt uit te komen met een nogal geïsoleerde studie over de planning als zodanig. Hierbij lijkt zelfs het gevaar van een neo-liberalistische tegenstroom tegen het in volle gang zijnde juridificatieproces in niet denkbeeldig. Dit zou te betreuren zijn, omdat met de ontwikkeling van een systeem van planning en wetgeving het functioneren van de sociale rechtsstaat naar het oordeel van de onderzoekers staat en valt. Men mag deze opmerking dan ook als een schot voor de boeg beschouwen.
 269. Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, nr. 10914.
 270. Zie daarover o.m. de preadviezen van W. Brussaard en J. Rothuizen over Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, V.A.R. 1976.
 271. Zie daarover de dissertatie van F.P.J.M. Otten over Ruimtelijke ordening en milieubeheer, Utrecht 1980, en daar aangehaalde literatuur.
 272. Bijdrage Milieu en Recht 1977/4, blz. 17.
 273. In Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat is dit op blz. 43 e.v. dan ook gebeurd, zoals ook het geval zal zijn bij een nieuwe uitgave van het Nederlands Bestuursrecht van Samsom.
 274. Zie over dit alles de publikaties genoemd in noten 257 en 266.
 275. O.a. in het programma "Om een zinvol bestaan" van het CDA; zie daarover P. de Haan, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, een politieke verantwoording, Slotnummer AR-Staatkunde 1980/10, 11, 12, blz. 394 e.v.
 276. Hoofdstuk 6, par. 6.3.
 277. E.M.H. Hirsch Ballin, Publiekrecht en beleid, diss. G.U. Amsterdam, 1979, blz. 44.
 278. A.J.J.A. Maas en A. Tchernoff, De politieke en ambtelijke top in hun onderlinge relatie, niet gepubliceerd rapport ten behoeve van de

- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, waarvan samenvatting in achtergrondstudie nr. 6, par. 3.8. Waarschijnlijk hangt het slecht op gang komen van departementale beleidsplanning samen met een al te zeer op de methodologie toegesneden start van de beleidsanalyse als overblijfsel van een verouderde wetenschappelijke planningsconceptie.
279. Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 173 e.v. en eerder reeds door De Haan geïntroduceerd op het Staatsrechtcongres in Tilburg 1978, Bestuurswetenschappen 1978, blz. 203.
 280. In ieder geval ook beter dan de onderscheiding welke in het Eindrapport van de Werkgroep Complementair Bestuur, Staatsuitgeverij 1980, hoofdstuk 7, wordt gemaakt, overigens zonder enige verwijzing naar meer gebruikelijke onderscheidingen, nl. tussen meta-planning (planning van de planning), beleidsplanning (nader te onderscheiden in ontwikkelings- en voorzieningenplanning), structuurplanning (hier opgevat als organisatieplanning) en uitvoeringsplanning. Weliswaar komt de ontwikkelingsplanning ongeveer overeen met de indicatieve, voor het overige klopt er echter niet veel van. Voorzieningenplanning en uitvoeringsplanning worden ten onrechte uit elkaar gehaald, terwijl deze in de praktijk samenlopen. Informatieve en normatieve planning ontbreken zelfs geheel. Het bestemmingsplan is noch ontwikkelings-, noch voorzieningen-, noch uitvoeringsplan, doch integendeel een regelingsplan.
 281. O.a. voor natuur- en landschapsbehoud, openluchtrecreatie, landbouw en bosbouw, Staatsuitgeverij 1977.
 282. Zie hierover G. Hamaker, De juridische betekenis van de uitbreidings- en bestemmingsplankant, De Gemeentestem nrs. 6582-6584.
 283. Zie over de planningsstructuur van dit ontwerp P. de Haan, Het Ontwerp Landinrichtingswet in het kader van het onroerend goed recht, De Pacht 1980, blz. 338 e.v.
 284. Gewijzigd ontwerp van wet, Tweede Kamer 1980-1981, 13924, nr. 19.
 285. Zo is een herziening van Boswet en Natuurbeschermingswet wat dit betreft in de maak, terwijl een Beheerswet landbouwgronden in voorbereiding is. Ook de milieuhygiënische en waterhuishoudkundige planning zullen resp. in de Wet ABM en een wet op de waterhuishouding gestalte krijgen.
 286. Hierop werd meteen al door P. VerLoren van Themaat gewezen, toen de onderscheiding op het Tilburgse planningscongres dezerzijds werd gelanceerd.
 287. De Nederlandse economie in 1984, Staatsuitgeverij 1981.
 288. Zie hierover achtergrondstudie Economisch beleid, par. 3.2. en daar aangehaalde literatuur.
 289. Zie over deze nota's par. 3.4. van genoemde studie.
 290. W. Driehuis en J. van den Doel, Werkloosheid en economische orde, in "Werkgelegenheid: recht of beleid", Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht, nr. 2, Alphen a/d Rijn 1979, blz. 83 e.v.
 291. Vgl. P.A.M. Meijknecht, Planverbintenissen, Diss. V.U. 1979, waarin ook een vergelijking met het Poolse recht voorkomt.
 292. Zie achtergrondstudie Economisch beleid, par. 3.4.2.
 293. Kamerstuk 14889.
 294. Een eerste stap in die richting betreft de opstelling van spelregels voor de ruimtelijk relevante wetgeving en van een wetgevingsprogramma in het kader van de Memorie van Antwoord op voornoemd wijzigingsontwerp.
 295. Zie over dit alles de achtergrondstudie van P.G.A. Noordanus over ruimtelijk beleid, par. 2.3.
 296. Zie hierover het Advies over de Landinrichtingswet van de RARO in 1980 en ook de artikelen van P. de Haan en P.G.A. Noordanus in het thema-

- nummer van De Pacht, augustus en september 1980.
297. O.a. het rapport van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed, Bouwrecht Monografie nr. 4 van 1976 en het RARO-advies over de operationele gebiedsaanwijzing van 1979.
 298. Zie de dissertatie van F.P.J.M. Otten over Ruimtelijke ordening en milieubeheer en ook diens artikel over Milieuhygiënische normen in ruimtelijke plannen in Bouwrecht 1977, blz. 217 e.v. met daar aangehaalde literatuur.
 299. Eerder geschiedde dit in het Advies over milieukwaliteitsnormen, Stct. 15 juni 1976, nr. 113.
 300. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14392, nrs. 7-8, blz. 121 e.v.
 301. Kamerstuk 14493, nr. 12; zie ook nrs. 8 en 13.
 302. Idem, nr. 17.
 303. Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 182 e.v.
 304. Preadviezen Polak en Scheltema, N.J.V. 1979, blz. 27 en 107.
 305. Duidelijk voorbeeld daarvan is de wetgevingsactiviteit van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, dat zich ook gunstig onderscheidt, doordat - blijkens de beschouwingen over wetgeving en juridische zaken bij de Onderwijsbegroting voor 1981, 16400 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 25 e.v. - een duidelijke coördinatiefilosofie aan het geheel ten grondslag wordt gelegd.
 306. Wat dit betreft kan o.m. het directoraat-generaal van de Milieuhygiëne met ere worden genoemd, ook wat betreft het doen verrichten van het nodige wetgevingsonderzoek.
 307. Resp. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15300 hoofdstuk XI, nr. 59 en 1980-1981, 16400 hoofdstuk XI, nr. 28.
 308. Oriënteringsnota 1974, blz. 89.
 309. Openbare Commissievergadering n.a.v. de zgn. Vraagpuntennota, zitting 1974-1975, 12968, nr. 11, blz. 486.
 310. Vergelijk hierover Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 44 e.v. Bij de heruitgave van het Nederlands Bestuursrecht van Samsom zal over het medisch bestuursrecht naast het culturele dan ook een apart deel verschijnen.
 311. Zie Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 51 e.v.
 312. O.a. het Advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau (1976), het Advies over de operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur (1979) en het Advies over de concept-spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving (1980).
 313. Coördinatie administratieve wetgeving onroerend goed, Bouwrecht Monografie nr. 4, Deventer 1976.
 314. Ook gesuggereerd door J. Wessel bij de behandeling van de operationele gebiedsaanwijzing door de Vereniging voor Bouwrecht, Bouwrecht 1980, blz. 678, waar hij overigens alleen over een wetgevingsprogramma voor de W.R.O. spreekt.
 315. Zie achtergrondstudie Hoefnagel, par. 2.2.1.
 316. Voor wat de WRR betreft zie men het proefschrift van Hirsch Ballin, voor wat het SCP betreft het derde rapport van de CHR, blz. 189.
 317. Ingevolge de Beschikking Bosbijdragen d.d. 20 september 1976, waarvan het de bedoeling is, dat zij een grondslag in een herziene Boswet zal vinden.
 318. Zie over de gedachte van privaatrechtelijke versus publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie nader P. de Haan, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, een politieke verantwoording, AR-Staatkunde 1980, 10/11/12 (slotnummer), blz. 389 e.v.
 319. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 13924, nr. 19.
 320. Preadvies N.J.V. 1973, blz. 53 e.v. en advies aan de bewindslieden inzake de Nota van aanbieding van het rapport van de Werkgroep Aanvul-

- lende Regeling Stadsvernieuwing, zitting 1973-1974, 12790, nr. 2. De Tweede Kamer moest overigens later deze vereenvoudiging afdwingen.
321. Zie voor het verschil tussen bestemmingsplan en stadsvernieuwingsplan de discussie tussen Raad van State en Minister in kamerstuk 13924, A-C, blz. 9 e.v. en 13 e.v., waar overigens het gelijk geheel aan de kant van de Minister is.
 322. In een recente serie artikelen in NRC/Handelsblad deed de heer Veldkamp het echter ten onrechte voorkomen, alsof verzorgingsstaat en sociale zekerheid min of meer identiek zouden zijn. In feite is laatstgenoemde zekerheid slechts één van de componenten, naast ruimtelijke, economische en sociaal-culturele verzorging van maatschappelijke belangen. Het één is niet belangrijker dan het ander.
 323. Vergelijk hieromtrent resp. de achtergrondstudie van Fernhout over de sociale zekerheid, par. 3.4. en die van Hoefnagel over het welzijnsbeleid, par. 4.2.2.
 324. Zie daaromtrent uitvoerig de achtergrondstudie van Fernhout over Economisch beleid, par. 2.2.1.
 325. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306. In de studie van Fernhout wordt dit belangrijke rapport voortdurend aangehaald.
 326. Zie daaromtrent ook het derde rapport van de CHR, blz. 199 en achtergrondstudie Noordanus, par. 4.2.3.
 327. Advies over het wetsontwerp Stadsvernieuwing 1976 en Advies over het concept van een gewijzigd ontwerp van wet op de stadsvernieuwing 1980.
 328. Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 13754, nr. 8, blz. 56 e.v. Verder Noordanus a.h.w. blz. 89.
 329. Zie ook reeds in deze zin P. de Haan, Preadvies N.J.V. 1973, blz. 119 e.v., waar zelfs één Ministerie voor Landbouw, Landinrichting en Natuurbeheer werd bepleit, hoewel dit politiek moeilijk haalbaar lijkt.
 330. Zie bijlage 1 van het derde CHR-rapport onder nummer 55.
 331. Voorlopig genoemd Planningsschema (voor)ontwerp-beheersplannen, voor het eerst voorgesteld door het bestuur van de S.B.L. in oktober 1979.
 332. In het derde CHR-rapport, blz. 200, wordt een systeem van programma-financiering terecht als een budgetteringssysteem aangeduid, zulks met verwijzing naar de sectoren volkshuisvesting en openbaar vervoer.
 333. Zie ook derde CHR-rapport, blz. 193 e.v.
 334. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16492, nrs. 1-2, blz. 30.
 335. Zie over deze ontwikkeling in het algemeen Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 144 e.v. en 166 e.v.
 336. Behalve de Rijksbijdrageregelingen voor sociaal-cultureel werk en maatschappelijke dienstverlening van CRM, vooruitlopend op de Kaderwet specifiek welzijn, kunnen hier worden genoemd de Kaderregeling steunverlening stadsvernieuwing 1980 van Economische Zaken, welke op de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing anticipeert, en de voorgenomen aanpassing van de Rijksbijdrageregelingen voor afdekking tekorten openbaar vervoer en financiering infrastructuur verkeer en vervoer, vooruitlopend op de Planningwet verkeer en vervoer. Zie daarover Beleidsnota Decentralisatie rijkstaken, resp. blz. 41, 52 en 68.
 337. Zie de Notitie Volkshuisvesting d.d. 9 oktober 1979, waarover blijkens de Decentralisatienota blz. 56 inmiddels adviezen zijn ontvangen van RAVO, RARO, RTD, HRWB, VNG en IPO-RO.
 338. Zie daarover P. de Haan, Het Ontwerp Landinrichtingswet in het kader van het onroerend goed recht, De Pacht 1980, blz. 358 e.v.
 339. Decentralisatienota, blz. 60.
 340. Drs. J.W. de Pous, jubileumnummer E.S.B. 1980.
 341. Vergelijk ook R. Fernhout, achtergrondstudie Economisch beleid, blz. 60 e.v. en daar aangehaalde literatuur.

342. Motie-Jansen c.s., zitting 1977-1978, nr. 22.
343. Decentralisatienota, blz. 51.
344. P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Instrument en waarborg, derde ongewijzigde druk, Deventer 1981.
345. Nederlands Bestuursrecht, Alphen a/d Rijn 1962.
346. Zie over dit alles Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 44 e.v. Als eerste gedeelte van het sociale bestuursrecht is inmiddels verschenen prof.mr. L.J.M. de Leede, Inleiding sociaal verzekeringsrecht, Alphen a/d Rijn 1981.
347. Sinds de opdracht aan prof.mr. E.M. Meijers bij K.B. van 25 april 1947, no. 20, waarover Parlementaire geschiedenis van het nieuwe B.W., Deventer-Antwerpen 1976, blz. 8 e.v.
348. Zie over de kritiek op de verzorgingsstaat in relatie tot de ontwikkeling van het bestuursrecht o.m. P. de Haan, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Een politieke verantwoording, slotnummer AR Staatskunde 80/10.11.12 en daar aangehaalde literatuur.
349. H. Drion en O. de Savornin Lohman, De dissenting opinion in de rechtspraak, Hand. 1973 N.J.V. deel 1, eerste stuk, resp. P. de Haan, Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed, en U.G. Schilthuis, Coördinatie van wetten en verordeningen welke het recht van eigendom van onroerend goed beperken, idem, tweede stuk.
350. J.M. Polak en M. Scheltema, Dient verandering te worden gebracht in de wijze van voorbereiding en totstandkoming van wetgeving?, Hand. 1979 N.J.V. deel 1, tweede stuk, resp. J.H. Dalhuisen en E.H. Hondius, Algemene voorwaarden, idem, eerste stuk. De aandacht van de vergadering was blijkens deel 2 resp. blz. 1-91 en 92-147 ook precies omgekeerd evenredig aan de omvang der preadviezen. Het kan dus in de verhouding tussen privaat en administratief recht verkeren.
351. Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend Goed, Bouwrecht Monografie nr. 4, Deventer-Alphen a/d Rijn 1976.
352. Zie over dit congres het extra nummer van Bouwrecht mei 1977 over Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed.
353. Voor het eerst bij het belangrijke Advies over de planologische besluitvorming op rijksniveau van 1976 en sindsdien bij praktisch ieder wetgevings- en pkb-advies en ook nog los daarvan, o.a. in de adviezen over de operationele gebiedsaanwijzing (1979) en de conceptspelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving (1980).
354. Reeds bij de Oriënteringsnota van 1974, blz. 89 en sindsdien bijna jaarlijks bij de begroting, binnenkort uitmondend in een wetgevingsprogramma bij de M.v.A. wijzigingswet WRO.
355. Zie Verslag Eerste Raadsperiode 1972-1977, blz. 28.
356. De 14 wetsfamilies, verslag van de studiedag aangeboden aan S.O. van Poelje, IBW reeks nr. 24, Den Haag 1977.
357. H.D. van Wijk, Besturen met recht, Den Haag 1974, blz. 99 e.v. Zie ook zijn Hoofdstukken van administratief recht.
358. Th.G. Drupsteen bij de behandeling van de preadviezen van Ter Spill en Tak over Onwetmatig bestuur voor de VAR 1981.
359. Zie ook Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 45.
360. Men zie over de planningstheorie par. 3.1.1 en daar aangehaalde literatuur. Hier moge nog worden genoemd de voortreffelijke uiteenzetting van H.M. Goudappel, Ruimtelijke planning in de onzekerheid van de jaren '80, op zoek naar nieuwe dimensies voor een bewuste planning, uitg. RPD 1981.
361. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15907, nrs. 1-2.
362. Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur,

- zitting 1970-1971, 10914.
363. Men zie over dit alles hoofdstuk 5 en de deelstudies van Fernhout, Hoefnagel en Noordanus.
 364. Zie ook D.J. van Houten, A.M.J. Kreukels, P.C.M. Levelink, J.J. Modder en J.B.D. Simonis, Op weg naar algemene beleidsplanning op provinciaal niveau, een confrontatie tussen theorievorming en praktijkontwikkeling, Utrecht 1980.
 365. Vergelijk de beschouwingen hierover in de Miljoenennota 1981, blz. 40 e.v.
 366. Zie over de COBA de paragrafen 3.2.2, 3.2.3 en 3.2.4 en D.J. van Houten c.s., a.w., blz. 108 e.v.
 367. Decentralisatienota november 1980, waarover nader in par. 5.4.
 368. Zie behalve paragraaf 4.3.2 ook de deelstudie van Noordanus, blz. 102 e.v.
 369. Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 112 e.v. en 158 e.v.
 370. Zie over de daaruit voortvloeiende planningsonderscheiding naar rechtswerking par. 3.1.5.
 371. Interessant is te zien, dat een land als Polen, blijkens een bericht van Anna Sandor in NRC/Handelsblad van 27 maart 1981, voornemens is van imperatieve economische planning op een meer indicatieve vorm terug te schakelen.
 372. Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, blz. 118 e.v. en 166.
 373. P. de Haan bij de discussie over de preadviezen van Ter Spill en Tak voor de VAR 1981.
 374. Zie over het onderscheid tussen codificerende en modificerende wetgeving J.M. Polak in Regel en Praktijk, Van Wijnbergen-bundel 1979, blz. 15 e.v.
 375. Moties Eversdijk c.s., Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15300 hoofdstuk XI, nr. 59 en 1980-1981, 16400 hoofdstuk XI, nr. 28.
 376. Zo wordt van PvdA-zijde gewerkt aan een wetgevingsprogramma als juridische vertaling van Weerwerk '81, een voorbeeld dat voor andere partijen stellig navolging verdient.
 377. Nota Waddenzee, tekst van de na parlementaire behandeling vastgestelde pkb, zitting 1980-1981, 13933, nr. 53, blz. 8.
 378. Zie daarover laatstelijk P.G.A. Noordanus, Naar een Kaderwet verkeers- en vervoersbeleid, Bouwrecht april 1981. Het voorstel is overigens van de RARO zelf afkomstig blijkens het advies over dit structuurschema, zitting 1978-1979, 14390, nrs. 6-7, blz. 137 e.v. meer speciaal van de Commissie Inrichtings- en Beheerswetgeving, welke zich met de coördinatie van die wetgeving bezighoudt.
 379. Zie daarover de rapporten over het Economisch recht in de lidstaten van de Europese Gemeenschappen, Serie Concurrentie-Harmonisatie van wetgeving, nr. 20, Brussel 1973 e.v.
 380. Zie ook het Eindrapport van de Werkgroep Complementair Bestuur, Den Haag 1980, blz. 142 e.v.
 381. Deelstudie Hoefnagel, blz. 36 e.v.
 382. Zitting 1980-1981, 13924, nr. 19. De kaderregeling zal t.z.t. worden omgezet in een a.m.v.b. op grond van die wet; zie ook Decentralisatienota, blz. 52.
 383. RARO-advies over de Notitie Decentralisatie Volkshuisvesting, blz. 31 e.v. De regering houdt het voorlopig op een regeling in de Woningwet.

Publicaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
- deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
- deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
- deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
- deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
- deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
- deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
- deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
- deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

