

Vrijheid van richting bij het onderwijs

Op 12 november 1981 werd opgericht de Vereniging voor Onderwijsrecht. Deze vereniging stelt zich ten doel de wetenschappelijke beoefening van het onderwijsrecht te bevorderen. Het secretariaat is gevestigd te Utrecht (3512 GE), Lucas Bolwerk 5. Voorzitter is mr. F.C.L.M. Crijns.

Voor de ledenvergadering d.d. 27 januari 1984 werden twee pre-adviezen gereed gemaakt. Het eerste was dat van P.W.C. Akkermans, 'Vrijheid van richting, een interpretatie'. Het tweede pre-advies was van de hand van mr. dr. B.J. van der Net, getiteld 'Vrijheid van richting in de huidige rechtspraktijk'. Het is niet mogelijk hier in den brede op de pre-adviezen, die 90 blz. met zeer kleine druk beslaan, diep in te gaan. Er kan wel enige indruk van gegeven worden.

Akkermans komt o.m. tot de conclusie, dat er gezocht dient te worden naar bijstellingen en verfijningen, waarmee bereikt kan worden dat verlangens van de gebruikers van onderwijs meer mee gaan tellen in zaken, de richting betreffende, zonder dat daardoor een verdere opsplitsing in richtingen veroorzaakt wordt.

Van der Net komt o.m. tot de volgende conclusies. Het richtingsbegrip wordt blijkens de geschiedenis van de W.V.O. en de jurisprudentie in de klassiek levensbeschouwelijke en wereldbeschouwelijke zin verstaan, maar de zin van het onderscheid tussen richtingen als openbaar, bijzonder, neutraal of algemeen bijzonder onderwijs is afgenomen. De Kroon controleert de nagestreefde richting aan de hand van objectieve gegevens als de aanvraag van bekostiging uit 's Rijks kas van de voorziening. Hieraan verbindt hij de waarschuwing, dat de Kroon een richtingsaanvraag niet zelfstandig moet sturen in andere richting.

Voorts constateert Van der Net, dat de richting in de klassieke zin nog steeds functioneert als een belangrijke verdeelsleutel ter toedeling van voorzieningen, maar deze is z.i. niet bij uitstek bepalend meer.

Van belang is ook wat hij hier zegt over samenwerkingsstructuren. Deze mogen z.i. niet geheel buiten beschouwing blijven, maar een volwaardig alternatief zijn zij ook weer niet bij gebreken behoefte aan een voldoende belangstelling voor eenrichtingsvoorzieningen. Hij komt daarbij tot de hoop, dat de Kroon een consistente jurisprudentie inzake de samenwerkingsvoorzieningen zal aanhouden. Van belang is ook zijn weergave in het algemeen van de jurisprudentie van Kroon, Hoge Raad, commissie van beroep bijzonder onderwijs enz.

Met het bovenstaande gaf ik slechts een summier beeld van de beide pre-adviezen. Dat zij voor de praktijk van belang zullen zijn, staat vast.

Stellinga

Prof. mr. P. de Haan, **Onroerend-goedrecht, Deel a: Bestemming**, Kluwer Deventer 1983 (Serie Be-

stuursrecht – theorie en praktijk), 161 pag., f 40,—. Prof. mr. Th.G. Drupsteen, **Ruimtelijk bestuursrecht, Deel 1: Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting**, Samsom Alphen aan den Rijn/Brussel 1983, 197 pag., f 45,—.

Onlangs werd de literatuur op het terrein van het ruimtelijk overheidsbestuur verrijkt met de bovenvermelde standaardwerken. Uit tweeërlei oogpunt is het interessant deze in onderlinge samenhang te bespreken. In de eerste plaats is Drupsteen een voormalig medewerker van De Haan,¹ in de tweede plaats hebben beide boeken voor een aanmerkelijk deel betrekking op hetzelfde werkgebied. De vraag kan zich dan opdringen waarin nu het inhoudelijke verschil of het verschil in benadering tussen deze boeken is gelegen.

Gemeen hebben ze in ieder geval nog dat ze geen van beide volstrekt op zichzelf staan. Het boek van De Haan is het eerste deel van een trilogie, die voorts zal gaan bestaan uit een deel b betreffende de inrichting en een deel c betreffende het beheer van onroerend goed. Het boek van Drupsteen wordt gepresenteerd als 'een onderdeel van een boek dat niet af is',² uiteindelijk beoogt hij 'in één boek al het bestuursrecht samen te vatten dat in bredere betrekking heeft op de bestemming, de inrichting, het beheer van en de beschikking over de fysieke ruimte'.³ De formule die aan beide werken ten grondslag ligt is derhalve in beginsel gelijk,⁴ het boek van Drupsteen is zelfs gebaseerd op een door De Haan ontworpen schema, dat als bijlage achterin is opgenomen.⁵

Het meest in het oog springende verschil is dat De Haan nog slechts een 'vrij compacte uiteenzetting'⁶ van het ruimtelijke ordeningsrecht wil geven – 'nog geen vijfde van de totale omvang' der trilogie⁷ –, terwijl Drupsteen naast het ruimtelijke ordeningsrecht reeds het volkshuisvestingsrecht behandelt en voorts van zijn boek vindt dat het weliswaar 'niet het karakter van een uitputtend handboek' draagt,⁸ maar 'anderzijds voor een inleiding zo nu en dan te uitvoerig' is.⁹ Dit verschil in opzet krijgt overigens iets paradoxaals, waar De Haan het ruimtelijke ordeningsrecht in 161 pagina's bespreekt en Drupsteen in 123 pagina's.

De Haan wijdt zijn eerste hoofdstuk aan een algemene inleiding op de gehele driedelige serie. Hij begint het hoofdstuk met een nadere aanduiding van zijn visie op het door hem reeds sinds 1973¹⁰ bepleite vak onroerend-goedrecht. Aan de orde komen onder meer de betekenis van het burgerlijk recht in dat verband, een precisering van de centrale begrippen bestemming, inrichting en beheer,¹¹ alsmede een verduidelijking van de samenhang van het geheel. In de volgende hoofdstukken 2, 3 en 4 wordt vervolgens de ruimtelijke ordening respectievelijk op rijksniveau, op provinciaal niveau en op gemeentelijk niveau besproken.

Blijkens het eerste hoofdstuk is De Haan nog steeds een warm voorstander van een omvattende conceptie van het onroerend-goedrecht ofwel ruimtelijk bestuursrecht.¹² Hierin vormt het begrip 'bestemming' 'juridisch gezien het kernbegrip': 'Ruimtelijke ordening is primair toe-ordening van ruimte aan maatschappelijke doeleinden'.¹³ 'In het ruimtelijk ordeningsproces worden eerst de doeleinden voor de ruimtelijke ontwikkeling vastgesteld en vervolgens

worden deze doeleinden dan juridisch vertaald in bestemmingen'.¹⁴ Bij De Haan vindt men geen aarzeling inzake de vraag welke die (maatschappelijke) doeleinden zijn. Toch zou ook hier wel eens een kernprobleem van het overheidsbestuur in het algemeen en de ruimtelijke ordening in het bijzonder kunnen schuilen. Waar komen die doeleinden vandaan? Wie zit daarachter? Komen de overheidsdoeleinden soms niet al te gemakkelijk uit de lucht vallen?¹⁵

Het begrip 'bestemming' wordt door De Haan ruim opgevat: niet alleen de in een gemeentelijk bestemmingsplan vastgelegde juridisch bindende bestemmingen (normatieve planning), maar ook de in ander verband – bijvoorbeeld planologische kernbeslissingen op rijksniveau, streekplannen op provinciaal niveau en structuurplannen op gemeentelijk niveau – totstandgekomen bestuurlijk bindende bestemmingen (indicatieve planning). De Haan is echter bovenal geïnteresseerd in een planning van het gebruik van de ruimte op basis van die bestemmingen, van hun feitelijke tenuitvoerlegging middels inrichtings- en beheersmaatregelen (de in de delen *b* en *c* verhoudingsgewijs uitvoeriger te behandelen operationele planning).

De hier – uiteraard door het korte bestek onvolkomen – weergegeven optiek van De Haan geeft aan diens boek een enigszins principiële karakter. Dit principiële komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de onverkort krachtige pleidooien voor een systeem van 'algemene beleidsplanning en -wetgeving',¹⁶ voor coördinatie bij de uitvoering van maatregelen in een bepaald gebied middels zogenaamde 'multisectorplanning en -wetgeving',¹⁷ voor de figuur van de zogenaamde operationele gebiedsaanwijzing in dat verband,¹⁸ kortom voor een omvattend planings- en wetgevingssysteem dat zich in de breedste zin uitstrekt van doeleindenformulering tot uitvoering, zulks met betrekking tot al wat ruimtelijk relevant wordt geacht. Wel constateert De Haan dat dit alles (momenteel immers in statu nascendi) vooralsnog niet op rolletjes loopt, maar als er maar meer en betere coördinatie en onderlinge afstemming in de ruimtelijke planning en wetgeving zou worden gebracht, dan komt dat wel.

De visie van De Haan heeft in de jaren '70 onmiskenbaar een enorme invloed op zowel het wetenschappelijke als het politiek-bestuurlijke en ambtelijke denken over de ruimtelijke ordening in ons land gehad. In het algemeen hechtte men in dat decennium veel waarde aan de uitdaging van meer rationaliteit en systematiek in het overheidsbestuur. Thans echter, in het begin van de jaren '80, is een duidelijke kentering in het denken waarneembaar. Deze is voornamelijk uit teleurstellingen geboren. De uitgedachte modelmatigheden bleken überhaupt in de praktijk niet zo te werken, maar vooral de ruimtelijke ordening is langzamerhand toch wel zeer complex en disfunctioneel geworden. Ontwikkelt het ruimtelijk gezicht van Nederland zich niet geheel anders dan in al de facetmatige, sectorale en multisectorale indicatieve plannen en zelfs in de bestemmingsplannen wordt voorzien?¹⁹ Wie heeft, afgezien van een hooggeleerde enkeling, nog een overzicht van alle in een concrete casuspositie relevante plannen en regels? Welke gemeentelijk ambtenaar kan deze nog in zijn advisering omtrent een nieuw bestemmingsplan verwerken? En zo ja, op welke termijn en met welk concreet resultaat?²⁰

De Haan ziet de oplossing van de disfunctionaliteit in een technische vervolmaking van het stelsel.²¹ Maar zal de hiermee onlosmakelijk verbonden nog grotere complexiteit niet juist nog meer verstikkend werken? Het is dit soort vragen dat de gemoederen thans in steeds heviger mate bezighoudt.²² Aan dergelijke geluiden gaat De Haan evenwel grotendeels voorbij. Hij gaat uit van de vooronderstelling dat met de nodige plantechische en regeltechnische ingrepen (sleutelwoorden: coördinatie en afstemming) het stelsel kan worden verbeterd. De vrees is echter gegrond dat men aldus steeds drukker bezig zal zijn met het steeds minder oplossen van de zelf geschapen intern-organisatorische problemen van het overheidsbestuur, zodanig zelfs dat een steeds grotere verwijdering optreedt ten opzichte van de werkelijke maatschappelijke problemen en hen die daarmee worstelen. Mede door zijn toenemende uitbouw en perfectie wordt het stelsel ten aanzien van hen die ermee moeten werken (vooral de gemeentelijke ambtenaren) en hen voor wie het bedoeld is (de burgers) steeds ontoegankelijker, eenvoudiger omdat het de gemiddelde individuele bevestigingsvermogens voorbij schiet (en de gemiddelde individuele voorkeur voor impulsief bestuur veronachtzaamt).

Tegen deze achtergrond hinkt het boek van Drupsteen, dat uit slechts twee hoofdstukken bestaat – hoofdstuk 1 Ruimtelijke Ordening en hoofdstuk 2 Volkshuisvesting – zo te zien ietwat op twee gedachten.²³ Reeds in het deel Algemeen van het eerste hoofdstuk ontkomt men niet aan de indruk dat hij enerzijds nog getrouw aan de systematiek en het begrippenapparaat van De Haan refereert, maar anderzijds kennelijk niet onverschillig is ten aanzien van de 'tijdgeest'.²⁴ Zo verstaat hij onder ruimtelijke ordening nog hetzelfde als De Haan,²⁵ maar poneert hij voorts, anders dan De Haan, beschouwingen omtrent zich wijzigende omstandigheden – milieuproblematiek, energieschaarste, economische recessie²⁶ –, over de daarin gelegen 'beperkingen in de sfeer van de effectiviteit',²⁷ over procesplanning contra lineaire of eindbeeldplanning²⁸ en meer van dergelijke verholde scepsis. Anders dan De Haan plaatst Drupsteen vraagtekens bij de geschiktheid van de zware wetgevingsprocedure in het kader van de totstandkoming van planologische kernbeslissingen,²⁹ ook maakt hij van de tweesporigheid in de ruimtelijke ordening nog geen driesporigheid.³⁰ Met dit laatste hangt in meer algemene zin een mindere gerichtheid op de uitvoeringsplanning samen. Sterker nog, de trias bestemming, inrichting en beheer, die bij De Haan correspondeert met de hem voor ogen staande trilogie, is lang niet zo consequent terug te vinden in de verdere aanpak van Drupsteen. Tenslotte nog een enkel woord over de behandeling van het positieve ruimtelijke ordening- en volkshuisvestingsrecht. Wat dat betreft gaat zowel Drupsteen als De Haan zeer comprimerend te werk. Aan de ene kant dwingt dit door de kernachtige wijze waarop respect af,³¹ maar soms krijgt men ook het gevoel dat de selectie van de stof, wellicht mede doordat de twee boeken ook in dit opzicht enigszins divergeren, wat willekeurig is, terwijl zij voor de niet-insider wel héél beknopt wordt uitgelegd.

Dit kan voeren tot de vraag voor welk publiek de boeken bestemd zijn.³² De praktijkbeoefenaars zullen er niet aan ontsnappen in hun dagelijks werk

primair de meer uitputtende naslagwerken te blijven hanteren die op dit terrein bestaan, en voor de beginner casu quo student lijkt een eenvoudiger inleiding, waarvan er ook reeds diverse goede en recente bestaan, in eerste instantie de meest begaanbare weg. Ten opzichte van de losbladige naslagwerken komt daar als extra handicap bij dat het ruimtelijk bestuursrecht sterk in beweging is, waardoor de werken van De Haan en Drupsteen thans al weer op enkele punten achterhaald zijn, bijvoorbeeld wat betreft de wettelijke regeling der planologische kernbeslissing en meer in het algemeen de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.³³ Voor wie echter de bedoelde naslagwerken wel eens een doolhof en de inleidingen te beperkt zijn – en de ervaring leert dat deze combinatie veel voorkomt – hebben De Haan en Drupsteen ongetwijfeld waardevol werk verricht. Want de in het vorenstaande vervatte kanttekeningen doen niet af aan mijn bewondering voor de helderheid waarmee in beide boeken deze moeilijke materie voor het voetlicht wordt gebracht.

H. Aardema

Noten

- 1 In die verhouding schreven zij samen met R. Fernhout het handboek Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer 1978.
- 2 Drupsteen pag. 11.
- 3 Drupsteen pag. 11.
- 4 Drupsteens toevoeging 'en de beschikking over' is ook van De Haan afkomstig. Het begrip 'beschikking' staat bij de laatste voor grondpolitiek, vgl. De Haan pag. 1 en pag. 27/28. Zie ook voetnoot 11.
- 5 Dit schema deelt het ruimtelijk bestuursrecht in hoofdlijnen als volgt in: I Ruimtelijk bestuursrecht, II Ruimtelijke ordening, III Land- en stadsinrichting, IV Ruimtelijke bedrijfsvestiging en -spreiding, V Volkshuisvesting, VI Verkeers- en vervoersinfrastructuur, VII Waterstaatszorg, VIII Drink- en industriewatervoorziening, IX Energievoorziening, X Milieuhygiëne, XI Natuur- en landschapsbeheer, XII Openluchtrecreatie, XIII Monumentenzorg, XIV Grondvererving, XV Grondregistratie. Thans zijn dus nog slechts de hoofdstukken II en V gerealiseerd. De totale editie Nederlands bestuursrecht zal echter naast dit ruimtelijk bestuursrecht nog een nieuw Algemeen deel moeten omvatten, alsmede bijzondere delen inzake openbare orde en veiligheid, economisch, sociaal, cultureel, medisch en fiscaal bestuursrecht (vgl. De Haan pag. 2 noot 2). Als al deze delen uiteindelijk zoveel pagina's moeten beslaan als naar zich laat aanzien dit ruimtelijk deel, dan zal menige bestuursrechtelijke boekenkast moeten worden uitgebreid!
- 6 De Haan pag. VII.
- 7 De Haan pag. VII.
- 8 Drupsteen pag. 12.
- 9 Drupsteen pag. 12.
- 10 In zijn preadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging. Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed.
- 11 Al staan deze ook centraal, De Haan beklemtoont evenals reeds in 1973 dat het in wezen gaat om een tiental fundamentele begrippen: onroerend goed, registratie, bestemming, inrichting, beschikking, beheer, gebruik, belasting, bestuur en rechtspraak. Zie De Haan pag. 1.
- 12 Hij gebruikt de termen 'onroerend goed', 'ruimte' en 'milieu' min of meer als synoniemen, zie De Haan pag. 1 en pag. 4.
- 13 De Haan pag. 7.
- 14 De Haan pag. 7.
- 15 Vgl. in dit verband L.J.H. van Sprengler, Crisislessen, Bussum 1983, die aannemelijk maakt dat het overheidsbeleid nogal eens symptoombestrijding is waar het oorzaaks- of ontstaansbestrijding zou moeten en kunnen zijn.
- 16 De Haan pag. 20 en voorts verspreid door het boek. De Haans gedachten hieromtrent hebben ook doorgewerkt in de rapportages van de Commissie hoofdstructuur rijkdienst (commissie-Vonhoff), Staatsuitgeverij 1979-1981, van welke commissie De Haan deel uitmaakte.
- 17 De Haan pag. 21 e.v.
- 18 De Haan pag. 23. In verband met het belang van de financiële besluitvormingslijn spreekt hij liever van een 'driesporigheid' in de

ruimtelijke ordening dan van een 'tweesporigheid', bestaande uit een 'facetlijn' en een 'sectorlijn'.

Overigens moet de opmerking van De Haan op pag. 23, dat ruimtelijke ordening in de zin van bestemming geen geld zou kosten op een 'slip of the pen' berusten. Het maken van een bestemmingplan bijv. is toch een zeer kostbare aangelegenheid, zij het ook de gemeenten daarvoor opdraaien.

19 Vgl. o.m. A. Faludi en S.L. Hamnett, Bouwen en plannen in onzekerheid, Alphen aan den Rijn/Brussel 1978; W. Derksen, M. Gonggrijp-Van Mourik, R. Smook en T. de Beer, Monumentenzorg en effecten van centraal beleid, Leiden 1983.

20 Het ruimtelijk beleid voltrekt zich in werkelijkheid voor een goed deel relatief autonoom, onafhankelijk van bestemmings- of andere plannen; op gemeentelijk niveau bijv. met name via de vrijstellings- en anticipatieprocedure op voet van art. 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening en art. 50, achtste lid, Woningwet. Zie B.C. Bröcking en H.J.A.M. van Geest, Anticiperen en ruimtelijk beleid, Zwolle 1982.

21 Zie bijv. De Haan pag. 23/24 en voorts passim.

22 Treffend verwoord in de recente W.R.R.-voorstudie Planning als onderneming, van de hand van P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, Staatsuitgeverij 1983.

23 Overigens kunnen de boeken van De Haan en Drupsteen in het licht van het vorenstaande niet steeds goed worden vergeleken, mede door de beperkte pretentie van het boek van Drupsteen, waarin 'de coördinatieproblematiek en de ontwikkelingen op het gebied van tweesporigheid en afstemming' bewust onderbelicht blijven. Zie Drupsteen pag. 11.

24 Er mag nog wel eens aan worden herinnerd dat deze term zijn toepasselijkheid vooral ontleent aan het betoog waarmee de huidige minister Rietkerk destijds opzien baarde als nieuwbakken fractievoorzitter van de V.V.D. (Tweede Kamer 17 januari 1978).

25 Zie eerder.

26 Drupsteen pag. 17 e.v.

27 Drupsteen pag. 17.

28 Drupsteen pag. 19 e.v.

29 Vgl. bijv. Drupsteen pag. 47 e.v. en De Haan pag. 43.

30 Drupsteen pag. 58. Vgl. vorenstaand noot 18.

31 Hoewel met name het werk van Drupsteen ook wel enige onregelmatigheden bevat. Zo gaat hij bij de bespreking van art. 11 voorbij aan de mogelijkheid van anticipatie op uitwerking en wijziging (pag. 96 e.v.), terwijl hij bijv. op pag. 108 de combinatie art. 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening jo. art. 50 achtste lid Woningwet of art. 46 achtste lid Wet op de Ruimtelijke Ordening ten onrechte met 'dubbele anticipatie' aanduidt (art. 19 behelst geen anticipatie). Op pag. 159 geeft hij overigens zelf aan wat 'dubbele anticipatie' dan wel inhoudt.

32 De Haan denkt op pag. VII aan 'studenten van universiteiten, hogescholen en bestuurscholen, maar ook' ... 'de vele juristen en niet-juristen die in de praktijk met de ontwikkeling en toepassing van het onroerend-goedrecht te maken hebben', op pag. 1 spreekt hij van een 'betrekkelijk korte samenvatting voor wetenschappelijke doeleinden'. Drupsteen noemt zijn potentiële lezers niet met zoveel woorden, vgl. wel de verwijzing in de noten 8 en 9.

33 Zoals bekend ziet de regering op de valreep toch maar af van een wettelijke regeling van de planologische kernbeslissing. Zie omtrent de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening: W. Kuizinga, Wijzigingsvoorstel Wet op de Ruimtelijke Ordening in slotfase, in: Tijdschrift voor openbaar bestuur 1983 nr. 21, pag. 545 e.v.

A. van Driel en J. van Vliet, Wetgeving ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, 6e druk bewerkt door mrs. F.F.A. Bosscher, G.J.M. Dekker en J.W. van Heesen, Samsom, Alphen aan den Rijn/Vuga's-Gravenhage, 1983, 25 blz. royaal formaat f 46,50.

De ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening gedurende de laatste jaren hebben ertoe geleid, dat een aantal aanpassingen en aanvullingen van het boek noodzakelijk waren. Deze aanpassingen hebben met name betrekking op recente jurisprudentie, terwijl ook aandacht is besteed aan nieuwe relevante wetgeving, het financieel instrumentarium voor de volkshuisvesting en de unificatie van plankaarten.