

V22 1980

Benaderingen van planning

Voorstudies
en achtergronden

Vier preadviezen over beleidsvorming
in het openbaar bestuur

P. Thoenes
R.J. In 't Veld
I.Th.M. Snellen
A. Faludi

1^{ste} exemplaar.

BIBLIOTHEEK	
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	
class.	:
staand:	:

Bibliothec Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
P.O. 1618 nr. 2 2314 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2300 EA 's-Gravenhage
Telefoon: 070-614031 telex: 442

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

INHOUDSOPGAVE

	Voorwoord	5
1.	Planning en pluriformiteit P. Thoenes	9
2.	Planning en democratie R.J. in 't Veld	27
3.	Planning en openbaar bestuur in de verzorgingsstaat. Een confrontatie van staatsrecht en beleidswetenschap I.Th.M. Snellen	59
4.	Het plan in het openbaar bestuur vanuit planningsmethodologische optiek A. Faludi	88

VOORWOORD

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in zijn werkprogramma een studie naar het plan in het Openbaar Bestuur aangekondigd.

Planning gaat bij de overheid een steeds grotere rol spelen, omdat de problemen waarvoor de overheid zich in de huidige verzorgingsmaatschappij gesteld ziet, zonder planning niet op te lossen zijn. Dit stelt hoge eisen aan de planning. Te hoge eisen misschien. Want de resultaten van planning blijven vaak zo ver achter bij de verwachtingen, dat de doelmatigheid in twijfel getrokken kan worden.

Maar niet alleen de doelmatigheid van planning roept vragen op, ook het democratisch gehalte ervan. Er bestaat nog grote onduidelijkheid over de wijze waarop het plan of het planningsproces moet worden ingepast in ons democratische systeem.

Ten einde een beter zicht op het vraagstuk te krijgen, heeft de Raad een aantal personen met een verschillende wetenschappelijke achtergrond (sociologie, bestuurswetenschappen, planologie) gevraagd hun visie op het vraagstuk te geven. Hij is verheugd dat vier van hen niet alleen bereid waren om met de Raad mee te denken, maar ook om hun gedachten in een preadvies neer te leggen. Deze preadviezen, van de hand van prof.dr. P. Thoenes, prof.mr. R.J. in 't Veld, dr. I.Th.M. Snellen en prof.dr. A. Faludi, zijn in deze publikatie opgenomen.

De preadviezen zijn te beschouwen als voorstudies bij het door de Raad uit te brengen rapport. Zij bevatten beschouwingen over een aantal basisvragen die op het terrein van de planning aan de orde zijn.

Het preadvies van Thoenes gaat over de vraag hoe planning vorm moet krijgen, gezien de pluriformiteit die in de samenleving heerst, en gezien ook de verschillen die er tussen de sectoren van overheidsbeleid bestaan.

In 't Veld legt in zijn preadvies verband tussen opvattingen over planning en beginselen van democratie. Naar zijn mening bestaat het gevaar, dat een planningspraktijk, die vanuit één (gezichts)punt een groot aantal gedragingen wil coördineren, in strijd komt met de waarden van een democratische samenleving.

Snellen benadert in zekere zin dezelfde problemen vanuit de omgekeerde richting. Hij meent dat het staatsrecht uitgaat van — onvoldoende geëxpliciteerde — vooronderstellingen over de wijze waarop de democratie gestalte moet krijgen, die in het licht van de huidige stand van zaken op het gebied van de beleidswetenschappen aan herziening toe zijn. Zij zouden eerder een goede en democratische besluitvorming belemmeren dan bevorderen.

Faludi beziet de planning vanuit het aspect van de methode van besluitvorming en wijst op grond hiervan op de beperkingen, die onlosmakelijk verbonden zijn met planning. De complexiteit van de beslissingen van de overheid is vaak zo groot, dat coördinatie daarvan slechts zeer gedeeltelijk te bereiken is. Men moet daarom sterk selectief zijn ten aanzien van de samenhang die wordt nagestreefd.

De preadviezen, die uiteraard voor verantwoordelijkheid van de auteurs zijn, dragen een verkennend karakter. Het is de bedoeling dat de Raad in zijn studie verder gaat, en komt tot conclusies die zich lenen voor een vertaling naar de praktijk van het openbaar bestuur.

In die studie zullen twee elementen bij de benadering van planning centraal staan.

In de eerste plaats gaat het bij planning om het bereiken van een bepaald doel of het oplossen van een bepaald probleem door op een goed door-dachte wijze een samenstel van handelingen op dat doel te richten. Dit be-hoeft niet te betekenen dat bij planning wordt uitgegaan van een tevoren vastgesteld doel; ook het bepalen van een doelstelling kan onderdeel van het planningsproces zijn.

Het tweede element is dat het planningsproces betrokken wordt op de maatschappelijke situatie, waarin het zich afspeelt. Die betrokkenheid is tweezijdig. Aan de ene kant wordt vanuit de samenleving en de daarin aanwezige groeperingen, en vanuit de overheidsorganisatie invloed op de besluitvorming uitgeoefend. Anderzijds zullen de besluitnemers van hun kant effecten in de samenleving willen bereiken, die daardoor wijziging kan ondergaan. Op deze wijze bestaat een dubbele betrokkenheid: de planning wordt geplaatst binnen de maatschappelijke omgeving die haar bepaalt, maar die zij zelf ook weer beïnvloedt. Hiermee wordt afstand genomen van een benadering waarin planning vooral wordt gezien als mogelijkheid om ontwikkelingen in de samenleving vanuit één visie te beheersen en waarbij de wederkerigheid van de relatie tussen plannende overheid en veranderende samenleving onvoldoende tot uitdrukking komt.

Op grond van deze benadering twijfelt de Raad aan de mogelijkheid van een alomvattende planning waarmee een grote mate van coördinatie wordt beoogd. Die constatering is niet zonder praktisch belang, omdat in het openbaar bestuur de neiging bestaat juist wel naar een dergelijk veelomvattende planning te streven.

In dit verband valt te wijzen op de ruimtelijke planning. Daarmee zijn zeker belangrijke resultaten behaald. Het huidige stelsel van structuur-schetsen en structuurschema's is opgezet om een hoge graad van coördi-natie te bereiken tussen het ruimtelijk beleid en het beleid ten aanzien van een veelheid van sectoren. Men kan zich op grond van de vorenstaande overwegingen en van de inmiddels opgedane ervaring echter ernstig af-vragen, of deze opzet voldoende rekening houdt met de voortdurende wisselwerking tussen de plannende overheid en de samenleving in ieder van de sectoren waarop de planning zich richt. Door vergaande coördinatie kan die wisselwerking worden bemoeilijkt en dreigt verstarring, of dreigt het gevaar dat het beleid in de ene sector wordt afgestemd op het inmiddels achterhaalde beleid in een andere sector.

Eenzelfde soort vraag kan gesteld worden bij het streven naar vergaande integratie op het gebied van het welzijnsbeleid.

Dit is niet de plaats om op één en ander nader in te gaan; dat zal in het rapport van de Raad gebeuren. Het bovenstaande dient vooral om een indruk te geven van de benadering die de Raad, in een zekere wisselwerking met de beschouwingen van de deskundigen, wil kiezen. Daarmee wordt een kader geboden waarin de Raad de preadviezen plaatst.

Bovendien kan uit het bovenstaande blijken dat beschouwingen van een be-trekkelijk hoog abstractieniveau tot conclusies kunnen leiden, die voor de praktijk van de planning van betekenis zijn.

Er zij nog op gewezen, dat het verzoek om de preadviezen te schrijven is

gedaan op een ogenblik waarop nog geen duidelijkheid bestond over de wijze waarop de studie zou worden aangepakt. Daarom zijn zij niet vanuit een nauw omljnd kader opgezet, maar dienden zij vooral als bijdrage om het denken over de problematiek te stimuleren. Daartoe zijn zij ook zeer geschikt. Opdat ook anderen daarvan kunnen profiteren worden zij hier gepubliceerd.

Ir. Th. Quené,
Voorzitter

Januari 1981

Planning en pluriformiteit

P. Thoenes*

Hoogleraar Sociologie, Universiteit van Utrecht

* In dankzegging voor de advisering door de volgende medewerkers van zijn vakgroep
Planning en Beleid:
P. Glasbergen, D. van Houten, J.M. van der Linden, J. Modder.

INHOUD

1.	INLEIDING	13
2.	DE SITUATIE PER SECTOR	
2.1.	economie	16
2.2.	sociaal	16
2.3.	cultureel	17
2.4.	politiek	18
2.5.	samenvatting	18
2.6.	Intermezzo 1 de overheid	19
2.7.	Intermezzo 2 de planners	19
3.	EVALUATIE PLANNINGSSITUATIE PER SECTOR	21
4.	EVALUATIE TOTAALSITUATIE	22
5.	PERSPECTIEF	24

1. INLEIDING

De wetenschappelijke reflectie heeft als een belangrijk kenmerk haar streven om in een veelvormige en onoverzichtelijke werkelijkheid, iets op te sporen, dat kan gelden als fundamenteel, eenduidig en richtinggevend.

De reflectie op het gebied van de planning vormt daarop geen uitzondering. De daar verrichte pogingen doen aan vlijt en omvang ook niet onder voor die op andere wetenschapsgebieden. Daarbij krijgt men weliswaar de indruk, dat de van dit gebied gegeven beschrijvingen wijzen op het bestaan van zekere trends, maar dat de daarbij behorende reflectie vrijwel alle windstreken omvat. Met andere woorden, dat er weinig is, dat door alle geïnteresseerde waarnemers en interpretatoren wordt aanvaard als te voldoen aan de hierboven genoemde eisen: fundamenteel, eenduidig en richtinggevend. Zo is de theorie er au fond weinig minder bont, dat de werkelijkheid, al voeren ook daar per periode en gebied wel bepaalde trends de boventoon.

Met dat al kan men toch zeggen, dat in al die beschouwingen een positieve referentie is aan begrippen zoals systematiek, feasibility, verwezenlijking, overleg en rationaliteit. Planning zet zich dus af tegen wanorde, toeval, markt, spontaneïteit, onhaalbaarheid.

Binnen die algemeen erkende ruimte, wordt planning zowel omschreven als het vervaardigen van een model, ontwerp, of streefbeeld alswel als het aangeven van een werkwijze, een streefproces of een bestuurlijke procedure. Zo gezien kan planning enerzijds de uitdrukking zijn van een utopisch bewustzijn, gericht op het aangeven van een rationeler, veiliger en rechtvaardiger maatschappij-ontwerp, maar anderzijds ook van een technologisch-methodische behoefte om een werkwijze of een instrument te ontwikkelen, op het eerste gezicht los van welke ideologische overweging ook. (Helemaal symmetrisch is de verhouding trouwens niet; de utopische soort heeft een grotere belangstelling voor de technologische dan andersom.)

Zo lijkt het, dat planningdefinities op zo iets als een continuum geplaatst kunnen worden. Er ontstaat dan een soort aflopende reeks, waar aan het boveinde termen als ontwerp, richting en bestemming voorkomen, in het midden regulering en ordening en aan de lage zijde beheer, management en overleg. Als twee betrekkelijk extreme definities aan beide einden zouden kunnen gelden:

Maximum: Planning is de combinatie van een weloverwogen ontwerp van systematische aard, vergezeld van een uitgewerkte procedure en instrumentatie om tot de verwezenlijking ervan te geraken; beide in het teken van samenlevingsverbetering door rationaliteitsverhoging.

Aan het andere eind:

Minimum: Planning . . . wordt gezien als een methode om te zorgen dat verschillende beslissingen op elkaar worden afgestemd door het tevoren met elkaar in verband brengen van de verschillende beslissingen en het daarbij aangeven, hoe in die gevallen besloten moet worden.

Ergens op dit continuum in het midden — tussen 'heavens below' en moderne management techniek —, tussen het idealisme en de nieuwe nuchterheid, kunnen dan nog geplaatst worden definities als:

Planning als strategische middelentoe wijzing en planning als intermitterende bijsturing van om correctie vragende maatschappijprocessen.

Heeft op dit pragmatische continuum, van dat wat in de diverse sectoren en perioden van de historische praktijk vertoond is, de planwetenschap vanuit een eigen intentie dan nog voorkeurposities aan te geven?

Voor zover daarbij gedacht wordt aan een westerse waarde vrije wetenschap, ligt het voor de hand te veronderstellen, dat die zich het prettigst voelt bij een definitie die ideologisch zo arm en procedureel zo rijk mogelijk is. Die voorkeur, hoe honorabel ook, is op zichzelf wel weer ideologisch gebonden. Het leidt tot een selectie uit de gegeven planningspraktijk, die in haar geheel een dergelijke wetenschappelijke voorkeur niet volgt. Slechts indien er in de politieke praktijk al sprake zou zijn van een alom aanwezige situatie van beëindigde ideologie en ten troon geheven management efficiency, zou de wetenschap die beperking verantwoord aan kunnen brengen.

Omgekeerd, als we in een Oosteuropese situatie waren met een officieel algemeen aanvaarde ideologie, dan zou even eenzijdig de wetenschap daar zich op de verwezenlijking van die officiële ideologietheorie kunnen baseren.

De Nederlandse praktijk, het thema van de hiervolgende beschouwing, laat een beeld zien, dat op allerlei manieren tussen de hiergenoemde extreme definities in zou vallen. Hoe zullen we voor haar te werk gaan? Het te veel de toer op gaan van de waarde vrije of de uniform ideologische definitie zou in dit geval disfunctioneel kunnen werken.

Als programma voor deze beschouwing die toch op Nederland is geconcentreerd, is hier een andere werkwijze gekozen.

De Nederlandse verzorgingsstaat wordt daarbij geacht te worden gekenmerkt door een aantal geïnstitutionaliseerde sectoren, ieder met een eigen planbehoefte, planpraktijk en eventueel plandefinitie.

Als zodanig worden onderscheiden de economie, de sociale zorg, de cultuur en de politieke meningsvorming.

Het onderscheiden hiervan lijkt wat kunstmatig in een periode waarin we ons de tussen hen onderling bestaande of noodzakelijk geachte samenhangen meer en meer bewust worden. De verdeling is hier toch weer gebruikt, voor een deel bij gebrek aan iets beters. Positief is dan wel, dat ze voor onze analyse redelijk aansluit bij institutionele velden, die in grote lijnen juist ieder gekenmerkt worden door een eigen stijl van planning.

De hier volgende beschouwing geeft eerst een inspectie van de toestand in de diverse sectoren, daarna een evaluatie. Zij eindigt met een perspectief. Tussengevoegd zijn twee intermezzi, over de overheid en de planner.

Het hiervoor gegeven continuum van ontwerp via inrichting, verzorging, ordening en regulering afzakkend tot management, dient daarbij als vergelijking en referentie.

Alvorens de sectoren in te duiken, is het toch wel goed van tevoren vast te stellen, dat de daar vigerende planningsstijlen natuurlijk niet in volledige autarkie bestaan.

Er is zeker zo iets als een nationaal of zelfs westers planningklimaat.

De volgende, in alle sectoren wel min of meer geldende factoren kunnen daarvoor worden genoemd:

1. De westerse samenleving verkeert in een fase van vrij uitgesproken doeleindenonzekerheid. Men weet nog wel wat men veilig wil stellen, maar kent weinig consensus over hetgeen alsnog op langere termijn nieuw zou moeten worden verwezenlijkt.
Deze doeleindenonzekerheid duwt de planning mede naar haar minimumdefinitie¹.
2. De burgerlijke democratie is een vrij zwak instrument voor opstelling en verwezenlijking van lange-termijnplannen.
Ook voor het haar gegeven blikvermogen ligt de beperking tot de minimumdefinitie voor de hand.
3. Er heerst een sfeer van cultuurcrisis. In die sfeer kan de vraag opkomen of

¹ De mogelijke optie van doeleindenkeuze als deel van het planproces is buiten beschouwing gelaten, daar ze niet past binnen het hier aangeboden continuum.

een grote kwaal niet om een grote remedie vraagt. Dus om een grotere en geïnspireerde doeleindenverwezenlijking. De ingebouwde spanning is, dat zo'n cultuurcrisis óók gekenmerkt wordt door een gebrek aan sociaal vertrouwen. Daar dat voor zo'n collectieve inzet toch onmisbaar is, laat de stap naar de grote remedie, binnen of buiten de burgerlijke democratie, op zich wachten.

2. DE SITUATIE PER SECTOR

2.1. De economie

De economie wordt als eerste opgevoerd. Ze heeft ook de oudste rechten. Planmatigheid binnen de verzorgingsstaten is begonnen als economische planmatigheid, als verwezenlijking van Keynesiaanse denkbeelden. De overheid werd ingezet als hanteerder van (vooral monetaire) kranen, om het hulpbehoevende marktmechanisme te corrigeren, wat betreft investeringsniveau, consumptievermogen, werkgelegenheid en betalingsbalans.

Hier zijn ook de grote successen behaald op het gebied van welstandsverbetering, bestaansverzekering, bezitsspreiding en conjunctuurafdemping. Als er bewijzen geleverd moeten worden, dat de burgerlijke democratie binnen het kapitalistisch stelsel toch planmatig beheersen kan, dan kunnen die hier worden gezocht.

Hier liggen op het ogenblik ook de grote nieuwe vraagstukken. Hoe antwoordt de economie op de werkloosheid nieuwe stijl? Hoe komt ze tot passende arbeid? Hoe tot verantwoorde en interessante produktieprogramma's? Hoe beschermt ze natuur en milieu? Hoe herstelt ze de versleten monetaire kranen? Het is tevens duidelijk, dat deze grote vragen alleen beantwoord kunnen worden door het inzetten van een hogere vorm van planmatigheid en niet door een terugkeer naar welk marktmechanisme ook.

Dat zelfde geldt voor de verwante problemen in het sociale deel der economie. Hoe bepalen we de optimale verhouding tussen actieven en niet-actieven? Als die bepaald is, hoe realiseren we die dan? Hoe structureren we de verhouding tussen formele en informele economie? Hoe verdelen we werktijd en vrije tijd, per dag, per week, per maand, per jaar, per generatie en per bestaan?

Hoe ligt de investeringsverhouding tussen de private en de publieke sector? Hoe houden we de sociale kosten in de pan? Welke afhankelijkheid willen we ons permitteren van externe leveranciers van energie en grondstoffen? Wat zullen we via bewuste eigen ontzegging en investering in de hand gaan houden?

Voor al deze onderwerpen geldt evenzeer, dat we weliswaar mogen hopen dat een vriendelijk marktmechanisme ons hand- en spandiensten zal verlenen, maar dat in essentie sprake is van macroplanningsvragen op midden- en lange termijn.

2.2. De sociale structuur

Ook dit is een sector met oude rechten. Niet voor niets staat naast Keynes Beveridge, naast Tinbergen Drees.

De verzorgingsstaat heeft via een grootscheeps stelsel van contributie en distributie een herverdeling van materiële en financiële middelen mogelijk gemaakt, die een mensonwaardige afhankelijkheid van de ene groep aan de andere heeft vervangen door een zakelijk en zindelijk stelsel van nationale budget-solidariteit.

In het beeld van sommigen is dit stelsel tot aan, of zelfs tot over, zijn natuurlijke grenzen ontwikkeld.

Men kan daarbij zowel wijzen op het overschrijden van bepaalde kostenmarges, als ook wel op het te kort schieten van een zorg die zich alleen onpersoonlijk materieel en financieel weet kenbaar te maken.

Wat het kostenaspect betreft, is er in feite niet vreselijk veel aan de hand. Iedere geleide economie moet per periode kunnen vaststellen, hoe zwaar zij

daarin investeren wil. Hoogstens kan men opmerken, dat het in de burgerlijke democratie niet meevalt om de politiek verantwoordelijken op tijd te laten handelen, waar het het dichtdraaien van de geschenkenkraan betreft, omdat de angst voor stemmenverlies hen te heet in de nek blaast.

Belangrijker is de vraag naar het karakter van de zorg, omdat die doorverwijst naar het soort sociale verhoudingen, dat men optimaal vindt.

Het materiële zorgsysteem heeft immers bewust de mensen onafhankelijk gemaakt. Zoals altijd heeft die vrijheid eenzaamheid meegebracht. Er zijn maatschappelijke groepen die de verzakelijke samenleving daarom te koud vinden en dus gezellige eigen kleine vuurtjes beginnen te stoken. Die vuurtjes zijn naar de aard spontaan en onplanmatig. Hun warmte heet waagstuk, risico, solidariteit, offerzin, heldenmoed, martelaarschap. Het stookmateriaal heet o.m. actiegroep, demonstratie, kraken, staken en bezetten.

Vanuit een zorgzame, verantwoorde, boekhouderlijke maatschappelijk-werkstermentaliteit gezien is dit slecht. In de microgerichte overregeling van ons systeem is dat stuwen toch desintegratie. Die zet de toch al ongemakkelijke sociale nationale solidariteit verder op de tocht. In ieder geval roept het planmatige sociale zorgsysteem door haar aard op een bepaald niveau reacties op, die het zelf als systeembedreigend ervaart.

Of deze sociale planning gered kan worden, door nog meer sociale planning lijkt onzeker.

2.3. De cultuur

Op het gebied van de cultuur, hier ruim opgevat als een levensstijl — gekenmerkt door (gedeeltelijk) tot gelding gebrachte waardepatronen — geldt, dat ze vooral gevormd is en wordt vanuit directe impulsen. D.w.z. niet aangebracht via een van tevoren bewust ingezet planproces.

Die huidige 'spontane' cultuur is toch sterk beïnvloed door wat er mogelijk gemaakt is via de wel degelijk geleide economische en sociale sectoren. Binnen het daar geschapen kader is er welvaart gekomen, onafhankelijkheid, vrije tijd, scholing, belangstelling en ontwikkeling.

Onvoorzien heeft dat mede ertoe geleid dat traditionele zingevers meer op de achtergrond geraakt zijn. Er is sprake van levensbeschouwelijke, religieuze en politieke vernieuwing. In het licht van de wereldgeschiedenis is dat misschien allemaal niet vreselijk indrukwekkend, maar binnen de microregelingen van vriendelijke kleine verzorgingsstaatjes is het opwindend genoeg. Er gaan toch niet voor niets bisschoppen groepsgewijs naar Rome.

In de verzorgingsstaat heeft zich een burgerlijke, overwegend materialistische cultuur ontplooid. Men hecht aan wat men heeft, het huis in de voorstadswijk, de spulletjes in dat huis, de auto, de vakantiegarnituur, het goede eten en drinken. Ook nog wel een stapje hoger, een stukje persoonlijke vrijheid en eigen stijl, wat verworven kennis en zelfstandigheid. Het is in veel opzichten een emancipatiecultuur, een losmaking uit oude bindingen en een zich installeren in een nieuwe, relatief ongebonden behagelijkheid.

Veel wordt meer dan voorheen eigen keuze: de woonplaats, de werkplaats, de partner(s), het kindertal, de kennissenkring, de levensstijl, de esthetiek, de ideologie. Niets hiervan is ooit door wie dan ook ontworpen.

Het is naar de aard een individualistische korte-termijncultuur, die door de nieuwe bezitters als zeer natuurlijk en vanzelfsprekend wordt ervaren. Het hoort erbij. Voor grote groepen geldt, dat men in perspectief weinig meer hoeft te winnen en veel zou kunnen verliezen. Men is bang voor de grote externe dreigingen en ziet die vooral als consequenties van onverantwoordelijk handelen van geëxternaliseerde eigen of andermans establishments.

Toch komt bij het culturele welzijn ook een vorm van planning. De gehele situatiebeheersing (milieu, recreatie, transport), de middelentoewijzing, de media, de vorming zijn onderdelen van een planmatige culturele logistiek, die het schijnbaar onbekommerd individueel gebruiken mogelijk maakt.

2.4. Politiek

Met politiek is in deze paragraaf vooral bedoeld dat deel dat betreft de meningsvorming over plan en planning binnen de politieke partijen.

Die partijen zijn allemaal kinderen van de burgerlijke democratie en daarmee in beginsel tegenstander van een sterke staat, die hen of op zou kunnen eten, of tot één zou kunnen reduceren.

Dat houdt mede in, dat een uniforme, ideologisch bepaalde plangedachte ver van hun wieg gehouden is.

Alleen wat verdachte laatkomers van extreem linkse of rechtse huize willen er in verkiezingstijden wel eens om roepen.

Natuurlijk kan men bij ons wel zeggen dat de sociaaldemocraten, die in hun jeugd hadden gecolporteed met het plan van de arbeid, na 1945 sympathie vertoonden voor plansocialisme en daarmee voor planning. Binnen de nieuwe generatie socialisten is echter een duidelijke stroom die linkser, oppositioneler, romantischer en populistischer is. Zij heeft weinig sympathie voor een planmatig voortboerende establishment. Ze wil liever terug naar de basis, om daar eigen boontjes te doppen, bevreesd voor elke vorm van delegatie en compromis.

De kerkelijke partijen hebben geen enkele historische affiniteit met planmatigheid, die ze al gauw als hoogmoed zullen ervaren en als bedreiging van de soevereiniteit in eigen kring.

Wat niet weg neemt, dat ze antiliberaal genoeg zijn om bij tijd en wijle opgewekt mee te doen aan het planmatig inbouwen van stabiliseringsmomenten in de verzorgingsstaat, als dat om praktische redenen opportuun lijkt.

Ook bij de nieuwe partijen (PSP, PPR, D66, DS 70) is er weinig politieke belangstelling voor planning. Hun kijkrichting is meer naar de waakzame burger, dan naar de zorgzame overheid.

Buiten de officiële partijen is er de grote en groeiende wereld van actiegroepen en recht-in-eigen-hand-nemers. Onder hen zijn zeker wel groepen die voor hun onderdeel iets planmatigs zouden willen zien gebeuren, natuurbescherming, milieubehoud, huisvestingsbeleid. Het betreft hier meer een campagne-achtige activiteit per sector, die verder niet gedragen wordt door een ideologisch of technisch-rationeel onderbouwde belangstelling.

2.5. Samenvatting

Overziet men de sectoren, dan blijkt wel, dat elk zijn eigen planmatigheidsbehoefte en dus ook zijn eigen plantype heeft.

Het blijft niet bij die vorm van pluriformiteit alleen.

Ook per sector zijn er ingebouwde spanningen. De economie is enerzijds gericht door een individualistisch prestatieprincipe, gericht op groei en winst. Tegelijkertijd worden grote delen ervan overeind gehouden door sociale motieven omtrent werkgelegenheid en traditie.

In de sociale sector draait alles om veronderstelde solidariteit en collectiviteit, terwijl de betrokkenen, naar uit de moeilijkheid van het inleveringsbeleid maar al te duidelijk blijkt, nog helemaal niet postmaterialistisch of collectivistisch zijn ingesteld en dood blijven op elk dubbeltje voor de eigen club. Het gruwelijkst blijkt het uit het onvermogen de werkloosheid ook maar enigszins te lenigen door een werkhervordingsbeleid.

De cultuur is overwegend consumptief en zelfontplooiend. Tegelijkertijd is het aanbod via de media overwegend collectief en op gemiddelden ingesteld, door grote modegolven bepaald.

Noch de situatie per sector, noch die tussen de sectoren laat dus iets zien, dat aanleiding zou geven om uit de dagelijkse praktijk iets te destilleren, dat het

karakter zou hebben van een algemene planningsformule. Daarmee dus evenmin naar iets dat gezien zou kunnen worden, inhoudelijk of procedureel, als een 'algemene planningstheorie'.

De vraag rijst dan ook, of bij een poging tot wetenschappelijke reflectie over het verschijnsel planning, de huidige praktijken het enige voedingsmateriaal zouden moeten zijn.

2.6. Intermezzo I

De overheid

In de burgerlijke democratie is de overheid per definitie de bleke dienaar van een vooral niet sterke staat.

Zij mag geen eigen identiteit vertonen, maar wordt geacht, hoogstens met enige gepaste distantie, zich aan te passen bij de publieke opinie. Deze ideologie is in belangrijke sectoren door de feiten en de zorgen achterhaald.

Dit leidt tot een eigenaardige spanning tussen een soms bijna illegaal optredende overheid en een in bepaalde groepen steeds meer gealarmeerde publieke opinie. Zo ziet men een overheidsapparaat dat zich met steeds meer dingen steeds gedetailleerder gaat bemoeien. Daartegenover een publieke opinie die die overheid dwingt tot steeds meer inspraak, openbaarheid, overleg en minderhedenconsideratie.

Die combinatie leidt er op een aantal gebieden toe dat de overheid beslissingen voor zich uit schuift, een zigzagkoers vaart of overgaat tot het nemen van onderling niet samenhangende deelbesluiten.

In de meeste gevallen zien de ambtenaren zich daarbij als niet meer, dan het uitvoerend apparaat. Gehoorzaam en detaillistisch zetten ze zich in voor hun dienst of departement; met beleidsuitvoering in het teken van een overwegend administratieve preoccupatie, op zijn best voorzien van vuistregeltjes om de praktijk niet al te onwerkbaar te maken.

Een uitzondering moet gemaakt worden voor grote technische diensten zoals bij Waterstaat, Delta en IJsselmeer; Landontginning, Volkshuisvesting, Verkeer en Ruimtelijke Ordening.

Zij hebben duidelijke technische lange-termijnplannen en weten die redelijk af te schermen tegen de politieke conjunctuur.

Voor een deel is het juist de daar vigerende soort 'selectieve' democratie die elders dan toch weer het beeld weet op te roepen van de eigenwijze planner, die maar eens onder democratische controle moet worden gebracht.

Die controle wordt zeker moeilijk daar waar de nieuwe macroplanning zich, zij het dan op het ogenblik met horten en stoten, schijnt aan te gaan kondigen, op het niveau van de Europese en westerse gemeenschap (landbouw, defensie, energie).

2.7. Intermezzo II

De planner

De beroepswereld van de planners is nog betrekkelijk jong. Ze wordt bevolkt door middelhoge ambtenaren in alle leeftijdsklassen, doorspikkeld met en omgeven door staven met wat jongere academisch gevormden uit de economische en sociale wetenschappen met verantwoorde bijmengsels van juristen en ingenieurs. Voor hen is het plan en de planning iets vanzelfsprekends. Het is een praktisch bedoeld instrument, dat men bij zijn komst in de dienst heeft aange troffen, dat wordt gebruikt en op zijn werkbaarheid getoetst en bijgesteld.

Voor zover er voor planners al sprake is van bijvoeding uit de wetenschap, is dat vnl. uit de zeer pragmatisch ingestelde Amerikaanse hoek (N.B. In feite vind ik die niet altijd zo geschikt, omdat m.n. de V.S. nog lang geen verzor-

gingsstaat in onze zin zijn en hun recepten qua ideologie en dosering niet altijd bij onze situatie aansluiten.)

Etzionis mixed scanning blijft daar qua ideologie-inzet het stoutmoedigste woord en het gros der Amerikaanse en dus der Nederlandse collega's durft hem daar nog nauwelijks te volgen. Opvallend is er de concentratie van de wetenschappelijke belangstelling op het methodologische.

In het spanningsveld tussen substantiële en procedurele planning blijven de discussies dicht bij het procedurele. In de parallel discussie tussen normatieve en empirische fundering houden ze het op het empirische. Zo ontstaat er vanuit het leerboek een aanbod van overwegend procedureel-empirisch planningsdenken. Daarmee past de planner toch weer wonderwel in de politieke situatie waarin hij terecht komt.

Ik volg hier de analyse van Den Hoed in zijn beschouwing over:

— Visies op besturing in de verzorgingsstaat; eenheid en verscheidenheid —.¹

Hij constateert dat, binnen het ideologisch compromis dat de verzorgingsstaat is, er een verschuiving aan de gang is. Het klassieke legaal-hiërarchische model, nog ontleend aan de Franse tijd, begint vervangen te worden door een meer pragmatisch-niet hiërarchisch model.

Als de planner nu de neiging heeft zich aan te passen aan de sfeer die hij aantreft, dan is er een goede kans dat hij zal overhellen naar het pragmatisch-niet-hiërarchische model. Daarin worden begrippen als flexibiliteit, overleg, persoonlijke aanpassing, zelf regulerende leerprocessen en directe controle groot geschreven.

Gezien deze combinatie van het materiaal waarmee de planner vanuit de vakwetenschap gevoed wordt en wat hij in het apparaat aan ideologie aantreft, lijkt het waarschijnlijk dat er een grote groep zal zijn, die bij het vormgeven van haar opvattingen over planning een kant opgestuwd wordt, die dichter komt bij wat in het begin van deze beschouwing de minimumdefinitie is genoemd.

¹ P. den Hoed, Visies op besturing in de verzorgingsstaat; eenheid en verscheidenheid, Beleid en Maatschappij 1979, nr. 911, blz. 319 e.v.

3. EVALUATIE PLANNINGSSITUATIE PER SECTOR

De economie

Het is duidelijk dat de economie vraagt om een nieuwe aanzet voor een lange-termijnontwikkeling die zich aanpast bij een gestabiliseerde bevolking, dure energie, afvlakkende groei en een zich wijzigende wereldmarkt.

We mogen hopen, dat die aanpassing mede door een zich wijzigende markteconomie zal worden gesteund. Daarnaast zal voor de Europese landbouw, maar ook voor het energiebeleid en de werkgelegenheid een lange-termijnplan moeten worden ontworpen, dat qua schaal en stoutmoedigheid het Marshallplan zal moeten evenaren.

Het probleem is hier niet een gebrek aan ervaring of aan probleembewustzijn. Het is meer een mentaal vraagstuk.

Het plan zal door politici moeten worden aangedragen en goedgekeurd, terwijl het politieke klimaat naar de kiezers toe dat soort ontwikkeling juist niet stimuleert.

De sociale structuur

Hetzelfde geldt in grote lijn voor de sociale voorzieningen. Ook hier is er een ombuiging van uitbreiding naar stabilisering. Daarboven zal men hier een grote reconstructie moeten gaan bewerken in de overgang van een full-employment-samenleving (voor mannen en vrouwen) naar een deeltijdarbeid-systeem waarbij een ieder een gerechtvaardigd deel krijgt van de bij dit systeem behorende plichten en rechten.

De cultuur

Het lijkt erg onwaarschijnlijk dat zich op korte termijn een overgang zal voltrekken van een individualistische zelfontplooiingscultuur naar een solidaristische communestijl.

Daarmee blijft de cultuur haaks staan op wat in de economische en sociale sector aan plantype prioriteit zou moeten hebben.

De politiek

Ook hier lijkt voorlopig een ontwikkeling waarschijnlijk naar meer desintegratie, meer pressiegroepen, meer campagnes, meer piecemealacties. Als dat waar zou worden, dan kan dat leiden tot een nog verder toenemende vervreemding tussen kiezers, partijen en congressen aan de ene kant en regeringen, departementen, diensten en ambtenaren aan de andere kant.

4. EVALUATIE TOTAALSITUATIE

Hoe is de hier geschetste situatie nu te waarderen? Hoe lijken de vooruitzichten en hoe verhouden zich daartoe de gemobiliseerde en mobiliseerbare middelen op materieel en geestelijk gebied?

Hoe lijken de culturele voorwaarden waarbinnen zich voor de toekomst nieuwe verhoudingen gaan aftekenen? Nieuwe verhoudingen tussen staat en samenleving, tussen overheid en min of meer mondige burger, tussen zekerstelling van het verworvene en riskering ervan ter wille van het nog niet bereikte?

Het hier volgende is een persoonlijke evaluatie. De pretentie strekt ook niet verder. Het is een politieke stellingname, waarbij is getracht zoveel mogelijk profijt te trekken van wat uit de wetenschappelijke hoek aan materiaal is aangedragen. Dat mag al meteen blijken uit het uitgangspunt, dat mede ontleend is aan de teneur van het Interfuturesproject en het daaruitvolgende rapport 'Facing the Future'.

Daarin wordt gesteld dat de westerse wereld geconfronteerd wordt met grote uitdagingen op het gebied van energie, werkgelegenheid, grondstof, politieke schaalvergroting en culturele desintegratie. Die uitdaging wordt hier mede onderkend. Tevens wordt aanvaard de in het rapport gegeven inschatting over de zwaarte van die uitdagingen. Zij zijn groot, maar niet zodanig dat ze niet al in een prerevolutionaire fase met welgekozen besluitvorming zouden kunnen worden beantwoord. Er zijn vrij grote herzieningen nodig, maar ze zijn, indien men dat wil, in redelijke mate binnen het systeem te verwerklijken.

Daarvoor is het dan wel nodig te komen tot een duidelijke koerszetting. Voor een deel kan en mag dat nog zijn de verfijning en uitwerking van lopende zaken zoals verdere inkomensspreiding, vergroting kansgelijkheid, afbouw discriminatie, voortgezette emancipatie. Dat zijn allemaal onderwerpen die binnen de traditionele verzorgingsstaat moeten kunnen worden verzorgd. Ten tweede is daar dan de verdergaande mobilisatie voor wat ik heel vroeger al eens genoemd heb de rampvermijdingsplanning. De rampen zijn: oorlog, traditionele werkloosheid, energieslavernij, natuurvernietiging, hongersnood, overbevolking. Om daaraan het hoofd te bieden is er behoefte aan lange-termijnoverleg op nationaal en internationaal niveau. Voor een deel kan dat nog wel via de huidige toelatingsplanning en de daarbij behorende allocatie en verdelingsmechanismen.

Dat zou kunnen werken voor scholing, herscholing, werktoewijzing, vrijetijdsspreiding, energietoewijzing, loon- en prijsbeleid. Het moet allemaal wat gespierder dan we nu zien gebeuren, maar als het per se moet, is er geen reden dat we niet zouden kunnen doen, wat we tussen 1945 en 1955 ook klaar hebben kunnen spelen, zij het dit keer met meer accent op Europees en mondiaal niveau.

Het lijkt toch noodzakelijk dat deze 'muddling through-planning' een rugsteuntje zal krijgen vanuit een meer substantieel-normatief gericht plan-denken. Wat willen we eigenlijk op lange termijn met het begrip arbeid, wat vinden we passende welvaart, wat is een goede relatie met de natuur, wat zoeken we voor type overheid?

Onze angst voor de rampen is een onvoldoende raadgever. Zo moet dan, ten derde, worden opgevoerd een idee voor lange-termijnplanning, geïnspireerd op een omvattend beeld van wat men als een aantrekkelijke en verantwoorde vorm van samenleving ziet. Het mobiliseren van een substantieel-normatief inrichtingsdenken is daarvoor van groot belang. Het is duidelijk dat de huidige planners, hoe toegewijd en deskundig ook, voor de derde

categorie niet optimaal zijn toegerust. De huidige zijn overwegend 51% denkers die zich nauwgezet aansluiten bij de gegeven wetenschappelijke en politieke trend. Het zijn daarmee overwegend minimumplanners. Daarmee vervullen ze een nodige en nuttige functie, maar het zou wenselijk zijn, als ze een gesprekspartner kregen van een iets andere signatuur. Dit is trouwens niet alleen van belang vanwege de derde categorie, maar uiteindelijk ook voor de fundering van de rampvermijdingsplanning.

5. PERSPECTIEF

Vanuit deze evaluatie gezien, lijkt het verstandig de gegeven maatschappelijke pluriformiteit te honoreren door er een variatie aan planningtypen mee te combineren.

Men zou hiervoor aan drie categorieën kunnen denken, zij het natuurlijk bij uitwerking met de nodige overgangsvormen voor diverse fasen en tussengebieden.

1. Planning van het voltooiingsbeleid

Het gaat hier over het tot een goed einde brengen van processen die al duidelijk hun eigen vorm en klimaat hebben ontwikkeld. Men denke aan voortgezette vorming en emancipatie, aan wederkerend onderwijs en grootscheepse verlofregelingen, zoals voorgesteld door Emmerij en Clobus.

Men late zich niet misleiden door de term voltooiing. Het gaat wel degelijk om een type lange-termijnplanning, dat om ruimte en deskundigheid vraagt.

Toch zou het juist hier interessant zijn een soort burgerproeftuin aan te leggen. Te denken zou zijn aan een sterk gedecentraliseerde planning met inrichtingsvrijheid op plaatselijk niveau. Ze zou halfprofessioneel kunnen zijn. De overheid geeft een redelijk lange-termijnsubsidie maar laat de voortzetting ervan afhangen van de uitslag van een drie- of vijfjaarlijkse evaluatieprocedure van behoorlijk gehalte.

2. Rampvermijdingsplanning

Dat is in feite, wat we nu al regelmatig proberen te doen, maar waarvoor de gegeven instituties nogal eens te kort schieten. Het gaat over energiebeleid, milieubescherming, veiligheid e.d. Hoewel er geen reden is voor paniek, lijkt het toch alsof er op diverse gebieden wel behoefte zou zijn aan een wat besluitvaardiger, grootschaliger lange-termijnbeleid. Het daarvoor geschikte apparaat zou vragen om vrij gecentraliseerde, professionele planning. Er liggen nogal wat technische knopen, die het best ontward kunnen worden in een combinatie van echte deskundigheid met een grotere moed tot het nemen van besluiten waarvan nog niet alle consequenties te overzien zijn.

Ook zou men bereid moeten zijn, meer dan nu, een vrij ruime armslag in geld en tijd te geven. Maar ook moet er dan om de vijf of tien jaar een evaluatie komen door een lichaam met de zwaarte van een Royal Commission, waarvan de suggesties door het parlement of de regering worden overgenomen.

3. Inrichtingsplanning

Dat is de planning die het meest gericht is op bewuste maatschappijverandering. Zij volgt de formule van Picht, waarbij wetenschap en beleid samengaan in prognose, analyse, ontwerp en verwerkelijgingsplan. Als aanzet moet daarbij het volgende worden gedacht:

In daarvoor bestemde, goed ingerichte, ruim verzorgde, instellingen komt theoretisch en empirisch materiaal beschikbaar, dat dient voor publikaties en ontwerpen voor inrichtingsplanning in de daarom vragende sectoren en op overkoepelend nationaal en internationaal gebied.

Een belangrijke gesprekspartner voor de hier werkzame planners zouden de mensen zijn, die in de praktijk bezig zijn met alternatieve samenlevingsvormen. Hierbij denk ik aan de hiervoor genoemde radicale groepen, die voor de establishment onbereikbaar waren, maar die hier gehoor kunnen vinden. Zij hebben o.m. de ervaring aan te bieden met eigen typen van kibbutzim of zelfbestuurde bedrijven.

Zij rapporteren hun ervaring b.v. naar hun eigen sub-cultuurcentrale, die deze weer verwerkt in nieuwe of bijgestelde ontwerpen. Vervolgens stelt de sub-cultuurcentrale deze ontwerpen weer ter discussie bij de hier voorgestelde planningsinstituten. Men kan dan die alternatieve vormen zowel zien als ver doorgevoerde en desnoods door de overheid gesteunde subculturen, of als werkgemeenschappen die zijn opgericht in het kader van een programma voor vervulling van een arbeidsdienstplicht.

De alternatieve gemeenschappen zouden zich moeten kunnen ontwikkelen in een eigen sfeer, los van de bemoeiingen van plaatselijke overheden.

In deze categorie zou nader vorm moeten worden gegeven aan de samenwerking tussen een vrij sterke staat en voorhoedegroepen in de samenleving op de leest van een uitgesproken communicatieve planning. Evengoed kan men zich dat denken in relatie met de WIR, met de stadsvernieuwing, met regionale planning, met nieuwe vormen van ruralisering en landinrichting.

Met name zou het interessant zijn om te zien of de informele economie zo weer in een kader zou kunnen worden gezet, waarbij haar positieve resultaten kunnen worden ingevoegd in het geheel van een nationaal beleid. Bij de periodieke evaluatie zouden hun resultaten dan ook mede moeten worden gezien in het licht van nationale of supranationale doeleinden.

Met deze driedeling heb ik zo goed mogelijk getracht het bestaande te honoreren en de weg naar het nog niet bestaande zo niet te effenen, dan toch aan te duiden. Tot slot wil ik volledigheidshalve nog op het volgende wijzen.

Er zijn in het verleden grote interessante landbouwculturen geweest, die in ons oog vrij stabiel waren. Zó stabiel, dat de er beoefende planning, vanuit onze typologie gezien, overwegend een beheers- en controleplanning met allocatietrekjes was.

Onze dynamische westerse cultuur heeft normaliter nooit veel aan nationale planning van dat type gedaan, maar heeft liever vertrouwd op het gezond verstand en het marktvermogen van haar burgers.

We worden nu geconfronteerd met de noodzaak van toch een soort groot-schalige lange-termijnplanning, die ruimte moet bieden aan en preluderen op sociale en economische verandering. We zijn dat niet erg gewend en hebben er, beminnelijke uitzonderingen daargelaten, ook geen goede mentaliteit en eigenlijk geen goede apparatuur voor.

Wat we wel altijd hebben gehad, zijn voorhoedegroepen, die veranderingen hebben voorbereid. Het lijkt me dat het ons sieren zou, als we in onze cultuur dat zoekende, experimentele en vernieuwende nog enige tijd op selectieve wijze zouden weten te continueren. We zouden daarbij dan ook de nieuwe moed moeten hebben in onze zich ontwikkelende planning voorhoedegroepen met een zekere armslag aan het woord en aan het werk te laten. We zouden die moed des te gerader op kunnen brengen omdat de staat er een grote rol bij speelt, terwijl het juist de staat is, die bij ons via het parlement en andere inspraakvormen relatief beter controleerbaar is dan welke andere machtsconcentratie ook.

We zouden daarbij ook een subtype planner moeten ontwikkelen, die een directe ervaring met sub-cultuur combineert met nationale verantwoordelijkheid. Die zijn ontwerp vanuit een nationaal verantwoordelijkheidsbesef of zelfs een zekere nationale (of supra-nationale) trots zou durven aanbieden.

Voor werkelijke macro-lange-termijnplanning moet men om de hoek kunnen en durven kijken. Ze is naar de aard anti-cyclisch en anti-modisch. Ze veronderstelt het vermogen van periode tot periode te kunnen onderscheiden tussen een op dat ogenblik waar en minder waar bewustzijn. Als apparaat zou het de omvattendheid van de oude landbouwculturen moeten combineren met de flexibiliteit van een laat-industriële samenleving.

Het bijbehorend ontwerpdenken vraagt de moed van een persoonlijke verantwoordelijkheid. Zoals bij een architect, een veldheer of een scheepsbouwer, is er de noodzaak van de eigen creativiteit en het eigen concept. Op haar beurt is een goede democratie meer dan 51% nee-roepers. De mondige burgers zullen goede

ontwerpen weten te onderkennen en waarderen. Zeker als daarbij de mogelijkheid is om te kiezen voor een eigen type subcultuur.
In een dergelijke context zou de beste mogelijkheid gegeven zijn om democratie, planning en elite in een redelijk gelukkige combinatie bijeen te houden.

Wat betekent dit nu voor de plaats van de planningtheorie op het in het begin van dit artikel gegeven maximum-minimum-continuüm?

Een directe afstemming op de empirie, het heden ter plaatse gevondene, zou leiden naar zeer procedurele, incidentele, flexibele vormen. Met andere woorden tot een niet zo hoogwaardige, zeer praktisch gerichte theorie.

Het hier ten slotte gegeven pleidooi zoekt toch meer naar een opvatting die zich van het ogenblikkelijke distantieert en bereid is tegen een stuk publieke opinie in te gaan. Ze wil dat echter niet zonder meer doen in politieke en intellectuele hoogmoed.

Ze wil juist haar inspiratie voor het andere, voor het op morgen gericht zijn, mede laten richten door die voorhoedegroepen in de samenleving, die ons al enigszins kunnen doen vermoeden, hoe een acceptabel, wellicht zelfs een beter morgen eruit zou kunnen zien.

Planning en democratie

R.J. in 't Veld
Hoogleraar Politicologie in het bijzonder Bestuurskunde,
Katholieke Universiteit Nijmegen

INHOUD

1.	INLEIDING	31
2.	DE IDEE VAN PLANNING	33
3.	DE VERZORGINGSMAATSCHAPPIJ	
3.1.	Fundering	36
3.2.	Centraliserende tendenties	37
3.3.	Ontwikkeling van de staatstaak en bestuurbaarheid	40
3.4.	Complexiteit	41
3.5.	Regel en plan	42
3.6.	Falende regels	46
4.	DEMOCRATIE IN DYNAMISCH PERSPECTIEF	53
5.	SPANNINGEN	55
6.	CONCLUSIES	57

1. INLEIDING

Planning houdt ons reeds lang bezig, onder meer omdat het in onze samenleving zo'n weerbarstig verschijnsel is. Enerzijds wordt planning steeds opnieuw aangekondigd en aanbevolen als techniek, instrument, proces ter bevordering, zo niet zekerstelling, van ons toekomstig welzijn. Anderzijds is planning in en door het openbaar bestuur herhaaldelijk van de zijde van onheilsprofeten afgeschilderd als voorbode van minder gewenste regimes, zo niet van het totalitarisme. In de Nederlandse context valt op, dat op ideologisch niveau de controverse sturing — *laissez faire* aanwezig is¹, en bijvoorbeeld mede betrekking heeft op de gewenste intensiteit van het gebruik van planning. Die controverse zet echter niet door in de praktische politiek. Planning geeft als instrument in het openbaar bestuur, als methode tot beleidsvorming geen aanleiding tot scherpe conflicten tussen belangrijke politieke stromingen. Onderzoek wees uit, dat binnen een bepaalde sector opvattingen omtrent de gewenste methode tot planning nauwelijks binnen en tussen politieke partijen zijn uitgekristalliseerd².

Wel bestaan, maar dan als onderdeel van het algemene ideologische politiek debat, duidelijke scheidslijnen tussen politieke stromingen over de vraag, wie aangaande bepaalde beslissingen soeverein dient te zijn, en in het verlengde daarvan, welke vorm van institutionele besluitvorming behoort te gelden. Dat debat spitst zich bijvoorbeeld toe op zeggenschap inzake de bedrijfsinvesteringen. Kortom, het methodische aspect van planning is nauwelijks gepolitiseerd.

Een bevredigende uiteenzetting te geven omtrent planning in relatie tot democratie vergt de bepaling van een kader waarbinnen het betoog is te situeren. Dat kader vinden we in de notie verzorgingsmaatschappij als wezenskenmerk van huidige samenlevingen in Noordwest-Europa.

Naar wij hopen aan te tonen, is aan de spanning tussen planning en democratie binnen de verzorgingsmaatschappij een zeer specifieke betekenis toe te kennen. Daartoe schenken wij achtereenvolgens aandacht aan de idee van planning, de verzorgingsmaatschappij als begrip, democratie in dynamisch perspectief alsmede de spanningen tussen de eerste en de laatste.

Vervolgens gaan wij in op prescriptieve en descriptieve elementen van planningstheorie, voor zover deze ter zake zijn om de spanningen tussen planning en democratie te beheersen. Ten slotte formuleren wij enige gevolgtrekkingen.

Wij zijn ons ervan bewust, dat wij in deze bijdrage een tamelijk breed veld van relaties de revue laten passeren. Daarbij hanteren wij zeer specifieke uitwerkingen van centrale begrippen, zoals bijvoorbeeld democratie. Bewust is nagelaten in dit bestek mede aandacht te schenken aan tal van alternatieve omschrijvingen van gebruikte centrale begrippen. Zo staat in onze democratiebehandeling de conversie van individuele voorkeuren in voortbrenging van beleid, regels, goederen en diensten voorop en is bijvoorbeeld nagenoeg buiten beschouwing gelaten het institutionele aspect, de creatie van evenwicht tussen machten.

¹ Zo is 'planning en ordening' een der meest gebruikelijke strijdkreten van de voorzitter van de grootste democratisch-socialistische partij.

² Katholieke Universiteit van Nijmegen, Vakgroep Bestuurskunde, *Verslag practicum planning hoger beroepsopleiding*, 1979.

Daarmee is niet beweerd, dat dit laatste aspect in het algemeen onbelangrijk zou zijn, maar slechts dat behandeling daarvan niet noodzakelijk leek voor het in kaart brengen van de spanningen tussen planning en democratie.

2. DE IDEE VAN PLANNING

Plannen maken doet iedereen bijna steeds en steeds weer. Plannen hebben vele namen, zoals voornemens, dromen, utopieën, programma's e.d. Het sociale of maatschappelijke aspect van planning heeft niet alleen te maken met de effecten van de (uitvoering van) individuele plannen in de maatschappelijke werkelijkheid; niet alleen individuen maar ook organisaties maken plannen en voeren die uit. Bij het maken van die plannen worden bepaalde methodes gebruikt en er is alle reden te veronderstellen dat de aard van het vervaardigde plan iets te maken heeft met die methode en daarmee dus ook de effecten van uitvoering op maatschappelijke verhoudingen.

Eerder typeerden wij die beschouwing als de minimale positie bij analyse van planning¹. Volgende stappen in de beschouwingwijze van planning zouden zijn te construeren als:

- planning zelf als sociaal proces zien, zodat (het sociale niet meer instrumenteel voor de mate van succes van de techniek zou zijn, maar) planning deel van sociale acties is geworden (en als begrip verwantschap krijgt met noties als organisatie en coördinatie);
- planning analyseren als institutionele maatschappelijke activiteit, waarmee het begrip iets over de aard van maatschappelijke ordening gaat zeggen;
- planmatigheid duiden als kwaliteit, eigen aan elke maatschappelijke actie.

Die trapsgewijze toeneming van de omvattendheid van het planningbegrip leert ons terstond, dat al te weidse begripsomschrijvingen te zeer onderscheidend vermogen zouden ontberen. Het is dus al terstond van belang het planningbegrip te ontleden in een aantal elementen die met name in het openbaar bestuur van belang zijn, en daarbij een aantal aspecten te onderscheiden.

Uitwerkingen van de noodzaak tot planning treft men aan als:

- a. een betoog omtrent de toegenomen lengte van het besturingsproces zelf dan wel omtrent de toeneming van de periode die zou verstrijken tussen een maatregel (als resultaat van bestuur) en het optreden van de effecten daarvan; onder invloed van elk van beide zou de noodzaak van vroegtijdige bezinning op beslissingen, de toekomst betreffende, toenemen. Dergelijke argumentaties duiden wij aan als betrekking hebbende op het *tijdsaspect* van planning;
- b. redeneringen betreffende de veranderde positie van de staat in de samenleving, waardoor die staat thans meer dan vroeger verplicht is, zich geroepen voelt, om bestuur vooral in te richten als een beheersingsproces waarbij planning dan met name van doen heeft met beheersing van de toekomst door beslissingen nu te nemen. In sommige van dergelijke vertogen is het staatsoptreden vooral gekenschetst als exogeen bepaald, gedetermineerd door de specifieke ontwikkeling van tegenstrijdige krachten in de 'onderbouw' van de samenleving, in het bijzonder de economische. In andere wordt een wat voluntaristischer ontwikkeling van de staat geschetst, waarin het beheersingsstreven in de eerste plaats wordt verklaard als een tot gelding komen van bepaalde normatieve oordelen betreffende een (wat meer) rechtvaardige samenleving; dergelijke redeneringen duiden wij aan als betrokken op het *beheersingsaspect*;

¹ J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Van Loghum Slaterus, Deventer 1980, blz. 8.

- c. argumentaties waarin planning vooral wordt gezien als de aanwending van een nieuw instrumentarium tot besturing naast de eerder bestaande zoals regelgeving, financiering, etc. Dan immers is er sprake van een uitsluitend *instrumenteel* gezichtspunt;
- d. verhandelingen waarin de toegenomen complexiteit van het besturende systeem dan wel de toegenomen omvang van het bevoegdhedenpakket wordt beschouwd als de voornaamste determinant van de noodzaak tot toenemende coördinatie dan wel integratie. Zulks betreft dus het *integratieve* aspect;
- e. orthodoxe beschouwingen omtrent planning, waarin dikwijls wordt gewezen op het *rationaliteitsverhogende* aspect van planning terwijl in andere beschouwingen het *kennis- en wilsvormingsaspect* voorop staat.

In werkelijke complexe maatschappelijke ontwikkelingen is uiteraard van een vermenging van verschillende oorzaken van, dan wel impulsen tot planning sprake.

Veel aan planning is ons ook zó vertrouwd geworden, dat wij ons nauwelijks nog alternatieve manieren kunnen voorstellen om in een sociale context iets te bereiken. Als kern van planning in de klassieke zin is de volgende redenering te typeren:

‘Wat zich in de toekomst aan ons zal voordoen, is te bepalen door het voorbereiden, nemen en uitvoeren van reeksen samenhangende beslissingen’. De toekomstige werkelijkheid — een samenstel van feiten, omstandigheden en betrekkingen — is volgens dit geloof in beslissende zin te beïnvloeden door handelingen. Die zouden een greep op, dan wel zelfs de beheersing van de toekomst kunnen bewerkstelligen. Daarvoor nodig is, dat men op samenhangende wijze handelt en beschikt over instrumenten die krachtig genoeg zijn. De vereiste samenhang heeft zowel betrekking op datgene wat tegelijkertijd op verschillende (beslis-)punten wordt verricht als op datgene wat volgtijdelijk tot stand komt. Het instrumentarium waarmee men de toekomst ‘te lijf’ gaat, dient te worden geperfectioneerd in de loop van de planningpraktijk en door wetenschappelijke ontwikkeling. Dat veel mislukt of slechts ten dele slaagt, is vooral het gevolg van ‘nog’ onvoldoende kennis en ervaring. Voldoende lering zal tot steeds grotere perfectie van planning leiden. In wezen is het vraagstuk hoe optimaal te plannen dan ook technisch van aard. Een adequate bestuurlijk technologie kan een beslissende doorbraak betekenen. Voor vraagstukken is bijna steeds een beste oplossing; de opgave voor planners is het die te vinden en vervolgens de weg te ontwerpen welke die oplossing mogelijk maakt.

Tot zover de niet al te karikaturale schets van een klassieke gedachtengang omtrent planning, die (uiteraard) sterk verwant is met klassieke concepties aangaande rationeel gedrag. Hoe die zelfde gedachtengang doorwerkt in ideeën omtrent structurering en vervulling van de staatstaak, is in de volgende paragraaf te schetsen. Daarbij passen ook zienswijzen waarin de neutraliteit van planning wordt vooropgesteld of waarin planning als voorbereiding streng wordt onderscheiden van het nemen van beslissingen.

Adjectieven als ‘wetenschappelijk’ in de begripsomschrijving van planning zijn behalve ‘persuasive language’ ook getuigen van die zelfde opvatting². Het vinden van een optimum als resultaat van planning te onderscheiden van, zelfs los van planning als actie, vergt geïsoleerde determinanten uit het politieke proces als fundament, bijvoorbeeld doelstellingen van beleidsvoerders. Binnen de overheidsorganisatie zou ‘uiteraard’ slechts één pakket doelstellingen zijn te formuleren als een deductief af te leiden staketsel, waarmee het model van de ‘rational man’ tevens op de overheidsorganisatie als zodanig van toepassing wordt verklaard. Men komt dan tot curieuze hypothesen als: ‘Hoe meer doelgericht het overheidsbeleid, des te meer effectief de voorbereiding, bepaling, uitvoering, evaluatie en terugkoppeling van beleid. Een beleid kan als meer doelgericht beschouwd worden, naarmate de doelstellingen

² Zie bijv. A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid*, Alphen a/d Rijn 1978.

meer expliciet, specifiek, meetbaar, gesystematiseerd en in een volgorde van prioriteiten geformuleerd zijn'³.

Aanvaarding van monorationaliteit van een politiek bestel is een zeer principiële stap ten opzichte van aanvaarding van een of andere rationaliteitspostulaat betreffende de individuele actor. Dat rationaliteit van een bestel steeds een artefact is, blijkt sommigen te ontgaan.

In de welvaartstheorie waarin de verhouding tussen individuele en collectieve rationaliteit behoedzaam is geanalyseerd, bestaat overeenstemming over de onmogelijkheid om een in alle situaties houdbare aanduiding te produceren van een maatschappelijke voorkeursordering via algemeen aanvaarde collectieve-besluitvormingsprocedures. Dus zelfs bij de uitzonderlijk stringente veronderstelling van een unaniem aanvaard ideaal-type van maatschappelijke besluitvorming — zo stringent dat het van realiteitszin zou getuigen met zwakkere veronderstellingen te volstaan⁴ — is niet steeds een operationele betekenis te vinden van 'rationele' collectieve voorkeursordeningen.

Hanteert men de realistische assumptie, dat ook omtrent de gewenste gedaante van de maatschappelijke besluitvorming de individuele oordelen uiteenlopen, dan is zelfs geen 'rationele constitutie' meer in zicht. De zeer omvangrijke discussie rondom het intransitiviteitsvraagstuk, de 'voting paradox' van Arrow, heeft voldoende verhelderd, dat collectieve rationaliteit een 'gefabriceerde' notie is en zelfs dan lang niet steeds bruikbaar.

Het hanteren van denkmodellen waarin het resultaat van maatschappelijke besluitvorming op overeenkomstige wijze als individuele wilsbestemming wordt geïnterpreteerd als resultaat van rationaliteit, leidt ook tot misvattingen over wat resultaten van beleidsvorming binnen de samenleving zullen opleveren. De bestuurspraktijk heeft bijvoorbeeld in overweldigende mate laten zien, dat de klassieke planningbenadering onvoldoende aansluiting vindt bij de aard van min of meer complexe maatschappelijke ontwikkelingen.

Daardoor is op klassieke leest geschoeide planning ook onvoldoende *doel-treffend*, juist als daar doelen in termen van tijds- en/of beheersingsaspect zijn geformuleerd. Falikante mislukkingen van omvangrijke planningsinspanningen zijn beeldend beschreven⁵.

Er hebben zich dan ook in de literatuur tal van andere planning-benaderingen ontwikkeld, waarvan grondgedachten zijn: procesmatige kennis- en wilsvorming, participatie, dialoog, partiële autonomie van sub-systemen, het inacht-nemen van bestaande machtsstructuren, terugkoppeling, conflictbeheersing⁶. Daarin is een ander maatschappijbeeld op de voorgrond getreden. In een volgende paragraaf zullen wij trachten uiteen te zetten, waarom deze planning-benaderingen — in menig opzicht veelbelovend — het in veel gevallen niet verder hebben gebracht dan literatuur. Meer in het bijzonder zullen wij dan aangeven, wat het wezenlijke element is in het handelen van staatsorganen binnen ons samenlevingstype, dat zoveel spanningen oproept met nieuwere planningbenaderingen. Daartoe is het nodig eerst iets over die huidige samenleving te vertellen.

³ A. Hoogerwerf, *Effecten van overheidsbeleid*. Rede. Enschede 1977. Hiermede rekende ik reeds eerder af in: *Over grenzen van bestuur*, 's-Gravenhage 1978.

⁴ Zie hierover R.J. in 't Veld, *Meerderheidsstelsel en Welvaartstheorie*, Leiden 1975. J. v.d. Doel, *Demokratie en Welvaartstheorie*, 2e druk, Samson, Alphen a/d Rijn 1978. R.J. in 't Veld, *Decentralisatie van onderaf bezien*, Beleid en Maatschappij, mei 1979.

⁵ Zie onder meer H.R. v. Gunsteren, *The Quest for Control*, Wiley, Londen 1976. Zie ook H.R. v. Gunsteren, *Planning in de verzorgingsstaat, van chaotisch naar systematisch falen*, in J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Van Loghum Slaterus, Deventer 1980.

⁶ Zie onder meer H.R. v. Gunsteren (1976, 1980), N. Rade en J. de Smit, F. van Vught, in: J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Van Loghum Slaterus, Deventer 1980.

3. DE VERZORGINGSMAATSCHAPPIJ

3.1. Fundering

Het thans in Noordwest-Europa vigerende type samenleving wordt dikwijls aangeduid als verzorgingsmaatschappij, dat wil zeggen een combinatie van een verzorgingsstaat en breed maatschappelijk middenveld van semi-politieke organisaties. Verstatelijking van verzorgingsarrangementen heeft geleid tot overheidszorg, geschoeid op de leest van de parlementaire democratie, die zich garant stelt voor collectief welzijn van de burgers bij handhaving van ondernemingsgewijze produktie, bij aanzienlijke van overheidswege bewust geleide herverdeling van inkomens en vermogens¹.

De ideologische fundering van de verzorgingsmaatschappij wordt soms ontkend, soms als van gemengd karakter beschouwd².

In al deze typeringen wordt voorbijgegaan aan een wellicht even dominante karakteristiek van de staat in de huidige samenleving: die van planning. De plannende staat is zowel de opvolger 'in rechte' van de rechtsstaat als van de innoverende, creatieve ondernemer zoals we die bij Schumpeter aantreffen. Schumpeter kondigde trouwens ook die opvolging reeds aan. Zonder dat de algemene opvattingen over hoe een samenleving behoort te functioneren en functioneert drastisch zijn veranderd, heeft het samenstel van organisaties en hun taakstellingen wel aanzienlijke wijzigingen ondergaan.

Geleidelijk zijn in de ideeën die aan beleidsvorming door staatsorganen ten grondslag liggen, volgens onze waarneming transposities van individuele wilsvorming door planning naar beleidsbepaling via planning door de staat opgetreden, zonder dat de 'wil van de staat' voldoende als een artefact is beschouwd.

In andere termen, de vorming van de rechtsstaat is gepaard gegaan met een gedachtenevolutie waarin wetenschappelijke ontwikkeling in menig opzicht de motor van de vooruitgang is: besturing dient plaats te vinden op grond van 'wetenschappelijke' kennis en inzichten. Zo de effecten van bestuur teleurstellen, kan men de gronden hiervan formuleren in termen van een tekort aan wetenschappelijke kennis. Die kennistekorten kunnen substantieel zijn, dat wil zeggen in de eerste plaats verband houdend met eigenschappen van het 'bestuurde systeem', maar ook verband houdend met het 'besturende orgaan' dan wel met de relatie tussen dat orgaan en het bestuurde systeem. Tegenover de anarchie van het marktgebeuren — zolang daar tenminste volledige concurrentie aanwezig is — staat de staat met zijn regulering van die markt, voor zover daar imperfecties dreigen op te treden en met de voortbrenging van enige collectieve goederen. Rechtsregels beperken de mogelijkheid, dat executieve organen van de staat de individuele vrijheid te zeer aantasten. Gelegitimeerd als alleenvertegenwoordiger van burgers ontmoet de staat immers geen gelijkwaardige partners meer in de samenleving, zodat alleen zelfbinding restricties oplevert. Niet alleen is daarbij veelal aangenomen dat de staat een zekere 'Zweckrationalität' aan de dag zal leggen door een bedoeld effect metterdaad, dat wil zeggen door het nemen van een maatregel,

¹ Zie hiervoor onder meer: P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden 1962. P. den Hoed, *Visies op besturing in de verzorgingsstaat eenheid en verscheidenheid*. Beleid en Maatschappij, 1979 nr. 11 blz. 319 e.v.

² Zie hiervoor onder meer J.A.A. v. Doorn en C.J.M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel 1978 en P. den Hoed, op. cit., blz. 320-321.

te bereiken, maar ook dat er in de tijd sprake zou zijn van consistentie, juist zoals men die ten aanzien van individuele mensen veronderstelt. Dat er een 'uiteenlegging' van de staat heeft plaatsgevonden doordat bevoegdheden zijn toevertrouwd dan wel overgelaten aan andere nationale organen dan de wetgever en aan andere publiekrechtelijke lichamen dan dat wat het centrale staatsgezag belichaamt, vormt daarbij natuurlijk wel een complicatie. Die uiteenlegging of decompositie strekt zich uit in velerlei richtingen:

- sinds Montesquieu is de scheiding der machten, volgens welke regeling, uitvoering en rechtspraak in handen van verschillende organen zouden thuishoren, als heersende ideologie aanvaard;
- territoriale eenheden hebben een aantal bevoegdheden behouden dan wel toebedeeld gekregen, vooral provincies en gemeenten;
- aan met een specifieke taak belaste publiekrechtelijke lichamen is een aantal bevoegdheden toevertrouwd, zodat naast territoriale ook functionele decentralisatie bestaat;
- binnen een en hetzelfde publiekrechtelijk lichaam is niet zelden sprake van een zekere verzelfstandiging van onderdelen, vaak door mandatering of delegatie.

Als gevolg van die vormen van uiteenlegging ontstaat een omvangrijk netwerk van onderlinge betrekkingen tussen organen en onderdelen daarvan. In samenwerking met deze decompositie verhoudt zich de behoefte aan *afstemming* van handelingen, veelal aangeduid als coördinatie of integratie. Hoewel waardedoorden op talrijke plaatsen binnen de staatsapparaten op gelegitimeerde wijze tot gelding kunnen komen, via volks- of functionele vertegenwoordiging, wordt toch veelal eenheid van beleid verondersteld. Deze wordt dan door coördinatie verzekerd.

Zolang men aanneemt dat er een maatschappelijk optimum optimum bestaat, een door gelouterde Rede voort te brengen resultaat van besturing, is eenheid van beleid natuurlijk gegeven tenminste als reëel na te streven organisatiedoel. Machtsverhoudingen binnen de staatsapparaten, instrumenten als (plan)hiërarchieën en beïnvloedings- en temperingstechnieken staan ten dienste van de verzekering van die eenheid. Vooruitgangsgeloof enerzijds en een op monorationaliteit gericht besturingsproces anderzijds blijken zo samen te gaan. Pas geleidelijk, eigenlijk pas in de overgang van rechts- naar verzorgingsstaat komt de gedachte tot gelding, dat de staat een meer dan marginale verhouding heeft tot maatschappelijke verandering en zelf een belangrijk onderdeel van de 'veranderingsmachine' vormt. Dan is ideologisch de weg vrij voor een bestuurlijke strategie die op toekomstbeheersing is gericht. Monorationale toekomstbeheersing is de planningdefinitie die bij dat spoor past. Verticale coördinatie, integratie, centralisatie en integralistische planningvarianten zijn natuurlijke noties die erbij horen.

3.2. Centraliserende tendenties

Met name die centraliserende tendenties zijn opvallend sterk en behoeven enige differentiatie:

1. De consequenties van de verzuiling

De ideologische pluriformiteit, die onze nationale samenleving reeds in de negentiende eeuw kenmerkte, heeft tot het karakteristiek geleid dat men 'verzuiling' noemt. Een der kenmerken van de historische ontwikkeling tot verzuiling is geweest, dat na aanzienlijke verdeeldheid een politieke oplossing voor de verhouding tussen staat en levensbeschouwelijke organisaties werd gevonden, die de volgende kenmerken droeg:

1. een zodanige *institutionele vormgeving*, dat de zuilen-'toppen' op nationaal niveau tot gezamenlijke besluitvorming (overleg, advisering etc.) werden 'gedwongen';
2. *financieringssystemen*, waardoor in veel gevallen de bijdrage uit de open-

bare middelen aan voorzieningen welke door zuilenorganisaties werden verzorgd, is gelijkgesteld aan die zelfde bijdrage aan openbare, door publiekrechtelijke lichamen voortgebrachte, overeenkomstige voorzieningen;

3. garanties voor een zekere *inhoudelijke* vrijheid voor voorzieningen voortbrengende instellingen (vrijheid van 'motieven'), dan wel (tevens) een zekere vrijheid ten aanzien van de *creatie* van voorzieningen.

Zowel het aspect van de institutionele vormgeving als dat van financiële gelijkheid en toegekende vrijheidsgraden zijn indertijd toevertrouwd aan het rijk. Dit was gezien de onderlinge verwevenheid van de aspecten ook begrijpelijk.

2. De instrumentalisering van het beleid ten behoeve van gelijkheid van ontplooiingskansen

In de afgelopen decennia is veel overheidsbeleid geïnstrumentaliseerd en wel in die zin, dat de werking van het waarde-oordeel dat overheidsbeleid dienstbaar zou moeten zijn aan de creatie van gelijkheid van ontplooiingskansen is geïntensiveerd. Voornoemde gelijkheid zal soms worden nagestreefd door het tot stand brengen van voor iedere burger bereikbare voorzieningen, soms ook door de beschikbaarstelling van speciale voorzieningen voor hen die door omstandigheden waarvoor zij niet verantwoordelijk worden gehouden, in een achterstandspositie zijn geraakt.

In beide gevallen zal het nationale niveau bij pogingen tot verwezenlijking van gelijkheid van ontplooiingskansen erop willen toezien, dat het voor dit doel optimaal geachte voorzieningenniveau ook verzekerd is. Met andere woorden, variëteit van voorzieningen, teweeggebracht door lokaal of provinciaal bestuur, wordt ontoelaatbaar geacht, voor zover hierdoor naar het oordeel van nationale besluitvormers verwezenlijking van het zojuist genoemde doel in gevaar zou komen.

Ter voorkoming van misverstand dienen hierbij nog de volgende aantekeningen:

- a. Het vorenstaande impliceert niet, dat een centrale autoriteit die gelijkheid van ontplooiingskansen wil verwezenlijken, ook steeds gelijkheid van voorzieningen of van de beschikbaarheid daarvan voor individuele burgers zal (willen) realiseren. Uitdrukkelijk wees ik reeds op de correctie van achterstandsituaties door specifieke voorzieningen ter beschikking van gedepriiveerden te stellen. De gelijkheidsnorm toe te passen betekent echter wel, dat de centrale autoriteit zal willen verhinderen dat decentrale instanties ongelijkheid van kansen teweegbrengen. Daarom is de aanduiding van het gelijkheidsstreven op zichzelf als centraliserende tendentie wel juist.
- b. Voornoemde aanduiding houdt niet in, dat iedere denkbare uitwerking van een streven naar minder ongelijkheid slechts bij strikte centralisatie mogelijk zou zijn. Indien bijvoorbeeld op grond van dit streven centraal maatregelen zouden worden getroffen, die de positie van uitsluitend de slechtst bedeedden bedoelen te verbeteren — overeenkomstig een der kenmerken van Rawls' leer der verdelende rechtvaardigheid — kan daarnaast op decentraal niveau zeer aanzienlijke variëteit blijven bestaan. Waar te nemen valt echter, dat op grotere gelijkheid gericht beleid niet overwegend die gedaante aanneemt.

3. Verdeling en herverdeling

Er bestaan aanwijzingen dat de nationale overheid in verzorgingsmaatschappijen zich in toenemende mate opwerpt als verdelers en herverdelers van (bronnen van) maatschappelijk welzijn. Dat brengt met zich, dat politieke vraagstukken in toenemende mate worden 'geconstrueerd' als (her-)verdelingsvraagstukken. De oplossing van dergelijke problemen draagt bijna steeds een holistisch karakter, dat wil zeggen dat die oplossingen dienen te voldoen aan eisen als volledigheid, compleetheid, etc. Indien en voor zover beslissingen over onderwerpen die zijn begrepen in dergelijke (her-)verdelingsproblemen, worden overgelaten aan lagere publiekrechtelijke lichamen, is afbreuk gedaan

aan de mogelijkheden voor het rijk om een distributief optimum tot stand te brengen.

Naarmate het distributief aspect van politieke problematiek sterker domineert, zal de nationale overheid minder geneigd zijn de bevoegdheid tot het nemen van dergelijke beslissingen uit handen te geven.

4. Het draagvlak van voorzieningen

De schaalvergroting die met name door technologische ontwikkelingen in tal van maatschappelijke verbanden is opgetreden, komt ook binnen de publieke sector tot uitdrukking. Netwerken van samenhangende voorzieningen kennen een draagvlak dat de schaal van het lokale of zelfs provinciale bestuur te boven gaat. Daardoor wordt besturing op het nationale niveau veelal als 'natuurlijk' ervaren.

5. Schaalvergroting in de private sector

In de private economische sector komen overeenkomstige processen, leidende tot schaalvergroting, voor. Als gevolg daarvan worden organen uit de publieke sector geconfronteerd met grote economische conglomeraten. Voor zover de overheid marktcorrigerend werkzaam wil zijn, zullen voornoemde organen moeten kunnen opereren op een schaal die hen in staat stelt tot doeltreffende uitoefening van invloed. In veel gevallen is dit de nationale schaal.

6. Financiering van de publieke sector

Evenals in een groot aantal andere verzorgingsmaatschappijen is in Nederland de financiering van de publieke sector in hoge mate gecentraliseerd. Dat wil zeggen, dat niet alleen de bekostiging van collectieve goederen in de eigenlijke betekenis van het woord, zoals een defensie-apparaat, plaatsvindt uit de opbrengst van nationale heffingen, maar dat ook de financiering van tal van – mogelijkerwijze te individualiseren – voorzieningen die binnen de publieke sector worden voortgebracht, is onttrokken aan de werking van het marktmechanisme en via algemene heffingen verzekerd.

Dit heeft niet alleen consequenties voor de verhouding tussen publieke en private sector maar blijft ook binnen de publieke sector niet zonder gevolgen. 'Wie betaalt, het beleid bepaalt' lijkt ook voor de onderlinge verhouding van bestuurslagen een bepalend adagium. Tal van overwegingen, waaronder de wenselijkheid om op nationaal niveau een anti-cyclisch budgettair beleid te kunnen voeren, verhinderen een vergroting van de heffingsvrijheid van provincies en gemeenten. Op vele manieren blijkt dat de organen die de financiële koorden in handen houden, ook ten aanzien van de beleidsvoering beslissingsmacht bezitten. Dit blijkt zelfs te gelden, als de formele bevoegdhedenstructuur partiële autonomie van lagere publiekrechtelijke lichamen bedoelt te garanderen.

De zes hiervoor genoemde factoren versterken elkaar in zekere zin nog. Te zamen vormen zij wat men zou kunnen aanduiden als een ijzeren wet van de centralisatie.

De diagnostiek van de huidige situatie in de zojuist opgesomde beschouwingen omtrent de effecten van nationale besturing houdt in het algemeen in, dat centralisatie leidt tot:

1. een te grote afstand tussen bestuur en burger;
2. gebreken in de effectiviteit en efficiency van bestuur als gevolg van
 - te lange informatie-kanalen;
 - onvoldoende aandacht voor lokaal afwijkende omstandigheden;
 - onvoldoende horizontale beleidscoördinatie op nationaal niveau;
3. gebreken in de legitimiteit van bestuur als gevolg van onvoldoende (mede-)zeggenschap van direct bij voorzieningen betrokkenen.

De in de vorige paragraaf beschreven centraliserende tendenties verkeren in structurele spanning met de zojuist kort aangeduide decentralisatiebehoeften. De overdracht van bevoegdheden tot zelfstandige bepaling of medebepaling van beleidsinhouden aan lagere publiekrechtelijke lichamen houdt immers de waarschijnlijkheid in, dat regionale en lokale wilsbestemmingen zullen leiden tot onderling afwijkende vormen en kwantiteiten van voorzieningen. Daarmede zal niet alleen van gemeente tot gemeente of van provincie tot provincie de personele toedeling van mogelijkheden tot direct gebruik van overheidsvoorzieningen gaan uiteenlopen, maar worden ook (als gevolg van het instrumentele karakter van een deel van voornoemde voorzieningen) de ontplooiingsmogelijkheden van burgers op een andere wijze toegedeeld dan naar het oordeel van het nationale bestuur optimaal zou zijn. Zodoende kunnen dus tal van distributieve waarden in gevaar komen.

Het is niet zonder meer vast te stellen of en op welke wijze in de praktijk van het openbaar bestuur centraliserende tendenties dan wel decentralisatiebehoeften de overhand zullen krijgen.

In gelaagd bestuur is het ook mogelijk, dat de hogere bestuurslaag de marges bepaalt waarbinnen de lagere bestuurslagen beleidsvrijheid genieten. Ook is het mogelijk dat het hogere niveau vaststelt welke basisvoorzieningen overal aanwezig dienen te zijn, zodat lagere publiekrechtelijke lichamen slechts met betrekking tot het surplus vrijheid van handelen genieten. Een lastig geval doet zich voor indien naar het oordeel van nationale bestuurders juist ongelijkheid van voorzieningen noodzakelijk zou zijn om voor kansarme groepen tot een zekere gelijkheid van ontplooiingskansen te komen.

Ook dan zal de beleidsvrijheid van lagere publiekrechtelijke lichamen (zeer) beperkt blijven. Naast de door bevoegdhedentoedeling versterkte directe beleidsinvloed bestaan er nog uiteenlopende vormen van indirecte beleidsinvloed. De aanzienlijke mate van centralisatie van belasting heffen brengt met zich, dat provincies en gemeenten hun financiële hulpbronnen voor 95% van het rijk ontvangen. De uitkeringen aan lagere publiekrechtelijke lichamen dragen voor ongeveer de helft niet het karakter van ongebonden overdrachten waarbij de ontvanger volledige bestedingsvrijheid geniet, maar van uitkeringen, aan de besteding waarvan beperkende voorwaarden zijn verbonden.

Bovendien komt indirecte beleidsinvloed voort uit de werking van de zogenaamde beïnvloedings- en temperingstechnieken.

De zojuist gegeven korte schets verduidelijkt ten minste, dat binnen de verzorgingsmaatschappij de spanning tussen het gelijkheidsstreven en decentralisatiebehoeften in menig opzicht een dilemma is. Moge in de overwegingen van betrokkenen thans veelal de decentralisatiebehoefte zwaarder wegen, juist de bestuurspraktijk met zijn verwevenheid van directe en indirecte beleidsinvloed toont zich weerbarstig.

3.3. Ontwikkeling van de 'staatstaak' en bestuurbaarheid

De enorme uitdijning van de publieke sector heeft geleid tot fragmentering, versplintering van beleid, enerzijds door de hierna aangeduide 'uiteenlegging', anderzijds omdat het aantal onderdelen van beleid zeer sterk is toegenomen. Daartegenover staan, zo hebben wij gezien, sterke tendenties tot centralisatie, integratie en coördinatie. De twee categorieën van tendenties zullen zich verder in wisselwerking ontwikkelen.

Die wisselwerking zal, naarmate zij intenser is, tevens complexiteitverhogend werken.

Specifieke aandacht is noodzakelijk voor de aard van wat de publieke sector voortbrengt: beslag op middelen ten behoeve van produktie van collectieve goederen in min of meer strikte zin is, gemeten als percentage van het nationaal inkomen, nauwelijks toegenomen. Een sterke toeneming treft men aan bij de voortbrenging van 'merit goods', ook wel ontplooiingsgoederen te noemen, zoals onderwijs, gezondheidszorg en specifieke welzijnsvoorzieningen. De ratio voor die voortbrenging is een vermenging van overwegingen omtrent

de gewenste verdeling enerzijds en de bestaande discrepantie tussen actuele en latente behoeften van burgers anderzijds. De actuele behoeften blijken dan uit het gedrag van burgers, de latente zouden blijken, naar het oordeel van de beleidsvormers tenminste, indien allerlei vertekeningen in de behoeften-vorming van burgers niet meer zouden optreden.

Met de voortbrenging van merit goods penetreert de overheid in maatschappelijke sectoren die tevoren meestal goeddeels tot de particuliere sector van de samenleving behoorden. Bovendien blijkt het nodig vanuit vigerende waardensystemen ook naast de voortbrenging van goederen en diensten vrijheidsmarges in maatschappelijke betrekkingen tussen burgers en organisaties te regelen. Die waardensystemen kennen veelal de legitimatie van beïnvloeding ten behoeve van gelijkheidsvergroting en ontplooiing als kern. Die penetratie en regulering leveren tal van effectiviteitsproblemen op. Analitici van nu zijn geneigd tamelijk negatief over de effectiviteit te oordelen. Sommigen wijzen erop dat de ontwikkeling van de technologie en die van de produktieverhoudingen een zodanige verdichting van maatschappelijke relaties hebben bewerkstelligd, dat daardoor een complexiteitsexplosie optreedt, waarna gebreken in de besturing aan de dag treden. Anderen schetsen overeenkomstige verschijnselen vooral als gevolg van juist de interactie tussen economische en technologische ontwikkelingen enerzijds en factoren binnen het politieke proces anderzijds³.

Van Gunsteren wijst op de niet-naleving van regels als centraal vraagstuk, en op de reactie van beleidsvoerders die het systematisch falen verdoezelen.

3.4. Complexiteit

Wellicht is de verdichting van maatschappelijke verhoudingen de belangrijkste determinant van complexiteitsverhoging. Er zijn zeker ook andere aan te geven, die vooral van doen hebben met de verhouding tussen de bestuurder, beleidsvoerder, planner enerzijds en het object van besturing, beleid, planning anderzijds:

1. Iedere waarnemer van een sociaal systeem bevindt zich per definitie binnen dat systeem; niet alleen is zodoende de relatie tussen hem en dat systeem principieel anders dan de betrekking tussen een astronoom en zijn sterren, maar het object, het sociale systeem, zal ook niet passief blijven ten opzichte van waarneming, informatie-verzameling, besturing etc. Vanuit bestaande belangen en het voorzien van en vermogen tot (re)acties welke die belangen dienen, zullen delen van het object (re)ageren. Ook de waarnemer, bestuurder etc. heeft belangen die hij wil zien gediend; de reactie vanuit het object kan hem daarom aanleiding geven zijn handelingen te herzien. Zodoende ontstaat in de interactie bestuurder-bestuurde een proces met een politiek karakter. Bovendien kan men de vraag opwerpen of het feit dat waarnemer-bestuurder en waargenomene-bestuurde zich beide binnen dezelfde samenleving bevinden, niet voortdurend verhindert, dat kennis wordt gevormd omtrent sommige der relevante betrekkingen;
2. doordat het object van besturing niet alleen reageert, maar ook leert in verschillende opzichten, ontstaat een tweede complexiteitverhogende factor. Burgers immers percipiëren het besturingsproces zelf en de effecten daarvan (in ieder geval 'construeert' de burger effecten van bestuur), passen waar mogelijk hun gedrag op grond van die waarneming aan, maar ontwikkelen tevens kritiek op het bestuur, dan wel tevens op de besturingsorganisatie. Zo in het algemeen aantoonbaar zou zijn, dat binnen een

³ Zie hiervoor J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, München 1973. R.J. in 't Veld, *Over grenzen van bestuur*, VUGA, 's-Gravenhage 1978. Themanummer *Beleid en Maatschappij*, 'Onbestuurbaarheid van Nederland', februari 1980. H.R. v. Gunsteren, *Planning in de verzorgingsstaat, van chaotisch naar systematisch pelen* in: J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Van Loghum Slaterus, Deventer 1980.

sociaal systeem zich kritiek ontwikkelt, die mede is gericht op veranderingen in het bestuur zelf, zal geen vorm van besturing effectief zijn, omdat het object van besturing de eigen ontwikkelingsprincipes steeds zal wijzigen onder invloed van en in respons op bestuur. In de volgende paragraaf komen de repercussies hiervan op zienswijzen aangaande democratie in dynamisch perspectief aan de orde⁴.

Indirecter zijn de leereffecten die van doen hebben met 'leren te leren', ook wel deuterio-leren genoemd⁵ en met fundamentele waardenveranderingen;

3. complexiteit van sociale systemen is ook eigensoortig, indien en voor zover de interacties tussen verschillende sub-systemen dan wel de betrekkingen tussen maatregelen en hun effecten principieel onvoorspelbaar zijn om andere redenen dan hiervoor reeds aangegeven.

3.5. Regel en Plan

De centrale stelling, in dit onderdeel te verdedigen, luidt, dat planning in de verzorgingsmaatschappij ten dele is ingevoerd om meer complexiteit in de besturing aan te kunnen dan mogelijk zou zijn met de klassieke instrumenten van wetgeving, inhoudende formulering van regels als algemene gedragsvoorschriften.

In het Nederlandse denken over wetgeving door juristen zijn steeds procedurele en inhoudelijke elementen dooreengeweven. De procedurele elementen hebben met name betrekking op de procedure(s) van totstandkoming, de inhoudelijke op de aard van het resultaat van besluitvorming⁶. Het wetsbegrip zelf is volgens dit weefpatroon tot stand gekomen: van overheidsorganen afkomstige aanwijzingen, voorschriften en verboden, die van algemene aard zijn, dat wil zeggen betrekking kunnen hebben op een reeks van gevallen⁷, worden wel wet in materiële zin genoemd, terwijl resultaten van besluitvorming volgens een bepaalde, nauwkeurig omschreven procedure wet in formele zin heten.

Normen betreffende de gewenste verdeling van zeggenschap over verschillende organen binnen het openbaar bestuur alsmede betreffende de kwaliteit van het bestuur, bepalen in hoeverre de vaststelling van algemeen geldende regels volgens bepaalde procedures behoort te geschieden. Scheltema komt zodoende tot criteria betreffende het democratisch gehalte, rechtszekerheid, coördinatie en effectiviteit (1979, p. 67-68).

Zijn natuurwetenschappelijke wetmatigheden van dezelfde structuur als wetten in materiële zin? Van Gunsteren meent van niet: 'Although regularities and rules are related phenomena, they are certainly not identical'⁸. Vervolgens wijst hij op de actieve omgang van burgers met regels: 'The meaning of rules is not given, but is a contingent accomplishment of the actors themselves, generated by the very processes of interaction that the rules are supposed to determine'⁹.

4 R.J. in 't Veld (1978), N. Rade en J. de Smit, in: J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Van Loghum Slaterus, Deventer 1980.

5 G. Bateson, *Steps to an Ecology of Mind*, Londen 1973.

6 Zie bijv. Handelingen 1979 der Nederlandse Juristen Vereniging, deel 1, tweede stuk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1979, in het bijzonder het daarin opgenomen preadvies van M. Scheltema, *Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving?*

7 De hier gebezigde uitdrukking is niet al te nauwkeurig; Duguit formuleert nauwkeuriger: '... que la loi contient une disposition qui ne disparaît pas après son application à un cas prévu et déterminé d'avance, mais qui survit à cette application, et qui s'appliquera, tant qu'elle ne sera pas abrogée, à tous les cas identiques à celui qu'elle prévoit' (Traité de Droit Constitutionnel).

8 H.R. v. Gunsteren, *The quest for control*, Wiley, Londen 1976, blz. 116.

9 Op. cit., blz. 119.

Laten wij, alvorens leer- en aanpassingsprocessen met betrekking tot regels ten tonele te voeren, eerst nog eens nader naar de logische structuur van regels en natuurwetten kijken. De laatste hebben dikwijls de vorm van een functie waarin de afhankelijke variabele zal optreden in een bepaalde gedaante (met een bepaalde omvang, snelheid etc.) indien een aantal onafhankelijke variabelen in een bepaalde nauwkeurig omschreven constellatie aanwezig is. Of de werking van een natuurwet tot een bepaald tevoren voorspelbaar resultaat zal leiden, is afhankelijk van de zuiverheid van die constellatie, van de aanwezigheid van een laboratoriumsituatie. De wet van de zwaartekracht werkt nog wel maar zal op zichzelf niet meer tot een voorspelbaar resultaat leiden indien en voor zover onvoorziene complicaties de 'zuiverheid' van de laboratoriumsituatie verstoren. Luidt de algemene vorm van een natuurwet dus: een of ander G (=gevolg) is een functie van een of meer onafhankelijke variabelen, de algemene gedaante van een juridische regel luidt: indien zich een bepaalde reeks van omstandigheden voordoet, O , is een bepaalde gedragslijn G ge- of verboden, dan wel tussen bepaalde regelgrenzen toegestaan.

De algemene gelding van een regel komt overeenkomstig Duguits criteria hierin tot uitdrukking, dat de regelgever zich richt tot allen die zich in de beschreven reeks van omstandigheden bevinden, zonder onderscheid des persoons, zodat de regel is te omschrijven als:

$$V(x) \rightarrow (O(x) \rightarrow G(x))^{10}$$

Natuurwetten kennen mogelijkerwijze dezelfde algemene gedaante.

De betekenis van \rightarrow is in de rechtsregel echter een geheel andere dan in formele omschrijvingen van logische implicaties of natuurwetenschappelijke wetmatigheden¹¹. Het gedragsvoorschrift is juist in de \rightarrow belichaamd¹². Wat voor een natuurwet vanzelf spreekt, is bij een juridische regel opvallend: de redengeving van de regel is bijna steeds niet in de regel zelf opgenomen, maar ligt daarbuiten; zij kan zijn grondvest op een of andere empirische wetmatigheid in relatie tot een of meer doelen van de regelgever. Doel is bijvoorbeeld het minimaliseren van het aantal verkeersslachtoffers, de empirische wetmatigheid heeft betrekking op afnemende rijvaardigheid bij gebruik van een zeker medicijn, het resulterende gedragsvoorschrift houdt een rijverbod in gedurende een zeker aantal uren na het innemen van het desbetreffende geneesmiddel. Uiteraard is het zojuist gegeven voorbeeld een simplificatie: nagenoeg steeds zal de afleiding van de regel uit doel en empirie minder strak zijn dan in het voorbeeld. De regelgever richt zich zowel tot burgers en particuliere organisaties als tot (semi-)overheidsorganen. Burgers kennen niet alleen verplichtingen maar ook velerlei soorten aanspraken. Beide zijn overwegend voorwaardelijk van karakter. Aanspraken van burgers zijn veelal vertaald in verplichtingen van overheidsorganen. Naast verplichtingen, voortvloeiende uit aanspraken van burgers, kennen overheidsorganen verplichtingen in hun onderling verkeer. Ook aanspraken van overheidsorganen en burgers kunnen rechtstreeks – dus niet via een ge- of verbod – voortvloeien uit juridische vormgeving met het hiervoor beschreven karakter van een algemene regel, welke regels volgens de ter zake geldende opvattingen evenals ge- en verboden dan wel als wet in materiële zin zijn te beschouwen¹³.

Het is zinvol ons ten behoeve van latere schakels in het betoog kort bezig te

¹⁰ $V(x)$ betekent: voor alle x geldt.

¹¹ W.J.M. Kickert, *Organising Decision-making*, North-Holland 1980, hoofdstuk 2.

¹² Men kan dat verschil wegedeneren door $G(x)$ te benoemen als rechtsgevolg dat 'wetmatig' intreedt op het ogenblik dat er sprake is van $O(x)$. Zo'n kenschets ver-sluiert de prescriptie.

¹³ Zie daarover: A. L. Melai, *Het gezag van norm en feit in strafzaken*, S. Gouda Quint, Arnhem 1968, blz. 23; die zich weer op zijn beurt beroept op F.R. Böhrling en J.H.A. Logemann, *Het wetsbegrip in Nederland*, 1966, blz. 22 v.v.

houden met de vraag waarom gedragsvoorschriften in een algemene gedaante zijn gegoten waarvoor geldt: 'V(x)' enz. Zou immers de individualistische grondslag van onze samenleving niet veeleer met zich dienen te brengen dat de unieke aard van de individuele positie tot uitdrukking komt in specifieke gedragsvoorschriften in plaats van algemene? Zonder recht te doen aan de complexiteit van de vraagstelling beperk ik mij tot een drietal opmerkingen:

1. Bij juridische regelgeving is (op meta-niveau) in het geding de verhouding tussen staat en burgers; de algemeenheid van de regel weerspiegelt zowel de restrictieve aard van de staatstaak, als de scheiding der machten: de staat onthoudt zich van inmenging 'vooraf' in het leven der burgers anders dan in de vorm van algemene regels, terwijl het doen van specifieke uitspraken niet de wetgever is gegeven doch is voorbehouden aan de rechterlijke macht¹⁴.
2. Indien en voor zover rechtsregels voortkomen uit werking van de 'Loi de raison' welke wet geacht kan worden algemene gelding te bezitten, vloeit de gelijkheid van burgers 'voor' de wet niet voort uit een zelfstandig waarde-oordeel omtrent gelijkheid, maar uit het feit dat de Rede uiteraard consistente resultaten oplevert¹⁵.

Wie wat minder vertrouwen in de rede heeft, dan wel in de wijze waarop de wetgever la *volonté générale* tot uitdrukking brengt, zal de regelvorm wel degelijk in de eerste plaats als een waarborg voor rechtsgelijkheid beschouwen. Overigens behoeft rechtsgelijkheid niet het doel van de regelgeving te zijn: het algemene gebod om in het verkeer rechts te houden, bedoelt een zekere orde tot stand te brengen waardoor wederzijdse verwachtingen van verkeersdeelnemers een bepaalde mate van zekerheid verkrijgen zodat het verkeer effectiever is af te wikkelen.

3. Hoewel de regel zich als zodanig tot allen richt, is de werkelijke omvang van de kring van betrokkenen bepaald door de term $O(x)$ en deze kan uiteraard strenge restricties in zich bergen. Mogelijk is dat de specificatie, in $O(x)$ opgesloten, spanningen teweegbrengt met het beginsel van rechtsgelijkheid. Terecht merkt Melai na een boeiende vertelling omtrent een arrest van de Hoge Raad, waarin deze spanning een rol vervulde, op: 'Deze beslissing . . . (waarin de Hoge Raad een beroep op de onverbindendheid van een gemeentelijke verordening op grond van het in de Winkelsluitingswet opgenomen beginsel van rechtsgelijkheid afwees, In 't V.) . . . heeft . . . wel explicatieve waarde met het oog op de toenemende geleding van het sociaal-economische leven en de daaruit voortvloeiende oneffenheden uit een oogpunt van rechtsgelijkheid'¹⁶. Later in ons betoog zal de mate waarin een regel de kring van betrokkenen door de term $O(x)$ specificeert opnieuw een rol spelen.

De eerder aangestipte verwevenheid van procedure en inhoud van juridische besluitvorming komt ook regelmatig tot uitdrukking in het debat over behoorlijke wetgeving. Op grond van uiteenlopende staatsrechtelijke opvattingen is telkenmale verdedigd dat wetten in materiële zin, te geven op nationaal niveau, ook steeds zouden moeten zijn gegoten in de vorm van een wet in formele zin, dan wel daarin hun directe grondslag moeten vinden. Sommige opvattingen leiden tot de stelling, dat de gever van wetten in formele zin ook niets anders mag dan algemeen geldende regels uitvaardigen, en soms zelfs tot een verbod aan de wetgever om een concreet geval te 'behandelen'. Hoezeer ook te begrijpen uit historisch verankerde gedachtengangen omtrent de scheiding der machten, het is bij toepassing van criteria die met het democratisch gehalte van de samenleving van doen hebben niet vol te

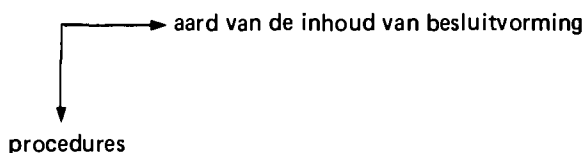
14 A.L. Melai, op. cit., blz. 19-22.

15 Dit is een wat verdergaande uitspraak dan Melai ter zake doet; vgl. op. cit., blz. 20 en 49.

16 A.L. Melai, op. cit., blz. 51.

houden dat de hoogste besluitvormende instantie buiten schot zou blijven of slechts zijdelings betrokken zou worden bij gewichtige concrete beslissingen. Terecht geeft Scheltema dan ook naar mijn mening een ander criterium: 'Voorop zou ik willen stellen dat de belangrijkste overheidsbesluiten in de vorm van een wet in formele zin genomen behoren te worden (voor zover zij niet in de grondwet zijn opgenomen). De basis voor het opleggen van verplichtingen en toekennen van rechten aan burgers, en de basis voor het optreden van het bestuur behoren te worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van wetgeving'¹⁷.

Dat criterium lijkt mij tevens zuiverend voor de discussie in die zin, dat de vraag of het desbetreffende belangrijke overheidsbesluit dan wel een reeks van zulke besluiten al dan niet in de vorm van een regel ware te gieten, van oneigenlijke complicaties is ontdaan en thans nog uitsluitend de instrumentele zijde van besturing betreft. Er ware dan een besturingsmatrix te ontwerpen waarvan de ene zijde een aantal besluitvormingsprocedures bevat, waarbij de wet in formele zin het produkt is van één van die procedures, te weten de nationale wetgevingsprocedure, en de andere zijde de aard van de inhoud der te nemen besluiten, waarvan de algemeen geldende regel er een is, de concrete beslissing een andere etc.



In die matrix wordt slechts één hokje gevuld door die wetten in formele zin, die tevens wet in materiële zin zijn. De staatsrechtelijke doctrine zal aangeven welke hokjes op grond van uiteenlopende overwegingen leeg behoren te blijven, een bestuurlijke doctrine zou dienen aan te geven welke mogelijkheid men zou dienen te benutten, gegeven het aan de orde zijnde vraagstuk.

Zoals eerder kort aangestipt, bestaat een zodanige staatsrechtelijke doctrine ten dele; de desbetreffende besturingsleer ontbreekt nog nagenoeg.

Illustratie van de matrix in onvolledige vorm:

	Algemene regel	Plan	Voorstel	Concrete beslissing
Gemeentelijke verordening				
Provinciale verordening				
Ministerieel besluit				
A.m.v.b.				
Nationale wetgeving				
Grondwettelijke (wijzigings) procedure				

17 M. Scheltema, op. cit., blz. 82; zie hiervoor noot 6.

3.6. Falende regels

Alvorens aannemelijk te maken, waarom besturing door instrumenten in de vorm van algemeen geldende regels in de verzorgingsmaatschappij vaker en ernstiger mislukt dan in vroegere organisatietypes van samenlevingen, geef ik aan wat te verstaan onder het falen van regels.

Indien en voor zover aan de regelgeving een duidelijk omschreven maatschappelijk doel ten grondslag lag, is wellicht na te gaan of het doel ex post blijkt te zijn bereikt. Ook als voornoemde beschrijving ontbreekt, is vaak het feit dat de regel is nageleefd, op zichzelf reeds voldoende voorwaarde voor een gunstig evaluerend oordeel. Zij het dat hier aanzienlijke spanningen kunnen ontstaan wanneer blijkt dat naleving van de desbetreffende regel andere gekoesterde waarden gaat aantasten. Een dergelijk geval waarin niet-naleving van een regel op grote schaal een maatschappelijke situatie oplevert die door een meerderheid van de bevolking wordt verkozen boven de situatie welke bij wel-naleving zou ontstaan, lijkt bijvoorbeeld in de Nederlandse abortus-kwestie aanwezig. Aan deze categorie zal ik verder geen aandacht schenken om twee redenen: naar mijn waarneming betreft het uitzonderingen en bovendien gaat het om overgangsproblematiek aangezien naleving van een nieuwe, betere regel naar het oordeel van een meerderheid een situatie zou opleveren welke verkieselijker ware dan elk van beide eerder omschrevene.

In het algemeen neem ik dus aan dat niet-naleving van een regel op grote schaal is te beschouwen als het falen van de regel. Zulk een massale niet-naleving van regels is in de verzorgingsmaatschappij waarneembaar, het duidelijkst in het verkeer en rond de financiële verhouding tussen overheid en individuele burger, met name ten aanzien van sociale-verzekeringspremies en belastingen. Ten dele zijn deze verschijnselen verklaarbaar bij aanvaarding van een tweetal veronderstellingen: de eerste luidt dat de regel op zichzelf, als moreel gebod, niet steeds een zodanige gebiedende kracht bezit dat naleving zonder meer is te verwachten. En de tweede dat burgers naleving van regels utilitaristisch benaderen. Indien de baat van niet-naleving de kost overtreft, komt niet-naleving in aanmerking. De baat is daarbij het verschil in waardering voor de maatschappelijke situaties, waarin deze burger zich bij wel- en niet-naleving van de regel zal bevinden, terwijl de kost wordt gevormd door het produkt van enerzijds de in het vooruitzicht gestelde sanctie op niet-naleving en anderzijds de kans dat de sanctie de niet-nalever treft. Deze laatste kans hangt samen met de mate van perfectie en intensiteit van de controle op de naleving. Let wel, dat hiermede niets is opgemerkt omtrent het oordeel van burgers omtrent de besteding van belastinggelden: welvaartstheoretische analyses leren juist dat ook indien het nut van de overheidsproduktie door een burger zeer hoog wordt aangeslagen, hij zich desalniettemin wellicht aan belastingbetaling zal pogen te onttrekken aangezien hij van oordeel is dat die overheidsproduktie ook zonder zijn bijdrage wel tot stand zal komen. Er treedt een voorbeeld van het gevangenendilemma op, dat zich telkens kan voordoen als de baat van niet-naleving door burgers wordt geschat in de veronderstelling dat andere burgers hun verplichtingen wel nakomen.

Een bijzondere oorzaak van niet-naleving van een bepaalde rechtsregel doet zich voor wanneer naleving van de ene regel onverenigbaar is met naleving van een andere. Zo is het mogelijk dat de situatie waarin een burger zich bevindt, een aantal kenmerken bevat, O_1 , dat volgens regel 1 gedragsvoorschrift G_1 oplevert en tevens een aantal kenmerken O_2 dat volgens regel 2 gedragsvoorschrift G_2 oplevert, terwijl G_1 en G_2 onverenigbaar zijn. Die onverenigbaarheid kan per se aanwezig zijn of voortvloeien uit de omstandigheden waarin de desbetreffende burger of organisatie zich bevindt. Bij onverenigbaarheid per se is de regelgever te kort geschoten, hij heeft niet overzien dat enerzijds O_1 en O_2 als subcategorieën van kenmerken in een en dezelfde maatschappelijke situatie mogelijk zijn en anderzijds G_1 en G_2 elkaar reeds als zodanig uitsluiten. Bij onverenigbaarheid in een specifieke situatie is het voorstellingsvermogen van de regelgever te kort geschoten: hij heeft zich niet of onvoldoende ge-

realiseerd dat er zich situaties zouden kunnen voordoen met als kenmerken enerzijds O_1 en O_2 en anderzijds een aantal O_3 waardoor simultane naleving van G_1 en G_2 geboden doch onmogelijk werd.

Uiteraard is de uitdrukking 'de regelgever' in meer dan een opzicht misleidend: ten eerste zijn in ons staatsbestel verschillende organen naast elkaar gelegitimeerd tot de uitvaardiging van voorschriften met algemene werking: ten tweede is de nationale wetgever geen monoliet, doch een verzameling van voorbereidende organisaties die elk vanuit hun eigen cultuur een wetsfamilie voortbrengen, formeel gecontroleerd door een en dezelfde besluitvormer. Deze laatste mist echter naar het oordeel van gezaghebbende auteurs — recentelijk Van Maarseveen en Scheltema¹⁸ — de mogelijkheid om coördinatie adequaat te verzekeren, terwijl ook belangrijke adviserende instanties te kort blijken te schieten.

De kans op het optreden van onverenigbaarheid in de naleving van regels neemt ceteris paribus toe met een vergroting van het totale aantal geldende rechtsregels. Die ceteris paribus-clausule is echter nauwelijks actueel, voor zover valt aan te nemen, dat de omschrijving van $O(x)$ vaak afhankelijk zal zijn van wat 'in de buurt' aan regels bestaat. Naarmate die laatste groep omvangrijker is zal een scherper omlijnde specificatie waarschijnlijk zijn. Met die verdergaande specificatie zal echter aan het algemeen karakter van de regel afbreuk worden gedaan.

Niet-naleving van regels boven een bepaalde minimum-grens — behoudens de eerder uitgesloten uitzonderingscategorie — verhindert dat het (met de regelgeving) beoogde doel wordt bereikt, en leidt zodoende tot het falen van de regel.

Reeds in de aanvang van de onderhavige paragraaf gaf ik aan, dat ook bij naleving van de regel er sprake van falen kan zijn, namelijk voor zover tevoren geëxpliciteerde doelen blijken ex post niet te zijn bereikt. Aan te tonen is nu, dat de typische ontwikkeling van de verzorgingsmaatschappij de effectiviteit van regels verminderd heeft.

Die typische ontwikkeling leidt tot meer besturing dan tevoren, grotendeels indirect van aard, bij hantering van een intensief gelijkheidsideaal. Dientengevolge moeten besturingsdoelen worden bepaald in termen van (kansen op) ontplooiing van individuele burgers en de (on)gelijkheid daarin. De produktieomweg, hiertoe te volgen van beleidsmaatregel tot en met de doelverwezenlijking, is zeer lang en kent slechts partiële en onvolmaakte indicatoren van succes. Bovendien zal er in het algemeen geen sprake zijn van monocausale relaties tussen beleid en uiteindelijk effect. Tal van interfererende variabelen treden op, zodat in statistisch te bewerken reeksen van casusposities slechts meer en minder hoge (cor)relaties zullen zijn te constateren.

Omtrent effecten van regels bestaat vaak niet alleen grote onzekerheid aangaande de kans van realisatie in de sfeer van kruis of munt maar ook over de wetmatigheden welke in het algemeen de betrekkingen tussen een aantal simultaan werkende regels en een aantal effecten beheersen. Kennis is in onvoldoende mate aanwezig, zodat intuïtieve oordelen de boventoon voeren. Het beleid is instrumenteel geworden in de betekenis dat reeksen van maatregelen, dan wel voorzieningen, in een onderlinge samenhang nodig zijn ter verwezenlijking van ver verwijderde doelen langs ten dele onbekende wegen. Daarbij is het tevens noodzakelijk te verhinderen dat interfererende variabelen werkzaam worden. Zulks vergt een vergaande mate van specificatie van $O(x)$ en bovendien een op elkaar afgestemd tamelijk groot aantal simultaan na te leven gedragsvoorschriften.

De uit het verdelingsaspect voortvloeiende holistische aard van de problematiek noodzaakt voorts tot een zorgvuldige onderlinge afstemming van datgene wat door regels in uiteenlopende situaties aan verwante dan wel onderling

18 H.Th.J.F. v. Maarseveen, *Een appel inzake de wetgevingsproblematiek*, Nederlands Juristenblad 1978, blz. 1-3. M. Scheltema, op. cit., blz. 122 v.v.; zie hiervoor noot 6.

concurrerende verplichtingen en aanspraken wordt opgeroepen. Wederom blijkt dat nauw omschreven specificaties noodzakelijk zijn.

Des te verder de specificatie gaat, des te meer verliest de regel zijn algemene karakter en nadert hij tot de concrete beslissing.

Des te verder verwijderd het moment van verwezenlijking van doelstellingen van beleid, des te meer achtereenvolgende maatregelen zijn gewenst om de gevolgen van de optredende onzekerheid doeltreffend te bestrijden. Dat wil zeggen, dat een of andere wenselijke ingreep dan wel reeks van gebeurtenissen zich conditioneel verhoudt tot de effecten van een eerdere regel. Heeft de eerdere regel R_1 twee mogelijke effecten, dan zijn ten minste twee 'vervolg'-regels nodig voor zover het te bereiken doel verder is verwijderd dan de effecten van R_1 . Het is plausibel dat gegeven de overige omstandigheden, zoals zojuist geschetst, reeds bij tamelijk geïsoleerde beleidsprocessen een mate van complexiteit kan ontstaan waarin een wirwar van regels geen enkele effectiviteit meer bezit. Eerder is aangegeven, dat in de verzorgingsmaatschappij veel voorzieningen waaromtrent in politieke organen beslissingen werden genomen, uiteindelijk worden voortgebracht vanuit particuliere organisaties. Bovendien is het openbaar bestuur zelf gelaagd; territoriale en functionele decentralisatie noodzakelijk tot omvangrijke beïnvloedings- en communicatienetwerken tussen publiek-rechtelijke organen.

De besturing vindt dus veelal in tweeërlei opzicht indirect plaats; coördinatie van afzonderlijke beslissingen is niet verzekerd doch behoeft voortdurende inspanningen; de besturingsdoelen zijn ver verwijderd en hun verwezenlijking is onzeker; het per se holistische karakter van de oplossing van verdelingsvraagstukken leidt tot vergaande specificatie en detaillering van situaties waarin aanspraken of verplichtingen ontstaan dan wel verdwijnen: allemaal factoren waardoor afzonderlijke regels hun algemene karakter en/of hun effectiviteit verliezen.

De besturingsintensiteit – ontegenzeggelijk voortdurend toenemend – tast de werking van regels aan, doordat strijdigheden zich steeds frequenter voordoen. Besturing door regels faalt daarom in toenemende mate. Op grond van die constatering kan men op zoek gaan naar alternatieven: men kan die zoeken in de structurering van de publieke sector, bijvoorbeeld in de reductie van het belang van de zeer overwegende positie van de nationale besturingsinstanties door decentralisatie van bevoegdheden zodat zelfregulering de plaats van extrinsieke besturing goeddeels kan innemen. Dan immers zijn regels van overheid tot overheid niet langer nodig. Bovendien kan de decentrale regelgever, die zich tot de burger richt, een meer adequate omschrijving van $O(x)$ kiezen dan de centrale. Men hoeft echter niet uitsluitend wijzigingen in de structuur van het staatsbestuur als mogelijkerwijze succesvolle veranderingen te beschouwen. Ook instrumentele vernieuwing verdient aandacht en heeft die ook gekregen. Eén van de wel in de praktijk gegeven antwoorden op het falen van regels is de formulering van voorstellen tot planning, in het bijzonder in de vorm van planhiërarchieën.

Wat te verstaan onder een plan?

Iets betreffende de toekomst, dat meer is dan een voornemen, stilliger dan een verwachting, verplichtender dan een prognose. De inhoud van een plan wordt veelal gevormd door een samenstel van activiteiten, bewust tot stand gebrachte gebeurtenissen, in onderlinge samenwerking, gericht op het bereiken van een gewenst resultaat:

'Ik maak een plan om . . . '.

Plannen zijn resultaten van besluitvorming, waarvan de elementen verbonden zijn, gericht op het bereiken van (een deel van) de gewenste toekomst.

Degene die het plan uitvoert behoeft niet dezelfde te zijn als de maker ervan; de uitvoerders kunnen zelfs zeer veel verschillende personen of instanties zijn.

Wellicht is het verhelderend om het plan te beschouwen als een hekwerk waardoor een onderlinge samenhang tussen tal van uiteenlopende activiteiten is tot stand te brengen. Veelal bevat het plan ook de opsomming van hulpbronnen die noodzakelijk zijn ter verwerkelijking van de in het plan opgenomen activi-

teiten. De Rede van de plannenmaker bepaalde de ordening van de elementen in het plan.

In gelaagd bestuur kan niet het enkelvoudige plan onderwerp van beschouwing zijn, doch het plan of plannen in relatie tot het totaal van beïnvloedingsrelaties tussen verschillende bestuurslagen.

De vormgeving van planning in Nederlandse (voor)ontwerpen van wet is zeer divers.

Een van de oudste min of meer sluitende planningsystemen in de Nederlandse wetgeving is aan te treffen in de wet op het wetenschappelijk onderwijs van 1960, waarin naast een globale schets van de financiële verhouding tussen rijk en universiteiten en hogescholen, tevens voorschriften werden verstrekt aan de instellingen van wetenschappelijk onderwijs tot vervaardiging van ontwikkelingsplannen en financiële schema's. Het ontwikkelingsplan dient iedere vier jaar te worden vervaardigd en de kwalitatieve en kwantitatieve elementen van toekomstige ontwikkelingen, zoals door het bestuur van de universiteit gewenst, te bevatten voor een nader vast te stellen periode. Jaarlijks zou dat zelfde bestuur een financieel schema dienen te presenteren waarin de noodzakelijk geachte middelenhoeveelheid zou zijn gespecificeerd voor een middellange termijn.

De minister van Onderwijs is niet geroepen tot goedkeuring van plannen of schema's, doch heeft in de zestiger jaren op de periodieke ontwikkelingsplannen gereageerd met een evaluerende nota, gericht aan het parlement. Voorts is die zelfde minister ex lege verplicht jaarlijks aan het parlement een Algemeen Financieel Schema over te leggen waarin, op basis van overleg met zijn ambtgenoot van Financiën, een beeld wordt gepresenteerd van de financiële mogelijkheden voor de komende jaren, toegedeeld aan de verschillende instellingen.

Dit schema vestigt geen directe aanspraken van individuele instellingen, die ontstaan pas door vaststelling in de rijksbegroting van de jaarlijkse rijksbijdragen. De werking van dit wettelijk planningsstelsel heeft in de afgelopen twintig jaar sterk gevarieerd. In de zestiger jaren functioneerde het stelsel voornamelijk als informatiesysteem, terwijl het na een onderbreking in de eerste helft van de zeventiger jaren thans vooral een uitbreiding van het allocatiesysteem behelst.

Het zojuist geschetste planningsstelsel is niet het oudste in de Nederlandse wetgeving maar wel typerend voor wat in de zeventiger jaren, met name sinds 1972, in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg en welzijnsbeleid in engere zin aan voorstellen tot planning te berde is gebracht:

1. de verplichting tot vervaardiging van plannen en/of andere documenten, waarin (voornemens tot) toekomstige activiteiten in onderlinge samenhang zijn neergelegd, berust bij de lagere, meer decentrale bestuurslaag;
2. het recht tot vaststelling van richtlijnen waarin nadere voorschriften betreffende vorm en/of inhoud van de te vervaardigen plannen zijn neergelegd, berust bij de centrale bestuursinstantie;
3. de 'hogere' bestuurslaag wordt nagenoeg nimmer zelf tot planning gedwongen doch in een reactieve relatie tot de plannen van de 'lagere' bestuurslaag gebracht. Zo kent een aantal ontwerpen aan de hogere instantie het recht tot goedkeuring toe.

De 'discretion' aan de zijde van de meer centrale bestuursinstantie levert de mogelijkheid op om, gegeven de uit plannen voortvloeiende informatie, de coördinatie tussen de beleidsvoornemens van een aantal lagere openbare lichamen te verzorgen.

Het totaal van impulsen binnen een gelaagd planningstelsel is al snel omvangrijk; steeds is zorgvuldige studie nodig van de overige bestuurlijke relaties tussen de betrokken openbare lichamen naast de specifieke betrekkingen binnen het planningstelsel. In het bijzonder de financiële verhouding tussen verschillende organen is daarbij van belang, aangezien de mogelijkheden tot beïnvloeding tevens voor een belangrijk gedeelte daardoor worden bepaald.

Bij oppervlakkige beschouwing lijkt het alsof de bevoegdheid tot vaststelling van plannen, ook als deze de goedkeuring van een ander bestuursorgaan behoeven, een buitengewoon grote mate van 'eigen-meesterschap' teweegbrengt; Zojuist suggereerde ik echter reeds, dat de vaststelling van richtlijnen voor de vervaardiging van plannen door een hogere bestuursinstantie, in het bijzonder indien die laatste bevoegdheid niet strikt tot procedurele aspecten is gereduceerd, een belangrijke beperking van de beslissingsvrijheid van de plannenmakers kan opleveren¹⁹.

Daarnaast echter is het vooral de dynamiek van planning en financiering in hun onderlinge volgtijdelijke interactie, die bepaalt welke uitkomsten een totaal van bestuurlijke relaties inclusief planning zal opleveren.

Elders is daaraan uitvoerig aandacht geschonken²⁰. Daarom hier slechts een beknopte weergave: te onderscheiden is een centrale bestuursinstantie C, die een bepaald bedrag zal toedelen aan een tweetal decentrale eenheden, D₁ en D₂, nadat de laatste ieder een plan hebben vervaardigd. Laat ons verder veronderstellen dat vervaardiging van plannen en financiering periodiek plaatsvinden en dat D₁ en D₂ gehouden zijn het ingediende plan naar de letter uit te voeren indien en voor zover het is gefinancierd. Bij bestaande schaarste aan financieringsmiddelen en uiteenlopende opvattingen tussen de drie betrokken organen omtrent de optimale samenstelling van de desbetreffende voorzieningen doet zich voor D₁ en D₂ elk de vraag voor hoe zij hun plan dienen in te kleden: òf overeenkomstig de vermoede preferenties van C met gunstiger vooruitzichten op financiering dan anders, doch met een sub-optimale samenstelling van het voorzieningenpakket als zekerheid (dus een lagere waardering per verworven gulden), òf overeenkomstig de eigen voorkeur met slechtere financieringsvooruitzichten doch met optimale samenstelling van het voorzieningenpakket.

Een rationele gedraglijn van D₁ en D₂ ieder leidt tot paradoxale resultaten indien de waarderingsmatrix van D₁ en D₂ voor het resultaat van toewijzing van financiële middelen op eerder ingediende plannen er als volgt uitziet:

gedragalternatieven van D₁

		plan volgens eigen voorkeur	plan volgens voorkeur van C
Gedragalternatieven van D ₂	plan volgens eigen voorkeur	b,b	d,a
	plan volgens voorkeur van C	a,d	c,c

en als $a > b > c > d$

De waardering van D₁ voor elk van de vier mogelijkheden staat rechts in het hokje, die van D₂ links.

De rationele D₁ zal nu (evenals mutatis mutandis D₂), ingeval D₂ een plan indient volgens eigen voorkeur, een plan indienen volgens voorkeur C omdat

19 R.J. in 't Veld, *Strategische beleidsvorming in het onderwijs*, opgenomen in: De praktijk van de strategische beleidsvorming. Intermediair, 1979. R.J. in 't Veld, *Nationale planning wetenschappelijk onderwijs*, Universiteit en Hogeschool, jaargang 24, nr. 5, 1978, blz. 301-309. R.J. in 't Veld, *Some Remarks on Planning in Practice*, Werkstukken van de vakgroep Bestuurskunde 1978, nr. 1. R.J. in 't Veld, *Staat en Universiteit*, Bestuurswetenschappen 1979, blz. 225-238.

20 Zie het eindrapport van de werkgroep Complementair Bestuur in het bijzonder het hoofdstuk over 'complementair bestuur en planning'. Zie ook de publikatie: *Some Remarks on Planning in Practice*, Werkstukken van de vakgroep Bestuurskunde 1978, nr. 1.

$a > b$ en in geval D_2 een plan indient volgens voorkeur van C, eveneens een plan volgens voorkeur van C indienen omdat $c > d$. Indiening van een plan volgens voorkeur C is dus zowel voor D_1 als voor D_2 rationeel doch het gezamenlijk resultaat (c,c,) is absoluut inferieur aan het resultaat van beider tegenovergestelde gedraglijn (b,b). Dit is een voorbeeld van het klassieke gevangenendilemma²¹.

Wat houdt nu de aanwezigheid van dit dilemma in? Dat er een fundamentele vervreemding in het communicatienetwerk optreedt: hoewel immers formeel alle bevoegdheden tot inhoudelijke beleidsbepaling berusten bij D en D, zullen zij plannen indienen overeenkomstig de vermoede voorkeuren van C, ongeacht de vraag of C daarop aanstuurt of niet. Zelfs indien C zou wensen dat D_1 en D_2 de eigen voorkeuren volgen, zou geen wijziging in de situatie optreden.

Betreft het hier nu een extreme of onwaarschijnlijke positie? Dat zou het geval zijn indien:

òf de onderlinge rangorde van waarderingen voor de alternatieve uitkomsten gemakkelijk een andere zou kunnen zijn

òf is aan te nemen dat D_1 en D_2 te zamen licht tot coöperatieve strategieën zullen komen ten einde van rechtsonder naar linksboven in het schema te komen

òf door iteratie van de ontwikkeling, bijvoorbeeld voortrollende planning, de situatie zal veranderen.

Om met de laatste mogelijkheid te beginnen: door iteratie ontstaat het zgn. prisoner's dilemma super game, dat onderwerp van analyse door Taylor was²². Deze vond weliswaar bepaalde evenwichtsposities doch zijn algemene gevolgtrekking was: 'It plainly cannot be concluded from these results that the dilemma in the Prisoner's Dilemma game is 'resolved' upon the introduction of time . . .'²³.

Omtrent de waarschijnlijkheid van coöperatieve strategieën zijn niet zonder meer uitspraken te doen, aangezien die met name wordt bepaald door het wederzijds vertrouwen van de verschillende D's en niet door objectiveerbare factoren als de hoeveelheid uitgewisselde informatie.

Aangaande de representativiteit van de eerder aangeduide rangorde van waardering is evenmin in het algemeen veel zinnigs op te merken; slechts zij vermeld dat weliswaar bij een andere rangorde de dilemmapositie verdwijnt maar dat alleen daarom die andere positie nog niet als 'beter' is te bestempelen. Wat bijvoorbeeld te denken van een positie die er als volgt zou uitzien (in de eerder bedoelde matrix, waarbij wederom $a > b > c$).

Thans is de stimulus om de eigen voorkeuren te verbergen nog sterker dan in het eerder beschreven geval. Mijn gevolgtrekking is, dat het optreden van het dilemma niet onwaarschijnlijk is. Wat is nu de implicatie daarvan?

c,c	c,a
a,c	b,b

Het is niet aan twijfel onderhevig, dat planningsystemen over meer bestuurslagen veel beter dan besturingssystemen die uitsluitend uit algemene regels bestaan, in staat zijn onderling samenhangende reeksen van voorzieningen te coördineren met behoud van noodzakelijke variatie. Planhiërarchieën, waarvan zojuist enige zeer eenvoudige voorbeelden werden geschetst, zijn in talloze voorstellen betreffende wetgeving in Nederland neergelegd. Veelal kennen die

21 In de Nederlandse literatuur bijv. uitvoerig beschreven in J. van den Doel, *Demokratie en welvaartstheorie*, 2e druk, Samson, Alphen aan de Rijn 1978, blz. 73-77.

22 M. Taylor, *Anarchy and Coöperation*, Wiley, Londen 1976.

23 M. Taylor, op. cit., blz. 92.

voorstellen nog aanzienlijk ingewikkelder gedaanten dan hier werden aangestipt. Binnen planningsystemen treft men veelal wederom regels aan — bijvoorbeeld als eerder vermelde richtlijnen —, maar de essentiële meerwaarde van plannen en planhiërarchieën is gelegen in de mogelijkheden tot afstemming, gelijk- en volgtijdelijk, de mogelijke variatie zonder dat iedere centrale sturing afwezig is. Zou men dus op zichzelf geneigd zijn te concluderen dat planning een passender antwoord dan besturing door regels is op de sturingsbehoeften in de verzorgingsmaatschappij, het mogelijke optreden van het gevangenendilemma houdt in dat fundamentele vervreemding bij planning niet is uitgesloten: vervreemding die verhindert dat op zichzelf binnen de systematiek aanwezige mogelijkheden kunnen worden benut, die tevens afbreuk doet aan de bij toedeling van bevoegdheden, waaronder die tot vaststelling van een plan, bedoelde mogelijkheden tot variatie.

Wat in dit hoofdstuk omtrent planning ter sprake kwam, is slechts een uiterst gering gedeelte van wat een enigszins volledig betoog omtrent het verschijnsel planning in de verzorgingsmaatschappij zou moeten inhouden. Niet alleen bleef een beschrijving van de vele uiteenlopende vormgevingen van gelaagde planning achterwege, ook heb ik nagelaten te 'bewijzen' dat afzonderlijke voorstellen zijn geformuleerd om de gebreken van regelgeving te ondervangen. Uitvoerige studies zouden noodzakelijk zijn om goed waar te nemen welke diepgang van analyse achter de in veel toelichtingen bij planningwetgeving gebruikte, verhullende, terminologie is te vermoeden. Wel is gepoogd enigszins aannemelijk te maken, dat planningsystemen meer complexiteit aankunnen dan regels alleen, maar dat planninghiërarchieën eveneens fundamentele bezwaren oproepen, met name geïllustreerd in het optreden van het gevangenendilemma.

4. DEMOCRATIE IN DYNAMISCH PERSPECTIEF

Niet alleen rationalisme, ook humanisme is een belangrijke inspiratiebron voor de vormgeving van het openbaar bestuur in ons type samenlevingen geweest. Dat burgers in staat dienen te worden gesteld niet alleen goederen en diensten via ruilverkeer voor zich te verwerven, maar ook vorm te geven aan hun maatschappelijke omgeving, lijkt thans vanzelfsprekend, maar was dat niet altijd. Dat de politieke instituties van de parlementaire democratie niet alleen de voortbrenging van collectieve goederen in engere zin behoren te verzorgen en de marginale gebreken van het marktmechanisme dienen te corrigeren en ten slotte een aantal individuele vrijheden te garanderen, maar ook intensief de totale verdeling kunnen beïnvloeden en de markt grotendeels vervangen, is een nog betrekkelijk recente 'ontwikkeling'.

De traditionele welvaartstheoretische opvatting veronderstelt diversiteit van opvattingen van burgers omtrent produktie, consumptie en verdeling, doch unanimiteit waar het gaat om aan politieke besluitvorming (organen) te stellen eisen.

De 'sociale welfare function', bij Arrow een besluitvormingsregel¹, bij andere welvaartstheoretici een soort beleidsreceptuur, berust zo op consensus. In systeemtermen, men veronderstelt overeenstemming omtrent de besturingscriteria voor een te besturen systeem, dan wel omtrent de meta-besturingscriteria. Bij het niet langer gelden van de veronderstelling van consensus treedt een 'Droste-verpleegster-effect' op, een soort 'infinite regress'. Een uiteindelijke grondslag voor de vormgeving van besluitvorming ontbreekt dan. Men behoeft de soms enigszins gekunsteld aandoende gedachtengangen van de welvaartstheoretici niet te delen om een relativerende kijk op de grondslag van democratie te ontwikkelen. Terecht kan men hen immers aanwrijven dat het comparatief-statische karakter van hun beschouwingen en de onveranderlijke aanvaarding van individuele oordelen als onafhankelijke variabele de relevantie van hun beschouwingen heeft verminderd².

Voor een democratie in werking is juist zeer wezenlijk dat individuele preferenties en waarden die voor vormgeving en uitkomsten van het politieke proces van het grootste belang waren, geleidelijk wijziging ondergaan in de vorm van leerervaringen en systeemkritiek.

De vraag is of, hoe snel en in welke mate normatieve en andere veranderingen van waarderingschalen zich kunnen doorzetten in structurering en werking van bestuur. In voorafgaande fasen immers kunnen structuren zo gesteld zijn en processen zo verstarde, dat het voornoemde doorzetten moeilijk of niet kan plaatsvinden. Zonder twijfel zal in een aantal varianten van planningspraktijk een dergelijk stollingsverschijnsel optreden. Zodoende zouden tenslotte alleen ernstige maatschappelijke crises nog doorbraken kunnen bewerkstelligen.

De interacties tussen ontwikkelingen in het economisch bestel (produktiekrachten en -verhoudingen), beleid, begrepen als de activiteit van de overheid, en waarden en voorkeuren van burgers zijn ook buitengewoon ingewikkeld. Habermas³ hield er een tamelijk eenvoudige redenering op na aangaande de

1 K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York 1973.

2 Zie hierover uitvoerig: R.J. in 't Veld, *Over grenzen van bestuur*, VUGA, 's-Gravenhage 1978.

3 J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, München 1973.

wijze waarop de overheid zelf zou reageren op effectiviteits- en legitimiteitsgebreken in het eigen optreden, namelijk door pogingen tot ideologieplanning. Daaronder is te verstaan bewuste beïnvloeding van waarden van burgers op zodanige wijze dat legitimiteitscrises t.a.v. de overheid daardoor zouden zijn bezworen. Welke concrete gedaanten een dergelijke vorm van beïnvloeding zou kunnen aannemen laat de genoemde auteur goeddeels in het midden. Het valt echter aan te nemen, dat beleid dat van doen heeft met informatieoverdracht en kennisvorming, hierin een wezenlijke rol zou vervullen. Onderwijs- en wetenschapsbeleid lijken hier centraal te staan. Niet alleen beleid is in het geding. Er bestaat in het maatschappelijke middenveld een ingewikkeld samenstel van instituties, dat bijdraagt tot de totstandkoming van de 'politieke agenda'. Hieronder verstaat men onder meer (een rangorde van) die vraagstukken die binnen het politieke systeem worden opgepakt. Tot genoemde instituties behoren massamedia en politieke partijen maar ook mogelijkerwijze instellingen die zich met sociaal-maatschappelijk onderzoek bezighouden.

Dynamiek in de verhouding tussen beleid en voorkeuren en waarden van burgers heeft dus ten minste steeds een *dubbel* karakter: voorkeuren van burgers vormen inputs voor de werking van het politiek bestel, dat outputs voortbrengt. Deze laatste leiden tot leerervaringen van burgers, zodat ze hun wensen op een andere wijze gaan formuleren en uiten. Bovendien echter ontwikkelen die burgers systeemkritiek, een verandering van waarden die mogelijkerwijze tot uitdrukking komt in aanspraken op een te wijzigen structuur en functionering van de publieke sector.

Met de erkenning van de optie dat voornoemde wijziging van waarden in het algemeen juist niet gedetermineerd is door wetmatigheden, ontstaat een 'onbepaaldheid', welke is te beschouwen als de kern van een bepaalde zienswijze op democratie in dynamisch perspectief.

5. SPANNINGEN

Binnen de verzorgingsmaatschappij zijn intense spanningen tussen planning en democratie, planning in de hierboven toegelichte klassieke zin en democratie in het zojuist kort aangeduide dynamische perspectief, onontkoombaar.

Die spanningen komen thans ook tot uitdrukking:

- onvoldoende effectiviteit van besturing en lacunes in de legitimatie van de besturingscentra lijken elkaar slechts te versterken;
- hoewel niet valt te ontkennen dat het niveau van behoeftenbevrediging, gemeten in termen van goederen en diensten, zeer sterk is gestegen, dat de verdeling minder ongelijk is, dat de werking van de politieke instituties in gevoeligheid toeneemt, lijken de zorgen van de burgers niet minder ernstig, lijkt hun geluk niet groter;
- de sterke daling van de economische groei in het zeer recente verleden, lijkt bloot te leggen dat veel besturings-methodes en -instrumenten 'ver-groeid zijn met groei' en in afwezigheid daarvan nauwelijks functioneren¹.

Ondanks explosies in onze wetenschappelijke kennis neemt het vermogen tot toekomstbeheersing in maatschappelijke problematiek nauwelijks toe.

Het openbaar bestuur raakt overwoekerd door inspanningen tot planning; in sectoren waarin planning al langer gebruikelijk was, is de reactie op mislukkingen inderdaad stereotiep: méér planning!

Dat zo weinig resultaten van kritische reflectie op planning-mislukkingen zichtbaar worden in de vorm van maatregelen, duidt mogelijkerwijze op het volgende: het expliciete streven naar coördinatie en integratie, dat eigen is aan de integralistische planning, verschaft het planningproces een imperialistisch karakter. Geleidelijk verdringt het andere beïnvloedingssystemen die werkzaam waren, en monopoliseert het zodoende de grondslagen voor besluitvorming.

Een door sommigen als science-fiction verworpen gedachte is dat mogelijk ten slotte planningprocessen erin zullen slagen zichzelf te immuniseren voor systeemkritiek zodat zonder sociale catastrofes geen werkelijke ontwikkelingen meer mogelijk zijn.

Paradoxaal in dit al is, dat de ultieme ratio van besturing, democratie en planning gelegen is in de totstandkoming van een samenleving waarin individuele ontplooiing maximaal is verzekerd.

Zoveel beheersingssystemen, zoveel uitgesloten gedragalternatieven kunnen steeds moeilijker de fictie van het uiteindelijke doel overeind houden

De honorering, onder meer door planning veilig te stellen, van moderne sociale grondrechten — meestentijds geformuleerd als middelen tot, tussen-doelen op weg naar individuele ontplooiing — is een soort 'Ersatz-recept' voor werkelijke vormgeving van de samenleving geworden, althans binnen de verzorgingsmaatschappij.

Daardoor hopen de spanningen zich slechts op. Met name ten tijde van economische stagnatie lijkt de stelling van beheersingssystemen hachelijk in het licht van ook overigens teleurgestelde verwachtingen.

Zoals wij eerder aanstipten, is de reactie van de klassieke planning op teleurstelling stereotiep: die reactie zal zijn gericht op uitbreiding van planning, meeromvattendheid, uitdijning, meer coördinatie en integratie, etc. Planning

¹ R.J. in 't Veld, *Spanningsvelden rondom de bestuurder*, Werkstukken van de vakgroep Bestuurskunde, jaargang 3, nr. 1.

te definiëren als 'op toenemende samenhang gerichte beleidsvorming' geeft dan ook vooral de kern van een empirische notie van planning aan, dat wat men ziet.

Toekomstbeheersing door planning en democratie in dynamisch perspectief zijn voorbij een zeker punt onderling tegenstrijdig. Erkenning van het open, 'onbepaalde' karakter van ontplooiing zou dienen in te houden, dat de planner op een aantal punten bewust terugtreedt.

Zulks zou tevens met zich brengen, dat beleidsvorming in het algemeen mede is gericht op behoud van beweeglijkheid, op het terugdringen van te onomkeerbare processen. Para-planning noemde ik dat elders².

Varianten van planning, die zijn ontwikkeld in reactie op de klassieke, lijken vaak naïef, vooral in de betekenis dat zij er min of meer van uitgaan dat beheersingssystemen afwezig zijn, zodat belangeloze communicatie en consensusvinding mogelijk zouden zijn, in een zinvolle 'Diskurs'.

Rationalisme, vooral met betrekking tot het uitgangspunt dat men kennis kan verzamelen over (en gebruiken binnen) sociale systemen op accumulatieve wijze en dat daarom sociale *weten*-schappen kunnen bestaan, en

vooruitgangsgeloof, in de betekenis dat min of meer objectiveerbare vooruitgang mogelijk zou zijn op maatschappelijk terrein, tot uitdrukking komende in de structuur van maatschappelijke waarden en de aard van politiek streven,

lijken sterk verwant met, zo niet de wortels van klassieke planning.

Zo het beheersingsstreven door planning als zodanig een zekere perfectie zou bereiken, zou een dynamisch democratisch perspectief daardoor zijn vernietigd. Dit planningstreven zou daarmee totalitair zijn geworden, in de betekenis dat beleidsvorming en resultaten van beleid een zo groot absorptievermogen ten opzichte van individuele burgers ontwikkelen, dat systeemkritiek niet meer zou kunnen doordringen.

² R.J. in 't Veld, *Planning in de publieke sector*, K.U. Nijmegen 1978, blz. 120.

6. CONCLUSIES

De voorafgaande paragrafen bevatten geen planningtheorie (noch in de betekenis van aanwijzingen hoe te plannen, noch in de vorm van aan het object van planning verbonden technische voorschriften. Dat wil zeggen, dat het voorafgaande geen afgeronde beschouwing omtrent meta-planning of substantiële planningtheorie¹ bevat.

Waarom niet? Omdat de gemaakte opmerkingen te globaal van aard waren, de gesuggereerde functionele en causale relaties te weinig verfijnd waren geformuleerd. Juist die verfijning zou noodzakelijk zijn om een aanvaardbare, prescriptieve theorie te ontwikkelen.

Immers, in het voorafgaande betoog is wel gedemonstreerd dat binnen de verzorgingsmaatschappij tal van *hachelijke* posities bestaan, met name in het spanningsveld beheersing ter wille van gelijkheid enerzijds en individuele ont-plooiing anderzijds. Voor theorievorming houdt zulks in, dat omvattende analyse van de specifieke relaties tussen omgeving, subject en object van planning enerzijds en de planningmethode anderzijds nodig zijn.

Planningmethodes, die niet variëren, miskennen voornoemde hachelijkheid, en lopen het gevaar een vermindering aan variëteit van het object van planning te bewerkstelligen. Op monorationaliteit van een samenleving georiënteerde planningprocedures ontkennen de specifieke complexiteit van op democratische waarden gebaseerde sociale systemen. Daarmede worden sociale spanningen opgeroepen in plaats van ze 'op te lossen'.

In het voorafgaande heb ik niet uitsluitend getracht te adstrueren dat er bij hantering van klassieke planningopvattingen aanzienlijke spanningen bestaan tussen planning en democratie. Tevens heb ik aangegeven dat planning als besturingsinstrument ten dele in de plaats is getreden van algemene regelgeving, met het doel beter met complexiteit in een 'verdicht' besturingsklimaat te kunnen omgaan, doch dat doel slechts zeer ten dele kan bereiken. Ook hier kan planning accumulatieve processen in werking zetten die geenszins gunstig zijn te beoordelen. In gelaagd bestuur immers blijken 'gelaagde' planningsystemen in een aantal gevallen dilemma's op te roepen waaraan niet licht is te ontkomen.

Te speculatief is het wellicht nog aan te nemen, dat planning door zijn gebreken in effectiviteit en legitimatie zelf zou bijdragen tot evenwichtsverstoringen binnen de publieke sector en daardoor 'complexificatie' zou veroorzaken. Met deze laatste term tracht Stafford Beer² aan te duiden dat er in moderne samenlevingen een soort complexiteitsexplosie plaatsgrijpt, onder meer doordat de tijd die verloopt tussen twee elkaar opvolgende evenwichtsverstoringen, korter is dan de periode die een sociaal systeem nodig heeft voor evenwichtsherstel na een verstoring. Is dit het geval, dan werken de homeostaten niet en komt nimmer meer een stabiele positie tot stand.

De vraag luidt hoe wij ons een verdere ontwikkeling van planningtheorie dienen voort te stellen. Er lijkt geen verschil van mening over te bestaan dat procedurele planningtheorie prescriptieve, normatieve theorie zou zijn, direct een antwoord verstrekken op vragen als: indien omgeving, subject en object

¹ A. Faludi, *Planning theory*, Oxford 1973, blz. 3-12.

² S. Beer, *Platform for change*, Londen 1975.

er dus en zo uitzien en de beleidvoerders hanteren een bepaalde verzameling motieven voor planning, welke methodes en procedures van planning zijn dan geschikt?

De vraag luidt of, en zo ja in welke gedaante, ontwikkeling voor empirische theorie een noodzakelijke voorwaarde is voor de totstandkoming van prescriptieve theorie. Hieromtrent lopen de meningen aanzienlijk uiteen³.

Beschikbare gegevens omtrent thans plaatsvindende planning in het openbaar bestuur van verzorgingsmaatschappijen zullen immers slechts voor diagnostische doeleinden bruikbaar zijn: die planningpraktijk is geënt op in het voorafgaande als naïef en ontoereikend afgeschilderde planning- en staatsopvattingen en dus ook daarbinnen gevangen. Bijvoorbeeld, een planningmethode heeft toepassing gevonden, waarin aan planvorming ten grondslag ligt systematische bezinning op een consistente verzameling doeleinden.

De analyticus ontdekt later, dat sommige partners tijdens de planning in aanzienlijke mate 'strategisch' hebben gehandeld en vertekeningen hebben aangebracht in hun uitdrukking van doelen ten opzichte van datgene wat hun als wenselijk voor ogen stond. Bovendien ontdekt hij dat er binnen het beschouwde bestel geen sprake was van monorationaliteit en dat er bovendien in de loop van het planningproces doelveranderingen hebben plaatsgevonden.

Dat al stelt hem in staat tot een evaluerend, diagnostisch oordeel over de bruikbaarheid van de bewuste planningmethode en meer in het bijzonder het onderdeel doelstellingenformulering, maar niet tot therapieën.

De empirie immers is de 'gevangene' van de toegepaste methode.

Ook bij inspanningen tot meting van effecten van planning zwemt men al licht dezelfde fuik binnen.

Wellicht verdient het aanbeveling in de empirische sfeer twee soorten van waarnemingen te combineren:

- niet te trachten langs inductieve weg algemeen geldende wetmatigheden over planning-empirie te formuleren, maar intensief opvallend gunstig beoordeelde planningfenomenen individueel te analyseren ten einde het 'geheim van het succes' te ontdekken;
- verzamelde inzichten over vermoedelijk gunstige planning-ontwikkeling procesmatig toepassing te doen vinden in 'action- research'.

Daarnaast is uiteraard met behulp van modellen na te gaan, of bepaalde conglomeraten van omstandigheden wel dan niet bepaalde effecten voortbrengen. Het gevangenendilemma is daarvan een eenvoudig voorbeeld.

Vorming van planningtheorie zal niet verlopen volgens een grand design; de relaties tussen planning, samenleving en staatsvorm blijken zo intens, dat wederzijdse beïnvloeding van wetenschappelijke inzichten dienaangaande noodzakelijk is.

³ Zie daaromtrent bijvoorbeeld: W.J.M. Kickert, *Naar een prescriptieve planningtheorie*; binnenkort te verschijnen.

Planning en openbaar bestuur in de verzorgingsstaat

Een confrontatie van staatsrecht en
beleidswetenschap

I.Th.M. Snellen*

Directeur IVA, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek

* Prof.mr. W. Konijnenbelt en mr. A.K. Koekkoek dank ik voor hun commentaar op de eerdere versie van deze nota.

INHOUD

1. INLEIDING	
1.1. Algemeen	63
1.2. Typen planning	63
1.3. Generalisaties en tegenvoorbeelden	64
1.4. Staatsrecht: norm en werkelijkheid	64
1.5. Twee tendenties	65
1.6. Staatsrecht en sociale wetenschap	65
1.7. Wetgeving als paradigma van beleid	66
2. STAATSRECHT EN BELEID: STAATSRECHTWETENSCHAP EN BELEIDSWETENSCHAP	
2.1. Algemeen	69
2.2. Elementen van het wetenschappelijke paradigma van beleid	71
2.3. Beleidsparadigmata en strategische planning	74
3. STRUCTURELE VOORWAARDEN VOOR BELEIDSVORMING IN DE VERZORGINGSSTAAT	77
4. STRATEGISCHE PLANNING EN STAATSRECHT	
4.1. Algemeen	81
4.2. Eisen ten bevoege van strategische planning	81
4.3. De zelfstandige rol van de ambtenaar	84
4.4. Te verwachten weerstanden	86
5. SLOT	90

1. INLEIDING

1.1. Algemeen

In dit stuk zal ik trachten aan te tonen dat staatsrecht en staatsrechtwetenschap zijn achtergebleven bij de eisen die de planning van de verzorging in de huidige verzorgingsstaat aan de bewerktuiging van de overheid stelt. Ik zal trachten te laten zien, dat dit achterblijven samenhangt met de structuur van de, voornamelijk impliciete, fundamentele vooronderstellingen (het 'paradigma') van het staatsrecht met betrekking tot beleid en beleidsvorming. Vanuit die gezichtshoek kan m.i. een nuttige aanvullende visie worden ontwikkeld op de 'stagnerende verzorgingsstaat', naast de gebruikelijke economische en sociologische beschouwingen. Zij zal een additionele verklaring geven voor de aarzelende wijze waarop de decentralisatie van bestuur ter ontlasting van het centrale overheidsapparaat en ter versterking van de effectiviteit van het beleid wordt doorgevoerd. Daaraan ligt, zoals uit het vervolg van dit betoog nog zal blijken, niet eenvoudig onwil van de departementen het beleid te decentraliseren ten grondslag of onvoldoende bewerktuiging op regionaal niveau, maar er is ook sprake van belemmeringen vanuit het staatsrechtelijk paradigma van beleid.

Met betrekking tot de zorgsectoren als volksgezondheid, volkshuisvesting e.d., zal ik trachten aan te geven, in welke richting mogelijke remedies tegen deze staatsrechtelijke belemmeringen kunnen worden gevonden.

Wij zullen zien dat die een gewijzigde staatsrechtelijke visie vereisen op beleid en beleidsvorming en een herdefinitie van de rol van de ambtenaren in het beleid van de overheid.

1.2. Typen planning

Als opmerking vooraf diene, dat naast de gebruikelijke onderscheidingen van planning en plannen naar tijdshorizon, sector of facet, plaats, mate van bindendheid e.d. een zinvol onderscheid te maken is tussen strategische en operationele planning en plannen.

Onder operationele planning wordt hier verstaan: het op systematische wijze ontwerpen van effectieve en efficiënte maatregelen waarmee *reeds vastgestelde* beleidsdoeleinden worden bereikt of waargemaakt. In de meeste beleidswetenschappelijke beschouwingen over planning wordt van de veronderstelling van voorgegeven doeleinden uitgegaan. Deze beschouwingen beperken zich dus tot een vorm van planning die ik operationele planning zou willen noemen.

Het karakteristieke van strategische planning is, dat niet wordt uitgegaan van doeleinden in de vorm van verzorgingsniveaus, die reeds vastliggen, maar dat die doeleinden in het proces van de planning zelf, mede door confrontatie van de mogelijke en wenselijke doeleinden en de mogelijke en waarschijnlijke middelen en modaliteiten via overleg en onderhandeling, worden gevonden en vastgesteld. Strategische planning is dus geen doelrealiserende vorm van planning, maar een *doelzoekende vorm van planning*. Het zal zonder meer duidelijk zijn, dat deze vorm van planning van verzorgingsniveaus juist in de verzorgingsstaat een centrale rol kan spelen.

Elke vorm van planning — waardoor immers keuzen of beslissingen geanticipeerd worden — heeft een politiek karakter. Planning is geen neutrale technocratische bezigheid. Deze constatering is geen nieuws. Men dient zich echter wel te realiseren, dat het politieke gehalte van de verschillende soorten planning nogal ver uiteen kan lopen. Naarmate er voor de planner minder vrijheidsgraden over zijn, naarmate er dus minder speling is voor ideologische invloeden of voor machts- of verdelingsoverwegingen, zal zijn planning meer het karakter van een gesloten rationeel systeem hebben.

Met andere woorden, hoe operationeler de planning is, hoe minder politiek het planningsproces zal zijn; van de andere kant hoe strategischer het planningsproces, hoe meer het moet worden beoordeeld naar maatstaven van open, politieke rationaliteit in plaats van die van gesloten technische rationaliteit.

1.3. Generalisaties en tegenvoorbeelden

Ik zal mij in dit betoog aan (volgens velen wellicht te grove) generalisaties houden. Op elk onderdeel ervan zijn mogelijk tegenvoorbeelden of recente tegengestelde ontwikkelingen aan te wijzen. Het gaat mij echter om het zichtbaar maken van de (nog steeds) dominante karakteristieken van staatsrecht en staatsrechtswetenschap.

Een dergelijke generalisatie is, dat ik staats- en administratief recht over één kam scheer. Het ligt overigens voor de hand, dat eventuele tegenvoorbeelden tegen onderdelen van het hier volgende betoog vooral vanuit het administratief recht (of bestuursrecht) kunnen worden ingebracht. Initiatieven en ontwikkelingen met betrekking tot nieuwe wijzen van planning en beleidsvorm komen met name in het administratief of bestuursrecht op verspreide schaal naar voren, voordat zij in het staatsrecht uitkristalliseren tot de creatie van algemene organen of meer algemeen erkende bevoegdheden.

1.4. Staatsrecht: norm en werkelijkheid

Kijkt men vanuit beleidswetenschappelijk standpunt naar het Nederlandse staatsrecht en de beoefening ervan, dan vallen de volgende verschijnselen op. In de eerste plaats dat het staatsrecht (althans zoals het via de beoefenaren op ons overkomt) een overwegend beschrijvend karakter heeft en aan precedenteren en de status quo een sterk normatieve waarde toekent. Het historisch gegroeide, het geveene, lijkt in het vinden van staatsrechtelijke oplossingen centraal te staan. Geldt dit uit zijn aard voor het geschreven staatsrecht¹, het geldt niet minder voor het ongeschreven staatsrecht waarin volgens de heersende leer het gewoonterecht en precedenteren een zekere voorkeursbehandeling krijgen boven bijvoorbeeld 'het recht der werkelijkheid' (Donner 1977, blz. 171).

Een tweede facet dat opvalt, is dat het staatsrecht op een zeer eenzijdige manier aandacht schenkt aan de wijze waarop beleid gevormd dient te worden. Volgens Donner heeft het staatsrecht de functie de 'besluiten ter besluitvorming' of met andere woorden, de 'spelregels' van het politieke spel vast te leggen. Het bepaalt hoe de besluiten zullen worden genomen, door wie en hoe ze doorzichtig en controleerbaar moeten worden gemaakt (Donner 1977, blz. 184).

Vrij lapidaire beginselen als het garanderen van vrijheid en rechtszekerheid en de grondrechten worden met beleidsvorming in verband gebracht. Voor de meer 'technische' aspecten van beleidsvorming en planning, waarin de staatsrechtelijke beginselen zouden moeten doorwerken en tot gelding komen, bestaat nauwelijks aandacht. Het gevolg hiervan is, dat een lacune is ontstaan tussen de normatieve grondslagen van het staatsrecht en de empirische resultaten van de beleidswetenschappen. Het staatsrecht volgt de ontwikkeling van de beleidswetenschappen op te grote afstand, of beweert zelfs daar geen boodschap aan te hebben.

¹ v. Maarseveen: 'De Nederlandse grondwet is nog steeds een vrij krachtig schild om wijzigingen af te weren' (v. Maarseveen 1971, blz. 11).

1.5. Twee tendenties

Laten wij in het kort nagaan hoe de twee hoofdtendenties in het huidige staatsrecht, die Donner onderscheidt, zich met betrekking tot de vraag van de relatie tussen staatsrecht en beleidswetenschappen opstellen.

Die hoofdtendenties zijn:

- een sterk instrumentele rechtsopvatting (voorbeelden: Burkens en Van Maarseveen).
- een meer wijsgerige stroming (voorbeeld: Meuwissen).

De opstelling in de trant van de eerstgenoemde tendentie richt zich vooral op de structurering van het politieke beslissingssysteem en nauwelijks op de beleidsvormingsprocessen. Als ik Burkens en Van Maarseveen goed begrijp, verwijten zij de gangbare benadering van het staatsrecht dat zij eenzijdig aandacht besteedt aan de outputzijde van het politieke systeem en zich te weinig concentreert op de input, zoals politieke eisen, of op de transformatie van inputs in outputs, het werkkterrein van o.a. de ambtelijke dienst. Zij corrigeren deze eenzijdigheid in hun eigen beschouwingen, maar letten op hun beurt eenzijdig op 'kanalen' en 'knooppunten van beslissingsmacht' aan input, resp. transformatiezijde (Burkens 1975, blz. 29 en blz. 32). Zij hebben wel oog voor de politieke vraagstukken die daar liggen, maar onvoldoende voor de beleidswetenschappelijke en beleidskundige. Zoals wij zullen zien, zijn die voor de realisering van staatsrechtelijke vormen en waarden van zeker zo groot belang als de structurele politieke voorwaarden, waar zij zich wel op concentreren.

Van Maarseveen wijst een staatsrecht dat zijn juridische benadering beperkt tot het instituten- en bevoegdhedenrecht, af. Hij bepleit het omdopen van het staatsrecht tot politiek recht, om tot uitdrukking te laten komen dat het ook tegenover het *politieke proces* een normerende functie heeft (v. Maarseveen 1975, blz. 26). *Beleidsprocessen* lijken echter ook bij hem niet voor staatsrechtelijke normering in aanmerking te komen.

De opstelling van de meer wijsgerige tendentie kan duidelijk gemaakt worden aan de hand van een onderdeel van het betoog, dat Meuwissen in zijn 'Elementen van Staatsrecht' (1975) ontvouwt. Meuwissen richt zich tegen het 'pragmatisch-positivistisché' karakter van de huidige staatsrechtbeoefening. Hij verwijt deze onvoldoende leiding te geven aan de staatsrechtpraktijk door te verzuimen de grote lijnen aan te geven waarbinnen het handelen van overheid en parlement zich moet voltrekken. Door een gebrek aan principiële georiënteerdheid laat zij na criteria te ontwikkelen waaraan getoetst kan worden, wat geldend positief staatsrecht is (dient te zijn). Tegenover de in Nederland dominante pragmatische stroming plaatst Meuwissen een principieel-normatief staatsrecht, dat met name enkele basisbeginselen van democratie aan de orde stelt en verdedigt.

Aan de empirische politieke wetenschap – en daarmee aan de bestuurskunde of beleidswetenschappen, die hij niet noemt – kent hij een complementaire plaats ten opzichte van het staatsrecht toe. Het staatsrecht levert de funderende normen voor de politieke orde, de politieke wetenschap kan 'de onvermijdelijke middelen voor en de gevolgen van bepaalde doeleinden aangeven' (Meuwissen 1975, blz. 95). Wezenlijke hervormingen, als bijvoorbeeld democratisering, kunnen niet door politicologie (bestuurskunde of beleidswetenschap) worden gestuurd. Principieel normatieve vragen blijven buiten haar (hun) blikveld. Meuwissen brengt dus een bewuste scheiding aan tussen een principieel en weinig instrumenteel staatsrecht aan de ene kant en een instrumenteel maar weinig principieel georiënteerde politieke wetenschap (e.d.) aan de andere kant.

1.6. Staatsrecht en sociale wetenschap

Een dergelijke scheiding houdt in, dat het staatsrecht weliswaar op principieel

niveau de eventueel gewenste hervormingsprocessen kan sturen, maar niet op *instrumenteel* niveau. Voor een sturen van hervormingsprocessen op instrumenteel niveau — *op dat niveau vinden zij hun feitelijke concretisering!* — heeft men sociaal-wetenschappelijke inzichten, waarover de beoefenaren van het staatsrecht niet in die mate beschikken als nodig is. Dit betekent dus dat het staatsrecht een exclusieve claim legt op het normeren van bijvoorbeeld beleidsvormings- en planningsprocessen, zonder daartoe over voldoende kennis en inzicht te beschikken. Aan de verleiding dit probleem te omzeilen en dan ook maar een scheiding te maken tussen de staatsrechtelijke en bestuurlijke normen die aan politieke en beleidsvormingsprocessen moeten worden gesteld, moet niet worden toegegeven. Een bepaalde wijze van naleving van staatsrechtelijke normen kan evenzeer de bestuurskundige normen frustreren als omgekeerd. Zij zijn wel te onderscheiden, maar in de praktijk niet te scheiden. Men zal ze daarom in hun onderlinge samenhang moeten bezien.

In zijn onlangs uitgesproken rede over 'De Macht van de Rechtswetenschap' zegt Enschedé het van Braam na, dat in de rechtswetenschap impliciet wijsgerige, sociologische, psychologische en politiek-wetenschappelijke (en beleidswetenschappelijke) oordelen verweven zijn (Enschedé 1979, blz. 11-12). Deze impliciete oordelen waarmee het staatsrecht beleidsvormings- en planningsprocessen normeert, dienen geëxpliciteerd te worden om niet *voor*-wetenschappelijk van karakter te blijven.

De scheiding die de wijsgerige stroming in het staatsrecht aanbrengt tussen het normatieve staatsrecht en de empirische beleidswetenschappen en de geringe aandacht die de instrumentele stroming in het staatsrecht voor de 'technische' zijde van beleidsprocessen heeft, leiden beide tot hetzelfde resultaat. Dat is, dat het staatsrecht op grond van een impliciet paradigma van beleid ('wat beleid is en hoe het gevormd dient te worden') het overheidshandelen en de politieke processen normeert, hetgeen, zoals wij nog zullen zien, bijdraagt tot de stagnatie in de zorgsectoren van de verzorgingsstaat.

Naar mijn indruk onderkennen de betrokkenen niet eens het problematische van hun opstelling. 'Staatsrecht behoeft toch geen bestuurskunde of politologie te worden!'. Het is toch voldoende dat het staatsrecht de spelregels en randvoorwaarden aangeeft waarbinnen de overheden bij het uitzetten en uitvoeren van hun beleid moeten blijven. Dat de overheid presteert en wát zij presteert is voor het staatsrecht oninteressant, mits de door het staatsrecht aan het overheidsoptreden gestelde grenzen niet worden overschreden. Het staatsrecht wil wel instrumenten aandragen en die toetsen aan de fundamentele normen van democratie, rechtstaat, grondrechten e.d., maar de bestuurskundige kwaliteit van het beleid staat volgens hem niet ter zijner beoordeling, evenmin overigens als de economische kwaliteit. Zij gaan er dus van uit dat de staatsrechtelijke normen zich laten verwezenlijken in een beleid dat bestuurskundig niet goed functioneert.

1.7. Wetgeving als paradigma van beleid

Op grond van deze instelling is het voor het staatsrecht niet problematisch dat het zich via de behoudende instrumenten van het geschreven en ongeschreven recht baseert op de wetenschappelijke en praktische noties die ten tijde van het ontstaan van dat recht opgeld deden. *Zo is het paradigma van beleidsvorming in het staatsrecht nog steeds de wijze van voorbereiding en totstandkoming van een wet*, een procedure die in zijn huidige vorm al sinds 1848 in de Nederlandse rechtsorde bestaat. Hoezeer het wetgevingsproces in de ogen van staatsrechtbeoefenaren model staat voor goede beleidsvorming en daarmee het paradigma van beleid in het staatsrecht uitmaakt, blijkt wanneer zij kritiek hebben op enig ander beleidsvormingsproces. Kritiek op planningsvormen, het regeren via nota's, de totstandkoming van planologische kernbeslissingen e.d.m. mondt steeds weer uit in de aanbeve-

ling het proces in de vorm van een wet te gieten. Scheltema bracht dit onlangs kernachtig tot uitdrukking: 'Meent men dat bepaalde besluiten van zodanig gewicht zijn dat het parlement niet kan volstaan met het controleren van de regering, maar bij de besluitvorming zelf betrokken moet zijn . . . De Staten-Generaal behoren dan een plaats in het besluitvormingsproces te krijgen die een directe invloed op de inhoud verzekert. De wetgevingsprocedure is daarop toegesneden en behoort daarom te worden gebruikt' (Scheltema 1979, blz. 99)².

Wil men het vigerende paradigma van beleid in het staatsrecht op het spoor komen, dan zal men met name naar de structuur van fundamentele vooronderstellingen en de basisschematisering moeten kijken, die aan onze procedure van wetgeving ten grondslag ligt. Scheltema noemt democratie, rechtszekerheid en coördinatie als criteria volgens welke er geen betere procedure voorhanden is dan die van wetgeving. Nogmaals, beoefenaren van het staatsrecht zullen stellen: dat het staatsrecht zich alleen bezighoudt met het bewaken van een aantal normen die met betrekking tot beleidsvorming van belang zijn; dat het als zodanig geen eigen opvattingen heeft (behoeft te hebben) over de bestuurskundige kwaliteit van een beleidsmodel en dat het bereid is bestaande modellen in te ruilen voor bestuurskundig gezien betere, mits deze evenzeer aan de geldende staatsrechtelijke normen voldoen. Feit blijft, dat het staatsrecht wel met bepaalde modellen als het wetgevingsmodel werkt, er een voorkeur voor uitspreekt en ze *impliciet* als norm hanteert. Het staatsrecht doet dat, ongeacht of die modellen langs indirecte weg de normen frustreren die het zegt te bewaken. Herhaaldelijk worden immers democratische normen gefrustreerd door het gangbare type beleidsvormingsproces dat fundamentele uitgangspunten van het beleid buiten de discussie houdt. In de wetgevingsprocedure worden niet de principiële opties ter discussie gesteld, maar alleen de uitvoeringsmodaliteiten in het overleg gebracht. Zelfs alternatieve uitvoeringsmodaliteiten worden niet aan de democratische vertegenwoordiging voorgelegd, zoals ook Scheltema constateert (Scheltema 1979, blz. 80). Een Memorie van Toelichting bij een wetsontwerp is meer een pleidooi ten gunste van een binnen het departement gedane keuze dan een beleidsstuk dat verschillende opties naast elkaar zet om de volksvertegenwoordiging in staat te stellen mogelijke alternatieven tegen elkaar af te wegen. De steeds weer geconstateerde plaag van de overdaad aan amendementen door volksvertegenwoordigers op wetsontwerpen zou wel eens met die eenzijdigheid van de voorstellen kunnen samenhangen.

Als conclusie zou ik willen stellen, dat het staatsrecht met voorbijzien van de niet-juridische implicaties een bepaald beleidsmodel als paradigma hanteert en de hantering van dit model vanuit zijn eigen normstelling bestendigt.

Aan de keuze door het staatsrecht van de beleidsvormende organen, aan de gekozen volgorde van hun betrokkenheid en aan de toekenning van bevoegdheden aan deze organen, liggen paradigmatische veronderstellingen ten grondslag. Deze hebben niet alleen betrekking op de wijze waarop rechten van individuen en collectiviteiten het best gegarandeerd kunnen worden en in welk stadium dat dient te geschieden. Ook kan men er — en dat interesseert ons hier vooral — bepaalde veronderstellingen met betrekking tot een 'goed beleidsvormingsproces' in onderkennen.

In de loop der tijden is dit impliciete model van een goed beleids- (vormings-) proces wel enigszins geëvolueerd, maar toch heeft de ontwikkeling van het staatsrecht geen gelijke tred gehouden met die in het denken over zaken

² Uit het vervolg van dit betoog zal blijken, dat ik het eens ben met de stelling dat de Staten-Generaal directe invloed moet worden toegekend. Voor strategieformulering in de zorgsectoren betekent dit dat minstens de Tweede Kamer moet worden ingeschakeld. De wetgevingsprocedure vind ik echter ongeschikt.

als beleid en bureaucratische organisaties, zoals men die bijvoorbeeld in de beleidswetenschappen tegenkomt.

Sommige beoefenaren van het staatsrecht erkennen wel dat democratische legitimiteit niet alleen participatie e.d. eist, maar ook een voldoende mate van *rationaliteit* en *efficiency*. De conclusie, dat het staatsrecht dan ook vanuit zijn eigen normenstelsel niet onverschillig kan blijven voor de bestuurskundige kwaliteit van de gehanteerde beleidsvormingsmodellen wordt echter onvoldoende getrokken.

Zoals wij zullen zien, wreekt zich dit bij het verwerklijken van een adequaat model van planning van de kwaliteit en kwantiteit van de voorzieningen in de verschillende zorgsectoren van de verzorgingsstaat.

2. STAATSRECHT EN BELEID: STAATSRECHT WETENSCHAP EN BELEIDSWETENSCHAP

2.1. Algemeen

Wij hebben gezien dat de procedure van wetgeving model staat voor goede beleidsvorming volgens staatsrechtelijke normen. Tevens hebben wij gezien, dat deze procedure op bestuurskundige inzichten berust, waarvan het de vraag is in hoeverre die stroken met het huidige beleidswetenschappelijke paradigma van (goed) beleid. Wij zullen ons dus nu moeten bezighouden met een nadere uitwerking van de vraag naar de verhouding tussen de paradigmata van beleid in het staatsrecht en de beleidswetenschappen. Ik zal daarom eerst een beschrijving geven van het staatsrechtelijke en daarna van het beleidswetenschappelijke paradigma van beleid. Mijn vertrekpunt daarbij is de beleidswetenschap.

Het staatsrechtelijk paradigma van beleid (nadere uitwerking). Beleidswetenschappelijk gezien is de wetgevingsprocedure een *lineaire* beleidsvormingsprocedure. Handboeken over staatsrecht versterken deze indruk (Koopmans 1976, blz. 86 e.v.). De gang van een wetsontwerp gaat eensporig van instantie naar instantie in een gefixeerde volgorde.

Eerst bevindt het wetsontwerp zich gedurende enige jaren in de 'ambtelijke molen'. Opeenvolgende Memories van Toelichting bij de jaarlijkse begroting van het betrokken departement kondigen aan hoever de voorbereiding is gevorderd. De voorbereiding zelf onttrekt zich praktisch aan de waarneming. Welke studies zijn verricht, welke alternatieven op onderdelen zijn overwogen, men weet het niet (Polak 1979, blz. 19). Het wetsontwerp heeft een keuze gedaan op het moment dat het het parlement bereikt. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat de mono-rationaliteit van het 'algemeen belang' maar één oplossing verdraagt. Wil het parlement op belangrijke onderdelen principieel een andere kant op dan het wetsontwerp beoogt, dan zal het wetsontwerp worden teruggenomen. De principiële keuzen worden gedaan tijdens het proces van voorbereiding van de wetgeving, maar deze beleidsvorming voltrekt zich buiten het gezichtsveld van de vertegenwoordigende organen.

In sommige gevallen kan het parlement via de behandeling van beleidsnota's of vraagpuntennota's zijn wensen kenbaar maken, maar tot het wetsontwerp ter tafel ligt, blijft het voor de volksvertegenwoordiging een open vraag wat er van haar wensen terecht zal komen.

De normering van het staatsrecht met betrekking tot de wetgevingsprocedure heeft voornamelijk betrekking op de volgorde waarin en de bevoegdheden waarmee opeenvolgende organen het wetsontwerp bespreken en op het kader van waarborgen waarbinnen hun werkzaamheden zich dienen te voltrekken. Het staatsrecht interesseert zich in feite alléén voor de laatste fase van het wetgevingsproces, de fase dat er al een wetsontwerp is. Van oudsher richt de aandacht zich daarbij op de schriftelijke vormgeving van de maatregelen (het 'kanselarij'-aspect, waar in latere tijden controle door representatieve organen op werd uitgeoefend).

Men zou dit ook nog zo kunnen aanduiden, dat het staatsrecht zich meer richt op de besluit-*neming* ('decision taking'), dan op de besluit-*vorming* ('decision making').

Het voorbeeld van de wetgeving maakt ons duidelijk op welk paradigma met betrekking tot beleidsvorming en het 'besluitrijp maken' van beleid staatsrecht en staatsrechtwetenschap stoelen. Dit paradigma is samengesteld uit onder meer de volgende vooronderstellingen:

1. De procedure van wetgeving is de meest bevredigende procedure die ons

staatsrecht (op centraal overheidsniveau) kent. Men kan met Scheltema menen dat 'de wetgeving niet meer voldoet aan de minimumeisen die daaraan gesteld mogen worden' en toch als bij reflex naar het beproefde middel van de wetgeving grijpen wanneer men bezwaren tegen andere beleidsvormingsprocedures heeft.

Met Meuwissen ben ik geneigd in dit reflexmatig grijpen naar het middel van wetgeving een uiting te zien van 'pragmatisch positivisme'. Deze volgens Meuwissen in Nederland dominante opvatting van staatsrecht kiest als uitgangspunt het positieve recht zoals dit functioneert en waar men in de praktijk mee uitkomt. Het positieve recht wordt niet herleid tot zijn funderende principes en vanuit deze principes terugvertaald naar de actuele maatschappelijke en politieke problematiek. Het wordt uitsluitend beoordeeld op zijn formele gehalte (Meuwissen 1975, blz. 6).

2. De departementale voorbereiding van wetgevingsbeleid is een neutrale bezigheid. Het openbaar bestuur is in deze ondergeschikt aan de politiek. De ambtenaar is loyaal tegenover de politici, hij voert geen eigen politiek. Met andere woorden, de overheidsadministratie heeft een niet-politiek karakter. Voorbereiding van wetgeving is staatsrechtelijk gezien een technische bezigheid.

Onder dat gezichtspunt kwam de departementale voorbereiding en organisatie van wetgeving dan ook in de jaarvergadering van de N.J.V. van 1979 aan de orde. (Zie vooral Polak 1979, blz. 20 e.v.) Het wordt ook wel zo gesteld dat de politiek de doeleinden stelt en het departementale apparaat zich, ongeacht de inhoud van de te ontwerpen beleidsbeslissingen, optimaal inzet voor het verschaffen van de middelen ter bereiking van die doeleinden (Rosenthal 1975, blz. 48).

3. Het algemeen belang is richtsnoer bij de ambtelijke voorbereiding van wetten. Het algemeen belang fungeert daarbij als normatieve fictie met een quasi-empirische inhoud. Het ambtelijk apparaat wordt geacht zich af te schermen van partijpolitieke en parlementaire inmenging, en pressiegroepen op een afstand te houden (Scholten 1975, blz. 9). Zeker in het ambtelijk apparaat leeft de overtuiging nog sterk, dat de overheid het algemeen belang heeft te dienen. Ook het staatsrecht gaat ervan uit, dat het algemeen belang de richtsnoer is m.b.t. overheidsoptreden, dat steeds om concretisering vraagt. Deze fictie van het algemeen belang heeft een politiserende invloed op de voorbereidingsfase van wetgeving.

4. Professionaliteit wordt staatsrechtelijk alleen erkend voor zover die betrekking heeft op de vorming van wetten en maatregelen: de juridische professionaliteit. Dit is de weerslag van de in het voorgaande beschreven exclusieve aandacht voor staatsrechtelijke normen met voorbijzien van andere normen van goed beleid.

Deze exclusieve aandacht leidt onder meer tot een bijzondere positie van de wetgevingsafdelingen op de departementen en wellicht ook tot spanningen met beleidsafdelingen¹. Van Maarseveen heeft er in dit verband op gewezen dat aan de al te autonome positie van raadsadviseurs, die in feite beslissen over wenselijkheid en prioriteit van wetgeving, een einde moet komen (Van Maarseveen 1979, blz. 434).

¹ Van Tienen zegt er het volgende van: 'Een ander probleem is, zoals eerder gezegd, dat veel beleidsambtenaren een juridische opleiding hebben en dat de sfeer van het juridische zich onbewust verzet tegen de meer inhoudelijke benadering van sociale problemen van de andere sociale wetenschappen. Voor een niet-jurist is dit heel moeilijk te formuleren. Zet ik mijn eigen ervaringen op een rij, dan houd ik de volgende indrukken over:

De ambtenaar-jurist ziet de samenleving als een geordend geheel, waarbij de orde is vastgelegd in wetten. Die wetten zijn door burgers samen gemaakt. Voor juristen zijn problemen in principe al geregeld, of behoren ze in algemene zin geregeld te worden. Praktische gebeurtenissen zijn voorvallen waarop de wet behoort te worden toegepast. Beleid voeren is in praktische gevallen beschikken aan de hand van algemene normen. Bij conflicten kan de rechter ingeschakeld worden'. Hij erkent dat hij enigszins chargeert (Van Tienen 1978 blz. 166/167).

5. Voorstellen tot intensivering van de regelgevende rol van het parlement en tot terugdringing van het delegatie-verschijnsel zoeken eerder oplossingen voor de beperkte capaciteit van het parlement in de richting van een verkorte wetgevingsprocedure dan in de richting van een werkelijke innovatie (Scheltema 1979, blz. 121 e.v.).

Een werkelijke innovatie betekent voor de beoefenaren van het staatsrecht het treden buiten het staatsrechtelijke domein. Koopmans bracht dit als volgt onder woorden: 'Wil men een theorie over wetgeving opstellen, dan moet men ook een nieuwe politieke theorie ontwikkelen, want onze ideeën over wat wij van wetgeving kunnen verwachten en wat wij ermee kunnen doen vormen het antwoord op problemen van weleer, althans op problemen van gans andere aard dan waarmee wij thans worden geconfronteerd' (Koopmans 1979, blz. 29).

6. Hoewel historisch gezien de opbouw van de Nederlandse Staat van de periferie (de gewesten) naar het centrum is geschied en het er zelfs even naar heeft uitgezien, dat de centrale overheid zou moeten wijken wanneer een lagere overheid zich met een materie ging bemoeien (Donner 1977, blz. 517), is nu het omgekeerde het geval. Wanneer de centrale overheid een zaak ter regeling aan zich heeft getrokken, wijken de lagere overheden. Hoogstens wordt hen dan nog een taak toebedeeld bij de uitvoering in zogenaamd 'medebewind'. De regeling wordt dan op centraal niveau ontworpen en vastgesteld en eventueel door lagere overheden in medebewind uitgevoerd. De lagere overheden kan men geen armslag geven. 'Die lichamen meer armslag geven in de beslissing over de bestemming en besteding van de grotendeels uit centrale fondsen vloeiende inkomsten, betekent dat hun besturen voor de noodzaak worden geplaatst om te kiezen . . . en daaraan heeft het geldende stelsel hen te veel onttrokken'. 'Wie mocht menen dat complementair bestuur vergroting van de armslag der lagere lichamen betekent, laat zich knollen voor citroenen verkopen' (Donner, blz. 518-519). Het is een òf- òf stelsel. Of de centrale overheid òf de regionale en lokale overheid vullen het beleid inhoudelijk in. Een gezamenlijke inhoudelijke invulling komt nauwelijks voor.

De met dit laatste gepaard gaande stijl van beleidsvorming ziet er als volgt uit. Vanuit de basis van de samenleving, de taakvelden van de sectordepartementen, worden problemen gesignaleerd naar het centrum. De departementale centra generaliseren de gesignaleerde beleidsproblemen tot een op centraal niveau hanteerbare abstractie en bedenken er dan op dat niveau van abstractie toepasselijke oplossingen voor. Het generaliserende en van specifieke lokale situaties abstraherende karakter van de oplossingen verzekert de rechtsgelijkheid.

Pluriformiteit kan maar tot op bepaalde hoogte worden erkend.

In dit 'centrum-periferie' model beweegt de voor het beleid noodzakelijke informatie zich van de periferie naar het centrum en na verwerking komen de algemene richtlijnen — al of niet ter uitvoering in medebewind — van het centrum naar de periferie.

Ziet men de informerende en beleidsvormende machinerie als één geheel, dan kan men het beleidsmodel als een 'top-down' model kwalificeren.

2.2. Elementen van het beleidswetenschappelijke paradigma van beleid

Confronteert men deze elementen in het staatsrechtelijke paradigma van beleid met de inzichten en eisen vanuit de huidige beleidswetenschappen met betrekking tot beleidsvorming en -uitvoering, dan neemt men de volgende spanningen waar.

De beleidswetenschappen, die zich onder andere toeleggen op de besturing van de condities waaronder een effectief, efficiënt en flexibel beleid tot stand kan komen, pleiten uit dien hoofde voor:

a. *Iteratie in beleidsvormingsprocessen.* Beleidsvormingsprocessen in complexe organisatorische constellaties en ingewikkelde beleidsmateries vragen veelal om een heuristische aanpak. Tentatieve doelstellingen en heen en weer gaande discussie — en niet te vergeten: min of meer harde onderhandelingen — over deze doelstellingen en de in te zetten alternatieve middelen behoren tot deze aanpak.

Beleidsvorming is in deze omstandigheden geen lineair proces dat volgens een vaste procedure afloopt, maar een iteratief proces waarin dikwijls vooruitgegrepen wordt op toekomstige fasen en teruggegrepen op voorbijgegaan fasen in het proces tot er een aanvaardbare oplossing verkregen is.

Zoals hierboven al werd weergegeven, staat de wetgevingsprocedure als paradigma van beleid in het staatsrecht hiermee in scherp contrast. Deze procedure heeft een sterk lineair karakter. Enige iteratie kan men waarnemen tussen regering en parlement gedurende de fase van het 'voorbereidend onderzoek' in de Tweede Kamer.

Zelfs ter zake van de behandeling van regeringsnota's overheerst het lineaire model. Uit de behandeling van de regeringsnota's in de Kamer blijkt, dat de Volksvertegenwoordiging niet gelukkig is met de betrokken discussies. Een iteratief proces is noodzakelijk, maar er is gezien de bewerktuiging van de Kamer geen plaats voor (Polak, 1975).

b. *Feedback (terugkoppeling) van beleid.* Hoewel sommige wetten het uitbrengen van jaarverslagen aan het parlement vorderen (Polak 1979, blz. 13) en incidenteel een wet wordt geëvalueerd (bijv. de W.U.B.) is er van een systematische terugkoppeling van de praktijk naar de wetgever geen sprake. Noch de praktische ervaringen met een wet, die in kringen van deskundigen gemeengoed zijn, noch de ervaringen van de rechtspraak ermee, noch die in de kringen van het bestuur worden teruggekoppeld naar de wetgever. Scheltema merkt over de vragen naar de effectiviteit van wetten op: 'Wij stellen die vragen nauwelijks. Zij die zich met wetgeving bezighouden zijn al lang blij wanneer hun produkten eindelijk het Staatsblad hebben bereikt' (Scheltema 1979, blz. 80). (Een opmerking die de eenzijdige aandacht voor de juridische professionaliteit nog eens ondersteunt.)

Men kan een drietal vormen van terugkoppeling onderscheiden:

- 1) één tijdens de ontwikkeling van het beleid bij het zoeken naar alternatieve uitvoeringswijzen;
- 2) één tijdens de uitvoering van het beleid om zo snel mogelijk tot de beste manier van uitvoering van het beleid te komen;
- 3) één over wat langere tijd om op meer principiële manier het beleid op basis van evaluatie opnieuw vorm te geven. (Zie ook Dror 1968, blz. 193 en blz. 274.)

Zoals gezegd, alternatieven worden aan het parlement niet voorgelegd, andere vormen van terugkoppeling bestaan ook nauwelijks.

Het lijkt al veel gevraagd bij voorgestelde wetswijzigingen de tekst van de wet zoals hij luidt en zoals hij na de voorgestelde wijziging zal luiden bij te voegen (Polak 1979, blz. 23), laat staan dat er serieus aandacht zou worden besteed aan verdergaande vormen van 'feedback'.

Het is echter de vraag of alleen een niet adequate beleidspraktijk tot die onvoldoende terugkoppeling leidt, of dat er dieperliggende oorzaken zijn aan te wijzen. Mijns inziens speelt het paradigma van het staatsrecht, dat op basis van de triasleer een scheiding aanbrengt tussen wetgevende, uitvoerende en rechtelijke macht, hier een beslissende rol. Traditioneel wordt het beleid uiteengelegd in voorbereiding van besluiten, het besluiten zelf en het uitvoeren van besluiten; aan het besluiten wordt het meeste gewicht toegekend, voorbereiding en uitvoering worden als vrij neutrale activiteiten beschouwd, die bij het supreme gebeuren van het besluiten in de schaduw blijven (Sfez 1973, blz. 17). Vandaar ook de eenzijdige aandacht voor de-

mocratisering van dit beslissingsmoment met verwaarlozing van de betekenis van terugkoppelingen in het voor- en natraject voor het democratische gehalte van het beleid.

- c. *Beleidsformulering in termen van outcomes.* Dror onderscheidt als output van beleid: 1) de nominale output, die onder andere bestaat uit wetten, voorschriften, subsidies, verklaringen e.d.; 2) de 'haalbaarheid' van de output in politieke en economische zin; 3) de werkelijke output, de effecten van het beleid in de werkelijkheid. De kwaliteit van beleid dient men volgens hem vooral aan het derde output-criterium te beoordelen (Dror 1968, blz. 48). Over de juistheid van deze stelling bestaat nauwelijks discussie. Zij behoeft dan ook geen nader betoog, al dient de mogelijke 'symboolwaarde' van overigens ineffectief beleid te worden onderkend (Edelman 1964).

Ons staatsrecht richt zich voornamelijk op de normering van het gedrag van de overheid zelf, dus op de voorwaarden waaraan de 'outputs' van het overheidsbeleid (maatregelen, beschikkingen, subsidies e.d.) moeten voldoen, in plaats van op de uiteindelijke effecten van dit beleid in de maatschappij ('de outcomes'). Wij hebben in het voorgaande gezien, dat men dit volgens de algemene mening onder staatsrechtsbeoefenaren niet aan het staatsrecht mag verwijten, omdat het ten aanzien van de beleidseffectiviteit maar een beperkte taak zou hebben.

In een volgend hoofdstuk zullen de structuurcondities voor beleidsvorming in de verzorgingsstaat worden besproken. Daar zal de afstand tussen 'outputs' en 'outcomes' van beleid, met name in de zorgsectoren, uitgebreid aan de orde komen. Op deze plaats zal ik het bij deze enkele opmerkingen laten.

- d. *Opbouw van het beleid vanuit de uitvoering (bottom-up).* Hoe complexer de samenleving wordt, hoe belangrijker de inbreng in de beleidsvorming van degenen die direct bij de uitvoering betrokken zijn, geacht moet worden. Op het niveau van de uitvoering is de deskundigheid aanwezig die voor een effectief beleid noodzakelijk is. Enige jaren geleden meende Dror nog te kunnen constateren, dat de meeste moderne landen weinig moeite hebben de afstand tussen beleidsvormende en uitvoerende organen klein genoeg te houden (Dror 1968, blz. 90). Hij wist maar enkele voorbeelden van het tegendeel naar voren te brengen. Men hoort tegenwoordig echter voortdurend klagen over te grote afstand tussen de beleidsvorming op centraal regeeringsniveau en de decentrale uitvoering van het beleid op lokaal niveau. Oosting heeft een groot aantal factoren die een verklaring vormen voor de toegenomen centralisatie van de verzorgingsstaat, op een rij gezet en erop gewezen dat daardoor de afstand tussen burger en bestuur, zowel aan de input- als aan de outputzijde van het beleid, een ernstig knelpunt vormt (Oosting 1980, blz. 110 e.v.).

Ons staatsrecht veronderstelt een 'top down' benadering van beleidsvraagstukken. 'Het beleid van lagere overheden dient te passen binnen het kader van dat van de hogere overheden. Wanneer de hogere overheid zich met een materie bemoeit, wijkt de lagere overheid. De laatste kan nog wel tot medebewind worden verplicht om de uitvoering van het beleid te verzorgen.

De huidige relatie tussen hogere en lagere overheid wordt door Kortmann zeer scherp getypeerd: 'dat het in de huidige constellatie moeilijk is voor te stellen dat het de centrale overheid zou zijn die zich zou aanpassen aan de beleidsvisie van de provincie- en gemeentebesturen en niet omgekeerd'. Hij verwijst daarbij naar een passage in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur (Kortmann 1978, blz. 53).

Een en ander leidt Kortmann zelfs tot de conclusie dat 'planning op nationaal niveau en decentralisatie in beginsel onverenigbaar zijn, ook al voert men er de fraaie term complementair bestuur voor in' (op.cit. blz. 57). Kijkt men naar vormen van planning als planologische kernbeslissingen, provinciale streekplannen e.d., dan is men geneigd hem gelijk te geven.

Om te verzekeren dat lokale plannen binnen het raam van het beleid van de hogere overheid passen, worden door de hogere overheid 'in vacuo' plannen en toetsingskaders ontwikkeld, die wel het idee van 'top-down' planning overeind houden, maar die in de praktijk niet werken.

Ook de aanpak van de interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) ademt sterk de geest van top-down beleidsvorming. Met name door haar deductieve doelstellingen analyse (Zandstra-Andela 1978, blz. 256).

In complexe organisaties heeft men ervaren, dat toetsingskaders en plannen op de hogere niveaus in deze organisaties pas zinvol kunnen worden ontwikkeld aan de hand van concrete voorstellen uit de werkeenheden van het basisniveau. Alleen aan de hand daarvan krijgt men zicht op de reële betekenis van de beleidsuitgangspunten op integraal beleidsniveau. Zonder voeding door de basis blijven provinciale streekplannen en andere integratiekaders van de hogere eenheden 'papierentijgers' (zoals een directeur van een P.P.D. de streekplannen betitelde). De genoemde 'output-oriëntatie' van het staatsrecht heeft echter tot gevolg, dat dit niet tot een staatsrechtelijk probleem wordt.

2.3. Beleidsparadigmata en strategische planning

In het vervolg van dit stuk zal ik mij uitsluitend bezighouden met de betekenis van de paradigmatische tegenstelling tussen staatsrecht en beleidswetenschap voor zover die van belang is voor een effectieve planning van de voorzieningen-niveaus in de huidige verzorgingsstaat. Andere terreinen van beleidsvorming en planning laat ik dus buiten beschouwing. Het gaat mij alleen om de planning van kwaliteit en kwantiteit van de voorzieningen op de terreinen van volksgezondheid, onderwijs, volkshuisvesting en welzijn.

Mijns inziens is het gerechtvaardigd, zo niet noodzakelijk, deze terreinen apart te behandelen omdat de bemoeienis van de overheid met de levering van goederen en diensten op deze terreinen zich onderscheidt van de andere overheidstaken waarvoor planning plaatsvindt. Om het eigen karakter van de planning van deze voorzieningen aan te geven, zal ik, in navolging van de analoge planning bij al of niet op winst gerichte organisaties, van *strategische planning* spreken.

Strategische planning wordt hier gedefinieerd als:

'De systematische voorbereiding van besluiten met betrekking tot de vraag met welke voorzieningen de organisatie of het netwerk van organisaties welk publiek in welke regio zal bedienen en met welke globale hulpmiddelen en in welke organisatorische structuur zij (het) dit zal realiseren'.

Strategische planning is dus een systematische wijze van strategiebepaling, waarbij strategie wordt begrepen als de aard en de omvang van de voorzieningen die worden geboden en de middelen die daarvoor worden ingezet.

Volgens deze omschrijving kan een strategie zowel het marktgericht handelen van een onderneming behelzen, als het op de leden gerichte handelen van een vereniging of het op een bepaald geografisch gebied gerichte handelen van een overheid, mits het betrekking heeft op de keuze van de voorziening met goederen en/of diensten.

In toenemende mate wordt -- ook buiten ondernemingen -- het proces van strategiebepaling als een beleidsvormingsproces met een geheel eigen karakter onderkend, dat dient te worden onderscheiden van andere beleidsvormingsprocessen. Het strategische planningsproces stelt specifieke eisen met betrekking tot de beleidskundige en de politieke rationaliteit.

De hierboven weergegeven paradigmatische spanning tussen staatsrecht en beleidswetenschap zal vooral met het oog op de specifieke eisen die strategie-bepaling stelt, nader worden uitgewerkt.

Specifiek voor het proces van strategische planning is:

1. De planning wordt in hoofdzaak verricht door diegenen die belast zijn met

- de feitelijke uitvoering ervan ('bottom-up'); in de sectoren waar wij over zullen spreken veelal het particulier initiatief.
2. Het proces kiest zijn vertrek in een analyse van de bestaande strategie, om die als opstap te gebruiken voor het ontwikkelen van een nieuwe strategie.
 3. De belangrijkste omgevingsontwikkelingen en de ontwikkeling van de eigen mogelijkheden van de organisatie of het netwerk van organisaties worden in onderling verband geanalyseerd en geconfronteerd met de bestaande strategie.
 4. De daaruit resulterende strategische voorstellen worden geformuleerd in termen van de daadwerkelijke voorzieningen ('outcomes') die zullen worden geboden in de regio in het licht van de specifieke daar aanwezige behoeften.
 5. Doeleinden zijn geen uitgangspunt van de planning, maar het planningsproces heeft een doelzoekend karakter. Doeleinden zijn dus resultaat van het proces.
 6. Strategische voorstellen en studies en overleg- en onderhandelingsrondes vinden horizontaal en verticaal door de lagen van de organisatie of het netwerk van organisaties heen plaats tot een aanvaardbare definitieve strategie is bereikt.
 7. Tijdens het planningsproces worden door onderzoek, overleg en onderhandeling 'commitment packages' (Kreukels) opgebouwd, waardoor legitimatie van het beleid wordt verkregen ('Legitimation durch Verfahren').
 8. Strategische voorstellen blijven tentatief totdat via integratief overleg – hetgeen toepassing van integratie- en eliminatiecriteria op hogere niveaus meebrengt – een definitieve strategie kan worden gekozen.

De spanningen met de staatsrechtelijke beginselen en de bestaande staatsrechtelijke gebruiken die door introductie van deze strategische planning zouden worden opgeroepen, hebben vooral te maken met de tegenstellingen tussen:

- het *bottom-up* karakter van de planning en de heersende staatsrechtelijke *top-down* praktijken.
- de formulering van strategieën als *outcomes* van een netwerk van organisaties van bijvoorbeeld overheden en particulier initiatief te zamen en de staatsrechtelijke aandacht voor de *outputs* van alléén het overheidshandelen.
- het *doelzoekende* karakter van de strategische planning dat lange tijd onzekerheid kan laten bestaan en de *behoefte aan rechtszekerheid* waar het staatsrecht zich sterk op toespitst.
- de *onderlinge afhankelijkheid* van hogere en lagere overheid, die door de samenwerking in deze planning wordt geschapen en de *eenzijdige afhankelijkheid* van de lagere overheid t.o.v. de hogere overheid, die het huidige staatsrechtelijke denken bepaalt.

Op twee aspecten zou ik ter afsluiting van deze paragraaf bijzonder de aandacht willen vestigen.

Bottom-up strategische planning houdt in, dat eerst door de uitvoeringseenheden aan de basis (bijvoorbeeld in de regio) tentatieve strategieën worden geformuleerd en dat pas bij de integratie van deze voorstellen met die van andere uitvoeringseenheden aan de basis door hogere instanties grenzen worden gesteld door het toepassen van financiële en andere randvoorwaarden, het elimineren van overlappingsen, het versterken van de onderlinge synergie e.d.m.

Het integratiekader van de strategieën ontstaat dus aan de hand van de tentatieve strategieën en wordt niet vooraf ontworpen in een vacuüm. Deze aanpak is tegengesteld aan de centrale beleidsvorming die bijv. haar uitgangspunt kiest in de Planologische Kernbeslissing, het streekplan, het nationaal ziekenhuisplan e.d. De hogere overheden zullen bovendien, om deze vorm van planning recht te doen, zo spaarzaam mogelijk dienen te zijn met het hanteren van integratie- en eliminatiecriteria en randvoorwaarden, anders verandert zij onherroepelijk in top-down planning.

Tegen een zo radicale bottom-up beleidsvorming als hier wordt voorgestaan

wordt steeds de mogelijkheid van rechtsongelijkheid met betrekking tot de behandeling van de bewoners in de verschillende regio's naar voren gebracht. Bewoners van de ene regio zouden gunstiger gezondheidszorg-, huisvestings-, onderwijs- en welzijnsvoorzieningen geboden kunnen krijgen dan die in een andere regio. Dit bezwaar doet wat vreemd aan, wanneer men zich realiseert dat ook nu bij een centralistisch overheidsbeleid het peil van de voorzieningen in de verschillende regio's uiteenloopt en men in de ene regio voor dezelfde prijs meer woongenot, gezondheidszorg e.d. krijgt dan in de andere regio. Daar staat tegenover dat een regionaal gebaseerde planning veel beter rekening kan houden met de speciale omstandigheden, behoeften en wensen in de betrokken regio dan een centrale planning.

3. STRUCTURELE VOORWAARDEN VOOR BELEIDSVORMING IN DE VERZORGINGSSTAAT

De verzorgingsstaat moet verzorging bieden. Dat zij naast deze verzorging nog meer moet bieden, als bijvoorbeeld gunstige voorwaarden voor de economische bedrijvigheid e.d., realiseer ik mij wel, maar ik beperk mij hier tot de directe, de echte verzorgingstaken van de overheid.

Op vier gebieden liggen die verzorgingstaken. Een eerste gebied is de voorziening in woningbehoeften wat betreft kwantiteit, woongenot, situering van woningen en de aan huisvesting verbonden voorzieningen. Een tweede zorggebied is de gezondheidszorg. Het scheppen van voorwaarden voor gezonde leefgewoonten, preventieve en curatieve gezondheidszorg. Aan deze sector van zorg wordt bijna 10% van het nationaal inkomen besteed. Juist als bij woningen gaat het hier niet alleen om de kwantiteit van de voorzieningen, maar ook om de kwaliteit, in dit geval in de wijze en sfeer van behandeling, mogelijkheden tot zelfredering e.d.m. Een derde gebied van zorg betreft het onderwijs, aan welke sector het grootste percentage van de overheidsbegroting wordt besteed. Ook hier weer doen zich naast de vraag naar voldoende onderwijsvoorzieningen qua hoeveelheid en spreiding eisen voor met betrekking tot de inhoud van het onderwijsaanbod en de aansluiting op de vraag naar functionele kwalificaties ten behoeve van de arbeidsmarkt. Een zeer gediversificeerd vierde gebied van zorg, dat de laatste 15 jaar geweldig snel is gegroeid, betreft de algemene en specifieke maatschappelijke dienstverlening, het sociale en culturele welzijnswerk. Het gaat hier om een vangnet van de overheid, dat in materiële zin een bepaalde minimum-levensstandaard garandeert en in immateriële zin emancipatie van achterstandsgroepen en versterking van het zelfzorgend vermogen van de verschillende bevolkingsgroepen tracht te verwezenlijken.

Beheersing door het maatschappelijk midden. Zoals Van Doorn in navolging van Thoenes terecht heeft vastgesteld, biedt de verzorgingsstaat de gewenste verzorging niet rechtstreeks zelf maar *door de verzorgingsmaatschappij in stand te houden*. Hiermee wordt aangeduid, het maatschappelijke middenveld tussen staat en burger, waar onderwijs en gezondheidszorg, rechtshulp en maatschappelijk of cultureel welzijnswerk zich bewegen. De organisaties van dit middenveld opereren binnen het kader van het staatsbestel maar evenzeer volgens een eigen beleidslogica en in eigen institutionele verbanden. De overheid financiert de voorzieningen van de verzorgingsstaat wel, maar laat de feitelijke bepaling van kwantiteit en kwaliteit, van functionele samenhang en organisatorische samenwerking tussen deze voorzieningen over aan gespecialiseerde instellingen waarin professionals de boventoon voeren.

Van Doorn heeft dit als volgt onder woorden gebracht:

'Indien men stelt dat de maatschappelijke dienstverlening van de verzorgingsstaat aan organisaties en professies is gedelegeerd (delegatie wordt hier, naar ik aanneem, in niet-juridische zin bedoeld, I.S.), dan zegt men meteen dat zich tussen de overheid en de burger een relatief autonoom gebied bevindt, waarop de overheid weinig greep heeft en waarvan de burger zich afhankelijk weet. De overheid heeft de taak het gebruik van de financiële middelen door deze voorzieningen zo goed mogelijk in de hand te houden; de burger kan trachten 'van onderop' enige greep op deze instanties te krijgen. De aard van veel dienstverlening brengt echter met zich mee dat de specialisten en specialistische organisaties die zich ermee belasten, armslag en speelruimte kunnen bedingen, wat zowel ten koste van de invloed van de overheid, als ten koste van de cliënt zal gaan' (Van Doorn 1978, blz. 21).

Outputs en Outcomes. Door deze structuur van het maatschappelijk midden in de verzorgingsstaat is de overheid gehandicapt in haar mogelijkheden een bepaald verzorgingsniveau te garanderen en te effectueren.¹ Deze handicap wordt nog verzaamd door de werking van het staatsrecht, die in de vorige paragraaf is aangeduid. Tengevolge van de traditionele staatsrechtelijke opvattingen normeert dit meer het eigen gedrag van de overheid, dan dat het zich richt op de effectiviteit en het garanderen van een verzorgingsniveau. Het staatsrecht dat nog vele trekken van de liberale rechtsstaat in zich draagt fungeert bovendien feitelijk nog steeds als een schild voor 'het maatschappelijk midden' van de verzorgingsstaat. Het schermt het particulier initiatief af tegen beïnvloeding door de overheden. Het spoort aldus geheel met de politieke beginselen van 'subsidiariteit' en 'soevereiniteit in eigen kring' die in confessionele geleerden nog steeds de dragende gedachten zijn. Deze betrekkelijke ineffektiviteit van de overheid om een programma van verzorging te effectueren, afhankelijk als zij is van min of meer autonome organisaties die de verzorging bepalen, klemt te meer nu de wensen en verwachtingen van de burgers t.a.v. deze verzorging zijn toegenomen. Gold een twintigtal jaren geleden nog dat de verzorgingsstaat collectief welzijn nastreefde om de negatieve effecten van de moderne industriële en ruimtelijke ontwikkeling te vermijden (Thoenes), momenteel is de mentaliteit t.o.v. deze verzorgingsstaat duidelijk veranderd. De defensieve houding van het vermijden van negatieve welzijnseffecten heeft plaats gemaakt voor een positief verwachtingspatroon gericht op de verbetering van de kwaliteiten van het bestaan.

De *structurele* component van de verzorgingsstaat in de vorm van de intermediaire structuren van vrij autonome verzorgingsinstellingen, leidt in combinatie met de *ideologische* component van 'subsidiariteit' en 'soevereiniteit in eigen kring' en de *professionele* component in de werksoorten, die de eigenmachtigheid van de instellingen nog versterkt, tot een uiterst complex geheel. Een op de cliënten gerichte functionele samenhang of organisatorische samenwerking in dit complexe geheel is — als zij al voorkomt — louter het gevolg van toeval. Lacunes en overlappings zijn eerder regel dan uitzondering.

De overheid en de burger zijn afhankelijk geworden van de maatschappelijke elite op dit middenniveau van de verzorgingsstaat. Deze elite is een 'semipolitieke elite, waarvan de faits et gestes zich verregaand aan de controle van het democratische apparaat onttrekken' (Thoenes).

De beleidsvorming van de overheid in de verzorgingssectoren van de huidige maatschappij heeft zich voor een belangrijk deel aangepast aan de hier geschetste constellatie. Deze beleidsvorming richt zich immers op 'outputs' en niet op 'outcomes'. Dat wil zeggen, zij richt zich op de bepaling en normering

¹ Van Tienen stelt terecht: *'Men dient overigens te bedenken dat departementen vaak machteloos staan tegenover het object van hun beleidssector. Zo is 40 procent van de Nederlandse woningvoorraad in eigendom van de bewoners. Deze bewoners financieren hun eigendom vaak met behulp van hypotheek, die van hun belastbaar inkomen aftrekbaar zijn. De financiering hangt af van het ministerie van Financiën. Men kan dus moeilijk beweren dat het ministerie van Volkshuisvesting het volkshuisvestingsbeleid voert in Nederland.*

Anderzijds lijkt het net alsof het ministerie van C.R.M. het kunstbeleid voert in Nederland. Door de zgn. 1½ %-regeling geeft het ministerie van Volkshuisvesting (en min. van O. en W. via de 1%-regeling) een enorme stimulans aan het kunstleven in Nederland. Het gaat daarbij om bedragen waarbij de kunstposten op de begrotingen van C.R.M. niet erg indrukwekkend zijn. Het ministerie van Sociale Zaken is belast met het inkomensbeleid. Dat mag voor de primaire en secundaire inkomensfeer belangrijk zijn, maar in de tertiaire sfeer heeft dit ministerie slechts een toeschouwersrol.

Ook het ministerie van Volksgezondheid kampt met invloedsmoeilijkheden. De medische wereld kent zijn eigen regels, de financiering gaat niet via de overheid, maar via het sociale verzekeringswezen. *De minister van Volksgezondheid heeft dan ook veel minder invloed op zijn sector dan zijn hoge positie doet vermoeden'* (Van Tienen 1978, blz. 160/161).

van het overheidshandelen en niet op een effectief beleidsresultaat. Tussen output van beleidsvorming en outcome van beleid kan een min of meer grote kloof gapen. Dat hangt ervan af hoeveel de overheid zelf aan praktisch beleid voert om de outcomes rechtstreeks tot stand te brengen en hoeveel zij laat afhangen van het initiatief van derden, die het beleid moeten waarmaken. Hoe meer de overheid zich onthoudt van rechtstreekse verzorgingsactiviteiten, hoe groter de kans dat haar beleid ineffectief blijft. Tussen output en outcome van beleid ligt de beleidsbaserende verwachting. Hoe zekerder de overheid kan zijn dat een bepaald beleidsinstrument (subsidie, premie, voorschrift e.d.) tot een bepaalde outcome leidt, hoe minder zij zich zorgen behoeft te maken over de afstand tussen outputs en outcomes.

De gebruikelijke outputs van het overheidsbeleid in de verzorgingssectoren zijn:

1. subsidieregelingen, garantieregelingen e.d.;
2. het stellen van randvoorwaarden wat betreft kwaliteit e.d.;
3. indirect werkende middelen als prijsvoorschriften e.d.

Democratisering van beleid. De discussies over het beleid in de vier zorgsectoren, die in de representatieve democratische organen, zoals de Eerste en Tweede Kamer, plaatsvinden, zijn dikwijls nogal schimmig omdat zij pretenderen te gaan over de beleidsuitkomsten (outcomes), terwijl zij in feite slechts handelen over de inzet van beleidsmiddelen (outputs) en er over de relatie tussen beide allerminst zekerheid bestaat. In de praktijk (bijv. die van de woningbouwprogramma's) blijken zich aanzienlijke verschillen te kunnen voordoen tussen de in de overheidsprogramma's aangegeven streefcijfers en de in de praktijk behaalde beleidsuitkomsten.

In de sector van de gezondheidszorg treedt de overheid met de 4% norm m.b.t. ziekenhuisbedden en de vestigingsbeperkingen m.b.t. specialisten meer grensstellend op, dan dat er positieve invloeden uitgaan op de kwantiteit, de kwaliteit, de effectiviteit of de efficiency van de betrokken zorg.

Al even grensstellend treedt de overheid in de onderwijssector op, bijvoorbeeld waar de autonomie van de universiteiten wordt geraakt. Niettemin lijken zich veranderingen te gaan voordoen in de houding van het betrokken departement. Voor de welzijnssector, die onder het departement van CRM valt, is de situatie niet wezenlijk anders, al wordt hier gepoogd een zekere planmatigheid in het geheel te brengen door de 'Kaderwet Specifiek Welzijn'.

Deze wet is in zoverre ook bijzonder omdat zij de welzijnsvoorzieningen in een geplande samenhang wil brengen en daartoe een planning 'van beneden naar boven' ('bottom-up') introduceert. Dit laatste is zeker een voor Nederland nieuw verschijnsel². De normale planningswijze in het overheidsbeleid is een planning 'van boven naar beneden' ('top-down'). Dit ligt voor de hand waar het overheidsbeleid zich richt op outputs en niet op outcomes.

Wanneer de overheid alleen het eigen gedrag normeert kan zij volstaan met een plannings-modaliteit die op deductieve wijze van algemene beleidsbeginselen naar concrete outputs van beleid redeneert. Zoals ik al heb gesteld, zijn de COBA-activiteiten daar een sprekend voorbeeld van.

De huidige situatie in de verzorgingsstaat vraagt echter om een op outcomes gerichte planning 'van onder naar boven', die vanuit de uitvoering van het ver-

² De NRC van 24 mei j.l. constateert echter dat de decentralisatie van het welzijnsbeleid is 'uitgedroomd'. De krant besluit zijn hoofdcommentaar onder dit hoofd met de behartenswaardige opmerking:

'... de noodzaak om de bolwerken van ambtelijke en welzijn belovende betersweters naar onze eigen hand te zetten, wordt met de dag alleen maar groter. We moeten leren op een overzichtelijk niveau keuzen te maken. Hoe meer mensen een clubkas beheren, hoe minder rondjes op kosten van de vereniging er worden beloofd. En des te meer mensen gaan onderscheid maken tussen wél en niet zinvolle welzijnsaanbiedingen. Het is misschien van belang dat dat inzicht doorbreekt vóórdat fors gesnoeiende rijksbegrotingen alleen nog alle administratieve apparaten financieren, maar niet genoeg geld meer over hebben voor de voorzieningen zelf' (NRC 24 mei 1980, blz. 7).

zorgingsbeleid — dat in handen van het maatschappelijke midden is — wordt opgebouwd. Nu het groeipad van de economie is afgebogen en de kosten van het voorzieningenpakket van de verzorgingsstaat steeds moeilijker te dragen lijken, terwijl de aanspraken met betrekking tot dit pakket eerder toe- dan afnemen, is een ander type beleidsvorming vereist dan het gebruikelijke. Het zal een type beleidsvorming moeten zijn waardoor enerzijds een zekere mate van consensus tussen de partijen met conflicterende aanspraken wordt tot stand gebracht en anderzijds in een collectief doelzoekend proces de gewenste niveaus van de verschillende voorzieningen in kwantitatieve en kwalitatieve zin worden vastgesteld. Onderhandelingen en machts- en beïnvloedingsprocessen zullen hierbij volledig aan bod moeten kunnen komen. Bovendien zullen rationalisering, systematisering en verwetenschappelijking het beleidsproces in deze complexe materie moeten kenmerken. Mijns inziens kunnen de recentelijk ontwikkelde methoden van strategische planning aan deze voorwaarden voldoen.

'Strategische planning' is ontwikkeld om in complexe organisaties dan wel binnen complexen van organisaties te komen tot de vaststelling van het door die organisaties te realiseren niveau, in kwantitatieve en kwalitatieve zin, van voorzieningen alsmede tot de keuze van passende 'hoofduitvoeringswijzen' oftewel de grote lijnen van uitvoering. Voor een nadere uitwerking van de strategische planningbeginselen en methodiek moge ik verwijzen naar de literatuur (Kreukels 1979, Snellen 1975).

4. STRATEGISCHE PLANNING EN STAATSRECHT

4.1. Algemeen

In een vorige paragraaf van deze notitie is duidelijk gemaakt dat de beginselen en uitgangspunten van het Nederlandse staatsrecht onvoldoende rekening houden met de huidige eisen die vanuit de beleidswetenschappen met betrekking tot een goede beleidsvoorbereiding en beleidsvoering gesteld worden. Daar zijn enkele bevindingen met betrekking tot een goede beleidsontwikkeling naar voren gebracht, die niet door het staatsrecht gehonoreerd worden. Dit wreekt zich ook met betrekking tot de ontwikkeling van strategische planning in die sectoren van het overheidsbestuur, die de kern van de verzorgingsstaat uitmaken: huisvestingsbeleid, gezondheidszorgbeleid, onderwijsbeleid en welzijnsbeleid. In de vorige paragraaf van deze notitie heb ik aangegeven dat bovendien ideologische, structurele en professionele barrières genomen zullen moeten worden om tot een effectief systeem van strategieformulering in die sectoren te komen.

In deze paragraaf wil ik eerst in het kort schetsen welke *structurele* en *processuele* condities zullen moeten worden geschapen om tot een doeltreffend systeem van strategieformulering in de betrokken gebieden van het openbaar bestuur te komen en vervolgens de staatsrechtelijke consequenties daarvan aanduiden. Aan de rol van de ambtenaar daarbij zal bijzondere aandacht worden gegeven.

4.2. Eisen ten behoeve van strategische planning

Stellen wij ons voor dat de centrale overheid zou besluiten in de vier genoemde zorgsectoren tot strategische planning over te gaan. Zij zou dan een variant van beleidsvorming moeten creëren, die vanuit de basiseenheden start, die met iteraties door de verschillende bestuurslagen heen plaatsvindt, die mogelijkheden schept voor terugkoppeling vanuit de omgeving en de bestuurlijke praktijk en die beleidsdoeleinden formuleert in termen van daadwerkelijke voorzieningen ('outcomes').

Bovendien zou aan de volgende structurele condities moeten worden voldaan om tot een beleidswetenschappelijk aanvaardbare wijze van strategieformulering te komen.

1. Er zullen, inhoudelijk zowel als regionaal, *functiegebieden* moeten worden afgepaald. In de huisvestings sfeer zal het plaatselijke woningbouw- en toewijzingsbeleid en wat daar rechtstreeks mee te maken heeft, afhankelijk van de wisselwerking met het regionale beleid en sociografische ontwikkelingen in andere delen van de regio, tot één functiegebied moeten worden samengevoegd.

In de gezondheidszorg zullen functiegebieden -- zeker buiten de grote steden -- eerder regionaal dan plaatselijk zijn. Qua inhoud kan een functiegebied behelzen: geestelijke volksgezondheid, somatische volksgezondheid, sociale gezondheidszorg e.d.m. Indien er belangrijke afhankelijkheden bestaan tussen de categorieën voorzieningen, zal men deze binnen één functiegebied dienen samen te brengen.

In de Proefregio's Volksgezondheid, die sinds 1975 als experiment zijn opgezet, zijn alle categorieën van meet af aan in één functiegebied ondergebracht. (Het is m.i. de vraag of dit vanuit een oogpunt van strategieformulering wenselijk of noodzakelijk is.)

In de onderwijssector zal het kleuter- en basisonderwijs overwegend plaatselijk functiegebied zijn, hoewel enkele bijzondere vormen van lager onder-

wijs regionaal gestructureerd zullen zijn. De voortgezette onderwijsvormen hebben veelal een regionaal actieveld.

De universiteiten en hogescholen daarentegen hebben een nationale actieradius.

De welzijnssector kan naar functie-inhoud onderscheiden worden in zorg, educatie en recreatie. Bepaalde elementen van deze inhoud zijn reeds hierboven ingedeeld, andere vormen een zelfstandige welzijns categorie. Het lijkt in geen geval verstandig de functionele inhoud van welzijn zo ruim te omschrijven, dat daaronder ook de gezondheidszorg en de zorg voor onderwijs en opleiding vallen.

Er dient een zekere functionele *homogeniteit* te zijn, wil er van een functiegebied als eenheid ten behoeve van de strategische planning sprake zijn. Activiteiten behoren tot één functiegebied, wanneer zij in een gelijksoortige behoefte voorzien, onderling veel interrelatie of samenhang vertonen (dan wel naar het inzicht van de betrokkenen moeten vertonen), met dezelfde dominante omgevingscondities te maken hebben, elkaar compenseren dan wel substitueren, uit een gemeenschappelijk fonds van technologieën putten e.d.m. (Het zal duidelijk zijn dat educatie, recreatie en gezondheidszorg volgens deze criteria tot verschillende functiegebieden behoren.)

Wanneer de functiegebieden niet uit inhoudelijk homogene eenheden worden samengesteld heeft dit tot gevolg, dat de strategieformulering niet in termen van daadwerkelijke voorzieningen plaats kan vinden en een vrij abstract karakter krijgt. Vandaar dat de afgrenzing van homogene functionele gebieden van groot belang is om tot een zinvolle strategie bepaling te kunnen komen.

2. De onder punt 1 beschreven functionele afgrenzing brengt te zamen met de regionale of plaatselijke afpaling van het functiegebied de instellingen bijeen die als organisatorische basiseenheid ten behoeve van de strategische planning fungeren en die gezamenlijk enkele alternatieve voorstellen m.b.t. het kwantitatieve en kwalitatieve niveau van de betrokken voorziening en de daarvoor vereiste inzet van middelen voor de planperiode moeten vaststellen.

Het zijn dus — naar mijn mening — de instellingen aan de basis of in het zgn. 'maatschappelijk midden' tussen overheid en cliënt, die alternatieve strategische voorstellen dienen te ontwikkelen, door gezamenlijk een integraal beeld voor het eigen functiegebied in de eigen plaats of regio uit te werken.

Van der Werff heeft voor de gezondheidszorg de volgende omschrijving van de organisatorische basiseenheid, door hem 'Comprehensive Health Care Unit' genoemd, gegeven:

'the organizational configuration which is capable of providing all health services necessary for meeting the basic health needs for a Human System. The minimum population base must be large enough for a self-supporting health care apparatus including either a general hospital or an aggregate of hospitals than can be considered as representing a general hospital'.

Ook Van der Werff gaat er ten behoeve van de strategieformulering in de gezondheidszorg van uit, dat alle 'horizontale' eenheden die een onderling verwijzingsgedrag vertonen, of een substituerende rol voor elkaar vervullen, 'a functional entity' dienen te vormen.

Of men in plaats van één, twee functiegebieden zal dienen te onderscheiden, t.w. geestelijke en somatische gezondheidszorg, zoals ik hierboven heb gedaan, zal op grond van de hierboven gegeven criteria kunnen worden beslist. Een dergelijke beslissing zal niettemin steeds iets arbitrairs houden. In de organisatorische basiseenheden zal men in elk geval alle instellingen dienen aan te treffen, die in een bepaald functiegebied werken, ongeacht

hun denominatie, hun karakter (particulier of overheid) of de mate waarin zij afhankelijk zijn van overheidssubsidies.

Zoals hier voor de gezondheidszorg uiteengezet, kan men ook voor de andere zorgsectoren in de verzorgingsmaatschappij organisatorische basiseenheden voor strategieformulering afpalen.

Met uitzondering van misschien enkele lokale eenheden voor volkshuisvesting, zullen dat naar mijn veronderstelling meestal regionale eenheden zijn.

3. Het *proces van strategieformulering* in deze basiseenheden zal aan een aantal condities dienen te voldoen, die enerzijds de planning-rationaliteit en anderzijds de politieke rationaliteit ervan recht doen. Een procesontwerp dat aan deze eisen tracht te voldoen heb ik elders beschreven (Snellen 1975 en 1979). Het is een proces van doelzoekende planning dat communicatief van aard is, dat wil zeggen in zijn verschillende stadia georiënteerd is op de inbreng van cliënten en potentiële cliënten. Het communicatieve karakter van deze planning is een eis; zeker in die sectoren van de verzorgingsstaat, waar, zoals wij hebben gezien, de professionals met hun streven naar autonomie en ongecontroleerde uitbreiding van hun werkzaamheden, een barrière vormen voor een effectief en efficiënt cliëntgericht beleid. Door wetenschappelijke prognoses met betrekking tot behoeftenontwikkeling, technologische ontwikkelingen e.d. en door de inbreng van cliënten en potentiële cliënten zelf, zal een dam moeten worden opgeworpen tegen de ongebreidelde groei en pretenties die van het professionele streven kunnen uitgaan.

Boven het niveau van de basiseenheden zullen één of meer integratieniveaus moeten worden vastgesteld. Het ligt voor de hand dat het nationale niveau als uiteindelijk integratiekader wordt gekozen en dat naar behoeven het provinciale of een ander lager niveau als tussenliggend integratiekader wordt gehanteerd.

Het is van groot belang in te zien dat de strategieformulering op deze integratieniveaus van karakter verandert. In de basiseenheden heeft de strategie een inhoudelijk, kwalitatief karakter. Zij wordt uitgedacht in termen van te vervullen behoeften in kwantiteit, kwaliteit, voor- en nazorg e.d.m. en in de daarbij aan te wenden organisatorische, financiële, personele en andere middelen. Op de hogere aggregatieniveaus zullen voorgestelde strategische *alternatieven* die uit de basiseenheden omhoog komen, kritisch dienen te worden getoetst en te worden geïntegreerd. De criteria die bij de integratie worden gehanteerd hebben betrekking op de beperktheid van de financiële en andere middelen, de evenwichtige ontwikkeling van het beleid, de geleidelijkheid in de overgangen van het beleid, mede met het oog op verworven rechtsposities, de eisen die vanuit andere beleidssectoren, dan wel vanuit het nationale (m.n.) economische beleid, worden gesteld en op de functionele samenhangen over de grenzen van de basiseenheden heen. Hoe hoger het integratieniveau, des te minder inhoudelijke en andere integratiecriteria zullen worden gehanteerd.

Zoals hiervoor werd gesteld zullen de hogere overheden spaarzaam moeten zijn met het hanteren van integratiecriteria. Zijn zij dit niet, dan keren zij de 'bottom-up' planning om tot een 'top-down' planning. Een goed voorbeeld daarvan is het 'Landelijk Plan voor de Openbare Bibliotheekvoorziening' dat op grond van de 'Wet op het Openbare Bibliotheekwerk' (1975 Stb. 118) tot stand dient te komen.

In feite schrijft de centrale overheid alle uitvoeringsmodaliteiten minitieuw voor en schakelt zij de provinciale en plaatselijke overheden alleen maar in voor de informatieverzameling. Deze wet past daarmee geheel in het traditionele 'top-down' en 'centrum periferie' model.

Het spreekt vanzelf dat een nauw overleg over de tentatieve strategieën door de verschillende bestuurslagen heen een noodzakelijk vereiste is om tot aanvaardbare strategieën te komen. (Ontwerp-) voorstellen zullen nogal eens

heen en weer gaan door de verschillende bestuursniveaus voordat een aanvaardbare totaalstrategie geformuleerd kan worden. Hoewel het proces in beginsel 'bottom-up' is opgezet, omdat in de basiseenheden de inhoudelijke expertise met betrekking tot de betrokken werkvormen aanwezig is, en niet in de ambtelijke top, kunnen er toch 'top-down' randvoorwaarden en selectiecriteria worden geformuleerd, waarmee in het strategieformuleringsproces door de basiseenheden van meet af aan rekening kan worden gehouden¹.

De eis die aan de planning met betrekking tot de Kaderwet Specifiek Welzijn is gesteld, dat het resultaat budgettair neutraal moet zijn, is een dergelijke randvoorwaarde. Uiteraard zal een dergelijke randvoorwaarde, evenals de selectiecriteria, bijgesteld moeten kunnen worden, indien de inhoud van de strategische alternatieven daartoe aanleiding geeft.

Het zal uit bovenstaande opmerkingen duidelijk geworden zijn, dat de strategische planning niet vanuit hoofddoelstellingen naar enkelvoudige doelstellingen en activiteiten plaatsvindt, zoals bij COBA en BAG geschiedt, maar integendeel vanuit een analyse van bestaand beleid en prognoses met betrekking tot toekomstige behoeften, technologische, sociale en economische ontwikkelingen en veranderingen, die zullen optreden in de beschikbaarheid van personele, financiële en andere middelen of met betrekking tot de randvoorwaarden ter zake van de 'hoofduitvoeringswijzen'.

4. Bij deze strategische planning per verzorgingssector, die door verschillende niveaus van het openbaar bestuur heen plaatsvindt, past een *organisatie van planningafdelingen* die per niveau het planningsproces voorzien van informatie, het steunen en begeleiden en de uitvoering ervan in het beleid bewaken.

De planning zelf zal zoveel mogelijk dienen te geschieden door de uitvoerende functionarissen zelf, ongeacht in welke relatie zij staan tot het openbaar bestuur. In de hogere echelons waar de integratie van de tentatieve strategieën van verschillende lagere eenheden tot stand moet worden gebracht, zullen de koepelorganisaties een belangrijke rol kunnen spelen.

Uiteindelijk zullen op het hoogste niveau van integratie door een departementale 'program-eenheid' alternatieve strategische voorstellen moeten worden ontwikkeld en aan het parlement ter beoordeling en keuze worden voorgelegd. De departementale programeenheid zal voor de lagere niveaus van haar sector een belangrijke rol kunnen spelen bij de opstelling van hun plannen. Zij kan studies laten verrichten die voor de planning van alle basiseenheden in de betrokken sector van belang zijn en de verzameling van informatie die van algemene betekenis is organiseren.

De alternatieven die door de functionele eenheden aan de basis worden ontwikkeld en de standpunten die door de lagere overheden daartegenover worden ingenomen, moeten bij de parlementaire behandeling in de beschouwing kunnen worden betrokken. Zoals gezegd, zal het parlement daarbij een uiterste spaarzaamheid in toepassing van criteria dienen te betrachten.

4.3. De zelfstandige rol van de ambtenaar

Het ziet er naar uit dat een dergelijk systeem van strategieformulering niet kan functioneren indien de ambtenaren niet een eigen verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van de tentatieve strategieën. Daar zijn zeker twee redenen voor. In de eerste plaats zijn de vertegenwoordigende organen er niet op inge-

¹ Dat er voor een daadwerkelijke decentralisatie van beleid wordt gekozen sluit de aanwezigheid van centralistische elementen niet uit. Uiteindelijk zijn de aard en hoeveelheid van de criteria en randvoorwaarden bepalend voor het al of niet centralistische karakter van de planning. Toepassing van het hier beschreven model is wel een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde om van decentralisatie van beleid te kunnen spreken, zoals de 'Wet op het Openbare Bibliotheekwerk' ons laat zien.

steld *voorlopige* standpunten (strategieën) te formuleren en in wisselwerking met hogere echelons in het openbaar bestuur af te handelen. En zeker geldt dit voor alternatieve beleidsvoorstellen, waarvan het politieke besluitvormende orgaan maar moet afwachten of het eigen geprefereerde alternatief op het hogere niveau 'er doorkomt'. Men kan van politieke organen nauwelijks verwachten dat zij naast hun voorkeurskeuze een minder begeerd alternatief formuleren. In de tweede plaats komt de eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaren de democratisering ten goede. De ambtenaar heeft een betere positie om voorlopige voorstellen in de openbare discussie te brengen dan de politieke partij of actiegroep die op mobilisatie van betrokken belangen in één richting georiënteerd is. Bovendien komen daardoor fracties van landelijke partijen op de verschillende niveaus minder gemakkelijk met elkaar in conflict door het innemen van een tegengesteld standpunt ten opzichte van een voorgestelde strategie.

Met betrekking tot de zelfstandige rol van de ambtenaren ten aanzien van de strategieformulering en de openbaarheid van de resultaten van dit proces, dat uiteindelijk uitmondt in alternatieve strategische voorstellen van een departementale 'programeenheid' (c.q. van een regionale 'functionele eenheid') heb ik eerder het volgende opgemerkt (1975):

'De strategische of programeenheid kan haar taak voorlopig als geëindigd beschouwen, wanneer zij op basis van de uitgevoerde analyses enkele alternatieve strategieën heeft ontwikkeld in combinaties van doeleindenformuleringen met de bijbehorende hoofduitvoeringswijzen. In deze fase zal zij haar analyses en de conclusies die zij daaruit trekt, alsmede haar mening over de openstaande strategische beleidsalternatieven publiceren. Er is daarbij geen bezwaar tegen, dat de betrokken ambtenaren als advocaten van bepaalde preferenties optreden, mits zij over hun rol als advocaat geen twijfel laten bestaan en niettemin alternatieve beleidslijnen voorstellen, Politieke partijen, belangengroepen en belangstellenden uit maatschappelijke en universitaire kringen kunnen de tentatieve strategieën vervolgens als uitgangspunt nemen van hun eigen beschouwingen en studies, daarover hun mening ten beste geven, hearings en acties organiseren en eveneens met de betrokken ambtenaren in debat treden'.

Naar mijn mening zouden dergelijke strategische analyses en voorstellen vanuit het ambtelijk apparaat ook een plaats moeten krijgen tussen het studiemateriaal in de hogere opleidingen, om met name daar besef van dynamiek en belangstelling voor het toekomstperspectief in te brengen en een praktische brug te slaan tussen wetenschap en beleid. De minister onder wiens bevoegdheid de betrokken sector valt, zou uiteraard geen verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de strategische voorstellen van zijn ambtenaren.

Volgens de Commissie 'Heroriëntatie Overheidsvoorlichting' is een dergelijke gang van zaken zeer wel denkbaar. Zij stelt openbaarheid van ambtelijke beleidsadviezen voor, ongeacht de mening van de minister. Haar redenering in het hoofdstuk 'Openbaarheid en Ministeriële Verantwoordelijkheid' verdient het geciteerd te worden: 'Waar het op aankomt is, dat het ambtelijk apparaat loyaal aan de voorbereiding en uitvoering van die beslissingen meewerkt. Daarvoor is een minister in de eerste plaats verantwoordelijk. Die verantwoordelijkheid houdt vanzelfsprekend niet in, dat een minister het ook onder alle omstandigheden eens moet zijn met de in de beleidsvoorbereidende fase op papier gezette ambtelijke meningen, ideeën en suggesties. Ministeriële instemming daarmee kan naar de mening van de commissie nooit een voorwaarde zijn voor openbaarmaking van de desbetreffende stukken, ook omdat dit geen voorwaarde is voor een goede functionering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is goed om dat hier te onderstrepen, want een taai leven blijkt te zijn beschoren aan de mening, dat verschillen in opvatting tussen een minister en zijn ambtenaren, hoe louter zakelijk ook, tot elke prijs voor de buitenwereld verborgen moeten blijven, omdat onthulling ervan ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Van alle ficties echter die ons staatsrecht kent, is die van het naar buiten

volstrekt eensgezinde departementale apparaat, dat nooit iets denkt of schrijft wat de minister inhoudelijk niet met zijn verantwoordelijkheid wil dekken, principieel en praktisch de minst houdbare'.

'De bewindsman houdt natuurlijk de verantwoordelijkheid dat alternatieve strategieën worden ontwikkeld, gepubliceerd, voorzien van uitkomsten met betrekking tot de publieke discussie aan het parlement worden voorgelegd en overeenkomstig de parlementaire keuze worden uitgevoerd en geëvalueerd. Hij zal zeker ook aan de gedachtenwisseling in de voorbereidingsfase willen meedoen en eventueel geheel nieuwe gebieden voor strategieformulering willen ontsluiten ('diversificatie').

Mijns inziens komt een dergelijke opstelling van ambtenaren in het strategische beleidsproces tegemoet aan het door Kortmann geformuleerde bezwaar dat ministers over het algemeen te kort aan het bewind zijn om reële verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de inhoud en uitvoering van plannen. Volgens hem berust de materiële verantwoordelijkheid 'voornamelijk bij diegenen die bij de gehele programmering betrokken zijn geweest, de ambtenaren' (Kortmann 1978, blz. 30). Door de minister er in eerste instantie uitsluitend voor verantwoordelijk te laten zijn, dat er een plan wordt ontwikkeld en door de rol van de ambtenaren in dit proces zichtbaar te maken, wordt de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken bewindslieden voor het planningsresultaat beter afgegrensd.

Wat hier wordt gezegd van ambtenaren en bewindslieden op het niveau van de centrale overheid kan ook worden toegepast op regionaal niveau. Ook daar zouden de ambtenaren in het proces van strategieformulering door (de organisaties op) het basisniveau een zelfstandige rol dienen te spelen. De politieke bewindslieden zouden er slechts voor verantwoordelijk zijn dat strategieën worden geformuleerd en alternatieven in de publieke discussie komen.

Is de angst dat de ambtenaar door deze openbaarheid van het strategische planningsproces tegen zijn zin in de politieke strijd of in de politieke discussie wordt betrokken gerechtvaardigd? Ik geloof dat dit niet het geval is, om de volgende redenen:

1. de ambtenaar doet niet meer dan op grond van zijn vakbekwaamheid op een van de bestuurlijke niveaus die aan de planning deelnemen, zijn inbreng geven en ervoor zorg dragen dat de relevante informatie in het planningsproces wordt gebruikt. Als ambtenaar is hij de meest gereede partij er zorg voor te dragen dat alternatieven worden geformuleerd en in de publieke discussie komen. Wanneer hij deze opdracht heeft gekregen is er geen gevaar voor dat hij zich persoonlijk exposeert door de opdracht zo zorgvuldig mogelijk uit te voeren.
2. Indien de ambtenaar zich opwerpt als voorstander van één van de voorgestelde alternatieven is dat een bewuste keuze zijnerzijds en kan niet gezegd worden dat hij 'tegen zijn zin' in de discussie of strijd wordt betrokken. Integendeel gaat openbaarheid juist de mogelijkheid tegen dat de ambtenaar in zijn 'persoonlijke of vaktechnische integriteit' zou worden aangetast (Meiresonne 1980, blz. 9). Hem kunnen dan geen adviezen meer worden aangewreven, die hij in feite niet heeft uitgebracht.

4.4. Te verwachten weerstanden

Uit de voorgaande paragrafen kan worden opgemaakt, dat introductie van strategische planning in de genoemde zorgsectoren op ernstige weerstanden zal stuiten. Ik heb daar *ideologische*, *structurele* en *professionele* barrières onderscheiden.

De juridische barrières waar strategische planning op zal stuiten kunnen gedemonstreerd worden aan de hand van de zeventvoudige rol die De Haan c.s. aan de wetgever bij planning toekent (De Haan, Drupsteen, Fernhout 1978 blz. 179). De wetgever zal volgens deze auteurs planmatig bestuur moeten afdwingen, bevoegdheden moeten verdelen en coördineren, de invloed van de

vertegenwoordigende organen, belanghebbenden en deskundigen moeten regelen, uitvoeringsmiddelen moeten toekennen en de rechtsbescherming en verslaggeving moeten regelen. Gaan wij elk van die rollen één voor één na, dan doen zich de volgende situaties voor, die ruimschoots aanknopingspunten voor verzet bieden.

1. *Afdwingen planmatig bestuur*

Bij strategische planning, zoals hierboven beschreven, gaat het om de meest vergaande vorm van planning, waarmee in Nederland in het openbaar bestuur nog géén ervaring bestaat. Beleidsvoorbereiding, -vaststelling en -uitvoering zullen door meerdere niveaus van het openbaar bestuur heen op basis van een wettelijke planprocedure dienen plaats te vinden.

De moeilijkheidsgraad van een dergelijke operatie is zo groot, dat het aanbeveling zou verdienen in enkele zorgsectoren op kleine schaal (maar wel door de verschillende niveaus van het openbaar bestuur heen) te experimenteren. Ook realiseren men zich, dat de vereiste deskundigheid noch wat betreft de voorgestelde planningsactiviteiten, noch wat betreft de feitelijke en wetenschappelijke gegevensbestanden, die nodig zijn, in voldoende mate aanwezig is.

2. *Verdeling en coördinatie van bevoegdheden*

Zowel in horizontale als verticale richting doet zich op de verschillende niveaus de noodzaak tot competentie-afbakening en coördinatie gevoelen. Wanneer de functiegebieden (zie boven) niet te hard worden afgepaald zal men in de meeste gevallen met verticale verdeling van bevoegdheden en coördinatie kunnen volstaan. Omdat bij strategische planning in termen van iteratieve processen wordt gedacht, die gekenmerkt worden door een besluitvorming die over verschillende besluitvormingsechelons heen en weer gaat en waarvoor de inbreng gelijktijdig van verschillende niveaus kan komen, bieden de geijkte beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring nauwelijks houvast.

Er zal, om met De Haan te spreken (op. cit. blz. 167) een scheiding moeten worden aangebracht 'tussen werkelijk nationale beslissingselementen in het beleid enerzijds en regionale en lokale beslissingselementen anderzijds'. Met de nationale en provinciale beslissingselementen, die een integratief karakter zullen hebben, zal n.m.m. zuinigheid moeten worden betracht om de bestuurskundige en communicatieve waarde van strategische planning recht te doen.

3. *Regeling invloed vertegenwoordigende organen*

De Haan veronderstelt 'dat de planning een nieuwe mogelijkheid kan bieden om het Parlement en ook de lagere vertegenwoordigende organen greep te laten krijgen op de algemene beleidsbepaling vóóraf in plaats van alleen maar het uitoefenen van een zekere controle achteraf. De ontwikkeling waarin jarenlang geklaagd werd over de afnemende invloed van de volksvertegenwoordiging op de beleidsvorming zou dan nu eindelijk met behulp van deze nieuwe bestuurstechniek in positieve richting kunnen worden omgebogen'. Het voorgestelde strategische planningsstelsel zal voor de hogere vertegenwoordigende organen zoals het Parlement en de Provinciale Staten zeker het door De Haan voorziene effect kunnen hebben.

Men moet dit echter niet zo verstaan dat de strategische planning deze vertegenwoordigende organen in staat zal stellen *vooraf* besluitvormingskaders ('top-down') vast te stellen, waarbinnen de lagere overheden met het particuliere initiatief hun plannen mogen uitwerken. Strategische planning als communicatieve en doelzoekende planning brengt met zich mee dat de besluitvormingskaders pas tijdens de loop van het planningsproces dat 'bottom-up' start, door Provinciale Staten en Parlement kunnen worden aangegeven.

Ten aanzien van de invloed van de Gemeenteraad zal er veel van afhangen of men er in zal slagen een goed uitgebalanceerd systeem van samenwerking en onderhandeling (integratie) tussen instellingen, ambtenaren en (commissies) van de Raad tot stand te brengen en tevens de bevolking direct in het proces te laten participeren.

4. *Regeling invloed belanghebbenden en deskundigen*

Zoals uit de bovenstaande beschrijving is gebleken, wordt aan de particuliere en (semi)-overheidsinstellingen in de betrokken zorggebieden een belangrijke – maar zeker niet een monopolistische – rol toegekend in het tot stand brengen van strategische alternatieven in de basiseenheden en bij de integratie van strategieën op de hogere niveaus.

Hier zullen belangrijke weerstanden overwonnen moeten worden wil de introductie van strategische planning slagen. De professionals, die tevens een belangrijke (en de best georganiseerde) categorie van belanghebbenden zijn, krijgen weliswaar een wettelijk erkende rol toebedeeld in het planningproces, maar zien zich van de andere kant geconfronteerd met 'countervailing powers' van cliëntenbonden, ambtenaren en vertegenwoordigende lichamen, die eveneens een erkende rol in het proces verwerven. Bovendien zijn de verwetenschappelijking en de openbaarheid van de strategieformulering mogelijke bedreigingen voor de geprivilegieerde positie die zij nu nog op informele wijze innemen.

5. *Toekenning uitvoeringsmiddelen*

Bij de strategische alternatieven, die door de basiseenheden worden geformuleerd, zullen als 'hoofduitvoeringswijzen' allerlei uitvoeringsmiddelen van financiële, personele, materiële, organisatorische, juridische en andere aard voorkomen. Het zal niet mogelijk zijn daarover anders dan in zeer algemene zin in de wettelijke regeling van de planning uitspraken te doen. Een automatische toekenning van subsidie wanneer op het laagste niveau (de basiseenheid) een strategie tot stand komt, past niet in het hier voorgestelde systeem, zelfs niet wanneer deze strategie budgettair verantwoord zou zijn. Op de hogere echelons zal de toekenning van uitvoeringsmiddelen zich hoofdzakelijk beperken tot financiële, juridische en organisatorische middelen, die nodig zijn om de integratie van de voorgestelde alternatieve strategieën tot stand te brengen.

6. *Regeling rechtsbescherming*

Belangen van burgers kunnen geraakt worden door verwachtingen die tijdens het proces van de planning (dat gemakkelijk enkele jaren kan duren) gewekt worden en door het gereedgekomen strategische plan zelf. Aan verwachtingen die tijdens het planningsproces gewekt worden zullen waarschijnlijk geen rechten worden ontleend, hoewel alleen de duur van het planningsproces al, vooral door de onzekerheid die het schept, ongewenste of ongerechtvaardigde situaties kan creëren.

Wanneer het strategische plan eenmaal voltooid is, is het niet doenlijk alsnog speciale waarborgen in de vorm van beroepsrechten aan de individuele burger toe te kennen. Gegeven het omslachtige karakter en het (veronderstelde) democratische en communicatieve karakter van de strategische planning zal alleen de weg naar schadevergoeding nog openstaan. Wel zou er eventueel aan gedacht kunnen worden aan particulieren de mogelijkheid te geven verkorte beroeps- of klachtprocedures tegen een of meer alternatieve strategieën die door de basiseenheid geformuleerd worden, aan te spannen en deze beroepen of klachten tegelijk met de alternatieven aan het hogere echelon voor te leggen, dat daarop moet beslissen.

7. *Regeling verslaggeving*

Bij de hier voorgestelde vorm van strategische planning staan wat betreft de verslaggeving twee gedachten centraal: 1) publikatie van strategische *alternatieven* en niet van enkelvoudige voorstellen en 2) openbaarmaking van de alternatieven met de daarachter liggende planningsoverwegingen door de betrokken ambtenaren of afdelingen op de verschillende niveaus, *buiten de verantwoordelijkheid van de betrokken politieke gezagsdragers op die niveaus*. Enkele argumenten die daarvoor pleiten zijn hierboven reeds aangeduid. Tegen deze voorstellen, die zowel de politieke als de planningsrationa-

liteit dienen, kan men, zoals ook de Commissie Biesheuvel heeft geconstateerd, zeer zware bedenkingen verwachten. (Zie hierboven pag. 85.)

In het licht van de hier opgesomde te verwachten weerstanden lijkt het mij de voorkeur te verdienen met een experiment op kleine schaal in een eenvoudig af te bakenen verzorgingssector te beginnen. De breedte van het te plannen terrein is in eerste instantie niet zo belangrijk als de betrokkenheid van de verschillende bestuurslagen. Zou men meerdere experimenten tegelijkertijd willen ondernemen, dan zouden ook variaties kunnen worden gekozen van een basiseenheid die alleen uit particuliere instellingen bestaat, naast een gemengde en een die alleen uit overheidsinstellingen bestaat. Bovendien zou men dan nog zijn keuze kunnen variëren naar gelang de mate van functionele samenhang, dan wel organisatorische samenwerking binnen de basiseenheid of met andere basiseenheden.

5. SLOT

Een vormgeving van strategische planning (van de verzorgingsniveaus) in de sectoren van huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn langs de in deze notitie geschetste lijnen zou m.i. tegemoet komen aan vele van de bezwaren en problemen die o.a. door Kortmann met betrekking tot de introductie van planning in het openbaar bestuur naar voren zijn gebracht. Men zie daarvoor zijn in 1978 gepubliceerde preadvies over 'planning en staatsrecht'. Bovendien zou een dergelijke vormgeving een stap vooruit kunnen betekenen, niet alleen in planningsrationaliteit, maar ook in politieke rationaliteit. Kreukels heeft dat m.i. duidelijk aangetoond door een vergelijking te maken tussen strategische planning en de door de RPD gepraktiseerde procesplanning (Kreukels 1978).

Hoe dit ook zij, er lijkt mij voldoende aanleiding om langs de lijnen die hierboven zijn aangegeven een grondiger onderzoek te entameren, dan ik heb kunnen uitvoeren. Dit onderzoek zou er o.a. op gericht kunnen zijn:

- de opvatting (of mogelijk: het complex van opvattingen) over een 'goed beleid', dat in ons staatsrecht impliciet vervat is, te expliciteren en te confronteren met de eisen die politieke en planningsrationaliteit aan de huidige beleidsontwikkeling en -uitvoering in de zorgsectoren van de verzorgingsstaat stellen.
- de wijzigingen in onze staatsrechtelijke structuren, processen en opvattingen, die nodig zijn om aan de genoemde eisen van rationaliteit te voldoen, in kaart te brengen en naar hun praktische consequenties te analyseren.

Zolang dit meer fundamentele spit- en graafwerk niet wordt gedaan, blijven discussies over planning en openbaar bestuur te gemakkelijk hangen op een ideologisch niveau zonder empirische onderbouwing.

Het opzetten van experimenten met strategische planning langs de in dit preadvies gegeven lijnen zal via zorgvuldige evaluatie aan onze kennis en inzicht met betrekking tot de mogelijkheden en problemen van democratische planning en besturing van de zorgsectoren in onze samenleving kunnen bijdragen.

LITERATUURLIJST

- Mr. W. Brussaard, 'Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder in de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus', overdruk uit het pre-advies uitgebracht aan de Vereniging voor Administratief Recht voor de Algemene vergadering op 26 november 1976; H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Prof. Mr. M.C. Burkens, 'Methodologie van staatsrechtelijke rechtsvergelijking', geschrift van de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking, no. 1975.
- Dr. S.W. Couwenberg, 'De omstrede staat - Ontwikkeling en problematiek van de staatstheorie in de 20ste eeuw', Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn 1974.
- Mr. A.M. Donner, 'Bestendig en wederkerig - over het verband van staat en staatsrecht', W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1979.
- J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), 'De stagnerende verzorgingsstaat', Boom, Meppel 1978.
- Yehezkel Dror, 'Public Policymaking Reexamined', Chandler Publishing Company, 1968.
- Mr. Ch.J. Enschedé, 'De macht van de rechtswetenschap - overheidsbeleid en maatschappijwetenschappen', Kluwer, Deventer 1979.
- Prof. Mr. P. de Haan, Mr. Th.G.. Drupsteen, Mr. R. Fernhout, 'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat - Instrument en waarborg', Kluwer, Deventer 1978.
- 'Handelingen 1979 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1 - tweede stuk - en deel 2', 109^e jaargang, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Prof. Dr. A. Hoogerwerf (red.), 'Overheidsbeleid', Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn 1978.
- Prof. Dr. J. Kooiman (red.), 'De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos?', - Congresspublicatie 1979 -, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn 1980.
- Mr. T. Koopmans, 'Compendium van het staatsrecht' 2e druk, Kluwer, Deventer 1976.
- Mr. C.A.J.M. Kortmann, 'Planning en staatsrecht', Congres Planning en Staatsrecht, Tilburg 1978.
- Drs. A.M.J. Kreukels, 'Toepassing van strategische planning in de ruimtelijke planning', in: Planning; methodiek en toepassing, no. 6 (1978).
- Drs. A.M.J. Kreukels, 'Planning en planningproces' Uitgeverij Vuga, 's-Gravenhage 1979.
- Prof. Mr. H. van Maarseveen, 'Politiek Recht als opvolger van Staatsrecht', 1971.
- Prof. Mr. H. van Maarseveen, 'Wetgeving', NJB 2 juni 1979, afl. 22.
- Mr. L.J. Meiresonne, 'Openbaarheid als noodrem - of: Wie is er bang voor een ambtelijk advies?', VUGA Boekerij, 's-Gravenhage 1980.
- Prof. Mr. D.H.M. Meuwissen, 'Elementen van staatsrecht', Collegedictaat, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1975.
- Prof. Mr. J.M. Polak, 'Regeringsnota's en regeren per nota' in: Nederlands Juristenblad, afl. 32, september 1975.
- Prof. Mr. D.W. van der Pot, 'Handboek van het Nederlandse staatsrecht', 10e druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1977 (bew. Mr. A.M. Donner).
- U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen, G.H. Scholten, 'Ministers, ambtenaren en parlementariërs in Nederland', H.D. Tjeenk Willink bv, Groningen 1975.
- Lucien Sfez, 'Critique de la décision', Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, 190. Librairie Armand Colin, Paris 1973.
- Mr. Dr. I.Th.M. Snellen, 'Benaderingen in strategieformulering; Een bijdrage tot de beleidswetenschappen', Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn 1975, (2e dr. 1979).
- Dr. P. Thoenes, 'De elite in de verzorgingsstaat - Sociologische proeve van een terugkeer naar domineesland', 2e druk, H.E. Stenfert Kroese N.V., Leiden 1971.
- Dr. A.J.M. van Tienen, 'Planning in Nederland meer bijzonder de planning op sociaal en cultureel gebied', Congres Planning en Staatsrecht, Tilburg 1978.
- R.J. in 't Veld, 'Over grenzen van bestuur', Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen, 10 november 1978, Vuga - Boekerij, 's-Gravenhage.
- Object en methode van de staatsrechtwetenschap, Symposium 14-12-1973, Nijmegen.
- A. van der Werff, 'Organizing health care systems, a developmental approach', Greve offset b.v., Eindhoven 1976.

Het plan in het openbaar bestuur vanuit planning- methodologische optiek

A. Faludi

Hoogleraar Planologie, Universiteit van Amsterdam

INHOUD

OPMERKING VOORAF	97
1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	99
2. NAAR EEN ALGEMENE PLANNINGMETHODOLOGIE	101
3. DE BESLISSINGSGERICHTE PLANNINGBENADERING	
3.1. Algemeen	104
3.2. Grondbegrippen van een beslissingsgerichte planningbenadering	104
3.3. Kwaliteitseisen voor beslissingen	105
3.4. Planning in onzekerheid: een kennistheoretisch onderzoek	106
3.5. Besluitvorming, overleg en macht	107
3.6. De kloof tussen planvorming en uitvoering	108
3.7. Bewuste matiging van de afstemming van beslissingen	108
3.8. Organisatorische redenen voor het aanbrengen van beperkingen	110
4. PLANFIGUREN IN DE BESLISSINGSGERICHTE PLANNINGBENADERING	112
5. TOESPITSING IN DE RICHTING VAN EMPIRISCH ONDERZOEK	116
6. SLOT	118

OPMERKING VOORAF

In tegenstelling tot andere preadviseurs spitst deze auteur zijn betoog toe op (a) planfiguren en (b) eventueel te verrichten empirisch onderzoek. Dit wil niet zeggen, dat de bredere problematiek van planning, zoals door de andere auteurs behandeld, hem niet aanspreekt. Er is veeleer sprake van een andere interpretatie van de probleemstelling. De preadviseurs werd overigens in de ontwikkeling van hun eigen gedachten geen strobreed in de weg gelegd. Vandaar dat dergelijke verschillen geen verbazing hoeven te wekken. Het is dan ook opvallend, dat er alle verschillen ten spijt ook overeenkomsten bestaan. De noodzaak zichzelf in de planning beperkingen op te leggen is daar een van.

Doel van deze opmerkingen vooraf is de beslissingsgerichte planningbenadering te plaatsen ten opzichte van andere benaderingen, zoals deze onder meer in deze bundel voorkomen. Het zal vooral opvallen, dat deze beslissingsgerichte planningbenadering voort bouwt op een streng plannenbegrip. Planning is het formeren van kaders waarbinnen toekomstige beslissingen worden genomen. Hiermee wordt beoogd, rekening te houden met de verbanden die tussen beslissingen onderling bestaan, namelijk via hun gevolgen. Planning vormt daardoor een antwoord op complexiteit.

Dit planningsbegrip is niet alleen streng, het is ook algemeen. In dit opzicht (maar niet in dit opzicht alleen, zie hieronder) bouwt het voort op de tweedeling procedurele-substantiële planningtheorie. Deze laatste werd ingegeven door onvrede met de mengelmoes aan theoriefragmenten die betrekking hadden op uiteenlopende vraagstukken, welke mengelmoes, een jaar of tien geleden nog als planningtheorie mocht gelden. Procedurele planningtheorie zou dan betrekking hebben op de werkwijze van de planning; substantiële theorieën op de — variabele — inhoud van maatregelen. Het aanbrengen van dit verschil was ondermeer bedoeld om juist de verbanden tussen een en ander duidelijk te maken¹.

De probleemsituatie van nu — hoewel nog duidelijk beïnvloed door de situatie rond 1970 — is een ander. In de tussenliggende periode heeft een opvatting postgevat, als zou de klemtoon op de procedurele planningtheorie een minachting betekenen voor de rol van kennis van het object van planning en voor onderzoek gericht op de vermeerdering ervan. Dit vraagt om doordenking van de werkwijze van planning met speciale aandacht voor de rol van kennis. In ieder geval kan worden aangegeven, wat deze rol niet kan zijn, namelijk een objectieve basis voor een dwingende afleiding van te nemen maatregelen. Anders zou worden voorbijgegaan aan de bepaaldheid van kennis en kennisverwerving door waarden en belangen die keuzes vooraf vereisten. Dit nog afgezien van het feit, dat maatregelen veelal samen met de kennis worden geformuleerd, waarop deze zich baseren, in plaats van deze afgeleid te worden. Het — door deze auteur afgewezen — naïeve geloof in de rol van kennis als een objectieve basis voor het handelen wordt beschreven als de objectgerichte planningbenadering.

Daar staat tegenover de beslissingsgerichte planningbenadering, zoals hier bepleit. Deze houdt zeker geen onderwaardering in van de rol van kennis.

¹ Zie: A. Faludi, *Planningtheorie*, Pergamon, Oxford 1973, hoofdstuk 1.

Er wordt alleen rekening gehouden met de betrekkelijkheid ervan, en met de keuzemomenten die hieruit op verscheidene punten in het planningproces, voortvloeien. Vandaar ook dat theorievorming plaatsvindt vanuit deze keuzemomenten.

Deze beslissingsgerichte planningbenadering heeft ook oog voor het constructieve element in de planning. Plannen zijn immers kaders voor beslissingen. Deze doen zich niet vanzelf voor maar moeten worden ontwikkeld, een taak die verbeeldingskracht en een zekere creativiteit vereist. Op dit punt is de benadering verwant aan ontwerpen, terwijl zij zich van een bepaalde — artistieke — ontwerpersbenadering onderscheidt door het verantwoordingsbeginsel, dat zij overeenkomstig de wetenschap wenst te hanteren.

De beslissingsgerichte planningbenadering tracht rekening te houden met de verwevenheid van beslissingen door deze binnen ruimere kaders te plaatsen. Maar welke beslissingen zouden er moeten worden genomen?

Een omstreden vraag, vooral wanneer het gaat om overheidsbeslissingen.

Hierbij is immers de relatie staat en samenleving in het geding. En ook gaat het om een vraag die dikwijls als centraal wordt beschouwd in de planning.

Dit is echter niet het geval in de beslissingsgerichte planningbenadering.

Daar wordt uitgegaan van het gegeven dat ondanks alles beslissingen worden genomen, dag in dag uit.

Welke dat zijn, of zouden moeten zijn, is een vraagstuk van een heel andere orde dan dat van de verbanden tussen beslissingen onderling. Volgens het hier gehanteerde — strenge — planningbegrip valt het eerste vraagstuk zelfs geheel buiten de termen van planning.

Toch lijkt het ondoenlijk, een vraagstuk weg te redeneren uit de planningdiscussie, dat kennelijk centraal staat in het alledaagse planningdenken — en niet alleen daar, getuige andere preadviezen in deze bundel. Daar gaat het dan ook helemaal niet om. Waar het om gaat is duidelijk te maken, dat het verschillende vraagstukken betreft. Derhalve wordt gesproken over een beheersingsgerichte, in tegenstelling tot een beslissingsgerichte, planningbenadering. Het ware duidelijk, dat deze beheersingsgerichte planningbenadering — anders dan de objectgerichte planningbenadering — niet wordt afgevoerd, maar zelfs als complementair tot de beslissingsgerichte benadering kan worden beschouwd.

Voor een nadere toelichting van de beginselen van de beslissingsgerichte planningbenadering wordt gewezen naar het preadvies hierna. Daar wordt ook aan het rationaliteitsbeginsel gerefereerd als een methodologisch beginsel. De oplettende lezer zal het niet ontgaan, dat het hier niet gaat om de mono-rationaliteit, die elders in deze bundel terecht wordt aangevallen. Er wordt geen consensus vooraf verondersteld. Wél, dat actoren tot een gemeenschappelijke definitie van de keuzesituatie moeten geraken, willen zij ten aanzien van het betreffende onderwerp een gezamenlijk beleid kunnen voeren. Rationaliteit als leidraad voor een kritische evaluatie van beslissingen kan alleen worden toegepast, indien en voor zover er sprake is van een dergelijke definitie van de keuzesituatie. Misschien is het in dit verband dan ook beter om te spreken van een intersubjectieve keuzerationaliteit, dit om verarring met andere interpretaties van het rationaliteitsbegrip te voorkomen.

1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

In dit stuk¹ wordt een pleidooi gevoerd voor een beslissingsgerichte planningbenadering, uitmondend in een aantal voorstellen v.w.b. te verrichten onderzoek. Dit n.a.v. de opzet van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.) om in deze raadsperiode een studie te verrichten naar 'Het plan in het openbaar bestuur'. Dit laatste bouwt o.m. voort op het W.R.R.-rapport nr. 6, 'De organisatie van het openbaar bestuur' en loopt parallel aan een studie naar 'Functionele decentralisatie' (in: werkprogramma van de W.R.R., 'Functionele decentralisatie en het plan in het openbaar bestuur'). Het voornoemde rapport maakt een onderscheid tussen democratisch-normatieve en doelmatigheidsaspecten van planning. De voorgenomen studie haakt vooral in op deze laatste, en beschouwt de beginselen van de democratische rechtsstaat als randvoorwaarden. Doelmatigheid van de planning wordt door deze preadviseur nu juist opgevat als een methodologisch vraagstuk. Dit roept meteen de vraag op naar het bestaansrecht van een algemene planningmethodologie. Een en ander mondt uit in de volgende probleemstelling:

1. Welke consequenties vloeien vanuit methodologisch oogpunt voort uit doelmatigheidsoverwegingen met betrekking tot het plan in het openbaar bestuur, onder meer ten aanzien van de planfiguur zelve, en dit met inachtneming van democratische aspecten, en hoe kan de zo ontstane zienswijze worden gehanteerd in een empirisch onderzoek naar de planning op rijksniveau.
2. Is het verdedigbaar om in dergelijke planningmethodologische overwegingen af te zien van het specifieke object van de planning c.q. van de specifieke context waarbinnen zij plaatsvindt?

Daar het tweede gedeelte van de probleemstelling fundamenteeler van aard is, zal eerst hierop worden ingegaan. Daarna volgt een uiteenzetting over de beslissingsgerichte planningbenadering als een nadere methodologische uitwerking van voornoemde doelmatigheidsaspecten. Vervolgens wordt een uiteenzetting gegeven over eisen die voortvloeien uit de beslissingsgerichte planningbenadering met betrekking tot planfiguren, eisen die soms lijken te conflicteren met democratische verlangens. Ten slotte volgt de gewenste toespitsing in de richting van empirisch onderzoek.

Alvorens deze opzet nader te kunnen uitwerken, zal in deze inleiding nog de beslissingsgerichte planningbenadering in het kort worden geschetst².

Twee in dit preadvies niet nader beredeneerde uitgangspunten van de benadering zijn:

1. Overheden hebben de bevoegdheid om ten aanzien van allerlei aangelegenheden beslissingen te nemen.

1 Dit stuk is een bewerking van: A. Faludi, *Het plan in het openbaar bestuur: een preadvies vanuit planning methodologisch oogpunt*, Werkstukken van het Planologisch en Demografisch Instituut, nr. 13, Universiteit van Amsterdam 1979. De opmerkingen vooraf zijn het resultaat van gesprekken gehouden in september 1980.

2 Voor wat betreft eerdere uiteenzettingen van deze preadviseur, die hierop betrekking hebben, wordt onder meer verwezen naar het verslag van een recentelijk gereed gekomen onderzoek ten behoeve van de Rijksplanologische Dienst: J.M. Mastop, A. Faludi, F. Dekker, *De strategische keuzebenadering en streekplanning*, Universiteit van Amsterdam 1979; alsmede naar A. Faludi, *A decision-oriented view on planning*, Werkstukken van het Planologisch en Demografisch Instituut, nr. 12, Universiteit van Amsterdam 1979. Voor de goede orde dient vermeld te worden, dat deze opvattingen zijn ontstaan in het kader van een bemoeienis vooral met de ruimtelijke planning maar dan vanuit planningmethodologisch oogpunt.

2. Overheden worden in beginsel geacht hun beslissingen te kunnen verantwoorden (dit onder meer ten behoeve van de verwezenlijking van democratische eisen opgesomd in 'De organisatie van het openbaar bestuur': openbaarheid, participatie, rechtszekerheid).

Verantwoording van beslissingen vereist onder meer, dat de verbanden worden nagelopen tussen handelingen nu en in de toekomst, dit ter voorkoming van elkaar doorkruisende acties.

Tijdens de besluitvorming is echter dikwijls hiervoor geen tijd. Planning is hierop een antwoord. Wil men niet stuurloos worden maar veeleer beslissingen een bepaalde richting geven, dan moet van tevoren denkwerk worden verricht, dat een kader biedt voor in de toekomst te nemen beslissingen. Het formuleren van dat kader kan eveneens als besluitvormingsproces worden gezien, maar dan van een andere, meer strategische aard³.

Het voorgaande geeft nu juist aanleiding tot de beschrijving van de voorgestane benadering als beslissingsgericht.

De zin van planning en ook van de politieke strijd die ermee gemoeid is, ligt besloten in de kwaliteit van de beslissingen die eruit voortvloeien, aldus de basisfilosofie van de beslissingsgerichte benadering.

Beslissingen in de planning zullen echter met (nog) meer onzekerheid zijn omringd dan de beslissingen van elke dag, waarop zij uiteindelijk betrekking zou moeten hebben. Dit komt omdat bij deze beslissingen per definitie een breder veld in beschouwing wordt genomen dan bij beslissingen van elke dag. Voorts moeten zij enige tijd van tevoren worden genomen. Wordt met deze onzekerheid geen rekening gehouden, dan dreigen problemen gedurende de uitvoering. Vandaar de behoefte aan onzekerheidsanalyse en flexibiliteit.

Dit geeft de hoofdthema's aan van de beslissingsgerichte planningbenadering. Nu wordt stilgestaan bij de vraag die deze zeer algemene aanpak oproept. Er is voornog niet gesproken over het object van besluitvorming c.q. planning, noch over de specifieke context (departement, dienst, bestuurlijk niveau, ja zelfs land) waarbinnen zij plaatsvindt.

Is een dergelijke methodologische benadering van planning wel verantwoord te noemen?

³ De auteur is het dan ook eens met Kreukels, die planning opvat als 'strategisch beleid'. Zie: A.J.M. Kreukels, *Planning en planningproces*, VUGA, 's-Gravenhage 1980.

2. NAAR EEN ALGEMENE PLANNINGMETHODOLOGIE

Allereerst zullen argumenten worden opgesomd tegen een algemene planningmethodologie. Het eerste is gelegen in de grote verscheidenheid van situaties waarin tot planning wordt overgegaan. Planfiguren tonen grote verschillen, maken gebruik van uiteenlopende bevoegdheden en komen tot stand met van elkaar afwijkende procedures al naar gelang de 'wetsfamilie' waar zij uit voortkomen (dit nog geheel afgezien van plannen van niet-overheidsinstellingen). Hierbij komt dat plannen betrekking hebben op nogal uiteenlopende objecten. De gedachte is die, dat de geaardheid ervan zich dient te weerspiegelen in de planning. Met name geldt dit voor de maatschappij als object van planning. De 'sociale' planning verschilt namelijk fundamenteel van meer technische exercities, aldus deze redeneertrant. Ten slotte blijkt dat een grote verscheidenheid van opvattingen bestaat met betrekking tot planning. Het zal moeilijk zijn, deze op een gemeenschappelijke noemer te brengen.

Alvorens op deze argumenten in te gaan is het goed om de wetenschapsfilosofische achtergronden erbij te betrekken. Iemand die fundamentele verschillen ziet tussen de natuur- en de menswetenschappen zal geneigd zijn zich een voorstander te tonen van verschillende planningbenaderingen al naar gelang het object van planning. Iemand die twijfelt aan een empirisch-analytische benadering leidende tot het opsporen van wetmatigheden, met name voor wat betreft de sociale wetenschappen, en het doel ervan vooral ziet in het inzichtelijk maken van bepaalde situaties in hun uniciteit, die zal een algemene planningbenadering eveneens afwijzen. Dit geheel afgezien van praktische problemen van het opsporen van overeenkomsten in de grote hoeveelheid verschijningsvormen van planning in ons maatschappelijk bestel.

Daar staan praktische beweegredenen tegenover die spreken voor het zoeken naar dergelijke overeenkomsten. Het groeiend aantal plannen, een toenemend besef van verbanden tussen maatschappelijke problemen en in het verlengde hiervan de behoefte aan coördinatie tussen niveaus en sectoren van overheidsbeleid, doen de wens rijzen naar een beter begrip van wat planning op allerlei gebieden en niveaus gemeenschappelijk heeft.

Er bestaan bovendien wetenschapsfilosofische posities, van waaruit een algemene planningmethodologie aanvaardbaar geacht zal worden. Wie het als de opgave van de empirische wetenschap ziet te streven naar algemeen geldige uitspraken, wie in dat opzicht geen verschil maakt tussen zogenoemde natuur- en menswetenschappen en wie voorts een methodische eenheid voorstaat van wetenschap enerzijds en de toepassing ervan anderzijds, die zal deze wel onderschrijven. Dit is de positie ingenomen door onder meer kritische rationalisten.

Schrijver dezes zal trachten de bezwaren tegen een algemene planningmethodologie vanuit een kritisch-rationalistische positie te ontzenuwen, daarbij onder meer leunend op het recente werk van Albert¹. Voorts wordt ge-

¹ H. Albert, *Traktat über rationale Praxis*, J.C.B. Mohr, Tübingen 1978.

bruik gemaakt van methodologische beschouwingen met betrekking tot het internationaal vergelijkend planningonderzoek².

De grote verscheidenheid van situaties waarbinnen planning plaatsvindt kan niet worden ontkend, noch dat planning op verschillende objecten betrekking heeft. Ook wordt ervan uitgegaan dat de verscheidenheid van objecten en situaties waarin planning plaatsvindt, haar doorwerking moet vinden in de te volgen procedures. Dit impliceert echter criteria waaraan kan worden afgemeten of bepaalde procedures ook inderdaad passen bij bepaalde objecten c.q. situaties. Deze criteria moeten nu noodzakelijkerwijs algemeen van aard zijn, omdat zij refereren aan bepaalde kenmerken die objecten c.q. situaties gemeenschappelijk hebben. 'Complexe planningsobjecten vragen om een trapsgewijze besluitvorming', 'planning in politiek geladen situaties vraagt om overleg met alle betrokkenen', 'onzekerheid met betrekking tot het object van planning vraagt om het nemen van zo weinig mogelijk beslissingen' zijn daar voorbeelden van. Zij vormen deel van een algemene planningmethodologie die juist beoogt recht te doen aan de verscheidene gedaantes waarin planning voorkomt.

Hierdoor worden de meer principiële bezwaren tegen het opsporen van overeenkomsten tussen objecten c.q. situaties niet geraakt. Elk van deze is inherent verschillend, en de poging om hun uniciteit te vangen in het net van algemene uitspraken doet daar geweld aan, aldus de mogelijke tegenwerping. Wat hier achter schuilt is een zienswijze van menselijke kennis. Deze wordt beschouwd als een spiegelbeeld van de realiteit. Maar menselijke kennis kan nooit een trouwe afbeelding zijn van de realiteit. De realiteit is oneindig complex, en haar afbeelden is onbegonnen werk. Kennisverwerving is veeleer het vergelijken van verschillende objecten op deelaspecten. Menselijke kennis vormt de neerslag van onze worstelingen met een principiële nooit helemaal kenbare realiteit. Kennis geeft bij wijze van spreken even goed een beeld van ons zelf als van de realiteit.

Wat betekent dit voor de vergelijkbaarheid van uiteenlopende objecten? Deze zijn nooit inherent vergelijkbaar, maar zij kunnen vergelijkbaar gemaakt worden door wie daar belang bij heeft. En beslissingen met betrekking tot de aanleg van de Markerwaard en de keuze van een gerecht op de spij斯卡art zijn vergelijkbaar, als je maar kiest voor het vergelijken ervan op hun gemeenschappelijk element, het beslissingsaspect.

Ten slotte het argument dat er veel verschillende meningen bestaan met betrekking tot planning, een bevinding die het nut van een algemene planningmethodologie twijfelachtig doet blijken. Dit argument is allerm minst steekhoudend. De verscheidenheid aan inzichten moeten wij waarderen als een inspiratiebron, maar profijt ervan trekken kunnen wij alleen wanneer wij ons er tevens *niet* bij neer leggen. Alleen dan vormt zij een drijfveer voor de intellectuele worsteling die wij wetenschap noemen.

Dit pleidooi voor een algemene planningmethodologie betekent allerm minst dat deze methodologie er in de een of andere afgeronde vorm reeds is. Noch zal er ooit een star geheel van regels ontstaan als een soort keurslijf voor de besluitvorming. Ten eerste behoeven methodologische regels in de toepassing altijd enige interpretatie. Er wordt dus beroep gedaan op de vindingrijkheid van de menselijke geest. Ook is deze toepassing nooit een puur technische aangelegenheid, waardoor beslissingen van hun politiek gehalte ontdaan zouden worden. De toepassing van methodologische regels vraagt integendeel

² A. Faludi en S.L. Hamnett, *The study of comparative planning*, Conference paper, nr. 13, Centre for Environmental Studies, Londen 1975.

telkenmale om beslissingen, onder meer van politieke aard. Ten tweede is planningmethodologie, zoals elk geestesprodukt, nooit afgerond maar blijft zij onderhevig aan kritiek en verbetering. Er kunnen uitvindingen worden gedaan, die onze kijk op planningmethodologie doen veranderen. Deze zijn echter onvoorspelbaar. Het gebouw van menselijke kennis is daarom nooit voltooid. De idee van algemeen geldige uitspraken, zoals de planningmethodologie deze zoekt, is het richtpunt in dit bouwproces, maar de sluitsteen wordt nimmer gelegd.

3. DE BESLISSINGSGERICHTE PLANNINGBENADERING

3.1. Algemeen

Nu zal worden teruggegaan naar het eerste deel van de probleemstelling: de consequenties natrekken, die vanuit methodologisch oogpunt voortvloeien uit doelmatigheidsoverwegingen met betrekking tot het plan in het openbaar bestuur met inachtneming van democratische aspecten. Hierbij wordt, zoals gezegd, vanuit gegaan, dat overheden (a) op basis van hun bevoegdheden beslissingen van nogal uiteenlopende aard nemen, en (b) deze in beginsel moeten kunnen verantwoorden. Een en ander wordt nader uitgewerkt in de richting van de beslissingsgerichte planningbenadering. Blijken zal dat planning om allerlei methodologische redenen aan beperkingen onderhevig is. Een prudent planbeleid dient hiermee rekening te houden. Dit heeft ook consequenties voor de democratische aspecten ervan. Daar deze in deze studie veel te maken hebben met de juridische eisen gesteld aan plannen en planvorming, zal hierop afzonderlijk worden ingegaan in de volgende paragraaf gewijd aan planfiguren in de beslissingsgerichte planningbenadering.

3.2. Grondbegrippen van een beslissingsgerichte planningbenadering

Allereerst zullen de grondbegrippen van een beslissingsgerichte planningbenadering worden gedefinieerd. Dat kan niet zonder tot op zekere hoogte te anticiperen op de beslisregel hieronder, die de toetssteen vormt voor beslissingen. De wens naar een, in het licht van deze beslisregel, verantwoorde besluitvorming doet namelijk pas de noodzaak ontstaan van planning opgevat als een systematische onderbouwing en afstemming van beslissingen.

Beslissingen worden hier opgevat als uitspraken waarmee een actor zich vastlegt op bepaalde handelingen, de consequenties ervan aanvaard; deze zelf preferiert boven de gevolgen van andere mogelijke handelwijzen.

Het zich vastleggen heeft tot gevolg dat de toekomstige keuzemogelijkheden geringer worden. Het gevaar dreigt derhalve, dat beslissingen elkaar doorkruisen. Ook kunnen zij elkaar versterken. Verantwoorde besluitvorming vereist daarom onderzoek naar de verbanden van beslissingen onderling. Het is echter ondoenlijk alle mogelijke verbanden op het moment van het nemen van beslissingen te bepalen. Er is dus een investering vooraf vereist in de vorm van denkwerk met een of andere richtlijn voor toekomstige beslissingen als neerslag.

Deze richtlijnen kunnen op twee manieren worden geformuleerd: als regel dan wel als programma van maatregelen¹. In het eerste geval staat niet van tevoren vast, wanneer en hoe vaak er beslissingen zullen worden genomen. In plaats van een tevergeefse poging om dit te doen, wordt er dus van tevoren vastgesteld, hoe in een bepaalde klasse van toekomstige beslissingsituaties gehandeld zal worden. Wetgeving vormt hiervan het meest vertrouwde voorbeeld, maar deze benadering wordt vaker toegepast waar veel beslissingen worden genomen. Het ontwerpen van regels zal men echter geneigd zijn als iets anders te

¹ 'Policy' en 'programme', zie J.K. Friend en W.N. Jessop, *Local Government and Strategic Choice*, 2e druk, Pergamon, Oxford 1977, blz. 110 e.v. Regels en maatregelen kunnen overigens globaal dan wel specifiek worden geformuleerd. Het behoud van enige flexibiliteit zal dikwijls juist nopen tot globale formuleringen, die naderhand kunnen worden ingevuld.

zien dan het formuleren van een programma. Tot op zekere hoogte is dat ook zo.

Een programma heeft altijd betrekking op unieke, min of meer duidelijk omlijnde maatregelen, en niet op een klasse zich mogelijkerwijs nog niet eens aftekenende beslissingen. Toch vinden programma en regel hun voorsprong in dezelfde behoefte, namelijk naar kaders waarbinnen het beleid van elke dag geordend kan verlopen. Wij vinden programma's en regels dan ook naast elkaar. Een richtlijn voor de toekomstige beslissingen bestaande uit een programma en een aantal regels noemen wij een plan. De opstelling ervan noemen wij planvorming. Een plan vormt tevens de neerslag van het normatieve toekomstbeeld van de actor. Vanuit de optiek van de beslissingsgerichte planningbenadering mag echter het verband met de beslissingen van elke dag van de actor nooit worden vergeten. De beslissingsgerichte planningbenadering is daarom altijd uitvoeringsgericht.

Als wij teruggaan naar planvorming, dan blijkt: planvorming omvat op zijn beurt weer het nemen van beslissingen. Immers, er moeten bepaalde lijnen worden geselecteerd uit alternatieve mogelijkheden, en dit met het oog op de vertaling daarvan in termen van concrete beslissingen. Aangezien niet alle uitkomsten zich lenen voor het vastleggen in een wettelijk plan — denk daarbij bijvoorbeeld aan de intentie om overleg te voeren, onderzoek te entameren, of de beslissing af te wachten van andere besluitnemers — is het goed het verschil te maken tussen planvorming in engere zin, en het ruimere proces daaromheen: planning².

3.3. Kwaliteitseisen voor beslissingen

Het is nu zaak om aan de eerder genoemde beslisregel een nadere uitwerking te geven in termen van de kwaliteitseisen voor beslissingen. Deze uitwerking vormt de achtergrond voor de behandeling van het onderwerp van de volgende paragraaf: de definitie van de keuzesituatie.

In het voorgaande zijn al bepaalde kwaliteitseisen voor beslissingen aangegeven: bij het nemen van beslissingen dient men rekening te houden met hun verwachte gevolgen, ook voor andere beslissingen. Aangezien er bij besluitvorming per definitie sprake is van een keuze uit ten minste twee alternatieven (wel doen en niet doen bijvoorbeeld), zullen ook de gevolgen van deze alternatieven moeten worden overwogen. De beslisregel luidt daarom: verantwoord zijn alleen die beslissingen die voortkomen uit een vergelijking van de alternatieve mogelijkheden in het licht van hun gevolgen.

Hiervan kunnen kwaliteitseisen worden afgeleid, namelijk: zijn de alternatieve mogelijkheden onderzocht, de gevolgen degelijk bepaald en met elkaar vergeleken? Verfijning van deze eisen in termen van een genuanceerde analyse zijn zeer wel mogelijk maar blijven hier buiten beschouwing. Het is namelijk niet de bedoeling uitvoerige beschouwingen te wijden aan deze beslisregel, die elders als het rationaliteitsbeginsel is omschreven³. Volstaan wordt met de opmerking dat deze regel impliciet een rol speelt in het overleg rond plannen en beslissingen. Met name de politieke strijd maakt er gebruik van. Het aantonen van alternatieven en van gevolgen die vooralsnog niet in beschouwing zijn genomen, is namelijk een gebruikelijke tactiek om de geloofwaardigheid van beleidsvoorstellen te ondergraven. Het aangeven en evalueren van alternatieven is derhalve de aange-

2 Dit verschil vervaagt wanneer men allerlei vormen van 'normeringsinstrumenten' (wetten, nota's, notities en dergelijke) eveneens als plannen beschouwd.

3 A. Faludi, *Planologie en wetenschapsbeoefening*, inaugurele rede uitgesproken op 2 oktober 1978 in de aula van de Universiteit van Amsterdam, uitgebracht als extra nummer van Rooilijn jrg. 11.

wezen manier om zich tegen zulke kritiek in te dekken. Zodoende grijpen kritiek en verantwoording in elkaar.

Vaststaat, dat het zeer moeilijk is om aan voornoemde eisen te voldoen. Men denke aan de vele alternatieven, die theoretisch gezien overwogen zouden kunnen worden, en aan de moeilijkheden van het voorspellen van de gevolgen van elk der mogelijke handelingen. Voorts moeten deze gevolgen tegen elkaar worden afgewogen. Prioriteitsbepaling kent echter haar eigen problemen. In de planvorming is een en ander zo mogelijk nog moeilijker. Immers, hier gaat het niet om concrete beslissingen, maar om algemene lijnen. Het bepalen van de gevolgen van het kiezen van zo'n lijn vereist het nalopen van hele ketens van oorzaak-en-gevolg relaties. Beslissingen in de planvorming zijn derhalve met nog meer onzekerheid omringd dan concrete beslissingen. Het besef van deze onzekerheid bepaalt onze optiek op planning. Beperking in plaats van omvatendheid is namelijk aan de orde van de dag.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de redenen voor het overheersen van onzekerheid. Daarop volgt een paragraaf waarin wordt aangegeven, hoe men stelselmatig de beoogde beperkingen kan aanbrengen, waarbij ook wordt voortgebouwd op het verschil tussen regels en programma's.

3.4. Planning in onzekerheid: een kennis-theoretisch onderzoek

Uit het voorgaande blijkt dat een besluitnemer, wil hij een verantwoorde beslissing kunnen nemen, weet moet hebben van de alternatieven die openstaan en van hun gevolgen. Samengevat luidt de eis: hij moet beschikken over een definitie van de keuzesituatie. Aangetoond zal worden, dat deze nimmer 'objectief' kan zijn, maar onzeker is en veel subjectieve momenten kent.

Dit inzicht is kennis-theoretisch van aard. Mensen zijn niet in staat om volledig vat te krijgen op de realiteit. Hetzelfde geldt voor keuzesituaties: de hoeveelheid mogelijke alternatieven en gevolgen blijkt te groot te zijn. De hoeveelheid beschikbare informatie moet aldus gereduceerd worden alvorens wij er mee kunnen omgaan.

Kenmerkend voor de gehanteerde reductieprincipes is, dat deze niet aan observaties van de realiteit kunnen worden ontleend. Zij hebben het karakter van aannamen. Het werd al eerder gezegd: kennis is niet puur een weerspiegeling van realiteit, wij zelf weerspiegelen ons daarin ook. Het gevolg is, dat er meerdere manieren bestaan om een en dezelfde situatie op te vatten. Hetzelfde geldt ook voor keuzesituaties. Dit is de reden voor de bewering dat definities van keuzesituaties subjectieve elementen omvatten. De alternatieven die een besluitnemer in beschouwing neemt (en die daarmee deel uitmaken van definitie van de keuzesituatie), zullen afhangen van zijn concrete mogelijkheden en van de inspanningen die hij zich wil getroosten; de gevolgen die hij in rekening brengt zullen te maken hebben met wat hij als problematisch en/of nastrevenswaardig ervaart. Het definiëren van de keuzesituatie omvat een reeks van uitspraken over deze zaken. Een definitie van een keuzesituatie blijkt zodoende zelf het resultaat te zijn van een hoeveelheid beslissingen.

Hiervoor werd het subjectieve karakter van definities van keuzesituaties sterk beklemtoond. Maar natuurlijk zijn deze niet puur subjectief.

In de reeks alternatieven die in beschouwing worden genomen, en in de verwachtingen ten aanzien van hun gevolgen, is altijd ook theoretische kennis verdisconteerd, dat wil zeggen kennis van causale verbanden in de realiteit. Alleen, deze kennis is, zoals bekend, altijd hypothetisch van karakter, hetgeen weer aanleiding geeft tot de nodige onzekerheid.

Dit nog geheel afgezien van de subjectieve keuzen zoals hiervoor beschreven. In het dagelijkse leven weegt onzekerheid minder zwaar, omdat wij volstaan met ervaringskennis. Zodra beslissingen van een enigszins niet-routinematig

karakter in het geding zijn, wordt onzekerheid echter manifest. De poging om de gevolgen te bepalen, noodzaakt tot het verzamelen van allerlei gegevens en het op een ongewone manier met elkaar in verband brengen ervan. Dikwijls ontbreekt de nodige kennis hierover. Wij worden ons bewust van onzekerheden.

Beslissingen in de planvorming zijn bij uitstek niet routinematig⁴. Onzekerheidsfactoren stapelen zich hier op, namelijk: wordt er in de concrete besluitvorming ook daadwerkelijk op de beoogde manier gevolg gegeven aan het plan, en zullen de concrete beslissingen, indien volgens plan genomen, de verwachte consequenties hebben?

Verder doemt in de planvorming nog een probleem op, nl. op welke beslissingen van elke dag moet het plan überhaupt betrekking hebben? (Dit mede met het oog op de vragen hiervoor naar de gevolgen van uitspraken gedaan in het plan.) Er is sprake van een continue stroom van dergelijke beslissingen genomen door allerlei actoren.

Hoe de noodzakelijke aansluiting tot stand te brengen bij deze stroom van beslissingen, behoort tot de moeilijkste vragen in de planning. Wil men in deze opzet slagen, dan is een analyse van het beleid van elke dag in ieder geval een eerste vereiste. Daarbij hoort een analyse van de invloedsmogelijkheden van het planningsobject: van het opleggen van een beleid tot overreding.

Tenslotte doet zich regelmatig het geval voor, dat er reeds eerder uitspraken zijn gedaan t.a.v. delen van de onderhavige problematiek. Wil een plan niet willekeurig overkomen, dan moet het deze uitspraken erbij betrekken.

Uit het voorgaande blijkt, dat het definiëren van de keuzesituatie in de planning bijzonder moeilijk is. Aan het begin bestaat er in elk geval een onoverzichtelijke brij aan informatie van uiteenlopende kwaliteit.

Tijdens de rit kan er nog het een en ander bijkomen. Er lijkt zelfs geen eind te zijn aan nieuwe aspecten, gevolgen, relaties, enz. van de beslissingen in kwestie. Het definiëren van een keuzesituatie in de planning is het continue afwegen, interpreteren, structuren, reduceren en verwerpen van dergelijke informatie. Een manipulatie van symbolen dus, maar dan wel met het oog op het geleiden van beslissingen van elke dag met hun concrete gevolgen.

3.5. Besluitvorming, overleg en macht

Zoals reeds gesteld, de definitie van de keuzesituatie is tot op zekere hoogte subjectief. Dit geeft aanleiding tot de nodige problemen, namelijk wanneer verschillende actoren betrokken zijn bij een beslissing. Dit noodzaakt tot overleg, waarbij het subjectieve karakter van iedere definitie van een keuzesituatie merkbaar is: keuzesituaties worden veelal totaal verschillend geïnterpreteerd. Hierdoor ontstaat de behoefte aan afspraken ten aanzien van uitgangspunten. Alleen vanuit zulke uitgangspunten kan men tot een gemeenschappelijke definitie van de keuzesituatie geraken. Hierin berust het politieke karakter van planning.

Overleg kost echter tijd. Hoe meer actoren betrokken raken, des te groter de hieraan verbonden kosten. Het overleg dient dus beperkt te worden door zo veel mogelijk potentiële partners uit te sluiten.

Er zijn nog meer redenen hiervoor. Potentieel bedreigen de onderhandelingspartners elkaars definitie van de keuzesituatie. Elk van de talrijke beslissingen waaruit deze is opgebouwd kan in twijfel worden getrokken. De conclusie van een machtige actor zal dus vaak die zijn, het overleg te verbreken. De

⁴ Dit geldt vooral ten opzichte van de beslissingen van elke dag, waarop zij betrekking hebben. Als planvorming zelf geroutiniseerd wordt, dan worden uiteraard ook beslissingen in de planvorming routinematig genomen.

ander kan later bijgepraat worden, of hij kan doodgewoon over te weinig macht beschikken om beslissingen te dwarsbomen. Potentieel mogelijk overleg vindt aldus niet plaats. Zodoende is de machtsconstellatie mede-bepalend voor het overleg, en ook voor de definitie van de keuzesituatie in al die gevallen, waar meerdere actoren bij de besluitvorming betrokken raken. Men kan ook stellen: in zulke gevallen is de definitie van de keuzesituatie de inzet van politieke strijd, waarbij macht wordt beschouwd als het vermogen om het overleg te structureren en de deelnemers uiteindelijk op bepaalde uitspraken ten aanzien van deze keuzesituatie vast te leggen. Deze macht kan verspreid zijn over alle deelnemers, of zij kan in handen zijn van één participant. In het laatste geval zal de definitie van de keuzesituatie overwegend beïnvloed zijn door zijn optiek.

Machtsuitoefening is niet alleen onontkoombaar maar ook noodzakelijk voor de besluitvorming. Reeds eerder werd gesteld, dat reductieprincipes gehanteerd moeten worden ten einde tot een definitie van de keuzesituatie te geraken. In een situatie waarbij meerdere actoren betrokken zijn, kan dit niet zonder deze uiteindelijk vast te leggen op een bepaalde lijn, en macht voldoet aan die behoefte als een mechanisme tot het beëindigen van het overleg.

3.6. De kloof tussen planvorming en uitvoering

Een bijzondere overlegsituatie ontstaat wanneer de voorbereiding en uitvoering van plannen aan verschillende actoren toebedeeld zijn. In grote organisaties zal deze situatie prevaleren. Onder druk van de dagelijkse stroom beslissingen zal namelijk van planvorming weinig terecht komen, tenzij iemand speciaal ermee wordt belast. Ook vereist planvorming andere vormen van kennis dan het nemen van concrete, op uitvoering gerichte beslissingen. Er worden dus afzonderlijke planningsorganisaties gecreëerd met het doel de beslissing van andere, meer op de uitvoering gerichte organisaties, te geleiden. Het oprichten van afzonderlijke planningsorganisaties verergert echter tot op zekere hoogte het probleem van planvorming. De organisatorische scheiding tussen planvorming en het beleid van elke dag geeft aanleiding tot het ontstaan van verschillende optieken. Deze weerspiegelen niet alleen de verschillende belevingswerelden van meer uitvoerings- en meer beleidsvoorbereidingsgerichte mensen, maar ook uiteenlopende belangen. Van een echt positieve samenwerking is slechts bij uitzondering sprake. Toch is het ondoenlijk om uitvoeringsorganen te dwingen bovenopgelegde richtlijnen na te leven. Alleen al op basis van historisch gegroeide verhoudingen zou dit een onjuiste benadering zijn. De primair op uitvoering gerichte organisaties beschikken voorts over specialistische kennis over dat deel van de werkelijkheid waarover hun beslissingen zich uitstrekken. Hoe moeilijk dan ook, gestreefd moet worden naar een wederzijdse afstemming tussen planvorming en uitvoering⁵.

Uit deze argumenten vloeien belangrijke beperkingen van de mogelijkheden van planning voort. Dit laat de wenselijkheid ervan onverlet. Dit is waarom wij betogen dat planning noodzakelijk is voor het nemen van verantwoorde beslissingen, tevens erkennende dat het een haast ondoenlijke zaak is. De enige manier waarop men nog iets kan bereiken is door zich tot de meest nijpende beslissingen te beperken. De volgende paragraaf geeft aan hoe men aan dit grondbeginsel van een prudent planbeleid vorm kan geven.

3.7. Bewuste matiging van de afstemming van beslissingen

Uit het voorgaande blijkt dat het streven naar planning maar ten dele kan

⁵ Voor verhandelingen over dit onderwerp, zie onder meer I.Th.M. Snellen, *Benaderingen in strategieformulering*, 2e druk, Samsom, Alphen aan den Rijn 1979.

worden gehonoreerd. De praktijk is in dit opzicht dikwijls verder dan de theorie: overtrokken eisen worden niet ingewilligd. Soms gebeurt dit met een slecht geweten en slaat de frustratie om in een negatieve instelling jegens onpraktische academische schrifturen. Door de beperkingen van de mogelijkheden van planning onder ogen te zien, hopen wij juist aan deze kritiek te ontkomen. Tevens willen wij betogen, dat het bezwaar van beperkingen enigszins kan worden ondervangen door deze expliciet aan te brengen. In feite gaat het hier om een nadere uitwerking van iets dat al eerder is aange-stipt: het bewust aanbrengen van beperkingen betekent telkenmale het nemen van beslissingen. Deze zijn de beslissingen waaruit de definitie van de keuzesituatie is opgebouwd. Het systematiseren van de beperkingen komt neer op een systematiseren van het definiëren van de keuzesituatie.

Als het gaat om het afstemmen van beslissingen, kan een eerste beperking zijn: een vermindering van het aantal in de planvorming integraal in beschouwing te nemen beslissingen door concentratie op die beslissingen en verbanden die als de meest belangrijke worden ervaren. Zodoende ontstaat een tweedeling tussen beslissingen die wel en niet in onderling verband benaderd worden. Voor wat betreft deze laatste, kan men kiezen tussen het achterwege laten van een beslissing, het uitstellen dan wel het delegeren ervan⁶.

Een belangrijke overweging bij het aanbrengen van deze tweedeling vormt het verschil tussen de twee onderdelen van planvorming, zoals omschreven onder 'Grondbegrippen van een beslissingsgerichte planningbenadering'. Het verschil tussen regels en programma's werd daar gepresenteerd als zijnde het verschil tussen beslissingen t.a.v. klassen van situaties enerzijds en groepen van met elkaar verband houdende maatregelen anderzijds. Bijgevolg zouden de beslissingen van meestal toch meer routinematige aard, waarop regels van toepassing zijn, in eerste instantie niet in de integrale beschouwingen t.b.v. planvorming opgenomen dienen te worden⁷.

Deze laatste hebben veeleer betrekking op het te formuleren programma van maatregelen. Het verschil tussen regelgeving en programmaformulering kan zodoende worden beschouwd als een invalshoek voor het aanbrengen van beperkingen. Als tweede beperking kan de afweging van beslissingen die wel in onderling verband worden bekeken, zo eenvoudig mogelijk worden gehouden. Een ingang hiervoor is alleen aandacht schenken aan onderlinge strijdigheden. Worden zulke geconstateerd, dan kan ten minste één van ieder paar van onderling tegenstrijdige beslissingen niet tot uitvoering komen. Voor de rest wordt geen poging gedaan om beslissingen op elkaar af te stemmen. Omdat men op deze manier nogal passief optreedt ten aanzien van de afstemming van beslissingen, is dit een vorm van reactieve afstemming⁸.

Dit in tegenstelling tot inter-actieve afstemming, die eigenlijk als enige aan het ideaal van volledige afstemming van beslissingen voldoet. De twee strategieën, beperken van het aantal te overwegen beslissingen en alleen letten op strijdigheden, komen neer op het aangeven van de omtrekken van de keuzesituatie. Het is binnen deze omtrekken dat de keuzesituatie nader gedefinieerd zal

6 Voor een uitvoerige behandeling van deze strategieën zie A. Faludi en S.L. Hamnett, *Bouwen en plannen in onzekerheid: case-studies naar de totstandkoming van de gebouwde omgeving in Leiden*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1978.

7 Wat wel een rol zou kunnen spelen zijn de effecten van regels op het gebruik van resources. Subsidiereregelingen leggen beslag op de begroting, welke laatste weer verband houdt met de uitvoering van maatregelen opgenomen in een plan. Over de relatie tussen programma's van maatregelen enerzijds en begrotingen anderzijds is weinig onderzoek gedaan.

8 Negatieve coördinatie in termen van Scharpf; zie A. Faludi, *Planning Theory* Pergamon, Oxford 1973, hoofdstuk 11.

worden. Dit gebeurt door alternatieven en hun gevolgen aan te geven. Ook hier bestaan mogelijkheden tot de nodige vereenvoudiging. Alternatieven kunnen op een globale manier worden omschreven en de afweging kan aan de hand van eenvoudige criteria gebeuren.

Het spreekt vanzelf, dat beperkingen niettemin met de nodige voorzichtigheid moeten worden aangebracht. Zodra men bezig is met het nader afbakenen van de keuzesituatie, zal men meer inzicht krijgen in de ter zake doende problematiek. Dit kan ertoe leiden, dat beslissingen die in eerste instantie niet in beschouwing zijn genomen, alsnog moeten worden gezien. Juist de wens om de definitie van de keuzesituatie achteraf te kunnen bijstellen is een reden voor het expliciet maken van beperkingen;

Hierbij komen de redenen die voortvloeien uit het politieke karakter van definities van keuzesituaties: uiteindelijk zijn beslissingen over beperkingen politieke beslissingen bij uitstek en dienen derhalve controleerbaar te zijn.

3.8. Organisatorische redenen voor het aanbrengen van beperkingen

De hoeveelheid beslissingen waarover het in de planvorming gaat, dient zich geenszins aan als ongestructureerd geheel. Het totaal te nemen beslissingen is veeleer reeds verkaveld over organisaties. Het zal niemand verrassen dat dit regelmatig aanleiding geeft tot flinke communicatiestoornissen. Immers, iedere eenheid ontwikkelt zijn eigen optiek, waarin zijn bevoegdheden, ervaringen en belangen zijn verdisconteerd.

Desalniettemin, wil men komen tot afstemming van beslissingen in de planvorming, dan moeten meestal bestaande organisatorische scheidslijnen worden doorbroken. Met andere woorden: planning zal meestal organisatie-verandering vereisen. Pogingen tot verbetering van de planning gaan daarom dikwijls vergezeld van herstructurering, waarbij door middel van projectorganisatievormen en dergelijke tevens geprobeerd wordt om verstarring in de toekomst te voorkomen.

Dit aanpassen van de organisatie kan echter op problemen stuiten.

Organisaties vertegenwoordigen investeringen aan kennis en van persoonlijke en vooral emotionele aard. Ook vormen zij machtsconcentraties.

Veranderingen van organisaties vragen dus bijzonder veel tijd en aandacht: reden genoeg om dit middel spaarzaam te gebruiken, hetgeen nog eens aanleiding geeft tot beperking ten aanzien van planning. In eerste instantie zal aan afstemming van beslissingen vorm gegeven moeten worden door middel van onderhandelingen tussen verschillende organisatorische eenheden tot wier competentie deze beslissingen behoren.

Van dit onderhandelingsproces zijn enkele aspecten het noemen waard. Het eerste is de vorm waarin het overleg zich afspeelt. Idealiter zou dit een vorm moeten zijn van positieve samenspraak uitmondend in een overeenkomst over de gezamenlijk te nemen beslissingen. In veel gevallen echter zal deze wens illusoir zijn. Het onderhandelingsproces zal veelal de vorm krijgen van een competentiestrijd, waarin slechts moeizaam een afstemming van de te nemen beslissingen zal worden verkregen.

Het tweede aspect zijn de vaardigheden van personen die bij het onderhandelingsproces betrokken raken. Deelname daaraan stelt bijzondere eisen aan het vermogen om verbanden te leggen, zich te kunnen inleven in gesprekspartners, tot regelingen te komen, enz. Hieraan wordt in de recente literatuur veel aandacht geschonken⁹. Duidelijk is in ieder geval, dat afstemming door middel

⁹ Voor enkele literatuurverwijzingen zie: A. Faludi, *Doelstellingen en benaderingen van het planningonderwijs*, in A. Faludi en P. de Ruijter (red.) *Planning als besluitvorming: theorie, onderwijs en praktijk*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1978.

van inter-organisatorische onderhandelingen vaak zal afhangen van bekwaamheden en het persoonlijk initiatief van enkele sleutelfiguren in dit proces. De plaatsing van figuren met deze kenmerken dient tot de strategische stappen in het planningsproces te worden gerekend.

Het derde en laatste aspect van het interorganisatorische onderhandelingsproces dat hier wordt belicht, is het volgende: planning wordt hier gezien als een stap-voor-stap proces, waarbij beperking veel meer dan omvattendheid de leidraad is. Dit weerspiegelt zich tevens in het aantal organisatorische eenheden dat hierbij dient te worden ingeschakeld. In eerste instantie zal het noodzakelijk lijken alle in het proces te betrekken. In de praktijk echter zal de gewenste afstemming op deze manier blijken te mislukken. Het ligt dus voor de hand met die eenheden te beginnen, die het meest direct bij een bepaalde zaak betrokken zijn, en het aantal eenheden pas uit te breiden als dit strikt noodzakelijk is.

4. PLANFIGUREN IN DE BESLISSINGSGERICHTE PLANNING-BENADERING¹

Wat volgt is een nadere uiteenzetting over planfiguren vanuit de optiek van de beslissingsgerichte planningbenadering. Een van de centrale begrippen waarmee in de beslissingsgerichte planningbenadering wordt geschermd is onzekerheid, waaruit de noodzaak voortvloeit tot matiging van de pretenties van planning. Waar men daarom voorlopig kan afzien van uitspraken, daar ontkomt men aan het zich vastleggen onder onzekerheid. Uitstellen van beslissingen in de planvorming, al dan niet gekoppeld aan een delegatie ervan, zijn verdere kenmerkende aspecten van 'onzekerheidsmanagement'. (De tegenhanger hiervan zijn benaderingen waarmee beoogd wordt, die beslissingen vast te stellen, die het minst onzeker zijn, het minst kwaad kunnen doen, de meeste alternatieven openlaten enz.) Dit betekent beperking voor wat betreft de beslissingen die uiteindelijk deel uitmaken van een plan.

De omvattendheid die nog altijd een uitgangspunt is bij de planning (alle beslissingen die potentieel iets met elkaar te maken hebben, dienen volgens het rationaliteitsbeginsel in beschouwing te worden genomen) heeft zodoende vooral betrekking op de uitgangssituatie in de planvorming, waar een zo breed mogelijke verkenning van de totale keuze-situatie plaatsvindt, en niet op het produkt ervan: het plan. Plannen zullen dus minder beslissingen omvatten dan men in eerste instantie geneigd zal zijn te denken.

Toch kan ook aan plannen de eis van omvattendheid worden gesteld, maar dan in die zin dat het een overzicht geeft van alle tot op het moment van vaststelling genomen beslissingen, c.q. gemaakte afspraken. Ter nadere toelichting is een korte bespiegeling vereist over wat hiervoor de totale keuze-situatie werd genoemd. Deze omvat namelijk naast beslissingen die betrekking hebben op de een of andere materiële handeling ook beslissingen ten aanzien van de te volgen procedures en de betrokken organisaties. Het al dan niet uitbesteden van onderzoek, entameren van overleg, oprichten van werkgroepen enz. zijn daar voorbeelden van. Voorts dienen ook al de beslissingen te worden vermeld tot uitstel c.q. delegatie van beslissingen, samen met de voorzieningen die gemaakt zijn voor het geval dat laatstgenoemde alsnog aan de orde zouden komen (regels, eventualiteitenplannen). Het effect hiervan is dat het planvormingsproces in feite wordt onderverdeeld in een aantal stappen of fasen met elk als neerslag een aanvulling op het reeds eerder in aanzet geformuleerd plan. Men kan ook stellen: de produktie van plannen moet qua inhoud en volgorde in de tijd de dynamiek van het beleid van elke dag enigszins weerspiegelen. Immers dit beleid is het eigenlijke onderwerp van de planning. Besluitvorming zou daarom al naar gelang de behoefte aan een kader voor het dagelijks beleid moeten worden gefaseerd. Zij moet aansluiten bij dit beleid, en liefst in samenwerking met diegenen gebeuren, die bij dit beleid betrokken zijn. Over wie het concreet gaat, zal van geval tot geval en van fase tot fase moeten worden bepaald.

Het gevolg van dit alles is dat plannen een zeer uiteenlopend karakter zullen krijgen, en dat de planvorming zelf van fase tot fase een andere vorm zal aannemen. Dit impliceert weer dat planvorming zelf het onderwerp moet worden

¹ Voor enkele literatuurverwijzingen zie: A. Faludi, *Doelstellingen en benaderingen van het planningonderwijs*, in: A. Faludi en P. de Ruijter (red.) *Planning als besluitvorming: theorie, onderwijs en praktijk*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1978.

van planning. Deze 'planning van de planning' (meta-planning) maakt onlosmakelijk deel uit van het hele proces en moet ook haar neerslag vinden in de inhoud van plannen. Deze zou omvattender maar tegelijkertijd beperkter moeten zijn dan heden ten dage het geval is, en zich vooral continu moeten aanpassen bij de dynamiek van het beleid van alle dag. Overigens valt te verwachten, dat het meta-planning element in een plan des te groter zal zijn, naar mate het gaat om plannen op 'hogere' niveaus, die dus verder verwijderd zijn van het beleid van alle dag.

Wat ontstaat is een planfiguur die een soort momentopname is van een continu besluitvormingsproces. De wettelijke positie van planfiguren en de behoefte aan politieke duidelijkheid, inspraak, participatie, nopen daarentegen tot planvorming en vaststelling volgens nogal zware en langdurige procedures. Er is sprake van een conflict tussen twee wensen, namelijk die naar een planfiguur die aan de methodologische eisen van flexibiliteit voldoet, en naar een planfiguur die politieke duidelijkheid, en hiermede subjectief zekerheid geeft. De stelling lijkt gewettigd, dat er bij bestaande wettelijke planfiguren te weinig rekening is gehouden met onzekerheid en met de (on)-mogelijkheid van het doen van gedetailleerde uitspraken over de lange termijn. Ook is niet gedacht aan de noodzaak van het doen van politieke uitspraken op verschillende tijdstippen gedurende het hele planningproces, hetgeen een continue samenwerking vraagt van verkozen ver tegenwoordigers en hun ambtelijke adviseurs. Terwille van de inpassing van de planvorming in het gewone bedrijf van de behandeling van nota's, wetsontwerpen en dergelijke wordt veeleer gewerkt volgens standaardprocedures en gestreefd naar planvaststelling op lang van tevoren vastgestelde tijdstippen.

Hiervoor bestaan redenen. Zoals gezegd, de duidelijkheid lijkt hierbij gebaat, en inspraak en participatie vragen zonder meer om afspraken met betrekking tot de te volgen procedures. Toch moet men in gemoede de vraag stellen, of niet een al te zware wissel wordt getrokken op de mogelijkheden van planning. 'Sollen impliziert können' stelt Albert als een overbruggingsprincipe tussen normatieve en empirische uitspraken. De beschouwingen hiervoor doen twijfels rijzen met betrekking tot de mogelijkheden om lang van tevoren beslissingen in detail vast te leggen door middel van een bindend plan. Het is goed om hiermee rekening te houden, ook bij het formuleren van eisen die aan plannen en planning vanuit een democratisch oogpunt worden gesteld. Dit kan ertoe leiden dat in plaats van het illusoire streven naar materiële rechtszekerheid er veel meer dan thans wordt volstaan met een vorm van procedurele rechtszekerheid. Hierbij komt vast te staan hoe vragen in de toekomst aangepakt zullen worden, met gebruikmaking van welke regels en procedures en met het oog op welke aspecten, maar zonder dat de uitkomst reeds kan worden aangegeven. Meestal gaat dit gepaard met het toekennen van discretionaire bevoegdheden aan bepaalde besluitnemers.

Weer geldt echter, dat methodologische overwegingen geen keurslijf zijn. Er wordt alleen een conflict signaleerd. Uiteraard roept dit om een afweging: een politieke beslissing van een hogere orde dus, waarbij wensen en risico's met betrekking tot de functie en inhoud van plannen tegen elkaar worden afgewogen. De beslissingsgerichte planningbenadering verzet zich niet tegen deze afweging. Zij staat open voor wat betreft de inhoud van beslissingen en dit geldt ook voor wat betreft het onderhavige vraagstuk. Uiteindelijk is het een politieke beslissing hoe ver men moet gaan in de planvorming en welke risico's men bereid is te aanvaarden (waaronder het risico dat plannen achteraf onrealistisch kunnen blijken te zijn).

Resteert er nog een bezwaar tegen planfiguren volgens de bestaande wettelijke regelingen. Was het argument eerst, dat er te veel wordt gepretendeerd in termen van het (kunnen) doen van uitspraken in een plan, zo zal nu geargumenteed worden dat wettelijk voorgeschreven plannen te weinig omvatten.

Zij geven dikwijls alleen de gewenste eindtoestand aan na voltooiing van het plan. De concrete maatregelen waarmee de weg naar deze eindtoestand is geplaveid, komen in het meest gunstige geval alleen in het een of andere faserings-schema aan bod. Toch zijn het deze concrete beslissingen die het object zouden moeten zijn van de planning. Dit pleit ervoor om de zaak om te draaien en het plan te doen bestaan uit de maatregelen die op korte termijn kunnen en moeten worden genomen, alsmede uit de regels die in de toekomst zullen gelden. Voor wat betreft de middel-lange en lange termijn zou dan moeten worden gewerkt met alternatieve gedachtenlijnen waartussen alsnog een nadere keuze kan worden gemaakt. Dit pleit dus voor meer uitspraken, maar dan in termen van alternatieven in plaats van het zich vastleggen op een meest gewenste lijn. In nog een laatste opzicht zijn plannen dikwijls niet omvattend genoeg. Meestal beperken zij zich tot materiële uitspraken, en de tussentijdse afspraken van organisatorische en procedurele aard, eventualiteitenplannen enz. worden — zo überhaupt — alleen in het een of ander achtergrondstuk genoemd. Het bezwaar is hier dat de voornoemde 'planning van de planning' (meta-planning) niet haar neerslag vindt in de nominale 'output' van het planningproces, het plan.

Nu is het natuurlijk zo, dat deze meta-planning zich ook nauwelijks leent voor opname in de meest wettelijke plannen — een plan volgens de wet op de ruimtelijke ordening bijvoorbeeld, of volgens de ontwerp-kaderwet specifiek welzijn. Planning heeft daarom ook meestal een bredere 'output' dan alleen een wettelijk vastgesteld plan. De strategische keuzebenadering — die gezien kan worden als een uitwerking van de beslissingsgerichte planningbenadering — hanteert het begrip 'overeengekomen maatregelen' voor alles wat tot de resultaten moeten leiden.

De reden waarom wettelijke planfiguren zich dikwijls niet lenen voor opname van allerlei 'zachte' overwegingen en afspraken, is dat zij meestal een 'januskop' hebben. Enerzijds zijn plannen bedoeld, zoals dat ook volgens de beslissingsgerichte planningbenadering hoort, als coördinatiekaders, maar anderzijds worden door middel van planvaststelling ook rechtshandelingen gezet². Hier treedt dus duidelijk een vermenging op tussen twee fundamenteel verschillende concepties van het plan en de planning: het beheersen van ontwikkelingen via het vastleggen van bindende normen enerzijds en het op weloverwogen manier onderling afstemmen van beslissingen die toch al worden genomen, anderzijds.

De juridische vormgeving van planfiguren lijkt in hoofdzaak uit te gaan van de eerste conceptie, waardoor nogal zware procedures ontstaan in het belang van de rechtsbescherming. Daar de 'januskop' van plannen niet strookt met de beslissingsgerichte planningbenadering, wordt hier gepleit voor een veel duidelijker scheiding tussen plannen als beslissingskaders en de rechtsgevolgen die verbonden zijn aan de vaststelling van plannen. Het zou dan kunnen blijken dat veel van de wettelijke plannen die wij thans kennen, niet plannen zijn in de zin van beslissingskaders, maar eerder bijprodukten van een veel ruimer zoekproces naar het meest aangewezen beleid, een element van een pakket van 'overeengekomen maatregelen'. Het vermoeden lijkt gewettigd, dat het aanbrengen van dit verschil het ook mogelijk zou maken een juridische uitwerking te geven aan democratische eisen, die meer aangepast is aan de gedachte van planning in onzekerheid, die planning beter in staat stelt de dynamiek van het beleidsproces te volgen. Daarboven zou het verschil de toetreding vergemakkelijken van andere actoren dan het hoofdverantwoordelijke planning-

2 Zie o.m. A. Hickling, R. Hartmann, J.G. Meester, *Werken met strategische keuze*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1976.

subject bij het plan. Dit is wat beoogd wordt met het begrip 'complementair bestuur'³. Samenwerking heeft dan vooral betrekking op het plan als beslissingskader, terwijl de rechtshandelingen door elk bestuursorgaan afzonderlijk worden verricht⁴.

3 Werkgroep Complementair Bestuur, *Complementair bestuur verkend*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1977. A. Faludi, *Complementair bestuur en planning*, Werkstukken van het Planologisch en Demografisch Instituut, nr. 7, Universiteit van Amsterdam 1978.

4 Voor dergelijke constructies i.v.m. streekplanning zie: A. Faludi en J. P. Bos, *Op zoek naar het planningssubject in de regionale ruimtelijke ordening*, en J.M. Mastop en A. Vermeulen, *Streekplanning: een 'Brabants model?'*, inleidingen t.b.v. de Planologische discussiedagen 16 en 17 april 1980.

5. TOESPITSING IN DE RICHTING VAN EMPIRISCH ONDERZOEK

In dit hoofdstuk volgen enkele beschouwingen met betrekking tot de toespitsing van een en ander in de richting van empirisch onderzoek naar het plan in het openbaar bestuur. Drie stellingen met betrekking tot wat dit onderzoek niet zou moeten omvatten zijn als volgt:

geen onderzoek uitsluitend van plannen; geen onderzoek alleen van de planning;
geen hypothesentoetsend onderzoek.

Dat een analyse van uitsluitend plandocumenten volgens de hier voorgestane benadering minder zinvol is, blijkt wel uit het voorgaande betoog over planningfiguren in de beslissingsgerichte planningbenadering. Plannen weerspiegelen nauwelijks alle relevante overwegingen. Een analyse ervan zal alleen de vraag oproepen naar een diepgaander onderzoek van het planningproces en alle uitkomsten ervan. Het pleidooi is dus voor een ruimere opzet van meet af aan.

Het onderzoek zou zich ook niet moeten beperken tot de planvorming. Planvorming heeft als doel kaders te formeren ten behoeve van concrete beleidsbeslissingen. Hoe het beleid van elke dag wordt geleid door de planning is dus van cruciale betekenis voor dit soort onderzoek.

Voorgesteld wordt om, voor zover mogelijk, het onderzoek te doen uitstrekken naar concrete beleidsbeslissingen. Doel ervan is er achter te komen hoe plannen het beleid van elke dag 'sturen'. Het liefst zou men zelfs moeten beginnen met (enkele) concrete beleidsbeslissingen, en de planning vanuit deze optiek benaderen. Ervaringen in een vergelijkend empirisch onderzoek volgens deze opzet, laten zien dat een heilzame versoberende werking uitgaat van deze werkwijze voor wat betreft het verwachtingspatroon met betrekking tot de planning. Ten slotte is het goed om stil te staan bij doel en aard van het voorgestane onderzoek. Het doel is niet uitsluitend kennisverwerving met betrekking tot de planning, maar vooral de verbetering ervan. Deze intentie wordt door de beslissingsgerichte planningbenadering in haar algemeenheid ten volle aanvaard. Het besturen van onze maatschappij vereist een betere planning, en vooral één die uitgaat van een realistische kijk op de moeilijkheden ervan. Dit ten behoeve van het formuleren van principes van een prudent 'planbeleid'.

Voor het formuleren van dergelijke principes is het nu niet strikt noodzakelijk om de weg te bewandelen via hypothesenvormend en hypothesentoetsend onderzoek naar empirisch-theoretische uitspraken. Deze principes zelf zijn ook helemaal niet van het karakter van empirische wetmatigheden, maar het zijn richtlijnen voor de praktijk.

Ten behoeve van het opstellen ervan moet men weliswaar over een adequaat beeld beschikken van de situaties waarbinnen in de praktijk beslissingen worden genomen. Dit betekent: een beeld van de problemen waarmee besluitnemers zich geconfronteerd zien, de druk waaraan zij blootgesteld zijn, hun noden (onder meer die, welke voortkomen uit eigen onvermogen om aan alle eisen van de planning te voldoen). Dit ten einde een indruk te vormen van de taakomgeving waarin zich een besluitnemer beweegt, deze modelmatig na te bootsen ten behoeve van de verdere gedachtenvorming over planning. Onderzoek verschaft dit beeld.

Uitgaande van dit beeld kunnen dan richtlijnen worden geformuleerd. Het hele proces zou men kunnen beschrijven als methodologische reflectie.

Uit het voorgaande vloeien consequenties voort met betrekking tot de aan-

pak van het onderzoek. Daar het in eerste instantie gaat om beeldvorming over besluitnemers in hun 'taak-omgeving', is het belangrijk dat de mensen die in de bestudeerde gevallen hebben deelgenomen aan de planning, zelf gekend worden in het onderzoek. Zij en hun gelijken moeten zich namelijk uiteindelijk kunnen vinden in het beeld dat van hun situatie wordt geschetst, dit geheel afgezien van de suggesties die zij zouden kunnen doen voor wat betreft de principes van prudent planbeleid zelf. Praktijkmensen kiezen vaak onbedoeld de juiste strategieën, met name geldt dit voor wat betreft de manier waarop aan overtrokken eisen in de praktijk wordt voorbijgegaan, en het is zeer de moeite waard deze boven water te halen.

De gevraagde diepgang van het onderzoek, en vooral de voorgestane — interactieve — onderzoeksvorm zullen tot grote selectiviteit nopen voor wat betreft de gekozen onderwerpen. Het trekken van 'samples' en dergelijke zal tot de onmogelijkheden behoren, mede omdat oneigenlijke criteria zoals de toegankelijkheid van het materiaal en de bereidheid van de betrokken diensten tot actieve medewerking tot de voornaamste selectiecriteria zullen behoren. Een en ander spreekt voor een case-study benadering. Een aantal planologische kernbeslissingen dient zich vooral aan als geschikte cases. Deze worden door verschillende departementen uitgewerkt, maar volgen toch één en dezelfde vaststellingsprocedure, wat de vergelijkbaarheid van de resultaten ten goede zou komen. Ook bestaan er overeenkomsten tussen de filosofie achter de PKB-procedure en de beslissingsgerichte benadering.

Ten slotte laat zich aan de hand van de PKB-procedure de spanningsverhouding tussen doelmatigheidsoverwegingen en democratische eisen goed illustreren. Maar uiteraard zouden ook andere onderwerpen zich lenen voor onderzoek volgens de hier voorgestelde aanpak, die in het kort neerkomt op een interpretatie van planning in de praktijk vanuit het oogpunt van de besluitvorming, en wel met concepten als onzekerheid en flexibiliteit in het hoofd, een en ander tegen de achtergrond van de eis van omvattendheid in de afweging van alternatieven en hun gevolgen.

Wel ligt het voor de hand om in ieder geval één of meer cases uit de ruimtelijke ordening erbij te betrekken. Immers, het 'meest uitgebreide stelsel van plannen lijkt te zijn ontwikkeld op het terrein van de ruimtelijke ordening . . .', aldus het werkprogramma van de WRR 'Functionele decentralisatie en het plan in het openbaar bestuur' (blz. 48)¹.

1 Voorbeelden van case-studies naar de ruimtelijke planning op het niveau van het rijk zijn:

M.V. Hezik, c.s. *Groeikernen en het ruimtelijk beleid*, Verkenningen in planningtheorie en onderwijs, nr. 13, 1976, Vereniging voor studie- en studentenbelangen te Delft.

P. de Ruijter en A. van der Speck, *Rijnpoort: Een haven of een probleem?* Verkenningen in planningtheorie en onderwijs nr. 15, 1977.

P. de Ruijter en P. van Veen, *Ruimtelijk beleid in de praktijk*, Verkenningen in planningtheorie en onderwijs, nr. 18, 1977.

P. de Ruijter, *De ministeriële aanwijzing: Rijnpoorthaven*, in: A. Faludi en P. de Ruijter, *Planning als besluitvorming*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1978.

J. Boomgaardt c.s. Oriënteringsnota ruimtelijke ordening: *Totstandkoming en inspraak*, Verkenningen in planningtheorie en onderwijs, nr. 20, 1978.

6. SLOT

De beslissingsgerichte planningbenadering is mede een resultaat van reeds verricht onderzoek opgezet volgens de richtlijnen zoals hiervoor omschreven. Naast het onderzoek uitgevoerd door het Institute for Operational Research, waarvan het boek van Friend en Jessop, 'Local Government and Strategic Choice', de meest bekende neerslag vormt, zijn te noemen het actie-onderzoek naar de toepassing van de strategische-keuzebenadering in de Nederlandse streekplanning en het vergelijkend onderzoek Leiden—Oxford. Doel van een eventueel onderzoeksprogramma opgezet volgens de richtlijnen in het vorige hoofdstuk zou kunnen zijn een toets en nadere uitwerking van de beslissingsgerichte planningbenadering en van de principes van een prudent planbeleid, die daaruit voortvloeien, dit met name voor wat betreft de planning van het rijk. Volgens dezelfde opzet zou dit een proces moeten omvatten van methodologische reflectie gebaseerd op een zo betrouwbaar mogelijk beeld van de realiteit van planning zoals zich deze thans afspeelt, waarbij aan de objecten van het onderzoek — beleidsambtenaren, besluitnemers, veldwerkers, enz. enz. — een actieve rol wordt toegekend.

In de reeks 'Vorstudies en achtergronden' zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste Raadsperiode:

- V 1. W. A. W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I. J. Schoonenboom en H. M. in 't Veld-Langeveld: de emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G. R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5. «Adviseren aan de overheid», met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972–1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7. J. J. C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8. W. M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)
- V 10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V 11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V 12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V 13. W. Driehuis en P. J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960–1985
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 14. S. K. Kuipers, J. Muysken, D. J. van den Berg en A. H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 15. F. Muller, P. J. J. Lesuis en N. M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950–1990.
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

- V 16. A. B. T. M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken.
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 17. A. J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L. B. M. Mennes, F. Racké en J. C. Ramaer: Exportbeleid en Sectorstructuurbeleid
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 18. J. J. van Duijn, M. J. Ellman, C. A. de Feyter, C. Inja, H. W. de Jong, M. L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 19. C. P. A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 20. M. Th. Brouwer, W. Driehuis, K. A. Koekoek, J. Kol, L. B. M. Mennes, P. J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V 21. J. A. H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980–2000 (1980)

* Uitverkocht

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsprognose (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijs-
bestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. «Maken wij er werk van?»
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-
actieven
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijftientig jaar – Een toekomstverkenning voor
Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverken-
ning (1977)

In de tweede Raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)
20. Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen
in Amsterdam op 30 april 1980

- Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij,
Christoffel Plantijnstraat 1, 's-Gravenhage, tel. 070 – 7899 11

029474F-2767
ISBN 90 12 03308 X