
vereniging voor gezondheidsrecht

**HET PLANSYSTEEM VAN
DE WET VOORZIENINGEN
GEZONDHEIDSZORG**

Dialogisch preadvies uitgebracht ten behoeve van
de jaarvergadering van de Vereniging voor
Gezondheidsrecht op 25 maart 1983
door:

Prof. dr. H. A. Brasz
Prof. mr. D. W. P. Ruiter

vereniging voor gezondheidsrecht

**HET PLANSYSTEEM VAN
DE WET VOORZIENINGEN
GEZONDHEIDSZORG**

Dialogisch preadvies uitgebracht ten behoeve van
de jaarvergadering van de Vereniging voor
Gezondheidsrecht op 25 maart 1983
door:

Prof. dr. H. A. Brasz
Prof. mr. D. W. P. Ruiter

Secretariaat: Oudlaan 4, Postbus 9696, Utrecht
Telefoon: 030 - 739911

INHOUDSOPGAVE

pagina

1. Brief prof.mr. D.W.P. Ruiten d.d. 3- 6-1982	1
2. Brief prof.dr. H.A. Brasz d.d. 19- 7-1982	7
3. Brief prof.mr. D.W.P. Ruiten d.d. 20- 9-1982	14
4. Brief prof.dr. H.A. Brasz d.d. 26-11-1982	20
5. Brief prof.mr. D.W.P. Ruiten d.d. 14-12-1982	31
6. Brief prof.dr. H.A. Brasz d.d. 4- 1-1983	35

Hengelo(O), 3 juni 1982

Waarde Brasz,

Volgens afspraak neem ik het initiatief om onze correspondentie over het plansysteem van het ontwerp van Wet Voorzieningen Gezondheidszorg (WVG) van start te doen gaan.

Ik zal in eerste aanleg mijn juridisch beeld van de overheidsplanning op grond van deze wet ontvouwen, opdat u daarover in tweede instantie een bestuurskundig licht kunt laten schijnen. Wat ons in volgende instanties te doen staat, dient zich dan waarschijnlijk vanzelf wel aan.

Ik wil u confronteren met twee boze vermoedens die zich aan mij opdringen, elke keer dat ik de - niet direct meeslepende - tekst van de WVG onder ogen krijg.

Vermoeden 1: de in de wet centraal gestelde figuur van het vierjarenplan is geen plan, maar een verordening.

Vermoeden 2: de WVG kent in het geheel geen plansysteem, maar een wettelijk gefundeerde normenhiërarchie in vermomming.

Deze beide vermoedens zal ik adstrueren aan de hand van een geselecteerd segment van de WVG-tekst. Selectie is noodzakelijk, omdat het systeem van de WVG zo gecompliceerd is dat een volledige weergave in het ter beschikking staande bestek te veel ruimte in beslag zou nemen die wij nodig zullen hebben voor de behandeling van wezenlijke hoofdlijnen. Het te behandelen segment kies ik aan de hand van twee in de wetstekst gemaakte onderscheidingen.

Allereerst is daar het onderscheid tussen "voorzieningen voor gezondheidszorg": 1) die uitgaan van instellingen; 2) die uitgaan van personen (art. 1, eerste lid). Ik beperk mij tot de eerste categorie. Reden: rijks-, provinciale-, resp. gemeentelijke vierjarenplannen hebben alleen betrekking op dergelijke voorzieningen. Met betrekking tot de tweede categorie wordt voorzien in een vestigingsbeleid zonder planfiguren.

Een tweede belangrijk onderscheid is dat tussen "voorzieningen voor gezondheidszorg": 1) in inrichtingen; 2) buiten inrichtingen. Het onderscheidend kenmerk lijkt hier volgens de, niet al te heldere wettelijke definitie, (art. 62, vierde lid), te zijn: de al dan niet beschikbaarheid van ruimten voor huisvesting van patiënten en cliënten. Aangezien de wettelijke regeling terzake van inrichtingen grote maatschappelijke relevantie heeft en bovendien het uitgebreidst is, geef ik de voorkeur aan een keuze t.b.v. de eerste categorie.

Het segment van de wettelijke regeling waartoe ik mij beperk, betreft aldus de - niet-bijzondere (art. 40) - voorzieningen voor gezondheidszorg die uitgaan van "instellingen" en die zijn gesitueerd in "inrichtingen".

De instelling die een voorziening voor gezondheidszorg in een inrichting wil gaan uitvoeren, wordt geconfronteerd met nogal wat wettelijke figuren. Ik noem de belangrijkste figuren die ik in de wetstekst heb aangetroffen:

1. De vergunning van art. 62;
2. De goedkeuringen van art. 63, eerste lid, sub b en c;

3. De verklaring van art. 63, eerste lid sub a;
4. De erkenning van art. 42;
5. Het vierjarenplan van de artt. 9 en 11;
6. De ministeriële richtlijnen van art. 10.

Al deze wettelijke figuren zijn met elkaar verbonden. Beziemen de schakeling tussen de figuren vanuit, zoals dat tegenwoordig heet, een "top-bottom"-perspectief, dan komt een en ander betrekkelijk rationeel en "planachtig" over. Dit "top-bottom"-perspectief wordt bereikt, indien de opgesomde wettelijke figuren in de volgorde 6 t/m 1 worden gelezen. In woorden komt dan de volgende "sturings"-reeks tot stand:

1. De minister van V. en M. geeft richtlijnen (6) ten aanzien van
2. de inhoud van provinciale, resp. gemeentelijke plannen (5) inzake voorzieningen voor gezondheidszorg die bij amvb aan de zorg van deze lichamen zijn toevertrouwd;
3. welke plannen door g.s., resp. b. en w. worden gehanteerd als toetsingscriteria voor de verlening van erkenningen (4), benodigd voor kostenvergoeding;
4. terwijl de verklaring (3) dat een voorziening in een plan past en dat een erkenning is verleend, alsmede ministeriële goedkeuringen (2) van het programma van eisen en het schetsontwerp van de voorgenomen bouw benodigd zijn voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een ministeriële vergunning (1) voor bouw en exploitatie van een inrichting waarin een voorziening door een instelling wordt uitgeoefend.

Zo bezien, wordt het toch aannemelijk dat een dosis decentralisatie gepaard zal gaan met een planmatige aanpak van het stelsel van gezondheidszorg. Hier lijkt een gelukkig huwelijk tot stand te zijn gebracht tussen wet en plan, waarin de planning ook werkelijk zal functioneren als "middel voor het bereiken van het nagestreefde doel, het tot stand brengen van een overzichtelijk en samenhangend stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg, evenwichtiger opgebouwd dan thans het geval is" (MvT, TK, 1967-1977, 14181, 1-4, blz. 37).

Door deze "top-bottom"-prestatie ontstaat het beeld van een door ministeriële regels conditioneel geprogrammeerde doelprogrammering van gezondheidszorg in de vorm van een opschuivende vierjarenplanning die op haar beurt de inhoud bepaalt van individualiserende conditionele programmering door middel van erkenningen, vergunningen, goedkeuringen, verklaringen en dergelijke.

Blijft dit beeld nu ook overeind, indien wij het wettelijke stelsel voor de verandering eens beschouwen vanuit een "bottom-up"-perspectief? Dat is in het onderhavige geval het perspectief van de uiteindelijke adressaten. Ik stel voor dat wij ons daartoe inleven in de positie van een denkbeeldige instelling die voornemens is een "voorziening voor gezondheidszorg" in een te bouwen inrichting te gaan uitvoeren.

Wat mag (het bestuur van) deze instelling wél en wat mag zij niet, gesteld dat zij valt onder de werkingssfeer van de WVG? Welke stappen moet zij ondernemen om haar voornemen te realiseren?

Een eerste antwoord luidt dat vanuit het bottom-up"-perspectief de volgorde van opgesomde wettelijke figuren in omgekeerde richting gaat lopen: 1 t/m 6. In woorden komt dit op het volgende neer.

Een instelling die een inrichting wil bouwen en exploiteren, behoeft daartoe - aangenomen dat de inrichting tot een bij amvb aangegeven categorie behoort - een ministeriële vergunning. Het gaat hier om een "echte" vergunning, want het is strafrechtelijk verboden om zo'n inrichting te bouwen en te exploiteren zonder het goedvinden van de minister (art. 62, eerste lid). Op overtreding van dit verbod is de Wet op de economische delicten met zijn sappige strafbedreigingen van toepassing verklaard (art. 85).

Het is dus echt wel aan te raden om op dit gebied een vergunning te bemachtigen of af te zien van eventuele voornemens. De vraag rijst dan, aan welke voorwaarden de instelling moet voldoen om een vergunning te verkrijgen. Artikel 69, eerste lid, geeft in elk geval aan om welke redenen de minister de vergunning kan weigeren. Kort samengevat gaat het om de weigeringsgronden: ondoelmatigheid, onnodige voorzieningen, kans op onverantwoord hoge tarieven. Is de vergunning dan - afgezien van elders in en krachtens de wet gestelde kwaliteitseisen - verzekerd, indien de instelling er voor zorgt dat geen van deze drie weigeringsgronden van toepassing is? Dit is in het geheel niet het geval. Er zijn namelijk meer weigeringsgronden, maar die zijn wettelijk vermomd als ontvankelijkheidseisen. Deze ontvankelijkheidseisen leggen tevens de verbinding met de andere figuren in de wet.

In artikel 63, eerste lid, is bepaald dat een verzoek om vergunning niet in behandeling wordt genomen, indien niet eerst zijn afgegeven:

- a) voor provinciale en gemeentelijke voorzieningen, een verklaring van g.s., resp. b. en w.;
- b) een ministeriële goedkeuring van het programma van eisen voor de beoogde bouw;
- c) een ministeriële goedkeuring van het schetsontwerp van de beoogde bouw.

Van deze drie condities verdient vooral de "verklarings"-conditie onze speciale aandacht.

Volgens artikel 63, eerste lid, sub a, moet deze verklaring namelijk twee punten bevatten die ons weer een stap verder in de figuurvolgorde brengen.

De verklaring moet namelijk inhouden:

- 1) dat de beoogde bouw past in het voor de desbetreffende categorie van voorzieningen geldende plan;
- 2) dat een erkenning is verleend.

Een erkenning is een beschikking die verworven moet worden om in aanmerking te komen voor vergoeding van overheidswege dan wel krachtens de Ziekenfondswet of AWBZ van kosten terzake van een voorziening van gezondheidszorg (art. 43, eerste lid). Zij wordt afgegeven door de minister van V en M, g.s. of b. en w., naar gelang de voorziening behoort tot de bevoegdheid van Rijk, provincie of gemeente. Een grond tot weigering van een erkenning is dan weer de omstandigheid dat de voorziening niet past in het plan.

Ik meen niet te overdrijven, indien ik stel dat hier een staaltje van gelede normstelling wordt vertoond dat van Wijk in vervoering had moeten brengen als schoolvoorbeeld van hetgeen hij met deze term bedoelde. Bovendien meen ik dat deze gelede normstelling in de praktijk zal kunnen leiden tot wat ik zou willen noemen "circulaire" normstelling of "catch 22"-wetgeving: de ene beschikking wordt geweigerd omdat de andere beschikking niet is verkregen, omdat de eerste beschikking niet is verleend etc. etc. Wat hiervan ook zij, het tweede vermoeden dat ik uitsprak, namelijk dat de WVG een wettelijke normenhiërarchie fundeert en geen plansysteem, meen ik aldus goeddeels te hebben aangetoond. Er is echter nog een "missing link". Ik heb namelijk geconstateerd dat het plan wordt geprogrammeerd door normen (ministeriële richtlijnen) en dat het plan normen programmeert (de beschikkingenketen). Wij weten echter nog niet of de programmerende werking van het plan zelf als normering of als anderssoortige programmering moet worden opgevat. Aan dit vraagstuk wil ik nu aandacht besteden.

Aangezien er bij mijn weten nog geen voorzieningenplannen bestaan, zal ik mij voor een aanduiding van de voorziene planinhouden tevreden moeten stellen met hetgeen het wetsontwerp daarover zegt. In artikel 11, eerste lid is bepaald dat in provinciale en gemeentelijke plannen de volgende onderdelen moeten voorkomen:

- een bepaling van de behoefte aan voorzieningen in de categorie waarop het plan betrekking heeft;
- een omschrijving van aanvullingen of veranderingen in het reeds aanwezige bestel die in een planperiode moeten worden aangebracht of voor de daarop volgende jaren voorbereid om op een doelmatige wijze in die behoefte te voorzien;
- bij de behoeftenbepaling en de omschrijving van aanvullingen of veranderingen moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de pluriformiteit van de samenleving, waarbij eigen initiatief en verantwoordelijkheid voor de burgers worden bevorderd;
- in het plan wordt de samenhang omschreven tussen de voorzieningen voor gezondheidszorg waarop het plan betrekking heeft en hiermee samenhangende voorzieningen voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en andere verwante terreinen;
- tevens wordt aangegeven welk beslag het plan van jaar tot jaar legt op personele, materiële en financiële middelen.

Interessant is het nog dat provinciale plannen de goedkeuring van de Kroon behoeven en gemeentelijke plannen de goedkeuring van g.s. (artt. 19 en 28). Kroon en g.s. toetsen aan de wet en het algemeen belang, waaronder begrepen de ministeriële richtlijnen van artikel 10. Deze richtlijnen kunnen onder meer betrekking hebben op de behoefte, de spreading, de samenhang tussen voorzieningen, de functie-omschrijvingen, het jaarlijks toegestane beslag op personele, materiële en financiële middelen, de binnenprovinciale gebiedsindelingen. Provinciale staten kunnen overigens nog richtlijnen vaststellen met het oog op de samenhang tussen provinciale en gemeentelijke plannen.

Ik vermoed dat wij het snel eens zullen zijn dat aan de vierjarenplannen binnen het stelsel een programmerende werking toekomt. Maar om welk type programmering gaat het? Waar het planning betreft zou ik drie typen van programmering willen onderscheiden:

- a) prognostische programmering: In het kader van planning wordt een zo goed mogelijke schatting van de kans op een toekomstige ontwikkeling gedaan, welke schatting strekt tot leidraad voor menselijk gedrag. Voorbeelden bieden het weerbericht en de prognose van de economische groei als grondslag voor de bepaling van de ruimte voor loon- onderhandelingen. Dergelijke prognoses strekken tot programmering van menselijk gedrag op grondslag van hun status als zo deugdelijk mogelijke proposities over toekomstige "waarheden". De programmerende werking van een dergelijk type uitspraken neemt dan ook af, naarmate de ervaring van verkeerd uitkomende prognoses groeit.
- b) strategische programmering: Een plannende instantie geeft - eventueel mede op basis van een prognose - aan, welke doelstellingen zij in een gegeven periode nastreeft en wat haar gedrag zal zijn om die doelstellingen te bereiken. Andere actores kunnen met die gearticuleerde voornemens rekenen, voorzover hun toekomstig gedrag afhankelijk is van het gedrag van de plannende instantie. Er is geen formele verbinding, maar wel een feitelijke die het verstandig maakt voor de andere actores om de voornemens van de planner te hanteren als premissen voor het eigen toekomstig gedrag.
- c) normatieve programmering: Een plannende instantie kan haar in een plan gearticuleerde voornemens bindend opleggen aan andere actores. Het gaat niet alleen meer om voornemens voor het eigen gedrag die het gedrag van andere actores raken, maar om uitspraken over de voornemens die andere actores moeten realiseren, mogen realiseren of niet mogen realiseren, gegeven omschreven condities.

Ik denk dat zowel in het recht als in de planning deze drie programmeringstypen aanwijsbaar zijn. De doseringsverhoudingen maken m.i. uit of wij nog met recht of al met planning of omgekeerd te maken hebben. In dit verband zou ik geneigd zijn om eerder van planning te spreken, naarmate de prognostische en strategische programmering voorop staan en eerder van recht naarmate de normatieve programmering voorop staat, eventueel aangevuld met strategische programmering (denk bijv. aan: pseudo-wetgeving).

Op het eerste gezicht lijkt het vierjarenplan een schoolvoorbeeld van prognostische en strategische programmering, waarbij de normerende programmering niet eens direct aan de orde is. Die schijn is kennelijk zo sterk dat de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid het zelfs heeft gepresteerd te beweren dat het plan krachtens de WVG directe rechtsgevolgen heeft (Interimadvies over het ontwerp kaderwet specifiek welzijn, HRWB, 's-Gravenhage, 1978, blz. 58).

Het ziet er ook allemaal wel enigszins plausibel uit. Immers: er is sprake van behoefte-raming (prognostische programmering), van het aanduiden van gewenste wijzigingen in het

bestel door een competente overheid (strategische programmering) met, afgeleid daarvan, een beschikkingenbeleid dat de normeringen tot stand brengt.

Ik houd vol dat de schijn bedriegt. De behoefte-raming is hier géén prognose, maar vormt zélf een normering. Zij geeft niet aan hoe volgens de beste beschikbare kennis de behoefte zal zijn, maar slechts hoe de behoefte in een bepaalde periode mag zijn. De programmeringen van wijzigingen in het bestel zijn niet primair van strategische aard, maar van normerende. Deze programmeringen strekken namelijk rechtstreeks en primair tot normering van het gedrag van de instellingen. Het gehele gekoppelde stelsel van beschikkingen heeft slechts zin als die rechtstreekse normerende functie van de programma's voorop wordt gezet. Het gaat om het kanaliseren van voornemens van anderen door aan te geven wat deze moeten, mogen en niet mogen.

"Niet passen in het plan" is daarmee een formule die hetzelfde betekent als "strijd met de wet".

Voorlopig wil ik het hierbij laten. Ik meen voor een eerste ronde voldoende argumenten te hebben aangedragen ter staving van mijn beide vermoedens om te kunnen dienen als aanknopingspunten voor kritiek uwerzijds. Het is immers niet te hopen dat u het dadelijk op alle punten met mij eens zoudt zijn. Met inachtneming van de uitslag van de eerste ronde, zou ik zelf in een tweede ronde willen proberen enige conclusies te verbinden aan de gewenste opbouw van een wet als de WVG, al naar gelang deze als planwet dan wel als een basis voor een normenhiërarchie moet worden opgevat.

Met grote belangstelling zie ik een antwoord uwerzijds tegemoet.

(D.W.P. Ruiter)

Driebergen, 19 juli 1982

Beste Ruiter,

Wij spraken af om door een schriftelijke dialoog het begrip-systeem van de Wet voorzieningen gezondheidszorg aan een kritiek te onderwerpen. U zou daarbij een min of meer juridisch begrippenstelsel gebruiken, terwijl ik mij zou begeven in een politicologisch-bestuurskundige analyse.

Wij hopen op deze wijze een bijdrage te leveren tot de discussie over de regeling van de organisatie van de gezondheidszorg in Nederland.

Uit de aard van onze afspraak volgt, dat wij het over een en andere eerst eens moeten worden, onze meningsverschillen op een logische wijze stipuleren om tenslotte samen te kijken of uit deze dialoog over de wetgevingspraktijk gemeenschappelijke uitspraken voortkomen. Ik ben van mening dat je eerste brief een poging is om vast te stellen waarover wij het eens zijn, althans om daarmee een begin te maken. Ik stel vast, dat je vertoog overwegend van theorievormende aard is. Je kon de theorie niet stipuleren zonder globale probleemstelling, die je voorlopig als "boze vermoedens" vanuit een bepaalde principiële gevoels sfeer op de eerste bladzijde van je verhaal aanbiedt.

Ik denk, dat weinig bestuurskundigen het vertoog zoals dat in de wetstekst WVG bij lezing ontrolt voor zoete koek nemen. Het is empirisch bewezen dat de overheid ertoe neigt met haar taalgebruik de eigen positie zo sterk mogelijk te maken. Als in het wetgevingsproces de overheidsdoelstellingen beter bereikbaar worden als je daarin een plansysteem opneemt, dan zie ik dat als een normaal rethorisch gebeuren. Het zit psychologisch gezien in dezelfde categorie als sommige advertenties voor de verkoop van produkten. Het produkt wordt voorgesteld als geassocieerd met een ding dat voor potentiële kopers aantrekkelijk schijnt. Een beschrijving van een planningssysteem in een wet zou zo gezien analoog zijn aan een plaatje van een mooi been bij een fototoestel. Ik bedoel hiermede geen enkel waarde-oordeel uit te spreken, maar poog te preciseren wat je bedoelt met "boze vermoedens". Ik stel voor om voorshands over het gebruik van woorden en begrippen in deze betekenis niet de staf te breken met een afkeurend ethisch oordeel. Laten we de vraag of zoiets mag even tussen aanhalingstekens zetten, maar constateren dat soortgelijke dingen gebeuren in nette kranten en in gekeurde televisie-reclame en dat de wereld zo in elkander steekt, dat ook de overheid deze rethorische trek in haar stukken stopt. Laten wij dus aannemen dat rethoriek mag, onvermijdelijk is en er niet van schrikken dat zoiets ook aan de orde komt als je als overheid wat moet gaan regelen over voorzieningen van gezondheidszorg, waarover steen en been wordt geklaagd. Het is dus voor ons geen probleem, maar een objectieve mogelijkheid, waarvan de juistheid in dit geval nog zakelijk moet worden onderzocht.

Je problematiserende these is nu, dat in de wetstekst het woord plan wordt gebruikt maar dat als je het hele verhaal

interpreteert in juridische begrippen er geen plansysteem uit de bus komt, maar een normsysteem.

De wet kent vergunning, goedkeuring, verklaring, erkenning, plan en richtlijn als begrippen, die je als uitermate relevant voor onze dialoog naar voren haalt. Ik ga met je keuze akkoord. Wat ik mis is een expliciet gedane wetenschappelijke stap in je redeneringen, waarin je de in de praktijk gebruikte benamingen categoriseert in termen van wetenschappelijke theorie. Je zou bijvoorbeeld een onderscheid kunnen maken tussen vergunning, goedkeuring en verklaring enerzijds en plan en richtlijn anderzijds. Als ik je goed heb begrepen heb je dat ook wel gedaan, namelijk door de eerste groep op te vatten als "beschikkingen" en de tweede groep als "normen". Een beschikking heeft betrekking op één bepaald concreet geval, een norm is geschreven met het oog op toepassing op een aantal in abstracto in de toekomst gedachte gevallen. Je ziet, dat ik stipuleer door te definiëren.

Ons probleem is in deze termen opgevat: waarom heeft men in een Nederlands politiek proces een formulering gekozen, waarin voor de implementatie van in een staatsrechtelijk formele wet voorgeschreven beleid, bepaalde aangewezen actores richtlijnen en plannen moeten voortbrengen? Waarom zijn de beleidsvormers niet gekomen tot een veel eenvoudiger subsysteem waarin actores de bevoegdheid krijgen voor hun territorium regelen vast te stellen? Ik noem (opnieuw stipulerend) de overheidsnormen afkomstig van een ander orgaan dan de formele wetgever (de eerste subcategorie, met benaming wet) verordening. En wij krijgen op deze wijze een vraagstelling in Luhmanniaanse zin: is er in plaats van dat plansysteem een ander systeem denkbaar, dat dezelfde functies heeft, maar beter zou kunnen werken (Funktion-equivalenz)?

Om daartoe te geraken moeten wij het echter eerst eens zijn over een theoretisch referentiekader. Daarom heb ik mij tot taak gesteld om het theoretisch gehalte van uw eerste brief aan een kritische analyse te onderwerpen.

Daarbij staat voorop, dat het hier gaat om een bepaalde soort theorie, die wel normatieve theorie wordt genoemd. In vrije navolging van Baily 1) versta ik daaronder beschouwingen over toekomstig gedrag en toestanden met uitspraken, die zo goed mogelijk worden gerechtvaardigd en ondersteund met in een dialoog houdbare argumentatie. Normatieve theorie bevat uitspraken op grond waarvan bepaalde praktische oordelen geloofwaardig worden.

Uit methodologische overwegingen ben ik gewoon om aan dergelijke theorie een aantal eisen te stellen.

Ten eerste neem ik aan, dat geen enkele normatieve theorie kan zonder fundering in een waardensysteem. Wat beweegt u principieel om deze theorie te ontwerpen? Ik heb zo mijn vermoedens, maar u onthoudt mij toch het naadje van de kous. U spreekt weliswaar over een "gelukkig huwelijk" tussen wet en plan, maar deze analogie lijkt alleen maar uw persoonlijk standpunt. Zo gaat het ook met de "gelede normstelling"

1) S.K. Baily, Objectives of the Theorie of Public Administration, in Theory and Practice of Public Administration, J.C. Charlesworth (red.), Philadelphia, 1968, p. 128-139.

(met een autoriteitsrethoriek teruggaande op H.D. van Wijk). De WVG is "een staaltje" van gelede normstelling, maar die zal in de praktijk kunnen leiden tot zulke verschrikkelijke dingen als "circulaire" normstelling en "catch 22" wetgeving. Ook niet goed. Veel beter komen de volgende redeneringen van principiële soort eraf. Er moet rekening worden gehouden met pluriformiteit van de samenleving. Eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de burgers moet worden bevorderd. Hier lijkt een optimistische mensbeschouwing bij u post te vatten. Ook harmonie is een waarde, die hoog op de ranglijst staat, getuige het onderschrijven van de eis dat in een plan samenhang moet zijn tussen voorzieningen voor gezondheidszorg en andere verwante terreinen. Ik geeft toe, dat ik uw tekst nu interpreteer, maar wat moet ik anders als zingeving in het door u gehuldigde waardensysteem nagenoeg ontbreekt?

In de tweede plaats mis ik een verheldering van de positie van de instellingen door relativering. Zij zijn in deze problemen terecht gekomen door historische oorzaken. En de zaak is moeilijk op te lossen, omdat er discordantie is tussen verschillende waarden, waarvan gelijktijdig uitgegaan wordt. Alle actoren zitten toch ergens in een machtsnetwerk en hebben belangen?

Instellingen behoren tot het historisch gegroeide particuliere initiatief, maar in de gezondheidszorg stroken caritas en gelijkheid niet zonder meer met elkander. De inrichtingen zijn toch vaak in handen van levensbeschouwelijk georganiseerde instellingen en soms van de overheid in een bepaalde machtsverhouding?

Mijn kritiek is, dat u een theorie hebt gestipuleerd, zonder op zichtbare wijze het object te hebben gerelativeerd. Ik zou boze vermoedens kunnen krijgen, dat u op uw beurt onbewust en te goeder trouw innerlijke tegenstrijdigheden bij anderen en uzelf in taal vermomt met een sympathiek aandoende theorie uitgaande van de onderliggende partij (bottom-up, in plaats van het top-bottom-model van de wet): Wij zullen zien.

Een derde eis is, dat een normatieve theorie dient te bestaan uit een reconstructie van een praktijktaal. Ik maakte al een opmerking over de interpretatie van die praktijktaal in een wetenschappelijk juridische taal, die naar mijn mening niet voldoende systematisch is uitgevoerd. Voor het overige begint u direct met een reconstructie van het in de wet gepresenteerde stelsel van begrippen. De bottom-up-theorie is zo'n reconstructie. Maar is de aangeboden versie voldoende consistent?

Hier kom ik tot een vierde eis, namelijk dat in de normatieve theorie de innerlijke tegenstrijdigheden zoveel mogelijk moeten zijn weggenomen en als dit niet mogelijk is helder in het licht gesteld. U neemt het standpunt in van een instelling, die een inrichting wil bouwen. Maar bijna in een adem wordt het perspectief genoemd van de "uiteindelijke adressaten" (ik ken deze term uit de Duitse literatuur, welk Nederlands woord kunnen wij ervoor gebruiken?). Maar is de instelling uiteindelijk wel adressaat? Ik denk, dat ik dat zelf ben zodra ik ziek wordt en van die inrichting gebruik

moet maken, samen met alle andere zieken. Daarvoor moeten ziekenhuisvoorzieningen goed functioneren. Maar heeft u wel, het standpunt van de buitenstaander verlaten en bent u wel voldoende in de huid van een instelling gekropen? De beschrijving in de bottom-up-theorie brengt mij in twijfels, want de structuur van die beschrijving blijft die van de wet. Voor het bouwen van een nieuw ziekenhuis moet een vergunning aan de minister worden gevraagd, juridisch gezien akkoord. Maar vanuit het standpunt van de instelling moeten wij toch een ander verhaal schrijven. De instelling moet beginnen het nieuwe ziekenhuis in het provinciale of gemeentelijke plan te krijgen. Door direct en indirect deel te nemen aan een administratief-politiek proces dat moet voeren tot een door de provinciale staten aanvaarde argumentatie die toelaat dat op een bepaalde plaats en in een bepaalde vorm een instelling het ziekenhuis bouwt. Bij de voorbereiding van provinciale en gemeentelijke plannen zal de instelling met andere belanghebbenden onderhandelen en compromissen sluiten. Besluitnemers zijn de staten of de raad, die langs de weg van politieke partijen en algemene verkiezingen tot stand komen. Maar de plannen worden voorbereid door ambtelijke staven, adviesorganen en gedeputeerde staten (B en W). De voorziening moet in het plan passen alvorens de door u in de eerste plaats genoemde ministeriële vergunningsprocedure kan worden aangevangen. Maar zelfs als wij aannemen dat een instelling heel braaf zelf eerst zijn verlangens aanpast aan een bestaand vierjarenplan, dan nog is de ministeriële vergunning niet het eerst nodig. Wat je moet laten voorgaan is de vraag of de machthebbers die beschikken over de broodnodige hulpmiddelen wel mee willen werken. Het geld is een belangrijke machtsbasis, waartoe toegang een noodzakelijke voorwaarde is. Om vergoeding te krijgen moet de instelling een erkenning ex artikel 42 hebben. De erkennende instantie (GS of B en W) is verplicht om de Ziekenfondsraad te horen. Zonder medewerking van de plaatselijke ziekenfondsen lijkt mij een positief advies van de Ziekenfondsraad een dubieuze zaak. Pas nadat de erkenning is verworven, komt de aanvraag van de ministeriële vergunning ex artikel 62 in het vizier. Daaraan voorafgaande moeten gedeputeerde staten verklaren (artikel 63, 1e lid, a) dat de erkenning is verleend en dat het ziekenhuis past in het provinciale plan. Uit een tweede verklaring van gedeputeerde staten moet blijken, dat de financiering niet zal leiden tot overschrijding van het volgens artikel 10 in de ministeriële richtlijnen aangegeven beslag aan middelen.

Als dit alles in orde is, kan de minister worden benaderd met drie verzoeken:

- a. om goedkeuring van het programma van eisen voor de bouw;
- b. goedkeuring van het schetsontwerp voor de bouw;
- c. vergunning voor de bouw.

Samenvattend betekent een en ander, dat de instelling, die een ziekenhuis wil bouwen achtereenvolgens moet functioneren in een planningsproces op provinciaal of gemeentelijk niveau, dan overstappen naar een ambtelijk en adviserend

proces op rijksniveau om de bekostiging te waarborgen (erkenning), daarna terugkeren naar het provinciaal/gemeentelijk niveau om verklaringen van gedeputeerde staten (B en W) op te halen in een overwegend ambtelijk proces om dan tenslotte weer terug te keren naar de minister voor de vergunning en wat daar verder aan goedkeuring behoort.

Mijn methodische eis luidde dat in de normatieve theorie geen innerlijke tegenstrijdigheden verborgen mogen blijven. Vergelijking van mijn bottom-up-perspectief met het uwe laat zien, dat er in uw verhaal innerlijke tegenstrijdigheden zijn blijven zitten.

Wie vormt de bottom? De instellingsbesturen of de zieken? Welke rechtsfiguur komt als eerste van het grondvlak gezien aan de orde? Is dat het plan of de vergunning? Moet het perspectief van de geleerde buitenstaande Ruiters in zijn bestuursrechtelijke taal domineren of wat de ziekenhuisbesturen ervaren in hun taalgebruik en wat hebben de zieken erover te zeggen?

Waar berust de volgorde van de wettelijke figuren genoemd in de aanvang van uw betoog op? Waarop berust het postulaat, dat deze volgorde van boven naar beneden of van 1 t/m 6 een bottom-up-perspectief biedt, terwijl omgekeerd de volgorde van beneden naar boven de top-bottom-benadering zou uitmaken? Kiest u bij voorbaat ten gunste van belangen van particuliere ziekenhuizen ten koste van de belangen van andere actoren?

Een volgende methodische eis is nu al aan de orde. Naar mijn mening is een normatieve theorie pas geloofwaardig als aan de vorming daarvan een diagnose vooraf is gegaan. Dit is mijn vijfde eis. Je moet tenminste een praktijkgeval aan de hand van de wettelijke bepalingen in je bewustzijn beschrijven en je moet dat precies doen. U gaat anders te werk. U neemt bij wijze van postulaat een aantal rechtsfiguren aan en plaatst die in een zekere volgorde. U had tenminste in uw bewustzijn moeten vaststellen de achtereenvolgende in de tijd te nemen stappen. De tijdsfactor is verwaarloosd.

Een zesde methodische eis voor vorming van normatieve theorie is een haalbaarheidsanalyse, alvorens deze theorie in een argumentatie te presenteren. Is er in Nederland in 1982 nog een instelling denkbaar, die zonder inlevering van bedden, de procedure van de WVG met goed gevolg zou kunnen volbrengen? Ik twijfel daarom aan de relevantie van het voorgeschotelde geval. Zou het niet veel relevanter zijn om de casus om te keren en aan te nemen dat een instelling een ziekenhuis heeft, dat in het beleid van de centrale regering voor opheffing in aanmerking komt? Zou zo'n beleid geïmplementeerd kunnen worden met toepassing van de rechtsfiguren uit de WVG? Dat zou naar mijn mening zonder een uitdrukkelijke vermelding van of aanwijzing in de richting van de opheffing in een plan niet mogelijk zijn (artikel 73, juncto artikel 49 en 43).

De inrichting past volgens de WVG dan niet in het plan. Waarde Ruiters, ik val u misschien ten onrechte lastig met de normatieve regels die naar mijn mening moeten gelden voor de wetenschappelijk behandeling van ons onderwerp.

Ik geef toe, dat ik als politicoloog wel wat ver ga mijn eisen op te dringen aan een jurist. Daarom ben ik verlangend naar uw antwoord en ben mij er uiteraard van bewust, dat ik bij weerlegging van mijn bewerkingen bakzeil behoor te halen.

Wat de planning betreft schrijft u drie typen programmering te onderscheiden. Maar is de rechtsfiguur van de wet de planning, dus een procedure? Neen, want de rechtsfiguur van de wet is het plan, een document! Het is bovendien verwarrend het indexiële begrip programma te introduceren. Ik weet wel, dat dit in de Duitse literatuur overvloedig gebeurt. Maar waarom spreekt u over "prognostische programmering" als eenvoudig een prognose (een voorspelling van de kwantiteit van een bepaalde parameter bijvoorbeeld) bedoeld wordt? En waarom gebruikt u de term "strategische programmering" als misschien minder simpel, maar toch, een beleid bedoeld is? En waarom is het bindend opleggen van een in een plan gearticuleerde voornemens aan andere actores "normatieve programmering", terwijl hiervoor de termen "algemene maatregel van bestuur", "wet" en "verordening" beschikbaar zijn? De WVG geeft een juridisch kader voor een serie implementatiestructuren. In elk van deze structuren is het plan ex artikel 11 WVG bindend voor bepaalde actores, die erkennen, verklaringen en vergunningen moeten afgeven en dus beschikkingen nemen. Plannen binden de instellingen derhalve indirect, net zoals een bestemmingsplan uit de ruimtelijke ordening de justiaabelen indirect bindt.

Wat u doet is gebruik maken van uw vrijheid om een in de wet opgenomen term (in casu plan) voor uw eigen gebruik te definiëren als een verordening. De wetgever heeft dit niet gedaan, maar wij zouden dat wel kunnen doen. Ik heb een mogelijke definitie aan het begin van mijn brief genoemd. Zou je daarop willen ingaan? Ik stel voor om vervolgens de tekst van de WVG aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Het daarin voorgeschreven en gestipuleerde plan is inhoudelijk veel meer dan zo'n verordening, het is een diagnose uitlopend in handelingsvoornemens. Maar welk onderdeel van de planinhoud is naar uw mening aan te merken als een verordening en wat moet er gebeuren met de rest van de inhoud? Zou u voorbereiding en implementatie van het beleid willen overlaten aan buiten de WVG gehouden beleidsontwikkeling en implementatiestructuren? Er is nog veel te doen, ook al omdat wij gemakkelijk in een cirkelredenering kunnen vervallen. Als u begint met het plan ex artikel 11 te stipuleren als een verordening van de provincie (gemeente), dan is op zichzelf genomen het logische gevolg daarvan al dat het stelsel van de wet niet als een plansysteem, maar een normenhiërarchie wordt geïnterpreteerd. Al onze geleerde uitweidingen kunnen deze primaire logica niet teniet doen. Uw uitspraak "niet passen in het plan" betekent hetzelfde als "strijd met de wet", werpt dan misschien een schijnvraag op, die uitsluitend van definitorische aard is, tot woordenspel aanleiding geeft, maar niet substantieel is. Substantieel is de vraag of de wetgever er wijs aan heeft gedaan een planbegrip in de WVG op te nemen, dat prognose en concrete handelingsdoelstellingen in één brede greep omvat.

De WVG bevat, als ik de wetstekst naar de letter neem, een min of meer gedecentraliseerd planningssysteem. Ik interpreteer uw argumentatie bij voorkeur als een voorstel om daarnaast een tweede mogelijkheid in onze analyse te betrekken, namelijk een min of meer gedecentraliseerd systeem van direct of indirect actorens bindende normen. Wij zouden het raamwerk van de artikelen 9 t/m 11 WVG kunnen vervangen door een systeem van de volgende vorm.

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden algemene regels gegeven voor de voorzieningen gezondheidszorg;
2. Provinciale Staten regelen de voorzieningen gezondheidszorg bij verordening.

Daarbij ga ik ervan uit dat ook dit model functioneert in samenhang met een vergunningenstelsel.

(H.A. Brasz)

Hengelo, 20-9-1982

Waarde Brasz,

Door uw reactie op mijn eerste brief dreigt onze discussie zich tegelijkertijd op zeer uiteenlopende gespreksniveaus te gaan bewegen. U neemt in uw brief namelijk nogal wat stappen. Tracht ik deze stappen gecondenseerd weer te geven, dan onderscheid ik drie cruciële "gespreksmomenten" die als het ware voorafgaan aan een behandeling van het eigenlijke thema:

1. U meent dat aan mijn analyse een impliciete normatieve theorie ten grondslag ligt;
 2. U definieert een aantal kenmerken van uw begrip "normatieve theorie" en stelt methodologische eisen waaraan theorieën die deze kenmerken vertonen, volgens u moeten voldoen;
 3. U toetst mijn impliciete normatieve theorie aan uw eisen en trekt daaruit conclusies over haar "lekken en gebreken".
- De drie "gespreksmomenten" zouden mij aanleiding moeten geven systematisch de vragen te beantwoorden:
- of ik wel een normatieve theorie naar uw model aanhang;
 - of ik met de door u gestelde kenmerken van een normatieve theorie kan instemmen;
 - of ik het eens kan zijn met alle door u gestelde methodologische eisen;
 - of uw toetsing van mijn tekst aan uw eisen ook steeds naar mijn tevredenheid heeft plaatsgevonden.

Ik vrees dat een uitgebreide behandeling van deze vragen ons en de lezers te ver zou voeren van de hoofdthematiek. Dat neemt echter niet weg dat uw kritiek alle aandacht waard is. Ik zal pogen in het navolgende een middenweg te bewandelen door wél bij opmerkingen van u aan te knopen, waar mogelijk beknopt te reageren, maar daarnaast toch een zelfstandig vervolg te geven op de redenering uit mijn eerste brief.

Ik ga dan allereerst in op uw kanttekeningen bij het gebruik van kennelijk als waardengeladen overkomende termen als "boze vermoedens" en dergelijke. U poneert dat het overheden noch bedrijven kwalijk kan worden genomen als zij in hun reclameteksten naar zichzelf toe redeneren. Accoord voor reclameteksten; niet accoord voor wetsteksten met hun aanspraak op gelding, d.w.z. een aanspraak op aanvaarding door de bevolking die zo kwetsbaar is dat zij m.i. alleen kan voortduren, indien zij wordt gereserveerd voor producten die op zijn minst pogingen tot oprechtheid zijn. Ter vergelijking: ik moet er niet aan denken dat rechters op gelijke wijze zouden mogen vonnissen als advocaten mogen pleiten. Ik kan wel enig begrip opbrengen voor een overheid die haar producten bij de verkoop een ander aanzien geeft, maar mijn begrip behoeft mij er nog niet toe te brengen dat ik zelf in de verkoopargumenten ga geloven. Laat ik het zo stellen: ik ben niet boos; mijn vermoedens zijn "boos", dat wil zeggen zijn van een zodanige aard dat ik deze graag vervangen zie door zekerheid, dat ik word gefopt.

Terecht maakt u mij het verwijt dat ik in mijn eerste poging om mijn - boze - vermoedens in zekerheid om te zetten het door mij gehanteerde rechtsnormbegrip onvoldoende heb geëxpliciteerd. Ik wil deze omissie graag herstellen, zij het dat ik ter besparing van ruimte beknopt moet blijven, hetgeen mij bij de bedoelde materie onvolledigheid impliceert. Als rechtsnormen merk ik aan: tot het positieve recht behorende:

- plichten tot doen of nalaten;
- geoorloofdheden tot doen of nalaten;
- aanspraken op een doen of nalaten van anderen;
- competenties tot het scheppen van rechtsnormen (dat wil zeggen tot het scheppen van plichten, geoorloofdheden, aanspraken en competenties).

Wanneer dergelijke plichten, geoorloofdheden, aanspraken en competenties tot het positieve recht kunnen worden gerekend, is een vraag die zich in kort bestek niet uitputtend en afdoende laat beantwoorden. Vereenvoudigend kan worden gesteld dat een norm dan tot het positieve recht behoort, dat wil zeggen rechtsnorm is, indien zij afkomstig is van een competente instantie. Of een instantie competent is, wordt weer bepaald door een hogere competentie etc.etc. Deze "Stufenbau"-redenering, die verwant is aan de theorieën van Adolf Merkl en Hans Kelsen, wordt aan de top van de pyramide "circulair". Zij is daarom waarschijnlijk in laatste aanleg onhoudbaar. Dat geldt echter voor bijna alle theorieën, goed of slecht, zodat ik mij daardoor in dit verband niet laat storen.

Een nadere indeling van rechtsnormen binnen het bestuursrecht in materiële wetten, beschikkingen en/of rechtsfiguren sui generis laat ik hier verder buiten beschouwing. Op zichzelf genomen, houdt deze indeling verband met uiterst relevante vragen. In dit stadium wil ik mij echter beperken tot de vraag of planfiguren in de WVG al dan niet rechtsnormen bevatten. Wat voor type rechtsnormen zij bevatten, is dan een vervolgvraag die pas interessant wordt na positieve beantwoording van de eerste vraag.

In mijn eerste brief heb ik getracht aan te tonen dat de planfiguren krachtens de WVG tot de rechtsorde te rekenen normen zullen bevatten. De daartoe gehanteerde redenering zou, met inachtneming van de voorgaande explicitering van het rechtsnormbegrip, kunnen worden aangemerkt als een "normatieve theorie" in een notendop.

Zij zou kunnen worden samengevat in de volgende onderling verbonden beweringen:

- a. Rechtsnormen zijn tot rechtsorde behorende plichten, geoorloofdheden, aanspraken en competenties.
- b. Plannen krachtens de WVG zullen dergelijke rechtsnormen uitdrukken.
- c. De wettelijke vormgeving van plannen krachtens de WVG wijkt af van de wettelijke vormgeving van andere besluiten die de rechtsnormen uitdrukken.

De vraag rijst nu of deze theorie een "goede" normatieve theorie is. Pas ik uw methodologische eisen op haar toe, dan is zij dat niet.

1. Zij is niet gefundeerd in een waardensysteem. Het komt mij voor dat eerst door toevoeging van de volgende bewering een waarderingselement aan de theorie wordt toegevoegd:
d. De wettelijke vormgeving van plannen krachtens de WVG moet gelijk zijn aan de wettelijke vormgeving van andere besluiten die rechtsnormen uitdrukken.
In de laatste bewering wordt een beroep gedaan op het waardenbeginsel dat in het recht het materieel gelijke formeel gelijk moet worden behandeld.
2. De theorie besteedt geen aandacht aan bepaalde belangenposities, ten hoogste aan de abstracte belangen die worden uitgedrukt in de beginselen van rechtsgelijkheid, rechtzekerheid en rechtseenheid.
3. De theorie vormt geen reconstructie van de praktijktaal. Eerder kan worden volgehouden dat de praktijktaal in de loop der tijd de theoretische taal heeft overgenomen. Begrippen als "materiële wet" en "beschikking" zijn in de praktijk gerecipieerde theoretische begrippen.
4. De theorie is niet gefundeerd in een diagnose. Veeleer is het zo dat de theorie diagnoses mogelijk maakt, door diagnose-maatstaven aan te reiken.
5. De theorie is niet op haalbaarheid geanalyseerd. Ik acht dat ook geen uitgangspunt voor theorievorming, maar ten hoogste een sluitstuk bij een beoordeling van haar toepasbaarheid in de praktijk. Al met al lijkt het erop dat mijn theorie geen normatieve theorie is dan wel een inadequate normatieve theorie. De enige eis waaraan zij, naar ik meen, wél voldoet is die van inwendige consistentie.
Graag zou ik van u willen vernemen of mijn theorie, geëxpliciteerd in de vier aangegeven beweringen, naar uw oordeel wél aan uw eisen voldoet of niet. Indien zij niet aan uw eisen voldoet, luidt de vraag of zij daarmee voor verwerping in aanmerking komt en waarom.

Hiervoren heb ik aangegeven dat mijn theorie, samengevat in de vier beweringen, inwendig consistent is. Toch maakt u mij het verwijt dat ik in mijn eerste brief inwendig inconsistent heb geredeneerd. Dit verwijt ziet echter op de tegenover-elkaar-stelling van een "top-bottom"-model en een "bottom-up"-model van wettelijke procedures. Ik onderschrijf de kritiek dat mijn analyse onvolledig is. Dat zij inconsistent zou zijn, bestrijd ik.

Ik heb mij - daarin schuilt de onvolledigheid - strikt gehouden aan de semantische volgorde van de wet. In de wet worden onderstelt het ene begrip het andere, zodat een volgreeks wordt gesuggereerd die zowel, vanuit "programmerende" wetsposities (zeg: regelstellers en planners) gedacht, van "boven" naar "beneden" als, vanuit "geprogrammeerde" wetsposities (zeg: aanvragers) gedacht, van "beneden" naar "boven" kan worden doorlopen. In een dergelijke beschrijving is de tijdsvolgorde niet afwezig. Zij wordt echter op kunstmatige wijze behandeld. Er is namelijk geen rekening gehouden met het vermogen van actoren in de praktijk om een semantische volgorde gelijktijdig te overzien en de stappen in de volgorde simultaan te hanteren bij het ontwikkelen van strategieën. Indien u daarop attent maakt vanuit uw bestuurskun-

dige optiek, dan hebt u volstrekt gelijk. Mijn analyse is niet inwendig inconsistent, maar inconsistent met uw analyse. Aangezien uw analyse een juist inzicht toevoegt verdient mijn analyse uiteindelijk bijstelling. Een dergelijke semantische analyse mag dan partieel en daarmee uiteindelijk ontoereikend zijn, zij maakt wél een paar zaken goed duidelijk. Zij brengt aan het licht hoezeer de WVG versluiert dat het straks uiteindelijk zal gaan om "onderhandelingsprocessen", waarin overheden en instellingen de "wettelijke kaarten" op tactische wijze in het "spel" zullen brengen. Dat is een andere realiteit dan de wettelijke voorstelling van zaken, waarin objectieve prognoses leiden tot gewenste veranderingen waarop instellingen vervolgens kunnen inspelen door beleefde verzoeken om opheffing van een bouwverbod, voorafgegaan door wettelijke erkenningen en verklaringen dat voornemens in het plan passen. Als wij bovendien in de beschouwingen betrekken hoe de plannen tot stand zullen komen (voorbereiding door commissie of raden waarin de "vested interests" zijn vertegenwoordigd) dan ontstaat het beeld van in de tijd verschuivende bindende "package deals" tussen de betrokken belangenorganisaties inzake gezondheidszorgvoorzieningen voor delen van het land binnen door de minister gestelde beperkende voorwaarden. De planinhoud is dan een voor een bepaald gebied en een bepaalde periode tot rechtsnorm verheven compromis dat als resultaat van plannend denken (wetenschappelijk, rationeel, omvattend, integraal) wordt gepresenteerd.

Deze laatste kwalificaties brengen mij op een aantal vragen die door uw brief verspreid staan en die er op neer komen dat u graag zoudt weten waar ik precies naar toe wil redeneren.

Wil ik een overzicht van functioneel equivalente structuren die duidelijk maken waaruit wij kunnen kiezen bij de vormgeving van ons stelsel van gezondheidszorgvoorzieningen? Wil ik terug naar een eenvoudige regelstelling bij of krachtens amvb? Kan niet worden volstaan met "prognose", "strategie" en "rechtsnorm" in plaats van met de door mij gehanteerde termen "prognostische-", "strategische-" en "normatieve programmering"?

Deze vragen kan ik kort en lang beantwoorden. Een kort antwoord heeft het voordeel dat de positiebepaling duidelijk wordt en het nadeel dat het "waarom" van die positiebepaling onzichtbaar blijft. Ik ben niet geïnteresseerd in functioneel equivalente structuren. Ik wil niet terug naar eenvoudige regelstelling. Met de wat pretentieuze overkomende termen "prognostische-", "strategische-" en "normatieve programmering" bedoel ik iets wezenlijk uit te drukken. Na in het korte antwoord mijn posities te hebben aangegeven, wil ik in een langer antwoord trachten de redenen voor de desbetreffende positiebepalingen nader te verklaren. Ik denk dat mijn doelstellingen veel minder vérreikend zijn dan u vermoedt. Dat er een overzicht van functioneel equivalente structuren is te ontwikkelen van een voldoende gering abstractieniveau om tot praktische keuzen te kunnen leiden, betwijfel ik. Dat de weg terug naar de klassieke normstel-

ling een antwoord zou bieden, betwijfel ik eveneens. Ik zou, geloof ik, al heel tevreden zijn, als wij het met elkaar eens konden worden dat de WVG-plannen rechtsnormen bevatten. Daardoor zou kunnen worden voorkomen dat de strekking van deze plannen om gedrag op bindende wijze te programmeren nog langer kan worden versluierd door hantering van onnauwkeurige termen als "rekening houden met", "zekere bestuurlijke werking", "een kader stellen voor", "passen in" en dergelijke die wij meer en meer in de nederlandse beleidsformulering aantreffen.

Hantering van dergelijk termen scheidt een sfeer van schijnbare souplesse die verhuult dat zij de beslissers toestaan anderen steeds aan hun beslissingen te houden, als het uitkomt, maar zélf bij nader inzien, als het uitkomt, af te wijken of te accepteren dat wordt afgeweken. Zou algemeen worden onderkend dat WVG-plannen rechtsnormen bevatten, dan zou spoedig de kritiek opklinken dat een dergelijke manier van rechtschepping willekeur in de hand werkt. Nu verondersteld wordt dat het om planning gaat, wordt de aangegeven wijze van "soepele onderwerping" aan het plan niet als juridische binding opgevat en dientengevolge ook niet in verband gebracht met het willekeur-concept. Men komt eenvoudigweg niet op het idee dat flexibele plannen, waar men niet onderuit kan als men planadessaat is maar wel als men planopsteller is of boven de planopsteller is geplaatst, opnieuw die mogelijkheden tot willekeur scheppen welke in het klassieke recht zoveel mogelijk zijn ingeperkt. Wat heeft dit alles te maken met de pretentieuze termen "prognostische-", "strategische-" en "normatieve programmering"?

Deze onderscheiding werd mij ingegeven door de impressie dat beslissende overheden op drie manieren pogen het gedrag van anderen te programmeren, dat wil zeggen volgens een door de beslissers uiteengezette lijn te laten verlopen. Beslissende overheden kunnen trachten het gedrag van anderen langs een bepaalde lijn te laten verlopen door "prognoses" vast te stellen of geaccepteerd te verklaren. Prognoses zijn op zichzelf genomen geen programma's, maar zij kunnen wel met programmerende strekking worden ingezet. Indien een overheid zegt een prognose als uitgangspunt voor haar beleid te zullen hanteren, strekt deze uitspraak er regelmatig toe het gedrag van anderen te programmeren, dat wil zeggen anderen hierdoor tot een bepaalde gedragslijn te brengen. Op gelijke wijze kan een overheid een strategie uitzetten en aan anderen kenbaar maken met het doel dat die anderen uit de strategie aflezen wat zij van de betrokken overheid hebben te verwachten en hun gedrag dienovereenkomstig aanpassen. Zowel bij prognostische als strategische programmering van het gedrag van anderen, staat het dezen vrij van de aangegeven gedragslijn af te wijken. Het is ten hoogste onvoordelig en daarom wellicht niet verstandig om deze gedragslijn niet te volgen. Legt een overheid aan anderen een gedragslijn bindend op, dan hebben wij te maken met normatieve programmering. Hier staat het anderen niet meer vrij om af te wijken.

Ik hoop dat deze beknopte beschouwing voldoende duidelijk maakt waarom ik meen dat "prognostische-", "strategische- en

"normatieve programmering" van het gedrag van anderen species vormen van de genera "prognosticering", "strategievorming" en "normstelling".

Bezie ik nu belangrijke elementen van het vierjarenplan:

- "... in het plan wordt de behoefte aan voorzieningen vastgelegd ..."
 - "... en wordt omschreven welke aanvullingen of veranderingen in het reeds aanwezige bestel ... moeten worden aangebracht of ... voorbereid om op een doelmatige wijze in die behoefte te voorzien (vgl. art. 11, eerste lid WVG)?"
- dan lijkt het erop dat door de behoefteering en de omschrijving van aanvullingen of veranderingen een combinatie van prognostische en strategische programmering van het gedrag van anderen wordt nagestreefd. Aan het eind van mijn eerste brief heb ik aangegeven waarom hier mijns inziens sprake is van schone schijn. De behoefteering is geen prognose, maar een norm. De veranderingstrategie wordt bindend opgelegd aan anderen. Zij vormen integrerende bestanddelen van het normatieve programma dat het vierjarenplan in wezen is.

Welke conclusies zou ik daaruit willen trekken? Met een uitgebreidere verhandeling daarover zou ik willen wachten tot ik een nadere reactie van u op het voorgaand heb mogen ontvangen. Ik meen echter wel aan u verschuldigd te zijn mijn voorlopige ideeën dienaangaande puntsgewijze iets nader aan te geven:

- a. Ik denk niet dat het zinvol (in uw termen "haalbaar") is een geheel verschillende wettelijke opzet aan te bieden.
- b. Ik vermoed dat er al heel wat gewonnen zou zijn, indien eenstemmigheid kan worden bereikt over de wérkelijke - rechtsgewijze - aard van de vierjarenplannen.
- c. Ik vermoed dat op basis van een dergelijke eenstemmigheid vervolgens nog een uitgebreide discussie nodig is over de operationele implicaties van de erkenning dat vierjarenplannen rechtsgewijze uitdrukken.
- d. Voorlopig vermoed ik dat deze erkenning onder meer met zich mee zal moeten brengen:
 - juridificatie van planteksten, dat wil zeggen het vinden van nieuwe methoden en technieken om deze nieuwe rechtsgewijze ook als rechtsgewijze uit te drukken;
 - bepaling van de verhouding van planinhouden tot andere rechtsgewijze (hiërarchie, derogatieregels etc.);
 - geringere veranderbaarheid van planinhouden; anders gezegd: minder flexibiliteit, meer materiële rechtsgewijze;
 - geringere mogelijkheden tot incidentele terzijdestelling van vastgestelde planinhouden door de ministers.

Bij deze nog onuitgewerkte puntsgewijze aanduidingen wil ik het thans laten in de hoop dat zij en de voorgaande beschouwingen u voldoende materiaal verschaffen voor een nieuwe kritische en stimulerende reactie.

Met vriendelijke groet,

(Ruiter)

Driebergen, 26 november 1982

Beste Ruiter,

Uw laatste brief stelt duidelijk in het licht op welke punten wij vruchtbare meningsverschillen hebben. Wij kunnen daar verder rekening mee houden, met respect voor ieders standpunt. Ik sluit, om een voorbeeld te geven, anders dan u, de mogelijkheid niet uit, dat de tekst van de WVG onder andere de functie heeft (gehad) om verontrusten voorshands te sussen. De overheid deed er wat aan. Van moment tot moment kan deze functie op korte termijn belangrijker zijn dan de concrete uitvoerbaarheid van het beleid. Het is algemeen bekend, dat bij de formulering van beleid met opzet onduidelijkheden in teksten blijven staan, omdat er anders geen voldoende steun is te krijgen. Ik ben van mening, dat het wetsontwerp WVG gedurende een aantal jaren deze functie heeft vervuld en dat men opzettelijk heeft beoogd geen klaar beleid in deze wet of de toelichting neer te schrijven. Al die jaren konden allerlei moeilijke problemen op deze wijze in de tijd vooruit worden geschoven. De belanghebbenden konden ongeveer in hun ingenomen posities binnen de machtstructuur blijven. De concrete gevolgen van wat in de wet is terecht gekomen zijn daardoor meer dan bij wetgeving normaal is in het duister gebleven. Meer dan normaal schrijf ik hier niet zomaar neer, want er is een these over de beleidsimplementatie in het algemeen. In deze these van Lowi staat, dat conversie van beleidsverklaringen regel is. Bij de implementatie wijkt men dus in normale gevallen af van de verklaarde doelstellingen en het komt niet zelden voor, dat een beleid een tegengestelde uitkomst heeft van de intentie van de overheid. Ik ben dus van mening, dat de WVG een voorshands politiek haalbare serie procedures aan overheid en het netwerk van de volksgezondheidsimplementatie aanbiedt, zonder dat ook maar een begin van waarborg bestaat, dat deze procedures in de toekomst een zichtbare bijdrage zullen leveren gewaardeerd door de volksgezondheidsdeskundigen, laat staan het zieke publiek. In deze situatie is het naar mijn mening een dwaasheid, dat men allerlei regelingen heeft opgenomen voor een toekomstige fase van geïntegreerde planning. Op deze wijze schrijft men stukken ideologie in een wet, die hoogstens als toekomstperspectief in een memorie van toelichting thuis horen. Ik zal het over deze geïntegreerde planning dan ook niet hebben, maar constateer dat je een nieuwe serie procedures in de overheid eerst moet laten inlopen, vervolgens evalueren en dan eens kijken wat er in de wet eventueel moet worden veranderd.

Daarom ga ik nu in op de tekst van artikel 11, die bezig is tot concrete uitvoering te komen. Ook deze tekst draagt volgens mij onmiskenbaar kenmerken van retoriek, waarin met allerlei taaltechnieken en gebruik van vage principes (doelmatigheid, pluriformiteit, democratie, eigen initiatief en verantwoordelijkheid, samenhang) de aanvaardbaarheid is "gekocht".

Aanvaardbaarheid van wat? Wel van planning op drie niveaus (rijk, provincie en gemeenten). Ik ben van mening, dat de tekst van artikel 11, en trouwens ook die van artikel 10, bij eerste lezing meer weg heeft van een krantenbericht, dan van een ordentelijke nederlandse wetstekst. Zo'n essay over volksgezondheidsplanning past beter in de toelichting. Ik ben benieuwd te lezen, wat daarover uw oordeel is als juridisch vakman. Voor mij is het belangrijk, waartoe een dergelijke wervende tekst dient. U ziet de belangrijkste functie als normering van gedrag. Als bestuurskundige heb ik daarover een grote aarzeling. In ons object is medicalisering een veelgenoemd euvel. Maar voegt maar daaraan geen juridisering toe, door een beschrijving van behoefte aan voorzieningen in een plan voor een territorium op te vatten als een rechtsnorm? Deze behoefte moet volgens de wetstekst in het plan worden neergelegd. Dat is het bijzondere niet. Het nieuwe is, dat de behoefte expliciet wordt gemaakt door een overheidsorgaan met inachtneming van door de wet voorziene randvoorwaarden. Dat overheidsorgaan is niet zomaar een of andere functionaris, maar het meest gezaghebbende en verantwoordelijke democratische toporgaan in het territorium waarover het plan gaat. Wij hebben hier dus te maken met een politieke legitimering van de beschreven en gespecificeerde behoeften aan voorzieningen. Alle actoren binnen het domein van het plan kunnen uit deze legitimiteit putten voor het overwegen van hun eigen beleid, zodat concreet gedrag en argumentatie een hogere graad van rationaliteit kunnen bereiken. De werking van het plan zal zo gezien bestaan uit zijn invloed op de denkwijze van alle betrokkenen binnen en buiten de overheid. Die werking is in de kern van de zaak in deze visie indirect en buiten de werkingsfeer van juridische normen. Het denken moet immers in ons bestel volkomen vrij zijn, de rechtsnorm pakt je als het ware pas als je over bepaalde marges heengaat en in uitzonderingsgevallen. Het plan werkt dus in de geesten van actoren bij de beleidsontwikkeling en vorming. Daarom kent de WVG afzonderlijke regelingen voor het verrichten van de concrete technische handelingen in de gezondheidszorg, zoals het bouwen van ziekenhuizen. Je mag geen ziekenhuis bouwen zonder vergunning van de minister en als het het toch doet ben je strafrechtelijk vervolgbaar. Maar het zou tegen de grondslagen van ons bestel ingaan als je zou verbieden om in afwijking van een provinciaal plan innoverend te gaan denken aan een alternatief ziekenhuis in het een of ander opzicht. De WVG planning houdt er dan ook terecht rekening mee, dat een behoefte niet voor alle tijden is. Er zijn jaarlijkse wijzigingen mogelijk (art. 20), het plan geldt nimmer langer dan vier jaar en in het derde jaar begint de voorbereiding van het nieuwe plan voor het volgende vierjarig tijdvak (art. 13). Het vergunningsstelsel is daarom terecht ook niet mechanisch gekoppeld aan de plantekst, maar via de term "passen in het geldende plan" (art. 43 en 63). Bij de implementatie van het plan is zo een zekere beleidsvrijheid gelaten voor alle actoren, die in bestuurskundige beschouwingen meestal als noodzakelijk en doelmatig wordt gewaardeerd.

Ik haak daarom graag in op uw theorie van onderhandelingsprocessen. Uw beeld van in de tijd verschuivende flexibele "package deals", spreekt bestuurskundig aan. Wij zijn in zo'n situatie gewend om een stapje verder te gaan en het verschijnsel uit te leggen in machtstheoretische termen. Het plan bevat een beschrijving van een compromis tussen niet geheel met elkaar strokende belangen. De actoren in het volksgezondheidsveld worden in een bepaalde structuur gebracht en hebben daarin een bepaalde machtspositie. Over de behoefte aan voorzieningen voert men op de in de wet voorgeschreven wijze overleg en de resultaten daarvan worden bevestigd door het legitimerende overheidsbesluit van een politiek orgaan dat bovendien enkele geschilpunten over de uitspraak van de behoefte volgens de in het politieke systeem geldende meerderheidsregels beslist. Welke juridische consequenties zitten hieraan voor de classificatie van het plan in categorieën?

Dat "package deal" roept bij mij de vraag op, of u hier publiekrechtelijke overeenkomst ziet, gehomologeerd door het staten- of raadsbesluit tot "geldend plan" ten behoeve van het stelsel van overheidsbeschikkingen dat als sluis dient naar het financiële circuit (erkenning) en het bouwcircuit (bouwvergunning). Ik zie de reikwijdte van de gelding van het plan daartoe beperkt. Deze juridische gelding is politicologisch gezien een marginaal verschijnsel, al was het alleen maar omdat de uitwerking negatief is. Het plan zelf heeft daarentegen een stimulerende functie, die een uitwerking moet hebben in de juridisch volkomen vrije onderhandeling en meningsvorming tot ver buiten de door de wet daartoe gegeven kaders. Dit open en vrij beraad stel ik politicologisch voorop. Dit brengt mij tot een volgende vraag. Welke rechtscategorie is van toepassing voor een beslissing van provinciale staten om wijziging in een plan aan te brengen, waarvan het vaststaat dat deze wijziging dient om een bepaald object mogelijk te maken?

Ik ben in onzekerheid over de beslissingsmacht in hoogste instantie in zo'n geval. Ik leg u nu maar een concrete casus voor. De stichting Ziekenzorg in Kockengen wil in dat mooie dorp een homeopatisch verpleeghuis vestigen en krijgt daarvoor gedeputeerden van de provincie Utrecht na doorlopen van de procedure ex artikel 13 mee. De staten verwerpen het voorstel van gedeputeerden. Is dit een beschikking waartegen beroep openstaat op de afdeling rechtspraak van de Raad van State? U begrijpt waar ik heen wil, want het is zeer wel denkbaar dat de termen van het plan zo duidelijk verwijzen naar een concreet voorzieningsobject, dat een actor beroep aantekent tegen goedkeuring door de Kroon van een provinciaal voorzieningsplan (art. 19). Die goedkeuring kan ook gedeeltelijk worden verleend, dus waarom zou je niet als stichting Ziekenzorg in Kockengen, met bouwvoornemens die niet passen in het door de staten vastgestelde plan, met behulp van een goede advocaat, trachten met AROB beroep een voet tussen de deur te krijgen? De door mij gewraakte vage termen in artikel 11 geven daartoe vele aanknopingspunten, want het ontbreekt in Kockengen niet aan "eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de burgers" en het belang van de "pluriformiteit van de samenleving" is in het geding.

Met dit voorbeeld wil ik illustreren, dat de WVG zo lek is als een mandje uit een oogpunt van handhaving van de decentralisatiebeginsel bij de planning. De ongelukkige redactie van artikel 11 geeft bij toetsing aan het criterium "strijd met een algemeen verbindend voorschrift" aan de afdeling rechtspraak van de Raad van State een grote reikwijdte, omdat deze tekst zoals gezegd een aantal vage beginselen bevat die als evenzovele beginselen van behoorlijk bestuur in de praktijk kunnen functioneren.

Zoiets geeft een ruime rechtsbescherming, maar de plannen moeten toch ook implementeerbaar blijven. Daartoe is nodig dat eenmaal genomen politieke beslissingen over de gezondheidszorg als legitimatiefeiten van de behoefte dienen te worden erkend in het juridische systeem. Ik ben in grote onzekerheid over de vraag, of de WVG en AROB in onderlinge samenhang wel een juridisch systeem zullen opleveren, dat aan deze wenselijkheid voldoet. Ik som de lekken nog eens op in Arobtermen.

Een WVG-plan kan, opgevat als een besluit met algemene strekking, via de "passen in" clause bij weigering en intrekking van erkenningen en vergunningen volgens de WVG gebruikt worden alsof het een rechtsvoorschrift bevat. De afdeling rechtspraak zal dan elk concreet geval toetsen aan dit algemeen verbindend voorschrift. Maar dit algemeen verbindende voorschrift is van lagere orde dan de WVG en zal dus op zijn beurt worden getoetst aan bijvoorbeeld de toverformules neergeschreven in artikel 11.

Onderdelen van zo'n plan kunnen echter ook worden opgevat als beschikking, omdat in hoge mate concretisering op een bepaald object plaatsvindt en de geadresseerde bepaalbaar is. Steenbeek (Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, 2e druk, blz. 73) voegt hier geruststellend aan toe, dat de afdeling rechtspraak hier vrij spoedig een besluit van algemene strekking aanwezig acht. Maar een beroep tegen een onderdeel van het Utrechtse ontwerp ziekenhuisplan, dat het in de staten net niet haalde (zie hiervoor) zou bestaans onvankelijk kunnen zijn. Of vergis ik mij? Maar zelfs als je mij ook gerust kan stellen, dan nog zit ik met het vervolg van het verhaal. Want elke concrete actor met een concreet gewenst object kan erkenning en vergunning vragen, komt dan toch uiteindelijk bij de Raad van State, afdeling rechtspraak terecht en kan met de vage toverspreuken uit artikel 11 WVG stellen dat gehandeld is in strijd met algemeen verbindende voorschriften van pluriformiteit van de samenleving enz. enz. Het laatste is eigenlijk nog erger dan het eerste, omdat dan pas achteraf de planning wordt doorkruist, terwijl in het eerste geval de Raad van State in het spel komt aan het einde van de planvaststellingsprocedure. Dat is tenminste nog ordelijk in een temporeel schema in te passen. Hoe dan ook, van de politieke decentralisatie komt in het ergste geval helemaal niets terecht. Vele politieke beslissingen op provinciaal, gewestelijk en gemeentelijk niveau gaan nog eens opnieuw op de weegschaal in de rechtsprekende top van het Arobstelsel. Het lijkt mij boeiend om op het congres in maart de hier aan de orde gestelde spanning tussen democratische decentralisatie van besluitneming en centralisering

door rechtsbescherming eens grondig uit te praten. Het spreekt vanzelf, dat ik als bestuurskundige vooral oog heb voor de mate van implementeerbaarheid van een plan. Dat houdt in een verwachting over de mate waarin aan de gestelde behoeften in een plan binnen de daarvoor gestelde termijnen daadwerkelijk kan worden voldaan. Ik kom daar later op terug.

Hier wil ik alleen opmerken, dat een voorstel het plan op te vatten als een contract, voor zover consensus tussen alle belangrijke actores zou bestaan, de implementeerbaarheid in hoge mate ten goede komt. Je blijft dan echter zitten met de meningsverschillen. In het licht van de voorgaande interpretatie van het rechtsbeschermingssysteem vraag ik mij af, of u misschien toch niet de beslissing over de meningsverschillen opzettelijk wil leggen bij de Raad van State. Zo in de trant van een adagium: waar de politieke machthebbers falen, moet de rechter maar bepalen. Dit brengt mij weer bij een beschouwing over uw interpretatie van het WVG-plan. U ziet in deze planfiguur vooral een programma. De werking van het plan is dan de uitvoering van een norm (normatieve programmering). Daarbij houdt u vast aan de begrippen "prognostisch", "strategisch" en "normatieve programmering". U dringt deze begrippen als het ware op aan de tekst van artikel 11 en reconstrueert deze dan als een voorschrift tot normatieve programmering. Op dit punt wijk ik van uw af, want ik lees in artikel 11 in mijn interpretatie een provinciaal "verlanglijstje". Er is een systeem van zulke verlanglijstjes op een serie opeenvolgende niveaus van gemeente, gewest, provincie en het rijk. Daarom kan je aan de term verlanglijstje nog toevoegen een bepaling van de mate van desaggregatie. De behoeften aan voorzieningen worden niet geregistreerd voor het gehele land en in één klap, maar die registratie is gedecentraliseerd naar een hiërarchie van plandragers.

Die plandragers zijn de algemene dragers van gedecentraliseerd overheidsgezag in Nederland (de eenheidsstaat met de provincies en gemeenten).

Om in de planning meer te zien dan verlanglijstjes opstellen is nodig, dat de plandragers over macht beschikken om de voorziening in de behoeften door te zetten.

Daartoe hebben bijvoorbeeld de provinciale staten een directe of indirecte beïnvloeding van het implementatiesysteem nodig, die dat systeem beheersbaar maakt en houdt.

Ik ben van mening, dat programmering alleen maar gebruikt kan en moet worden voor een implementatiestructuur die door de drager van een beleid (want dat is het plan) kan worden beheerst. De implementatiesystemen van het volksgezondheidsbeleid in de provincies zijn complex en samengesteld uit een pluriforme verzameling van overheids, niet overheids en daar tussen liggende parastatale actores. De provinciale plannen kunnen uit een oogpunt van implementatietheorie niet ontkomen aan een conversieproces, nadat zij zijn vastgesteld. Dat is zoals eerder gezegd normaal. De politieke strijd bij voorbereiding en vaststelling van het plan gevoerd, wordt daarna gewoon (letterlijk omdat het normaal is) voortgezet.

En aangezien provinciale staten de machtsbases ontbreken om het plan te implementeren, dat wel moeten overlaten aan andere actoren, die zij niet in de hand hebben, is het naar mijn mening een soort boerenbedrog om net te doen alsof zij die macht wel hebben en hun machtsbereik programmeren. Uw begrippen prognostisch, strategisch en normatief verhullen ten onrechte de onmacht van de plandragers, omdat zij geen oog geven voor de onmacht en macht van de onderscheiden deelgroepen en actoren in het implementatie-gebeuren. Dit komt des te scherper naar voren, als wij, naast het juridische domein, dat van de financiën in ons vizier nemen. De meeste voorzieningen worden immers gefinancierd in een ander circuit dan dat van de planning, namelijk het verzekeringscircuit. De WVG legt schakels met dat circuit. Het beslag op financiële middelen moet in het plan worden vermeld (art. 11 laatste zin lid 1). De minister geeft voor elke provincie aan welk beslag op de middelen voor een planperiode kan worden gelegd (art. 10, lid 2). De erkenning ex artikel 42 is de toegangsprocedure tot financiering uit Ziekenfondswet en AWBZ. Artikel 63 voorziet bij de bouw in een veiligheidsklep in de vorm van een verklaring dat financiering niet zal leiden tot een overschrijding van het in artikel 10 aangegeven beslag op financiële middelen. Maar - zoals al uittentreure is gezegd door anderen - dit is niet meer dan een stelsel tot begrenzing van wat ik noem het verlanglijstje en de implementatie in de gezondheidszorg. Het geeft financiële randvoorwaarden ad hoc.

Wat nodig is lijkt mij een financieel beheersingssysteem, waarvoor één begroting en één centraal verantwoordelijke actor voor de implementatie van het door die begroting bestreken territoriale subsysteem, kenmerkend zijn. De provinciale plandragers heeft volgens de WVG helemaal niet de beschikking over het volksgezondheidsbudget binnen de provincie, kan dus niet zelf in voldoende mate sturen om te mogen spreken over programmering, laat staan programmeren door het geven van voorschriften.

Mooi voorschrift, als de staten een homeopatisch verpleeghuis in Amersfoort op hun normatieve programma zetten, maar zij bij gebreke van particulier initiatief (in mijn casus wil dat bouwen in Kockengen) en medewerking van de ziekenfondsen (die geen homeopatische verpleeghuizen zien zitten) in de implementatiestructuur geen machtspositie bezitten die doorzetten van dit voorschrift bevordert. De meest elementaire voorwaarden voor het feitelijk verwerklijken van dit programmapunt, normatief of niet, ontbreken. Misschien leg ik hier de inhoudelijke grens van uw begrip "norm" te eng, dat hoor ik dan wel bij uw antwoord.

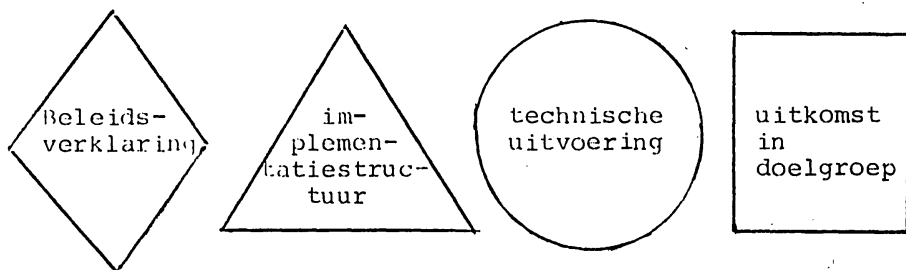
Deze beschouwing neemt niet weg, dat de WVG ook in mijn opvatting een limiterende invloed heeft in het volksgezondheidssysteem. Dit maakt de plannen realistischer, omdat je tevoren weet waar de grenzen van de beschikbare middelen liggen.

Ministeriële richtlijnen, erkenning en vergunning zijn middelen om het systeem tijdig te informeren en feitelijk binnen deze grenzen te houden.

De plannen van de lagere publiekrechtelijke lichamen hebben

de functie om schaarse middelen indicatief te herdistribueren over mogelijkheden en actoren. Dat woordje indicatief wijst niet heen naar een voorschrift, maar naar een appèl op het implementatienetwerk.

Wat mij nu nog rest is het weer oppakken van de implementatietheoretische draad. Daarmee bedoelt de bestuurskundige een analyse waarin kenmerken van beleid in verband worden gebracht met kenmerken van implementatiestructuur en via de categorie van de concrete handelingen met de uitkomst voor de deelgroep op de lange termijn.



De vier categorieën zijn inhoudelijk van elkander afhankelijk. Een beleid tot bezuiniging op ziekenhuizen is alleen maar te implementeren, als de implementatiestructuur voorziet in een haalbare inkringsprocedure, de medische technologen (als ik de artsen zo mag noemen) het willen en het publiek zich niet op langere termijn in z'n gezondheid ziet bedreigd.

Het afkondigen van een lijst met te sluiten ziekenhuizen kan implementatietheoretisch gezien niet werken, omdat in dit geval aan alle voorwaarden is voldaan om dat centrale beleid om te buigen.

Het is hier niet de plaats om de grote complexiteit, omvang en samenhang met andere sectoren van het nationale volksgezondheidssysteem te beschrijven. Maar het is evident, dat de implementatiestructuur volkomen ongeschikt is voor redistributief nationaal beleid. Zolang iedere actor jaarlijks kans had op meer voorzieningen, werkte die structuur nog wel. Maar nu inkringing en herverdeling nodig zijn, is in het algemeen gezegd de kans op implementatie gering. De WVG is opgesteld in een tijd van overgang van expansie naar inkringing en reorganisatie binnen enige beschikbaarstelling van middelen. De discussie en besluitvorming heeft als gevolg hiervan een produkt opgeleverd, waarin principieel rekening is gehouden met de onuitvoerbaarheid van een nationaal volksgezondheidsbeleid in het bestaande implementatiesysteem. Het heeft een aantal organisatorische en procedurele nieuwe elementen aan dat systeem toegevoegd, opdat ten minste een aantal nationale beleidselementen (bijv. als richtlijnen voor de plannen van de lagere publiekrechtelijke lichamen ex artikel 10) meer kans op implementatie gaan maken. Er is een juridisch instrumentarium van toezicht en vergunning opgenomen. Daarbij heeft men de implementatietheoretische beperkingen van nationaal beleid erkend, door gedecentraliseerde planning voor te schrijven.

Maar de implementatietheorie is ook toepasselijk op de lagere planningniveaus. Hier wringen de nieuwe schoenen. Dat beeld is in veel opzichten treffend, want door het planningstelsel van de WVG tast men de essentiële kenmerken van ons volksgezondheidssysteem niet of nauwelijks aan. Zoals alle implementatiestructuren is ook dat van de volksgezondheid niet autonoom, maar mede afhankelijk van de technische uitvoerders en van de doelgroep. Aan die categorieën zou dus ook wat moeten worden gedaan en dat gebeurt ook wel. Maar veel centraler is dat de implementatiestructuur een in beginsel zelfregulerend stelsel is van in onderlinge machtsevenwichten handelende instellingen en personen. Dit zelfregulerende stelsel heeft met een beperkte overheidsinbreng een uitkomst voor de doelgroep op lange termijn bereikt, die relatief van heel hoge kwaliteit is.

De WVG werkt terecht in op zowel de implementatiestructuur als op de omvang van deelneming daaraan door personen. De hard core daarvan bestaat uit een stelsel van erkenningen en vergunningen, de planning is er de zachte onderbuik van. Die planning is ook op provinciaal niveau en daar beneden niet in de plaats gekomen van het zelfregulerende in het gezondheidssysteem. De structuur van implementatie blijft erdoor in tact, omdat bestaande machten en machtsverhoudingen zijn ontzien. Dat wil zeggen dat eventuele systeemgebreken ook zijn gehandhaafd. Als bestuurskundige zie ik de WVG planning als een voor de machthebbers niet al te bedreigende aanbouw bij de bestaande zelfregulering. De belangrijkste functie is dat er een intensief beraad tussen alle belanghebbenden in is voorgeschreven, dat nooit ophoudt en periodiek moet worden geïntensifieerd, als gevolg waarvan de probleemstelling van het volksgezondheidsvraagstuk als overheidsbeleidstaak steeds helderder aan het licht zal komen. Het beraad wordt erdoor geïnstitutionaliseerd en dat is bestuurskundig en politicologisch gezien een goede zaak. De beraadslaging zal duidelijker referentiekaders opleveren voor alle actoren in de implementatiestructuur van de volksgezondheid. De kans op meer en betere overheidsbesluitvorming neemt toe. De WVG kan het zelfregulerende vermogen van de gezondheidszorg verbeteren. Ook in tijden van economische achteruitgang zal het bestaande zich erin naar omstandigheden zo goed mogelijk kunnen handhaven.

Het is de vraag, of deze situatie op de lange termijn gezien wel zo moet worden toegejuicht. Want dit betekent, dat alle systeemveranderingen, waarin belangen worden bedreigd, alleen met middelen buiten de wet voorzieningen gezondheidszorg kunnen worden doorgezet. Dit bezwaar komt des te scherper naar voren, omdat het ook geldt voor het provinciale en gemeentelijke niveau.

In de moderne implementatietheorie legt men er de nadruk op, dat beleid waarin bepaalde voordelen van de ene groep worden afgenomen, om die geheel of ten dele te geven aan andere groepen (redistributie), in de regel niet of heel beperkt tot uitvoering komt.

L. Euser (Incentives en besturing van de gezondheidszorg in Nederland, vakgroep bestuurskunde Universiteit van Nijmegen,

1982) heeft onlangs een verslag gedaan van een onderzoek naar in het zorgsysteem in te bouwen gedragsregelende incentives. Het ligt voor de hand om als beleidsimplementatie door structurele oorzaken zwak is, de zelfregulerende elementen in de structuur met een bepaalde strekking te manipuleren. Iedereen weet dat in de gezondheidszorg de wijze van beloning van de technische uitvoerders (de artsen en dergelijke) een incentive opleveren voor vergroting van het aandeel van de 2e lijn. Het is denkbaar om verrichtingen te verschuiven van de 2e naar de eerste lijn door de wijze van betaling te veranderen. Om een ander voorbeeld te geven: het aantal verrichtingen zou kunnen worden teruggedrongen, door de patiënt te belonen voor schadevrije periodes in het verzekeringsstelsel. Van alle mogelijke sancties is de beloning blijkens onderzoek de meest effectieve. In plaats van een patiënt te straffen, omdat hij medicijnen nodig heeft met een eigen bijdrage, zou die patiënt kunnen worden beloond voor elke aaneengesloten periode, waarin hij geen gebruik maakt van voorzieningen van volksgezondheid. Geheel naar analogie van de autoverzekering zou voor langere schadevrije periodes ook meer korting op de ziektekostenpremies kunnen worden gegeven.

De planning van voorzieningen is voor dit theoretisch belangrijke beheersingsmiddel echter weinig geschikt. Euser laat zien dat de volksgezondheidsincentives in de eerste plaats bestaan uit het al of niet ontvangen van financiële beloningen waarvan vaak een tegendraads effect uitgaat in het licht van de beleidsdoelstellingen van de centrale overheid.

De overheid heeft, voor zover ik kan zien, zomin bij de inhoudsbepaling van de plannen als bij de implementatie, op grond van de WVG voldoende machtsgrond om de incentives doeltreffend te veranderen. Bestuurskundig gezien komt hier, dus weer de gespletenheid van de implementatiestructuur aan de orde en duikt in mijn verhaal voor de tweede keer de financiële implementatievoorwaarde op. Zolang de beschikbare financiële ruimte niet ter beschikking staat van de provincies en deze provincies geen financiële sturingsmechanismen kunnen hanteren, is een drastische verbetering weinig voor de hand liggend. De provinciale besturen zouden als beheerder van financiële middelen aan actoren voorwaarden kunnen stellen waarin de incentives een stevige onderbouwing zouden krijgen en manipuleerbaar zouden worden.

Implementatietheoretisch gezien is de beleidsontwikkeling en vorming van de WVG zonder versterking van de implementatiestructuur weinig waard. Ik breng hiermede misschien voor velen een weinig populaire boodschap. Maar het is echt niet vol te houden, dat de volksgezondheidszorg ingrijpend kan worden verbeterd in de zin van beheersbaar gemaakt, zonder een centralistische structuur in te voeren op ten minste het provinciale vlak. Met centralistisch bedoel ik dan aan te geven, dat in deze structuur alle belangrijke beslissingen moeten berusten onder de verantwoordelijkheden van één orgaan. Verantwoordelijkheid betekent hier een bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen door effectief te kunnen handelen. Ik ben van mening dat ten minste een effec-

tief volksgezondheidsbudget per provincie daartoe nodig is. Het is niet nodig om alle voorzieningen onder te brengen in één allesbevattende provinciale dienst. Integendeel, zodra een budgettaire centralistische structuur werkt kan een groot deel van het dan in grote lijnen stuurbaar geworden uitvoerende werk gelaten worden bij de tegenwoordige dragers ervan. Met behulp van dit sturingsmechanisme kunnen dan planmatig voorzieningen worden gesloten, ingekrompen, opgericht en uitgebreid.

Het bovenstaande kan ik het best zichtbaar maken, door erop te wijzen over hoeveel schijven de sluiting van een ziekenhuis in de WVG moet lopen. De inrichting moet eerst niet meer passen in het plan, daartoe zal vaak een planwijziging nodig zijn (voorbereidingsprocedures en goedkeuring geregeld in de wet). Vervolgens moet de erkenning worden ingetrokken (met beroep op de afdeling rechtspraak van de Raad van State, misschien al wel bij de planwijziging ingezet). Als dat is gelukt kan de minister (art.73) de inrichting sluiten of inperken (eventueel bij delegatie Gedeputeerde Staten) en treedt de regeling financiële gevolgen in werking (art. 74).

In een geïntegreerde implementatiestructuur op provinciaal niveau zouden Gedeputeerde Staten het recht hebben om de bekostiging van een inrichting te beëindigen. De bescherming van de instellingen tegen wanbeheer van de provincie zou bijvoorbeeld in handen van de Kroon kunnen worden gelegd via een administratief beroep.

Het voorbeeld illustreert tevens in welke mate de politieke decentralisatie in de WVG beperkt is. Ondanks de nadruk op planning per provincie en gemeente is de uitvoering van een ziekenhuissluiting in handen van de minister gehouden (art. 73), de sanering is in handen van een ministeriële saneringscommissie (art. 74, lid 4).

Waarom al deze ingewikkelheden als provinciale besturen dit alles zouden kunnen doen?

Waarom dient eigenlijk de provinciale planning, als Rijksorganen toch de doorslag geven bij het overheidsbestuur inzake de volksgezondheid? Ook na deze implementatieanalyse blijf ik bij de mogelijkheid, dat de tekst van de WVG moet worden geïnterpreteerd en verklaard als een toevallige en tijdelijke samenstelling van verbale constructies, die in het politieke proces in het begin van de jaren tachtig in Nederland haalbaar was, maar die de toets van bestuurskundige houdbaarheid niet doorstaat.

Ik ben zo langzamerhand verschillende wegen telkens weer tot dezelfde conclusie gekomen. De planning in de WVG is niet veel meer dan een wat onhandig begin van een effectieve overheidsbeheersing van de volksgezondheid in Nederland waarin stelselmatig beleid wordt gevormd en ook vervolgens uitgevoerd. De betekenis van de WVG moet dan ook worden gerelativeerd. Ik ben bang, dat velen die bij de uitvoering zullen worden betrokken, dat gaan doen met veel te hoge verwachtingen. Maar, om een ander voorbeeld te geven, de gemeentelijke planning zal niets voorstellen als de finan-

ciering niet tevoren is gewaarborgd. De integratie van de volksgezondheidsplanning in de (voorgenomen) welzijnsplanning lijkt mij niet meer te kunnen zijn dan een soort gemeenschappelijke registratie in een overkoepelend begrippenstelsel van specialistische en dus vervreemde aard.

Ik had het al over het veel te lange tijdsperspectief van de wet, met de opeenvolgende fasen van plansoorten. En dat terwijl toch iedereen kan weten, dat binnen het doodgewone budget volksgezondheid en welzijnsvoorzieningen al sinds eeuwen worden afgewogen onder de dwang van de effectieve regel, dat een dubbeltje maar één keer kan worden uitgegeven. Binnen alle kosten van overheidszorg omvattend budget worden niet alleen de welzijnsvoorzieningen in de afweging betrokken, maar ook alle andere dingen die de provinciale of gemeentelijke overheid kan of moet doen.

Kortom: ik heb goede gronden om als bestuurskundige de vraag op te werpen of een simpele herkanalisering van de volksgezondheidsinkomsten via de normale provinciale en gemeentelijke budgetten en binnen kaders van algemene provinciale en gemeentelijke beleidsplannen (bijlagen van die budgetten) een veel beter alternatief zou opleveren. Natuurlijk met waarborgen tegen verkeerde beslissingen van de overheid en speciale waarborgen voor volksgezondheidsactores die zich in die structuur bedreigd zouden voelen.

met vriendelijke groet

H.A. Brasz

Hengelo (O), 14-12-1983

Waarde Brasz,

Vooral uw laatste brief heeft mij duidelijk gemaakt dat veel van de meningsverschillen in voorgaande rondes van onze correspondentie herleid kunnen worden tot de verschillende gezichtspunten ten aanzien van de WVG die onze disciplines ons bijna als vanzelfsprekend opleggen.

Hoezeer ik ook beseft dat een wet méér is dan een bindende tekst, toch zal ik als jurist primair naar de wetsinhoud blijven kijken en mij afvragen welke gedragingen (complexen) daarin worden voorgeschreven of toegestaan. Hoezeer u ook beseft dat een wetsinhoud voor juristen een aanknopingspunt voor serieuze rechtsvinding behoort te blijven, wil ons rechtsstelsel niet ineenstorten, toch bent u geneigd de sociaal-wetenschappelijke vraag naar eventuele functies van de wet buiten de strekking van de tekst om met voorrang te behandelen. Beiden zijn wij wel bereid elkaars inzichten als hulpkennis te hanteren ter versterking of nuancering van de uitkomsten der eigen discipline-beoefening. Wij beseffen echter kennelijk tevens dat de raison d'être van de eigen wetenschap staat of valt met de handhaving van het eigen gezichtspunt. Het gaat daarbij niet om een angstvallige bescherming van het eigen terrein, maar om het behoud van de formele objecten van de verschillende wetenschappen als een noodzakelijke voorwaarde voor een vruchtdragende multidisciplinariteit. In tegenstelling tot een veelgehoorde opvatting betekent multi- of interdisciplinariteit niet dat de afzonderlijke disciplines zichzelf opheffen, maar veeleer dat door onderlinge confrontatie duidelijk wordt wat vanuit elke afzonderlijke discipline wél en niet kan worden verklaard en beweerd en daarmee ook wat de disciplines gemeenschappelijk wél en niet vermogen en waarom.

Aldus bezien, was het nuttig dat ik tot nu toe koppig heb volgehouden dat een wetstekst ernstig dient te worden genomen. Even nuttig was het dat u steeds hebt getracht op grondslag van sociaal-wetenschappelijke kennis de mogelijke functies van de WVG die niet van zuiver rechtsnormatieve aard zijn, te identificeren.

Het dilemma dat daarmee voor de praktijk ter tafel is gebracht, lijkt mij dit te zijn. Moeten toekomstige wetsuitvoerders zich op mijn normatieve standpunt plaatsen, dat wil zeggen de wetstekst ernstig blijven nemen als een geheel van normatieve beslissingspremissen? Of moeten ook zij de wet gaan zien als een politiek fenomeen, waarbij een grote discrepantie bestaat tussen gearticuleerde doelstellingen en verwachte effecten, laat staan de niet verwachte effecten? En betekent dit laatste dan eventueel dat zij de wetstekst, zo misschien nog wel enigszins ernstig, dan toch in elk geval niet al te ernstig moeten nemen.

Laat ik aan de hand van een door u zelf aangedragen voorbeeld nog iets nauwkeuriger worden. U vraagt mijn oordeel over de tekst van de artikelen 10 en 11 van de WVG. In wezen ben ik het met u eens dat hier sprake is van retoriek.

Ik zou zelfs het adjectief "snorkend" willen toevoegen. Het is ons beiden, denk ik, ook wel ongeveer duidelijk door welke processen de totstandkoming van dergelijke teksten wordt bevorderd. Gesteld nu dat ik als ambtsdrager beslissingen krachtens de WVG moet toetsen aan de tekst van deze bepalingen. Dien ik dan ons gemeenschappelijk empirisch oordeel tot uitgangspunt te nemen, daarmee de grondslag leggend voor een toetsingsbeleid dat aan de wetstekst voorbij gaat? Of moet ik toch mijn best blijven doen om de wetstekst zo te verstaan dat zij alsnog normatieve zin krijgt? Juristen beschikken wel over technieken om "zin" van "onzin" te maken. Ten aanzien van de onderhavige bepalingen wijs ik op de techniek van de negatieve formulering. Lezen wij de retorische zinnen waarop u doelt, niet als politieke slogans met de daarin gearticuleerde positieve betekenis: "er moet zoveel mogelijk doelmatigheid, pluriformiteit, democratie en ga zo maar voort, in de plannen worden gestopt", maar als garanties voor juridisch te handhaven minima: "planinhouden die kennelijk strijden met elke redelijke invulling van het doelmatigheids-, pluriformiteits-, democratiserings- en weet-ik-wat-nog meer-ideaal, zijn te verwerpen", dan zie ik al dat het "vage" reeds vastere contouren begint aan te nemen. In wezen voer ik hier de juridificeringstechniek van de marginale toetsing in: wij mogen niet zeggen welk besluit het "beste" is, maar wij mogen wel zeggen welk besluit "kennelijk niet goed" is.

Ik vermoed dat wij juristen ons onder uw geboeid toezien empirisch oog weer in alle bochten zullen behoren te wringen om er in juridisch-dogmatisch opzicht toch maar weer het beste van te maken.

Maar in wezen hebt u natuurlijk groot gelijk, als u zoudt beweren dat wij dan geen recht toepassen, maar tijdens de toepassing recht maken. Wedervraag mijnerzijds: wat moet je anders, als wettelijke beslissingspremissen worden vervangen door retoriek?

Dit brengt mij op uw vraag naar de rechtscategorie waaronder het plan krachtens de WVG valt, voorzover het de vraag naar de rechtsbescherming betreft. Ik moet u er in het voorbijgaan overigens op wijzen dat deze vraag het oordeel vooronderstelt dat de betrokken plannen rechtsnormen bevatten. Immers, eerst moet erkend zijn dat een planinhoud - mede - uit rechtsnormen bestaat, voordat de vraag naar de rechtscategorie kan worden gesteld.

Met u ben ik van mening dat niet is uit te sluiten dat sommige planwijzigingen in de toekomst zo individueel en concreet zullen zijn dat zij als "beschikkingen" dienen te worden gekwalificeerd. De opzet van het arob-stelsel leidt er dan mijns inziens overigens niet toe dat de Afdeling Rechtspraak spoedig in het geweer kan worden geroepen. Artikel 18 WVG geeft namelijk een recht om schriftelijk bezwaren te maken bij de Kroon tegen goedkeuring van het plan. Gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring geschiedt bij een met redenen omkleed besluit, gehoord de Raad van State. Zonder op allerlei juridisch-technische details in te gaan, zie ik ten hoogste een mogelijkheid van ontvanke-lijkheid van een arob-beroep, indien het gaat om een beroep

tegen een volledig goedgekeurd plan, waarbij deswegen de Raad van State niet is gehoord (vgl. art. 5, sub a, Wet-arob). Reëler lijken mij de mogelijkheden tot het adiiëren van de Afdeling Rechtspraak bij (weigering tot) vergunningverlening e.d. Of eventuele toetsing van planinhouden door de Afdeling Rechtspraak aan de vage normen van de wet tot centralisatie door rechtsbescherming leidt, terwijl de wet decentralisatie van besluitneming nastreeft, hangt af van de wijze van toetsing. Aangezien de Afdeling Rechtspraak de door u bedoelde toetsingsnormen alleen zinnig kan hanteren met behulp van de eerder geschetste techniek van negatieve formulering ("kennelijk strijdig met ..."), denk ik dat het nog wel zal loslopen. Zelf meen ik dat een centrale toetsing op willekeur, grove schending van wettelijke bepalingen e.d. zich zeer wel verdraagt met decentrale bestuurlijke besluitvorming. Politiek mag zich best op het niveau van de "grass roots" afspelen. Waar de politiek evenwel onrechtmatige resultaten zou kunnen opleveren, kan de beoordeling of dit het geval is beter maar iets hoger boven het "maaveld" plaatsvinden.

Bijzonder boeit mij uw opvatting dat het hele wettelijke planstelsel geen zin heeft, als de financiële poot niet daarmee in overeenstemming wordt gebracht. U trekt zelfs de conclusie dat de budgettering van de volksgezondheidsinkomsten door de provinciale en gemeentelijke besturen zou dienen te geschieden, zulks in het verlengde van hun planningscompetenties.

De implementatietheoretische overwegingen die aan deze slot-som ten grondslag liggen, klinken plausibel. Dat neemt niet weg dat ik aarzel. In uw slotsom worden namelijk nogal wat principiële vragen tegelijkertijd in één richting beantwoord. Ik leg enkele van deze vragen die bij mij opkwamen, aan u voor:

- a. Welk "recht" heeft de overheid om zich zo'n exclusieve plaats op het terrein van de gezondheidszorg toe te eigenen? Worden wij nu ook nog als (potentiële) patiënten in een onderdanenrol geplaatst?
- b. Zo de overheid dat "recht" al heeft, mag dit dan vervolgens worden toebedeeld aan provinciale en lokale overheden?
Wij praten wel veel over decentralisatie, maar achten wij kleine overheidseenheden werkelijk altijd gelegiti-meerd tot het beslissen over belangrijke aspecten van ons leven?
- c. De voorgaande vraag kan in verband worden gebracht met de vraag of provinciale en lokale overheden voldoende bekwaam kunnen worden geacht voor de geschetste taak. Ons volk wordt meer en meer bevangen door twijfels over de capaciteiten van vele leden van opeenvolgende regeringen en van het parlement. Gelijksoortige twijfels kunnen mijns inziens met (nog) meer recht worden gekoesterd ten aanzien van de politieke bemanning van lagere overheden, naarmate een grotere hoeveelheid overheids-macht ten aanzien van essentiëlere maatschappelijke ter-

reinen bij deze laatste terecht gaat komen. Ik meen zelf dat de selectietradities van onze politieke partijen ten behoeve van de bezetting van de lagere bestuursniveaus niet geschikt zijn om door de bank genomen een minimum aan capaciteiten van geselecteerden te garanderen. "Overheid" of "samenleving" is tegenwoordig niet alleen een vraag van abstracte politieke overtuigingen, maar dient tevens te worden bezien in het licht van de "typische" personenbestanden waaraan de macht wordt toegedeeld. Ik ben nog niet zover dat ik de provinciale besturen in hun huidige personele samenstelling een dergelijke geconcentreerde macht zonder meer zou durven toevertrouwen. Dan liever de gesegmenteerde (on)macht van het particulier initiatief, de verzekeraars, de minister e.d.

Ter afsluiting van deze brief en daarmee van mijn aandeel aan deze correspondentie meen ik te kunnen vaststellen dat uw voorstellen tot werkelijke decentralisatie van alle machtsmomenten in de gezondheidszorg naar met name de provinciale overheden het enige reële alternatief voor het plansysteem van de WVG, resp. voor handhaving van de huidige situatie bieden.

Ik schrik echter terug voor de principiële en praktische consequenties van dit alternatief. Daarom blijf ik geneigd een WVG-constructie min of meer te "gedogen", wat iets anders is dan "toejuichen" zoals wij uit de -nu al weer- parlementaire geschiedenis weten. De constructie moet dan echter wel worden omgebogen in de richting van een vereenvoudigde planning en van een grotere mate van juridificering van de planinhouden.

Tenslotte leg ik u nog als bestuursjurist en dus in mijn relatieve ondeskundigheid de volgende vraag voor. Hebben wij met zijn allen niet langzamerhand een soort schrikreactie ten aanzien van planning ontwikkeld, omdat de huidige planners op allerlei terreinen denken dat zij geen echte plannen opleveren, indien deze niet ten minste drie kilo wegen?

Analyseert men dergelijke plannen op hun rijkdom aan beslissingspremissen, dan kan doorgaans worden volstaan met een overzicht op twee velletjes A-4.

Zou er al niet veel zijn gewonnen, indien er een staatsprijs werd ingesteld, jaarlijks te verlenen aan die planners welke in staat zijn gebleken om met een minimum aan papiergebruik een maximum aan (toekomst)visie te verwoorden.

Onder de verzekering dat ik deze correspondentie bijzonder plezierig heb gevonden verblijf ik,

met collegiale groet,

(Ruiter)

Driebergen, 4 januari 1983

Beste Ruiter,

Uw laatste brief geeft mij gelegenheid terug te komen op enkele kritiekpunten uit mijn eerste. Ik heb u toen aangemoedigd om de persoonlijke principiële uitgangspunten bloot te geven. Daar lijkt het, nu u in veel opzichten zo uitbundig in mijn armen valt, wel van te komen. Ik denk dat onze gemeenschappelijke kritiek op de tekst van de WVG berust op een onderling niet erg afwijkende principiële ideologie over staat en maatschappij, de kwaliteiten van de mens en de wetenschappen. Wij zitten daarmee niet zo heel erg links, om de juridische ontkenningstechniek nu maar eens op ons zelf toe te passen. Geen zinnig denkend mens zou onze beschouwingen toeschrijven aan een uitgesproken linkse politicus. Ik denk dat een VVD-er zich in het algemeen meer aangesproken zal voelen door onze manier van denken over de gezondheidszorg, dan een PSP-er. Zo'n taaltechniek toepassen noemt men in de kring van juristen als ik goed ben ingelicht een objectivering.

Maar zijn wij het echt wel zo eens over de mate, waarin wij onze rol als wetenschapper moeten relativiseren? Ik heb daar twijfel over, want ik ben het niet met u eens als u wijst op ons gemeenschappelijk empirisch oordeel over het retorisches van de artikelen 10 en 11 van de WVG. Kom nou, wij hebben toch niet een empirisch-analytisch onderzoek gedaan? Bij mijn weten hebben anderen dat ook niet gedaan. Wij hebben in een dialoog niet meer dan een praktische eenstemmigheid bereikt, een gemeenschappelijk praktisch oordeel. Op het congres zal wel blijken of hierover intersubjectief in de bredere kring van de gezondheidsjuristen overeenstemming bestaat.

Dit betekent, dat wij ook als wetenschapper in dergelijke situaties afhankelijk zijn van de geloofwaardigheid van onze oordelen in een bepaalde gesprekskring. Wat wij met de diskwalificatie als retoriek voor een afkeuringswaardig kenmerk van een wetstekst houden, zullen wij zelf bitter nodig hebben in de vergadering waar ons dialogisch preadvies wordt besproken. Ik wil dan ook graag de uitspraken over de methodologie van onze disciplines (want daar gaat het om), die voorkomen in uw laatste brief, geheel voor uw rekening laten. Elke wetstekst zal, omdat hij uit taal bestaat noodzakelijk een retorische kant hebben. Ik kan daar op zichzelf geen kwaad in zien. Maar de soort retoriek keur ik af. In een wetstekst moet weinig beknopt en concreet worden vastgelegd met gebruikmaking van autoriteits- en beschrijvende taaltechnieken. De inhoud van de tekst moet implementeerbaar zijn.

Ik schrijf mijn aandeel in deze dialogische tekst met heel wat minder zelfvertrouwen, dan uit uw brieven blijkt. Ik kan mij daarbij onmogelijk aanmeten, dat het bestaansrecht van mijn eigen discipline staat of valt met in mijn verhalen ingenomen gezichtspunten. De bestuurskunde is waarschijnlijk geen discipline in de door u bedoelde zin. Eerlijk gezegd

betwijfel ik dat ook voor de rechtskunde (zoals gelukkig de rechtswetenschap ook vaak wordt genoemd). Maar wat hebben onze gezondheidsjuristen er nu aan als wij hier dieper op ingaan?

Voldoende is, dat ik mij als wetenschapper en non valeur op volksgezondheidsgebied duidelijk bewust ben van de beperktheid van mijn bijdrage aan een praktische discussie. Ik kan binnen mijn perken de problematiek systematiseren en doe dat ook met strak volgehouden consequentie vanuit het gezichtspunt van de werking en inrichting van de overheid en wat er aan netwerken omheen hangt. Ik kies daarbij een theoretisch referentiekader, waarbij het mij eerlijk gezegd onverschillig laat uit welke discipline ik ditmaal mijn inspiratie opdoe. Mijn vak is het kennen van veel van deze theorieën uit verschillende disciplines (ook uit de juridische) en een zekere vaardigheid om daaruit een voor de behandelde zaak passende normatieve theorie samen te stellen. Ik moet daarbij goed luisteren naar de rechtskundige discipline, omdat het een normatieve theorie is en normativiteit operationeel maken het kenmerk is van de juridische vakmensen. Ik hoop op het congres te leren, nieuwe dingen te horen, om daarna door te gaan met het reconstrueren van wat ik in deze praktijk opdoe in een nieuwe versie van de theorie om zo de intersubjectieve waarheid steeds dichterbij te benaderen. Dat wil dus zeggen, dat ik ervan uitga dat de niet-wetenschappers door hun dagelijkse praktijk veel meer kennis hebben dan ik ooit kan verzamelen aan de universiteit. Ik heb open en vrij beraad nodig om verder te komen.

Uw openhartigheid helpt mij om ter voorbereiding van het congres dit open en vrij beraad goed op gang te brengen. Zonder veel scrupules stelt u de vraag aan de orde hoe ernstig je in de praktijk als jurist zo'n tekst als die van de artikelen 10 en 11 van de WVG moet nemen. Een jurist bekleedt verschillende posities. In de eerste plaats zit de jurist vaak in de positie, dat hij een niet-juridisch geschoolde bestuurder moet adviseren. De niet-jurist is dan de praktische actor. De jurist bekleedt ook vaak de rol van verantwoordelijke bestuurder, hij is dan een praktische actor met meer dan normale juridische kennis. Verder is de jurist bezig als externe beoordelaar, als rechter of als, zoals in ons geval, academisch docent. U gebruikt naar mijn mening te gemakkelijk de term "wij juristen", het is in elke praktijksituatie belangrijk om knollen van citroenen te onderscheiden. Ik zal in deze aflevering van mijn vertogen trachten zoveel mogelijk te kruipen in de huid van de bestuurder met juridische vorming. Dat is in Nederland zoiets als modale bestuurder. Ik denk dat deze modale bestuurder niet veel anders doet dan de bestuurder die bijvoorbeeld is opgeleid als medisch specialist. Hij probeert het beleid voor zijn eigen instelling zo veel mogelijk aan te passen aan de situatie ad hoc en is dus een van de ijverige actoren die in de bestuursstructuur doen wat normaal is: het beleid verder ontwikkelen, inclusief de conversie van bestaand beleid. Als je ziekenhuis op een lijstje staat om opgeheven te worden, dan vecht je voor het voortbestaan van dat ziekenhuis. Als je als provinciaal bestuurder moet zorgen dat er bezuinigd wordt op ziekenhuizen,

dan probeer je met de eerstvolgende verkiezingen in het vooruitzicht, zo weinig mogelijk stemmen te verliezen voor je partij en politieke steun voor jezelf. Als je bovendien een juridische vorming hebt, dan ben je in staat om die dingen te doen met meer inzicht in de grenzen van je bevoegdheden in juridisch opzicht. Met één oog hou je de rechter in de gaten, die eventueel in geval van conflict je handelen achteraf gaat beoordelen in een Arob-toetsingsstructuur.

Ik zeg dit alles veronderstellingsgewijs. Ik heb geen geldig empirisch materiaal om mijn beweringen plausibel te maken. Maar datzelfde is ook het geval als u beweert, dat juristen er in juridisch-dogmatisch opzicht toch maar weer het beste van maken. Wat betekent in zo'n uitspraak "het beste"? Welk juridisch-dogmatisch systeem hangt de interpreter aan als hij zoiets beweert? Moet ik nu aannemen, dat de jurist Ruiter het als opdracht van praktijkjuristen ziet, beleid om te buigen door bij de implementatie van wetten met behulp van interpretatietechnieken de in een wet vastgelegde normatieve structuren in het belang van zijn instelling uit te hollen door nieuw recht ad hoc te maken?

Uw wedervraag is: wat moet je anders dan nieuw recht maken, als de wettelijke beslissingspremissen vervangen worden door retoriek? Ik verander de vraagstelling: wat moet je anders als praktijkjurist met welke wetstekst dan ook, slecht of goed in retorisch opzicht, doen? Ik denk dat die praktijkjurist een doodgewone praktische actor is, die ik in een handelingstheoretisch kader zou willen plaatsen. Hij heeft niet zo veel met de juridische dogmatiek van doen, dat komt later bij hoge uitzondering aan de orde bij de rechter of aan de universiteit. Hij moet handelen zoals een goede bestuurder betaamt en zoals elke bestuurder met welke discipline vorming ook zal moeten doen.

Zo op het eerste gezicht ben ik van mening, dat de discipline vorming van een arts handelingstheoretisch minstens evenveel in zijn mars heeft, als een jurist. Ik heb zelfs enige neiging om te zeggen: meer. Want handelingstheoretisch gezien is genezen van een patiënt niet veel anders dan het toepassen van eenzelfde soort praktische logica. Je moet een diagnose stellen, een therapie ontwerpen en die therapie moet berusten op een theoretische rechtvaardiging. De arts heeft bovendien geleerd (tenminste dat hoop ik als leek op dat gebied) om concrete technische handelingen te verrichten en deze handelingen in verband te brengen met de uitwerking op de patiënt en hermeneutisch terug te koppelen naar zijn theoretische rechtvaardiging.

Zou je voor dit werk bij de opleiding van de medici niet meer aandacht moeten gaan besteden aan de kennis en vaardigheid voor beleid en bestuur zodat ook mensen uit de medische faculteit het roer in handen (blijven) houden?

Zou je daarom de bestuurlijke structuur van het gezondheidszorgteam ook niet beter in eigen hand kunnen houden, door bijvoorbeeld een samenstel van regionale gezondheidschappen in het leven te roepen met een corporatieve structuur?

In een dialoog lijken mij deze vragen heel belangrijk. Ik hoop er op het congres meer van te horen. Maar medicus, jurist, econoom of politicoloog, en dit ten antwoord op je

vraag, zullen we allemaal moeten behandelen in een praktijk-situatie en in deze praktijksituatie is het (zie de stelling van Lowi) normaal af te wijken van verklaard beleid. Of je dat "nieuw recht maken" noemt is mij een zorg, maar een academische vraag van secundair belang. Ik denk dat er wel recht wordt gemaakt, maar dat dit in de dagelijkse praktijk nauwelijks is waar te nemen. Het blijkt pas achteraf als de wetgever een algemeen gevolgde praktijk (nieuw beleid, substantiële normatieve theorie, nieuw recht) erkent of de rechter er een onderdeel van het jurisprudentierecht van blijkt te maken.

Uw antwoord op mijn ongeruste vragen over een teveel aan rechtsbescherming komt op mij nogal sussend over. Ik ken uiteraard ook heel wat rechters en mag sommigen tot mijn vriendenkring rekenen. Ik behoor net als u tot de inner circle waaruit dergelijke rechters worden gerecruteerd. Uit hoofde van die positie hebben wij natuurlijk het volste vertrouwen in de praktische werking van het systeem. Maar ik constateer in mijn praktijk als voorzitter van gemeentelijke commissies voor bezwaarschriften (dus in een soort ombudsmanrol) keer op keer dat gemeentelijk beleid wordt doorkruist door van veraf genomen beslissingen. Gemeentebesturen die zorgvuldig trachten om de hand te houden aan gebruiksvoorschriften van bestemmingsplannen, zien toch keer op keer op formele gronden van behoorlijkheid hun weigering van een bouwvergunning stranden bij de afdeling rechtspraak van de Raad van State. Soms krijg ik de neiging mij dan af te vragen of de gang van zaken bij de afdeling rechtspraak zelf nog wel in overeenstemming is met de zorgvuldigheidsnorm, die in de jurisprudentie aan de dag komt. Kan je als rechter eigenlijk wel verantwoord een oordeel geven over de toepassing van een vrijstellingsbepaling van een agrarische of recreatieve bestemming zonder de situatie ter plaatse persoonlijk te hebben gezien? Het gaat in de gezondheidszorg om zaken, waarmede vele mensen sterk geïnteresseerd zijn en ook om veel geld. Ik denk dat de neiging om gebruik te maken van rechtsbeschermingsmiddelen in de volksgezondheid groot zal zijn. En ik houd ook na lezing van uw betoog met al die goedwillende rechters erin en de verhalen over de gematigdheid van hun optreden, de houdbaarheid ervan voor problematisch. Mijn vermoeden dat zowel tegen een plan als tegen de uitvoeringsbeschikkingen allerlei rechtsmiddelen ten dienste staan aan de praktijkactoren, waardoor de politieke verantwoordelijkheid voor de planning feitelijk kan worden uitgehold, zou ik op het congres toch graag als vraagpunt aan de orde willen zien. Zoals u het tenslotte stelt is heel fraai. De politiek mag niet onrechtmatig handelen. Daarmede gaat iedereen waarschijnlijk wel akkoord. Maar de kernvraag is of de tekst van de WVG zoals die nu geldig is samen met het systeem van rechtsbescherming een te grote opening biedt voor een praktische gelijkschakeling van beleids- en rechtsvragen, waardoor de benoemde rechter de dienst gaat uitmaken in plaats van de gekozen bestuurder. U is mij teveel bevooroordeeld ten gunste van de rechter en ten nadele van de democratisch gekozen bestuurder, zoals ook blijkt uit uw twijfels over de kwaliteit van het pro-

vinciale en gemeentelijke bestuur. Ik kom daar verderop nog op terug.

Maar eerst stelt u enkele heel principiële vragen aan de orde over de omvang en de aard van de overheidstaak en de legitimiteit van de decentralisatiegedachte. Ik kan niet anders dan constateren, dat u hiermede enkele principiële uitgangspunten aan de orde stelt, maar dat ik wetenschappelijk gezien alleen maar kan antwoorden dat over deze zaken ideologisch in Nederland heel verschillend wordt gedacht, als men er al over denkt. Bovendien ben ik van mening dat over deze vraagstukken in Nederland naar verhouding weinig te doen is geweest, omdat onze politici geneigd zijn om pragmatisch te handelen. De uitbreiding van onze overheidstaak is geen kwestie van implementatie van een vooraf verklaard beleid, maar het praktische gevolg van een pragmatische ontwikkeling. De principiële waardering daarvan is verschillend naar gelang de beginselen die men als vrij mens aanhangt. Maar in de dagelijkse praktijk gaan wij met de overheid in goed vertrouwen om alsof het een stofzuiger is, een vertrouwd en beheersbaar instrument. Het zou best de moeite waard zijn om de anomie die in onze cultuur op dit punt overheerst te doorbreken. Maar zou u dat niet moeten doen in uw eigen politieke partij? Ik zie niet hoe in een pluriform congres daarover een zinnige discussie mogelijk is en stel voor die achterwege te laten. Maar fijntjes voeg ik hieraan toe, dat de volksgezondheidswereld toch meedoet aan verschuiving van maatschappelijke verantwoordelijkheden naar de overheid door bijvoorbeeld in een jarenlange discussie voor de trits rijk, provincie en gemeente te kiezen als dragers van het gezondheidsbeleid. Principiële keuze voor overheid en decentralisatie binnen de overheid zal ik hieruit niet afleiden. In het voorgaande heb ik wel laten zien dat de structuur van het systeem voorhands weinig kan veranderen aan de machtsverhoudingen en zo heb ik verklaard waarom men pragmatisch toch voor deze verstatelijking in gedecentraliseerde vorm kiest. Blijkbaar is de bestaande structuur zo chaotiserend, dat er enige ordening nodig is. En ik zet mijn interpretatie voort, door te constateren dat een verdedigbaar alternatief van een corporatieve organisatie (semi-overheid, parastatale organisatie) het toch ook niet heeft gehaald. Maar kan ik er wat aan doen als in het verklaarde beleid de provincie zo naar voren is geschoven? Elders heb ik verklaard waarom overal in de wereld staatkundige eenheden van de grootte van de Nederlandse Provincie de wind mee hebben in de trendmatige ontwikkelingen van de overheidssystemen.¹⁾ De beïnvloedende factoren in de samenleving zijn blijkbaar ineengedraaid tot een stevig touw, waarmee de tijdgeest de provincies trekt.

1) De Provincie in Nederland in: Is intermediair bestuur luxe of noodzaak? Europese Verkenningen, REG, VUGA, Den Haag, 1981.

Uit recent onderzoek van de V.N.G. 2) en door de vakgroep bestuurskunde van de Vrije Universiteit 3) blijkt, dat dit niet goed valt bij gemeentebestuurders. De provincies maken blijkbaar van hun nieuwe machtsposities, waarin zij sectorgewijs plannen, beleid vormen en besturen, ook gebruik en gaan de zaken regelen. Dat roept weerstand op. De provincies zouden er goed aan doen die weerstanden te onderzoeken. Zij moeten goed nagaan of er wat tegen te doen is. Want beleid dat niet gesteund wordt door de concrete uitvoerders heeft, zoals ik eerder theoretisch liet zien, weinig overlevingskansen. Je zou eens moeten kijken naar de Kreisorganisatie in Duitsland, waar op een niveau tussen onze provincie en gemeente (district, gewest in onze taalcultuur) de macht feitelijk in handen is gelegd van gemeentelijke vertegenwoordigers. Ik heb informatie, dat dit werkt, ook voor de gezondheidszorg. Mijn bedoeling met mijn pleidooi voor integratie van bestuurs- (lees planning, lees beleids-) circuit met het financiële was om het congres de consequentie van de keuzen in kringen van gezondheidszorg voor meer overheid in gedecentraliseerde vorm voor ogen te stellen. Ik denk dat zo'n geïntegreerde vorm wel zal werken, terwijl ik voor de implementatie van de WVG weinig geef. Maar ik moet u toegeven, dat in gemeentelijke kring zo'n integratie op provinciaal niveau veel weerstand zal ontmoeten en dat alleen al om deze redenen wel eens het laagste niveau van implementatie op deze wijze op den duur zou kunnen verschuiven naar het gezondheidsdistrict. Moet dat een corporatie sui generis worden berustend op een volgende redactie van de WVG? Of een gemeenschappelijke regeling van gemeenten? Of een provinciale commissie? In de beide laatste modaliteiten zit de mogelijkheid om er een min of meer grote scheut corporatieve denkwijze in te stoppen. Maar hoe dit dan ook uitpakt, ik blijf erbij dat zonder de beschikking over bruikbare, effectieve en efficiënte beheersmiddelen van stimulerende aard een volksgezondheidsplan altijd en overal een loze kreet zal blijven. Naar haar aard is de volksgezondheidssector het best bestuurbaar met de koorden van de beurs. Of objectieverend gezegd: het is weinig aannemelijk dat zonder integratie van bestuurs en financieel circuit de volksgezondheid een beheersbaar onderdeel gaat worden van het toekomstige stelsel van sociale beheersing in Nederland.

Uw afkeurende uitspraken over planning en de praktijk ervan kan ik in het pragmatische vlak wel delen. Maar hoe je over planning denkt heeft ook een principiële dimensie. Zonder in extremen te vervallen denk ik toch te moeten en mogen geloven, dat via veranderingen in ons bestuur die vallen onder de termen beleidsontwikkeling en -vorming, planning, organisatie-ontwikkeling enz. de zaak hopeloos vast gaat roesten.

-
2. Van verre vriend naar goede buur? VNG-studies nr. 1, Den Haag, 1982.
 3. Onderzoek naar decentralisatie van het provinciale bestuur, in opdracht van de provincie Zuid-Holland uitgevoerd door de vakgroep bestuurskunde van de Vrije Universiteit, 2e interimrapport, M.J. Boereboom, F. van den Boomgaard, N.A.M. Rigter, J. Siersma, september 1982.

Onze tegenwoordige planningspraktijk is bijna over de hele linie terecht blootgesteld aan fundamentele kritiek. Het verhaal over de kilo's papier kan ik delen als een prachtige boutade. Maar de dagen van de simpele overzichtelijke begroting met toelichting in eenvoudige bewoordingen zijn wel definitief voorbij. Daarom is mijn waardering van de wet WVG anders gekleurd dan de uwe. Ik zie er een experiment in, dat de volksgezondheidswereld moet doorlopen, om op de gebruikelijke wijze door schade en schande wijs te worden en zo tot fundamentele en substantiële kennis te komen die een meer bevredigende praktijk in het jaar 2050 zal kunnen dragen. Ik verwacht niet dat onze gemeenschappelijke mening over de nu ondernomen implementatie van de WVG veel indruk zal maken, omdat ik denk dat een meerderheid in de heersende machtsstructuur zich voorshands heeft gecommiteerd om dit nu maar eens te gaan doen en er wel voor past om het gezicht te verliezen door halverwege van koers te veranderen. Het zal wel belangwekkend zijn om als buitenstaander het pijnlijke aanpassingsproces aan de realiteiten gedurende de komende kwarteeuw te volgen.

Met vriendelijke groeten,

(H.A. Brasz)