



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Grenzen aan beleidsvoering

Quené, Th.

Citation

Quené, T. (1982). Grenzen aan beleidsvoering. *Acta Politica*, 17: 1982(1), 3-39. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452251>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452251>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Grenzen aan beleidsvoering

door Th. Quené

1. Inleiding*

In dit artikel worden de grenzen aan beleidsvoering verkend niet vanuit het gezichtspunt van een bepaalde wetenschap, maar vanuit de maatschappelijke ervaring van iemand die omstreeks vijftientig jaar in het overheidsapparaat werkzaam is. Deze werkzaamheid lag aanvankelijk op het terrein van de ruimtelijke ordening en vervolgens kort op dat van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. De laatste jaren vormt deze ervaring zich verder als voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid die de brede opdracht heeft informatie te verschaffen over middellange-termijnontwikkelingen over in beginsel de volle breedte van het regeringsbeleid.

Terugziende op de gehele periode meen ik, dat de grenzen aan beleidsvoering het sterkst worden beheerst door twee omstandigheden: de maatschappelijke verhoudingen in een bepaalde periode en – niet onafhankelijk hiervan, maar toch met een eigen relevantie – de opvattingen over de verhouding tussen overheid en samenleving in het intellectuele klimaat van een bepaalde periode.

Tegen de achtergrond van beide genoemde hoofdelementen kunnen vervolgens de grenzen aan beleidsvoering nader worden geconcretiseerd. Op de diverse beleidsterreinen liggen zij verschillend, maar op elk hiervan domineren toch twee aspecten: de beoordeling van omstandigheden en mogelijkheden in intellectuele zin en in politieke zin. Te scheiden zijn deze aspecten niet, want beleidsvisies worden vrijwel altijd gedragen door een veelheid van overwegingen waarin intellectuele en politieke ideeën verweven zijn, maar een onder-

* Dit artikel is oorspronkelijk een preadvies voor de conferentie ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Netherlands Institute for the Advanced Study in the Humanities and of Social Sciences in Wassenaar op 11, 12 en 13 juni 1981. Bij de voorbereiding hiervan heb ik veel profijt gehad van discussies binnen de WRR over de rol van planning in het openbaar bestuur. In het bijzonder prof. mr. M. Schelte-ma, tot voor kort lid, dr. P. R. Baehr en dr. W. van Drimmelen, respectievelijk secretaris en adjunct-secretaris en drs. P. den Hoed, drs. W. Salet en mr. H. van der Sluijs, stafmedewerkers van de Raad, ben ik voor hun bijdrage erkentelijk.

scheid is met het oog op een zekere systematisering toch gewenst.

In aansluiting aan het aldus te geven overzicht is tenslotte de vraag, of er openingen zijn voor een verlegging van de grenzen aan beleidsvoering. Hieraan zal in een slothoofdstuk kort aandacht worden geschonken.

Tenslotte hoop ik dat een uiteenzetting van praktijkervaringen kan bijdragen tot theorievorming. Voor de praktijk van het overheidsbeleid is dit óók van belang: niets is immers zo praktisch als een goede theorie.

2. De betekenis van de maatschappelijke verhoudingen

De mogelijkheden van beleidsvoering door de overheid zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van maatschappelijke verhoudingen. In deze paragraaf zal deze stelling worden onderbouwd door te laten zien dat, afhankelijk van deze verhoudingen, de beleidsruimte van de overheid sedert 1950 ingrijpende verschillen te zien heeft gegeven. Hierbij zijn drie perioden te onderscheiden: 1950-1966, 1966-1973, 1973-?. Omdat het hier niet gaat om geschiedschrijving maar om een illustratie van de afhankelijkheidsrelatie is volstaan met een korte typering. Deze typering is impressionistisch en - dat wordt beseft - ook persoonlijk.

De periode 1950-1966 staat in het teken van snelle bevolkingsgroei, sterke industrialisatie, toenemende welvaart, stabilisatie van de maatschappelijke verhoudingen in de vorm van de voor Nederland zo karakteristieke verzuiling, ontplooiing van de welvaartsstaat en, internationaal gezien, aansluiting bij grotere gemeenschappen, zoals Benelux Economische Unie, OESO en EEG.

Onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog zet een sterke bevolkingsgroei in. Om de bevolking blijvend aan werk te kunnen helpen, vindt begunstigd door de Marshallhulp, de groei van de wereldhandel en de snelle economische expansie in het Duitse achterland, een snelle industrialisatie plaats. Voorbeelden zijn de groei van de petrochemische industrie rond Rotterdam, de elektronische nijverheid in Eindhoven en diverse andere plaatsen en de uitbreiding van de Hoogovens in IJmuiden. Een belangrijke begunstigende factor is ook de arbeidsvrede. De werkgevers en werknemers hebben al tijdens de oorlog een vorm van samenwerking gezocht, die na de oorlog wordt geïnstitutionaliseerd. De geleide loonpolitiek houdt de lonen vergeleken met het buitenland laag en aangezien van de lonen geen opwaartse druk op de prijzen uitgaat blijft Nederland lang een goedkoop-eiland. Onder invloed van de snelle stijging van het reële nationaal inkomen - in de gehele periode in de orde van 100% of per hoofd van de bevolking 66% - blijken de aanvankelijke drie doelstellingen van het sociaal-economisch beleid, te weten een zo groot mogelijke werkgelegenheid, prijsstabilisatie en betalingsbalansevenwicht haalbaar; zij worden

aangevuld met economische groei en rechtvaardige inkomensverhoudingen. In 1960 is al een belangrijk deel van het totaal van sociale verzekeringswetten voltooid; in het bijzonder de Algemene Ouderdomswet van 1957 vestigt een sterk gevoel van sociale zekerheid.

Tussen de twee wereldoorlogen zijn op basis van de rooms-katholieke, protestantse en socialistische levensbeschouwing tal van verenigingen, vaak ook met belangrijke publieke functies zoals bijvoorbeeld de omroep, ontstaan, die zich weer per levensbeschouwelijke zuil aaneensluiten. Een zeer belangrijke component van iedere zuil is de politieke partij. De zuilen zijn gericht op bescherming van de eigen levensbeschouwing en behoud of verovering van politieke macht. Hun bindende en ordenende functie in de samenleving is zeer aanzienlijk.

Alles bijeen bestaat in de periode 1950-1966 een grote mate van consensus over de aard van de maatschappelijke problemen en hun oplossingsrichtingen, ondanks een scherpe levensbeschouwelijke verdeeldheid. De sterke integratie per zuil en de duidelijke hiërarchie daarbinnen maken via onderhandelingen aan de top praktische oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken mogelijk.

Over de verhouding tussen 'de overheid' en 'de samenleving' kan vanuit de verzuiling moeilijk in algemene zin worden gesproken en dat gebeurt ook niet of nauwelijks. Eigenlijk kent elke zuil een eigen perspectief van waaruit de plaats en taak van de overheid wordt gedefinieerd. Toch maakt dat in de concrete politiek een krachtige overheid niet onmogelijk, mits men zijn idealen maar betreft op economische en politieke realiteiten. Het overheidshandelen wordt daarom in de eerste plaats gericht en beoordeeld op wat doelmatig is. Overheidsplanning wordt ook in die context gezien: zij draagt het karakter van een rationele strategie en staat vrijwel gelijk aan wetenschappelijke beleidsvoorbereiding binnen de gegeven verhoudingen. Aldus is planning een neutraal instrument om op basis van wetenschappelijke theorieën en een goed inzicht in de maatschappelijke ontwikkeling uitvoering te geven aan de gezamenlijke praktische doelstellingen van het politieke systeem. De grenzen aan beleidsvoering komen in deze periode niet snel in zicht, als men in de praktische politiek de ideologische verschillen maar niet dramatiseert. En daarvoor hoeft men zich.

De periode 1966-1973 wordt gekenmerkt door een scherpe daling van de bevolkingsgroei, een zich voortzettende welvaartsgroei, een erkenning van nieuwe schaarsten, een afbrokkeling van de verzuiling, een drang naar openheid, duidelijkheid en directheid in de menselijke verhoudingen en internationaal gezien een politieke ontspanning enerzijds en scherpe kritiek op de bondgenoten anderzijds.

Zowel onder invloed van de pil als van sociaal-culturele ontwikkelingen (verslapping van de greep van de Kerk, emancipatie van de vrouw) komt de sterke bevolkingsgroei in de tweede helft van de jaren zestig tot een afvlakking. De economische groei zet door. Van belang is de erkenning van nieuwe schaarsten: 1970 is het Natuurbeschermingsjaar, in 1972 verschijnt het rapport van Meadows c.s. voor de Club van Rome en in hetzelfde jaar vindt de Wereldmilieuconferentie in Stockholm plaats. In het economische beleid maakt het streven naar economische groei plaats voor het adagium van de selectieve groei, dat wil zeggen groei met inachtneming van nieuwe schaarsten.

Het meest kenmerkende voor deze periode is waarschijnlijk het streven naar maatschappelijke vernieuwing in de vorm van een grotere openheid en directheid in de menselijke betrekkingen. Spectaculair zijn de universitaire bestuurs-hervormingen, die door de studentenacties worden afgedwongen. Jonge afgestudeerden krijgen in veel organisaties, ook binnen de overheid, snel invloed op de stijl van werken. Ook in het bedrijfsleven wordt gestreefd naar interne bedrijfsdemocratisering en vrijere arbeidsverhoudingen; de aandacht voor de collectieve ordening van het bedrijfsleven vermindert. Een nieuw verschijnsel is ook de opkomst van duizenden actiegroepen. Hun doel is expliciet gericht op invloedsuitoefening, vaak met betrekking tot een heel specifiek beleids-punt. In de verenigingen worden traditionele oligarchieën doorbroken: coöptatiesystemen sneuvelen, het bestuur moet openbaar en direct gekozen worden, bij voortduring worden gecontroleerd en snel ter verantwoording worden geroepen.

Ook in de traditionele partijverhoudingen treden verschuivingen op. Vooral de partijen op christelijke grondslag verliezen stemmen en nieuwe partijen ontstaan; één van deze richt zich in hoofdzaak op de doorbreking van de apathie en de vernieuwing van het staatkundige bestel. De regering zet zich aan een algehele grondwetsherziening.

Tegen de achtergrond van deze maatschappelijke verhoudingen kan de overheid haar beleid niet langer baseren op consensus over de aard van de maatschappelijke problemen en hun oplossingsrichtingen. Bovendien zijn de ideologische tegenstellingen, met de afbrokkeling van de verzuiling, naar de achtergrond geraakt. De oriëntatie op het directe welzijn van mensen en groepen, meer dan op de verwezenlijking van ideële beginselen, leidt dan tot een haast permanente discussie. Dit laatste is letterlijk te nemen: bewindsliden en wethouders besteden niet zelden meer tijd aan de verdediging dan aan de voorbereiding van hun beleid. Een belangrijk aspect van deze ontwikkeling is verder, dat politiek goeddeels gelijk is komen te staan met het vaststellen van beleid op deelterreinen voor een relatief korte periode, georiënteerd op het welbevinden van specifieke groepen. Het begrip 'algemeen belang' verliest daarmee veel van zijn inhoud en het meer traditionele deel van de bureaucra-

tie veel van zijn motivering. Aldus wordt voorts de staat primair gezien als een gedemocratiseerd bedrijf dat zijn cliënten zo goed mogelijk moet bedienen. Ook de overheid is gepersonificeerd gedacht en wel in de persoon van politici en ambtenaren. Hun kenmerk is dat zij macht bezitten, maar niet als uitdrukking van een positie die slechts geldt zolang als zij het ambt vervullen, maar als eigenschap. Daarmee is die macht gepercipieerd als (persoonlijke) macht en niet tot gezag gelegitimeerd – en dus in een staat van voortdurende uitdaging. Veel politici en ambtenaren raken hierdoor ontregeld: zij trekken zich ontgoocheld terug of reageren op de uitdaging met een over- dan wel under-statement van hun positie.

Ook de planning ondervindt de invloed van de gewijzigde relaties tussen overheid en samenleving. In de planningstheorie wijst men erop dat planning niet alleen gebaseerd kan zijn op wetenschappelijke rationaliteit, maar ook op politieke overwegingen. De in het verleden gedachte scheiding tussen de politiek die doeleinden stelt en de planning die de middelen verschaft om de doeleinden te bereiken wijst men als een fictie af. De nadruk komt in de theorie te liggen op communicatieve planning met alle betrokkenen. In de praktijk vinden diverse parallelle ontwikkelingen plaats. Ten dele retireert de planning: bureaus die eerst opereerden met de pretentie van planning trekken zich terug op wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het beleid. Een tweede reactie is de voortzetting van de oude – nu als technocratisch aangeduide – planningstijl, maar met inspraak op de voorgelegde plannen als sluitstuk. Een derde reactie is het loslaten van een inhoudelijke oriëntatie ten gunste van een procedurele: doeleindenhiërarchieën worden opgesteld, planning programming en budgeting systemen ontwikkeld, complexe maatschappelijke werkelijkheden als bijvoorbeeld de stad worden als systeem beschreven, enzovoort. Planning wordt voor een groot deel meta-planning. Van de grenzen aan beleidsvoering is zich de actieve burger in de periode 1966-1973 weinig bewust: met de verbeelding aan de macht lijkt heel veel maakbaar. Daartegenover ziet vaak een verbaasd bestuur veel van zijn plannen in rook opgaan en ervaart het de grenzen van de beleidsvoering dikwijls scherper dan in het verleden.

De periode sedert 1973 staat in het teken van economische stagnatie, ongerustheid over de oplosbaarheid van grote maatschappelijke vraagstukken als werkgelegenheid, kernbewapening, huisvesting, milieubescherming en energievoorziening, zorg over een te grote en onoverzichtelijke overheid en – op het internationale vlak – onderlinge verwijdering van de machtsblokken.

De economische stagnatie die zich al sedert het begin van deze periode voordoet is pas in het zeer recente verleden tot ieder doorgedrongen: voor zeer velen was 1980 het eerste jaar na 1945 waarin het voor consumptieve bestedingen beschikbare inkomen lager lag dan in het jaar daarvoor. Bovendien

nam de toch al hoge werkloosheid zeer snel toe; de sluiting of inkrimping van vele industriële bedrijven, ook van bedrijven die stonden als symbool van industriële kracht, schept een klimaat van fundamentele onzekerheid. Onder invloed van de economische stagnatie krijgt de bedrijfsdemocratisering minder gewicht: zij wordt ondergeschikt aan een doelmatige bedrijfsvoering en behoud van de bedrijfsresultaten.

Het patroon van actievoeren verandert. Sommige actiegroepen, bijvoorbeeld op het terrein van de milieubescherming, hebben zich geïnstitutionaliseerd tot verenigingen en nemen deel aan overleg met de overheid via adviesraden enzovoort. Een ander deel heeft zich juist van de beïnvloeding van beleid via de kanalen van de overheid afgewend en zoekt eigen directe wegen, zoals de kraakbeweging en de anti-atoombeweging. Meer dan in de vorige periode ligt het accent op individuele belangenbehartiging in plaats van op beïnvloeding van de politieke besluitvorming binnen het bestaande waarden- en normenstelsel. De leus 'Jullie rechtsorde is de onze niet' brengt dit tot uitdrukking. Een derde ontwikkeling is de groeiende gerichtheid op politieke acties van gevestigde instituties, zoals de Raad van Kerken met zijn rapporten en brieven over kraken, energie, atoombewapening en buitenlandse gastarbeiders.

Het besef van maatschappelijke complexiteit en begrensdheid van de handelingsmogelijkheden lijkt groter dan in de vorige periode. Optimisme heeft plaats gemaakt voor onzekerheid. Termen als berusting en aanvaarding van 'het tragische' in het leven komen naar voren. In diverse westerse landen openbaart zich een sterke (neo)conservatieve politieke stroming. Relatief veel aandacht richt zich op de persoonlijke levenssfeer, de zelfontplooiing, de eigen geloofsbeleving. Soms krijgt dit de vorm van negativisme en egocentriciteit.

Ook de overheid raakt gevangen in de greep van de complexiteit. Door de stagnerende welvaartsgroei zijn haar mogelijkheden geringer en is de afweging moeilijker. In deze situatie is het nemen van leiding en initiatief niet eenvoudig; het is verleidelijk telkens te wijzen op de beperktheid van eigen mogelijkheden. De zelfreflectie bij de overheid groeit; men heeft belangstelling voor een thema als de grenzen aan de beleidsvoering. Veel aandacht gaat bij de overheid uit naar haar interne functioneren; trefwoorden zijn samenhang, afweging en flexibiliteit. De overige delen van het politieke systeem – partijen, parlement – staan anders dan rond 1970 minder in de aandacht.

Op het terrein van de planning is de grote belangstelling voor de inspraak voorbij. Door de bescheidener vooruitzichten zijn de plannen trouwens ook beperkter. Het geloof in planning is gering. Onder deze omstandigheden is de populariteit van het ontwikkelen van alternatieven begrijpelijk: men vermijdt het wils- en appèlelement van het plan, wijst alleen op de consequenties van

verschillende ontwikkelingen en depolitiseert de discussie. Planning wordt aldus niet langer gezien uit het perspectief van de maakbaarheid. Zij is vooral een procedureel middel van bestuurlijke coördinatie en wordt overwegend behandeld in termen van management.

De grenzen aan de beleidsvoering dringen zich sedert 1973 op: in een situatie van economische stagnatie en zwakke maatschappelijke integratie is de beleidsruimte voor de overheid gering. Veel aandacht gaat nu uit naar managementvraagstukken binnen het overheidsapparaat (decentralisatie, interdepartementale coördinatie enz.). Planning door het bestuur wordt overwegend planning van het bestuur. Hier en daar komt echter de vraag op, of de verbetering van het management van de overheid wel een voldoende antwoord kan zijn op de maatschappelijke vragen: is verbetering van de werking van het bestuursapparaat wel een toereikend antwoord op een tekort aan maatschappelijke integratie?

Aan de hand van deze schetsmatige karakteristiek van het tijdperk 1950-1980 is geïllustreerd hoezeer de maatschappelijke verhoudingen invloed hebben op de grenzen aan de beleidsvoering: deze lagen zoals wij zagen voor de drie onderscheiden perioden zeer verschillend.

3. De betekenis van opvattingen over de verhouding overheid-samenleving

De grenzen aan de beleidsvoering zijn niet alleen afhankelijk van de concrete verhoudingen tussen overheid en samenleving in een bepaalde periode, maar ook van opvattingen over die verhoudingen. In de vorige paragraaf bleek dit al enige malen: we zagen dat tot 1966 planning vooral werd gezien als wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, in de periode 1966-1973 de aandacht groeide voor communicatieve planning en sedert 1973 de mogelijkheden van planning in de zin van vormgeving van de samenleving zeer gereserveerd worden gezien. Dergelijke opvattingen staan weliswaar niet los van de concrete verhoudingen, maar ze oefenen anderzijds op deze verhoudingen een zo specifieke invloed uit, dat een afzonderlijke behandeling hiervan noodzakelijk is. In concreto betekent dit behandeling van visies in praktijk en theorie op planning, want alleen over deze vorm van overheidshandelen hebben reflecties over de verhouding overheid-samenleving een zodanige uitwerking bereikt, dat zij op deze verhouding een zelfstandige invloed uitoefenen.

In de praktijk van het overheidsbeleid wordt planning vooral gezien als een sturingsmechanisme van de overheid. De overheid is dan het sturend subject en de samenleving het bestuurde object. De samenleving geeft weliswaar via het politieke proces de doeleinden aan die de overheid als sturend object in

acht heeft te nemen, maar gegeven deze doeleinden is er verder toch sprake van een overwegend éénrichtingsverkeer. Planning is een instrument van een 'boven' de samenleving geplaatste overheid; dit type planning is aan te duiden als instrumentele planning. Deze benaderingswijze is historisch verklaarbaar. Planning bereikte binnen de overheid haar eerste successen bij militaire activiteiten, de aanleg van gecompliceerde infrastructuurwerken en in de ruimtelijke planning (stedebouw, ruilverkaveling); naar verhouding is op deze terreinen nog het best met deze planningsopvatting te werken.

Het hier kort getypeerde model van planning is en wordt steeds verder verfijnd. Het model geeft daar zelf trouwens ook aanleiding toe, want een planning die haar doeleinden niet bereikt, kan in deze benadering alleen worden gezien als een falen van het bestuur als beheersingsmechanisme. Een logisch antwoord op een tekortschietende planning is dan méér planning.

Met name in de ruimtelijke planning en in de welzijnsplanning is deze ontwikkeling volop gaande. In de ruimtelijke planning is een samenhangend en ingenieus systeem ontwikkeld van ruimtelijke facetplannen en lange termijn infrastructuurplannen (resp. structuurschetsen en structuurschema's); in dit systeem hebben ook de planologische activiteiten van provincie en gemeente hun plaats. In de welzijnsplanning figureren een rijksplan en een rijksprogramma, provinciale en gemeentelijke vierjarenplannen voor de grote lijnen, provinciale en gemeentelijke jaarprogramma's voor de voorzieningen, een Raad voor het specifieke welzijn op rijksniveau en provinciale en gemeentelijke organen ten behoeve van het welzijn in de zin van de kaderwet – het welbevinden en de ontplooiing van de burger voor zover te bevorderen door zorg, educatie en recreatie. Opvallend is, dat in deze uitgewerkte planningsystemen niet alleen sprake is van de planning van de beleidsactiviteiten zelf, maar ook van procedureregels waaraan de plannende autoriteiten zich hebben te houden: de planning moet ook het interne bestuursstelsel organiseren. Aldus ontstaat juist door de samenhang van het stelsel een rigide planningsstelsel.

De ontwikkeling gaat echter niet uitsluitend in de richting van een grotere rigiditeit: bij de wijze van planning op de afzonderlijke deelreinen streeft men naar grotere flexibiliteit. Voorbeelden van de versoepeling van de wijze van planning zijn de vervanging van eindbeeldplanning door procesplanning, grotere aandacht voor aanpassingsmogelijkheid en fasering, de vervanging van hiërarchie door complementariteit van plannen, de grote inbreng van vertegenwoordigende lichamen en de aandacht voor de inspraak.

Zoals hiervoor al is aangeduid beheerst deze instrumentele planningopvatting in sterke mate de ruimtelijke planning en de welzijnsplanning en de planning in een groeiend aantal sectoren van overheidszorg, zoals planning van infrastructuur en voorzieningen op het terrein van gezondheidszorg. Zoals we

echter nog zullen zien spelen op deze beleidsterreinen ook nog andere planningopvattingen een zekere – maar ondergeschikte – rol.

Hiernaast staat nu de aandacht voor de interne werking van het bestuursstelsel in ons land op de voorgrond. Het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst¹ krijgt ruime weerklank. Het rapport schetst twee werelden binnen de rijksdienst. De eerste wereld is die van het deelbeleid in honderden kleine of grotere eenheden. De tweede is die van de Ministerraad, de onderraden en hun ambtelijke 'voorportalen', en coördinerende ministers en staatssecretarissen. De koppeling tussen beide werelden vindt – zeer gebrekkig – plaats in de toppen van de veertien departementen. De voorstellen zijn gericht op versterking van de onderlinge samenhang van het beleid, verbetering van de afweging van belangen en vergroting van de flexibiliteit van de organisatie en van de bestuursinstrumenten. Centrale elementen in de voorstellen zijn:

- versterking van het regeringsprogramma door vertaling daarvan binnen drie maanden in een concreet actieprogramma met onder meer een tijdschema;
- aanwijzing van vijf zogenaamde integrerende ministers voor vijf hoofdbeleidsgebieden: bestuurlijke zaken, sociaal-economische zaken, ruimtelijke zaken, sociaal-culturele zaken en internationale zaken;
- sanering van de interdepartementale coördinatie door terugdringing van het aantal commissies en invoering van een hiërarchie van deze coördinerende colleges.

Op dit ogenblik is nog niet te overzien of de voorstellen van de commissie zullen worden gevolgd en zo ja, welke invloed dit dan zal hebben op de grenzen aan de beleidsvoering. Naar mijn eigen – maar omstreden – oordeel zal hun invloed slechts beperkt kunnen zijn, juist omdat zij zo sterk bestuursintern zijn georiënteerd en zo weinig zijn gebaseerd op een doordenking van de verhouding tussen samenleving en overheid. De overheid is niet primair complex door een tekort aan coördinatie binnen het overheidsapparaat, maar door de complexiteit van het maatschappelijk leven zelf en door een onvoldoende selectie, afweging en urgentiebepaling van overheidstaken door politieke partijen, parlement, regering en individuele bewindslieden. Door aan deze aspecten voorbij te gaan en het te doen voorkomen dat de vraagstukken door management binnen de overheid kunnen worden opgelost is mijns inziens de kans op teleurstelling over de resultaten bijzonder groot.

Een dergelijke benadering treft men ook aan in recente denkbeelden over wetgeving.² Door wetten uitsluitend vanuit een bestuursinterne optiek te bezien, komt men ertoe het bestuursrecht enerzijds voor te stellen als geheel van instrumenten ten dienste van de overheid en anderzijds als geheel van waarborgen voor de individuele burger. In deze visie wordt het bestuursrecht niet

meer gezien in de context van het staatsrecht en vervaagt het onderscheid tussen politiek en bestuur: wetgeving wordt niet meer opgevat als normstellend kader voor het bestuur, maar als onderdeel van het bestuursproces zelf.

Natuurlijk vindt de bestuurder mede in het recht zijn instrumenten, maar de betekenis van het recht als zodanig voor de overheid als geheel, kan en mag niet die van instrumenten zijn. Niet alleen verzet het beginsel van de rechtsstaat zich ertegen dat de overheid zich het recht zou 'toeëigenen'. Ook feitelijk fungeert het recht als een gemeengoed in het maatschappelijk verkeer. Men kan de genoemde functies van het recht immers ook omdraaien. Het recht moet ook als waarborg dienen voor het overheidsbeleid, en daarmee voor het collectief van burgers, terwijl individuele burgers het als een instrument kunnen gebruiken om zich tegen dat algemeen belang te verweren binnen de door het recht gestelde grenzen.

De benaderingen van planning voor zover deze, meer dan de voorgenoemde instrumentele planning, management en wetgevingsideeën, hun basis hebben in een reflectie over de verhouding tussen overheid en samenleving duid ik aan als interactieve planning. Zij zijn nader in te delen in drie typen en laten zich schematisch typeren als voluntaristisch, structuralistisch en relativistisch. Schematisch: er zijn natuurlijk tal van overgangen en nuanceringen.

Het voluntaristische planningdenken gaat er vanuit, dat het mogelijk en noodzakelijk is, de samenleving via overheidsplanning in nieuwe richtingen te leiden. De klassieke auteur van dit denken is Karl Mannheim.³ Deze typeert de situatie in het Duitsland van tussen de twee wereldoorlogen niet alleen als een economische, maar vooral ook als een sociale en culturele crisis. Hij wijst erop, dat naarmate de samenleving meer geïndustrialiseerd raakt en er steeds meer organisaties uitkristalliseren met specifieke doelstellingen de aandacht voor de totaliteit verloren dreigt te gaan. Aldus wordt de democratie bedreigd. Weliswaar is er per doelorganisatie een sterke 'functionele rationaliteit', maar er is geen 'substantiële rationaliteit' die het oog houdt op de verbindingen van de verschillende organisaties en het geheel van het maatschappelijk gebeuren. In dit verband signaleert hij tevens machtsconcentraties in aparte circuits met een beperkt vizier: hij wijst op de concentratie van het kapitaal, toenemende specialismen op het gebied van kennis, ontwikkelingen in de bureaucratie en concentratie van militaire macht. Planning moet volgens Mannheim deze probleemsituatie doorbreken. Zij moet antwoord geven op de voortschrijdende functionele rationaliteit en zoeken naar nieuwe mogelijkheden om de democratie inhoud te geven. Deze vernieuwende activiteiten moeten berusten bij de staat, die immers boven het geheel van deelbelangen kan staan. Een bijzondere rol vertrouwt hij daarbij toe aan een betrekkelijk onbevangen elite om de hiertoe benodigde inzichten te ontwikkelen. Zijn visie typeert hij als 'planning for freedom'.

Aan het eind van de jaren zestig; begin jaren zeventig ondergaat het planingsvoluntarisme een nieuwe hausse. Een modernere vertaling van het basispatroon van Mannheim geeft Etzioni.⁴ Voor de veelbesproken elite van Mannheim – getypeerd in de vraag *who plans the planner?* – stelt Etzioni een geactiveerde rol van de burger in de plaats, om daarmee de brede planning van de staat te dragen. Andere auteurs zijn Ozbekhan en Jantsch⁵, Young⁶ en Van Houten.⁷

Kernelementen in dit type van planning zijn:

- de onderstreping van de betekenis van kennis van maatschappelijke verschijnselen als een noodzakelijke bijdrage tot de onderbouw van planning;
- de relativisering van 'objectieve' kennis: de situatie waarin men verkeert bepaalt voor een belangrijk deel de wijze waarop men sociale gebeurtenissen kent; er is een nauwe relatie tussen kennis, sociale verbondenheid en maatschappelijke beweging;
- de onderstreping van de betekenis van de politieke wilsvorming, het omvattende politieke karakter van planning, de doorbreking van deelbelangen;
- de aandacht voor richtinggevende elementen, het appèl op vernieuwing, de creatieve betekenis van planning, de mobiliserende betekenis van beeldvormende plannen.

In ons land speelde dit voluntarische planningdenken onder meer een rol bij de voorbereiding van de Tweede nota over de Ruimtelijke Ordening (1965) en bij de discussies rondom de instelling van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en van het Sociaal en Cultureel Planbureau (rond 1970).

In het structuralistische planningdenken overheerst de mening, dat de staat slechts beperkte mogelijkheden heeft tot autonome planning, omdat de handelingsvrijheid van de staat sterk wordt ingetoomd door machtsverhoudingen in de samenleving. Een belangrijke variant van dit denken wordt expliciet verwoord in neo-marxistische uiteenzettingen. In deze visie worden in de activiteiten van de staat de produktieverhoudingen weerspiegeld, in die mate zelfs dat aan de staat een klassekarakter wordt toegekend. Het functioneren van de staat moet dan ook niet als activiteit op zich worden bestudeerd, maar als uitdrukking van maatschappelijke verhoudingen. Van dat gezichtspunt uit worden economische, ruimtelijke en welzijnsplannen van de overheid gezien als afgeleiden van – autonome – produktieverhoudingen en als zodanig ook bekritiseerd.

In een tweede variant van het structuralistische denken ligt vooral de nadruk op de institutionele verstrengeling tussen staat en samenleving. Juist de verstrengeling tussen delen van het overheidsapparaat en maatschappelijke organisaties maakt het de staat onmogelijk om te komen tot een besluitvorming die deelbelangen afweegt en aldus het algemeen belang het beste kan dienen.

Het verschijnsel van de institutionele verstrengeling heeft de laatste jaren in de literatuur veel aandacht gekregen, ook in ons land. Van Doorn⁸ heeft in dit verband veel aandacht besteed aan de betekenis van het 'maatschappelijke midden'. Vooral waar verbindingen ontstaan tussen technische innovaties, industriële producenten en directe belangengroepen groeit een aanzienlijke en ondoorzichtige macht in de maatschappij, die zich beleidsmatig moeilijk laat sturen. Een voorbeeld is de gezondheidszorg, die ondanks alle mogelijke bezwaren van het nationale beleidsniveau sterk wordt bepaald door de medisch-industriële technologie. De doeleinden bepalen hier niet langer de middelen, maar de middelen de doeleinden. Kreukels⁹ verbindt aan soortgelijke waarnemingen in andere sectoren de conclusie, dat in de theorie het accent moet worden verlegd van integrale planningconcepties naar de mechanismen die de deelplanningen en hun verhouding tot marktprocessen en dagelijks beleid beheersen.

Als kernelementen van het structuralistische denken kunnen worden genoemd:

- de onderstreping van de afhankelijkheid van de overheid van de machtsverhoudingen in de samenleving;
- planning is niet alleen of zelfs in hoofdzaak afhankelijk van politieke wil, maar meer nog van het structurele netwerk waarin verschillende vormen van planning voorkomen; in dit netwerk is een sterke vervlechting aanwezig tussen delen van het overheidsapparaat en maatschappelijke organisaties;
- integrale planning of in elk geval afweging tussen deelterreinen van overheidsplanning is door die vervlechting moeilijk, zo niet onmogelijk.

De invloed van structuralistische planningdenken is in ons land op tal van terreinen waarneembaar. Dit kan zijn in de wijze waarop de planning geschiedt of juist in de kritiek die hierop wordt uitgeoefend. Voorbeelden van vaak felle discussies over dit type van planning zijn te vinden op het terrein van het stadsvernieuwingsbeleid (bouwen voor de buurt of kaalslag voor een Central Business District, enz.); in de uiteenlopende waardering van het optreden van tal van Raden van Advies voor onderdelen van overheidszorg, samengesteld uit vertegenwoordigers van overheid en particuliere organisaties; in de waardering van de rol van de elkaar in evenwicht houdende sociaal-economische machtsgroeperingen bij de uitvoering van het sociaal-economisch beleid; in de zorg over de beheersbaarheid van diverse terreinen van welzijnszorg door de macht van pressiegroepen met verbindingen met delen van het overheidsapparaat.

Tenslotte de derde denkrichting, het relativistische planningdenken. Dit legt het primaat bij de spontane handelings- en concurrentieprocessen in de samenleving. Doelgerichte activiteiten vinden plaats in de autonome sferen van de samenleving. De staat heeft daarbij uitsluitend een extern toezijnde positie:

hij stelt de regels vast die de verhoudingen in het sociale verkeer moeten regelen, en om deze scheidsrechtersfunctie goed te kunnen vervullen moet hij afstand behouden tot doelgerichte activiteiten in het sociale verkeer. De staat zal zich zoveel mogelijk van planning moeten onthouden. De activiteiten van de staat zijn begrensd tot het instellen en doen naleven van regels voor sociaal gedrag, die niet bepaalde groepen bevoordelen of benadelen. Als de staat zelf overgaat tot toekomstontwerp, dan verliest de staat zijn scheidsrechterspositie en ziet niemand er meer op toe, dat de spontane maatschappelijke orde in stand blijft en individuen hun handelingsvrijheid houden.

Van deze gedachtengang uit stelt het relativistische denken kritische vragen bij de huidige overheidsplanning. In de eerste plaats achten de relativisten het niveau van kennis en inzicht onvoldoende om tot een verantwoorde planning te komen. De spontane orde is bijzonder complex en kan niet voldoende worden gekend. De abstracte regels die haar beheersen hebben slechts een indirecte werking, regelen verhoudingen en maken daarmee duidelijk waarmee men heeft te rekenen, maar zijn niet gericht op het verwezenlijken van specifieke doeleinden. Deze regels dienen het onbekende, maar maken een vreedzaam verloop van de spontane orde mogelijk. Confronteert men deze spontane orde met planning, dat wil zeggen met een bewust gecreëerde orde, dan worden regels geïntroduceerd die gericht zijn op het bereiken van een bepaald doel. Op hun best zijn ze gebaseerd op een bepaalde concrete kennis, maar hun consequenties op de totaliteit van de samenleving zijn onberekenbaar. Zij doen aan de spontane orde afbreuk.

Hayek¹⁰ – de klassieke auteur voor deze denkrichting – betreurt het dan ook, dat de activiteiten van de staat in de loop van deze eeuw zich niet hebben beperkt tot een verdere uitbouw en verfijning van de abstracte regels, maar zijn afgezakst tot het geven van doelgerichte regels. Daarmee heeft de staat zijn zelfbeheersing prijsgegeven, is hij scheidsrechter en speler tegelijk geworden en is er een zodanige doordringing van staat en samenleving opgetreden, dat zij elkaar 'kapot wrijven': er is een krachteloze overheid ontstaan met een massale bureaucratie en een samenleving, waarin de initiatieven worden gedood. De doelgerichte regels werken averechts en moeten verdwijnen.

Kernelementen van het relativistische denken zijn:

- de onderstreping van de complexiteit van de maatschappelijke orde; daarbinnen vindt zelfregulering plaats door abstracte regels die sociale verhoudingen regelen;
- de staat moet zich in zijn verhouding tot de samenleving beperken tot de rol van scheidsrechter en zich niet laten verleiden tot de rol van medespeler; hij moet met andere woorden de abstracte regels uitbouwen, maar zich van planning via doelgerichte regels onthouden.

In de Nederlandse verhoudingen zijn de relativistische denkbeelden in hun

radicale vorm van marginale betekenis. Toch zijn zij juist in de concrete situatie van nu van belang, omdat aan die denkbeelden tal van recente kritische commentaren op de planningpraktijk van de huidige verzorgingsstaat worden ontleend.¹¹ Daarbij is te denken aan indringende vragen over de effectiviteit en de legitimiteit van de planning en aan vragen over de zelfbeheersing van de overheid bij haar beleidsgerichte activiteiten. Er is een – soms onbewuste – Hayek-onderstroom, die werkt met termen als verafhankelijkheid, nieuwe vormen van slavernij en zorgenmaatschappij. Sommige pleidooien voor decentralisatie lijken er ook door te zijn gevoed. In het intellectuele klimaat van dit moment ondervindt althans de theoretische argumentatie van het relativisme grotere belangstelling dan die van voluntarisme en structuralisme.

4. De grenzen aan beleidsvoering nader geconcretiseerd

Inleiding. In deze paragraaf zal worden nagegaan, welke grenzen aan de beleidsvoering in de huidige politieke, bestuurlijke en ambtelijke praktijk aan de orde zijn. Daarbij wordt een systematisering gebruikt om de eigen inzichten daaromtrent te kunnen rangschikken; deze systematisering mag echter niet de suggestie wekken, dat beleidsvoerders hun begrenzingsen ook in deze (systematische) vorm beleven.

Van belang is trouwens, dat in dit verband 'de' beleidsmaker niet bestaat: wat de één door de functie of persoonlijkheid ervaart als een verankerde grenspaal, zal de ander beschouwen als een te verrollen steen. Die verschillen doen zich om te beginnen voor tussen beleidsambtenaar en politicus: de eerste zal de neiging hebben alleen dát beleidsrelevant te noemen wat gegeven het vigerende politieke kader binnen het bereik van het gezagsgebied van de overheid is gelegen of kan worden gebracht, de tweede zal juist eerder bedacht zijn op de mogelijkheden van wijzigingen van dat politieke kader. Het is verder duidelijk, dat tussen politici van verschillende partijen juist op dit punt verschillen zullen bestaan: partijvorming berust immers mede op opvattingen over de wenselijkheid en mate van maakbaarheid van de samenleving door de politiek.¹² Tenslotte moet erop worden gewezen, dat een zeer groot deel van ambtenaren en bestuurders hun dagelijks handwerk vaak helemaal niet voelen als 'beleid voeren': ze reageren eenvoudig op voorliggende problemen en stellen zichzelf noch de vraag wat hun beleidskoers is, noch waar de grenzen daarvan liggen. 'Beleid' is in veel gevallen niet een gewild proces, bestaande uit een coherente reeks van afzonderlijke beslissingen, maar een ongewild resultaat van procedures, krachtsverhoudingen enzovoort. Het feit, dat dit soms achteraf als 'vaste koers' wordt gepresenteerd doet daaraan niets af.

Feitelijke gegevens. Grenzen aan de beleidsvoering liggen in de eerste plaats in een aantal feitelijke grenzen: de geografische ligging en inrichting van ons land; de demografische structuur en bevolkingsdichtheid; de geologische, bodemkundige en fysisch-geografische gesteldheid die bijvoorbeeld beslissend is voor de binnenlandse voorzieningen met delfstoffen – waaronder energiebronnen – en voor de landbouwkundige mogelijkheden. Hoewel wellicht enige grensverlegging mogelijk is – bijvoorbeeld door het voeren van een bevolkingspolitiek – domineert toch de statische gegevenheid.

Internationale gegevens. Moeilijk te overschrijden grenzen liggen ook in internationale gegevens. Hoewel Nederland juridisch nagenoeg soeverein en de formele vrijheid zeer groot is, ondergaat het toch zeer veel beperkingen van politieke, economische en andere aard. Afgezien van deze algemene vaststelling waarover iedereen het eens is, lopen de oordelen over de feitelijke grenzen van de Nederlandse beleidsruimte uiteen. Scherp is dit naar voren gekomen naar aanleiding van de verbijzondering voor Nederland van het A-scenario van Interfutures, een recente toekomstverkenning van de OESO, door de WRR.¹³ Terwijl sommigen van oordeel zijn, dat daarmee ook Nederlands toekomst in essentie is gegeven omdat Nederlands beleidsruimte zowel in de internationale als in de nationale politiek te klein is om andere opties toe te laten, wijzen anderen juist op de wenselijkheid en – zij het wat minder overtuigend – op de mogelijkheid dat Nederland een andere koers vaart.¹⁴ Naar verhouding worden – gegeven de sterke buitenlandse invloeden – de mogelijkheden voor een eigen vormgeving van het binnenlands bestuur nog het meest positief beoordeeld.

Intellectuele grenzen. Beleidsmaatregelen worden in de regel gedragen door een veelheid van overwegingen: wetenschappelijke theorieën, beleidsfilosofieën die dank zij een breed maatschappelijk draagvlak als 'algemeen geldig' worden beschouwd tot zij worden aangevochten, praktijkervaringen, politieke beginselen, politieke tactiek op grond van machtsverhoudingen, overwegingen van continuïteit, enz. Het is niet eenvoudig, uit dit geheel de intellectuele component af te zonderen. Er zijn glijdende overgangen. Deze liggen op de diverse beleidsterreinen bovendien verschillend: economisch beleid en beleid in de 'technische' sfeer (volksgezondheid, waterstaat, landinrichting) hebben bijvoorbeeld (nog) een sterkere wetenschappelijke basis dan welzijnsbeleid, binnenlands bestuur of buitenlands beleid. Het is dan ook onjuist om beleidsprocessen voor te stellen als zuiver of zelfs overwegend rationele praktijken. De legitimatie van politiek handelen kan ook nooit gevonden worden in bepaalde vormen van kennis, maar uitsluitend in politieke oordelen en in de bevoegdheden om daarnaar te handelen.

Met vooropstelling hiervan wordt toch in deze paragraaf apart aandacht geschonken aan de intellectuele grenzen, waaraan het beleid op een aantal hoofdpunten van overheidszorg onderhevig is; de aandacht richt zich op wetenschappelijke theorie en min of meer duurzame beleidsfilosofie. De overwegend politieke grenzen vormen het onderwerp van de volgende paragraaf.

Ook al is de scheiding arbitrair, het onderscheid maakt toch de grenzen aan de beleidsvoering beter grijpbaar. Met het onderscheid wordt bovendien aangesloten aan de praktijk van de voorbereiding van het overheidsbeleid: op de departementen wordt het onderscheid immers ook gehanteerd en werkt het oordeel, of in de beleidsvragen intellectuele dan wel politieke elementen domineren sterk door in de wijze van behandeling (organisatorische eenheden, personeel enz.). Aangezien beleidsvragen met een duidelijk politieke boventoon in de regel hoger in de hiërarchie worden behandeld dan die met intellectuele boventonen tendeeft dit op zichzelf vaak al tot beleidsoriëntaties die achterlopen op wat intellectueel gezien mogelijk zou zijn.

Een probleem bij het tot gelding brengen van wetenschappelijke inzichten in het beleid is, dat elke vorm van wetenschappelijke kennis gebaseerd is op geselecteerde premissen. De inzichten die met behulp van deze kennis verkregen kunnen worden zijn per definitie beperkt door de bewust gekozen vooronderstellingen. Deze scheppen een vereenvoudigde wereld, die enerzijds diepgaander inzichten mogelijk maakt, maar anderzijds niet correspondeert met de werkelijkheid, waarin de te nemen beleidsmaatregelen moeten functioneren. Hierdoor ontstaat snel de neiging, eerder te vertrouwen op alledaagse ervaringskennis dan op wetenschappelijke kennis, omdat de eerste veelzijdiger en natuurgetrouwer zou zijn. Daarbij wordt dan over het hoofd gezien, dat ook ervaringskennis berust op geselecteerde premissen, die bovendien niet expliciet zijn gemaakt en dus ook niet toetsbaar zijn. Wanneer men zich er rekenschap van geeft, dat wetenschappelijke waarheden willens en wetens geconditioneerde waarheden zijn, kunnen wetenschappelijke inzichten een belangrijke ondersteunende functie vervullen om beleidsvisies meer fundamenteel te onderbouwen.

Over de intellectuele benadering van beleidsvragen wordt in de praktijk van de beleidsvoorbereiding verschillend gedacht. Aan de ene kant wordt betoogd, dat zij eigenlijk niet veel zin heeft. De te maken keuzen dragen uiteindelijk toch een politiek karakter; de gedachte dat de wetenschap ertoe zou kunnen bijdragen maatschappelijke processen te doorzien en desgewenst te richten wordt met scepsis bejegend. Mijn indruk is dat deze houding binnen het politieke circuit sterker wordt, ook binnen de partijen die juist op dit punt een sterke traditie hadden. Waarschijnlijk speelt hier ook een rol, dat de wetenschapstheoretische notie, dat (sociaal-) wetenschappelijke kennis geen aanspraak kan maken op de garantie van waarheid en dat waarnemingen sterk

worden gekleurd door opvattingen van de waarnemer over de veronderstelde of gewenste samenhang van verschijnselen, juist in het laatste decennium tot een groter publiek is doorgedrongen.¹⁵ De gedachte dat waarnemingen niet 'objectief' zijn en theorieën slechts onder bepaalde premissen waar zijn, voert politici en bestuurders met een anti-intellectueel sentiment dan al snel tot de opvatting, dat theorieën 'dus' irrelevant zijn.

Aan de andere kant is er ook een zekere druk op intellectuele inzet. Nu, zoals we zullen zien, op grote beleidsterreinen langdurige patstellingen aanwezig zijn of dreigen is dit ook begrijpelijk. De overheersende attitude is dit evenwel niet.

Intellectuele grenzen doen zich allereerst voelen op het terrein van het economisch beleid. De mogelijkheden voor dit beleid berustten voor een groot deel op het prestige van de economische theorie van Keynes. Het anticyclische begrotingsbeleid, dat op deze theorie is gebaseerd, heeft bevredigend gewerkt tot ongeveer 1970. Omstreeks 1970 begint zich echter steeds duidelijker een verschijnsel te openbaren, dat zich volgens de theorie niet mocht voordoen: stagflatie, het tegelijkertijd optreden van economische stagnatie en inflatie. Volgens de inzichten van Keynes duidt inflatie op overbesteding, een effectieve vraag die te groot is voor de beschikbare productiecapaciteit, maar deze is theoretisch niet te rijmen met de optredende stagnatie. De theorie van Keynes komt onder druk te staan. Daarnaast komen andere theorieën op: de monetaristische en nieuwe benaderingen van de Keynesiaanse theorie. De monetaristen zien de inflatie en het monetaire beleid dat deze inflatie heeft mogelijk gemaakt als de fundamentele oorzaak van de problemen. Zij staan een strakke limitering van de groei van de geldhoeveelheid voor, die aanvankelijk zal leiden tot een nog grotere terugval in de economie, toenemende inflatie en hoge rente. De economie moet eerst door een dal, om er vervolgens weer uit op te rijzen. De 'neo-Keynesianen' breken niet met de Keynesiaanse budgetpolitiek en vertrouwen op loonmatiging en geleidelijke beperking van de collectieve lastendruk. Enerzijds wordt erkend, dat structurele aanpassingen in de economie nodig zijn, niet alleen op het punt van de nieuwe internationale arbeidsverdeling en als antwoord op gestegen olieprijsen, maar ook op het punt van de overheidsuitgaven. Tegelijkertijd wil men er echter voor waken, dat de effectieve vraag niet te ver inzakt.

Het gaat er niet om, in het verband van dit pre-advies de belangrijkste economische theorieën nader te behandelen; daarvoor zou trouwens een deskundige nodig zijn. In dit kader is het uitsluitend van belang om vast te stellen en te illustreren, dat het wegvallen van consensus in de wetenschappelijke wereld over de theorie die de optredende verschijnselen kan verklaren op een voor het beleid zo vitaal wetenschapsgebied als de economie, grote invloed heeft op de beleidsruimte van de overheid. Dit wegvallen van consensus heeft

immers directe gevolgen voor de acceptatie van de beleidsfilosofie die de overheid hanteert. Markant komt dit tot uitdrukking in het felle politieke debat in het Verenigd Koninkrijk over Thatchers monetaristische politiek.

In ons land is de economische beleidsfilosofie van de afgelopen jaren neergelegd in Bestek '81.¹⁶ Kernpunten daarvan zijn loonmatiging en geleidelijke beperking van de collectieve lastendruk, om aldus door generieke maatregelen te komen tot lastenverlichting voor het bedrijfsleven en via deze tot herstel en, voor zover nodig, herstructurering van de economie. In het rapport over plaats en toekomst van de Nederlandse industrie heeft de WRR betoogd¹⁷, dat herstel en herstructurering niet alleen door generieke maatregelen kunnen worden bereikt en dat voor een versterking van de industriële structuur tevens specifieke, op bepaalde industriële sectoren gerichte, maatregelen nodig zijn. Hierin ligt een intellectueel dispuut, dat nog niet is beslecht. Een tweede dispuut betreft de middelen om tot loonmatiging te komen. Volgens sommigen komen alleen overreding en overleg en hoogstens zeer beperkte incidentele dwangmaatregelen in aanmerking, volgens anderen is geleide loonpolitiek noodzakelijk en mogelijk. Ook dit dispuut duurt voort. Een derde intellectueel geschilpunt betreft de matiging van de collectieve uitgaven. Hier doet zich het dilemma voor, dat deze enerzijds kan bijdragen tot de matiging van de inflatie en van het financieringstekort, maar anderzijds een negatief effect kan hebben op de effectieve vraag en daarmee op de werkloosheid. Aan dit dilemma zou zijn te ontkomen, als de inkomensstrekkers bereid zouden zijn om achteruitgang in de vrij besteedbare inkomens te aanvaarden ten behoeve van de niet-actieven en van de creatie van werkgelegenheid. Ook op dit terrein lopen de beoordelingen van de beleidsmogelijkheden uiteen. Het dispuut betreft dan niet alleen de bereidheid tot vrijwillige inkomensmatiging, maar ook de vraag of het wel mogelijk is om nieuwe banen te scheppen in hetzij industrie en dienstensector, hetzij in de quattaire sector, of dat werkloosheid alleen is te bestrijden door een andere verdeling van bestaande werkgelegenheid (deeltijd-arbeid enz.).

Het spreekt vanzelf, dat in al deze actuele discussiepunten – en zeker ook in de mate waarin matiging van lonen en collectieve uitgaven hun beslag krijgen – belangrijke machtspolitieke aspecten een rol spelen. Deze vallen echter buiten het nu aan de orde zijnde thema: het feit dat de overheid haar beleidsruimte ziet ingeperkt door uiteenlopende intellectuele beoordelingen van de economische werkelijkheid en van de mogelijkheden, daarin tot verbeteringen te komen.

Ook op het terrein van het welzijnsbeleid is sprake van uiteenlopende theoretische gezichtspunten, die van invloed zijn op de beleidsvorming. Een voorbeeld daarvan is het dispuut over de zelfontplooiing, die als doelstelling is genoemd in de Contourennota voor een toekomstig onderwijsbestel¹⁸ door de

toenmalige minister van Onderwijs Van Kemenade en als onbruikbaar concept is gehekeld door prof. Duijker.¹⁹ Afgezien evenwel van enkele van zulke op theorievorming gebaseerde inhoudelijke verschillen van mening, die invloed hebben op de beleidsvorming in deelgebieden van het welzijnsbeleid is op dit terrein toch vooral sprake van uiteenlopende beleidsfilosofieën. Hoewel ook dan de invloed van theoretische gezichtspunten zich soms doet gelden, dragen deze filosofieën toch meer het karakter van waardenoriëntaties dan dat zij berusten op – empirisch getoetste – sociaal-wetenschappelijke theorieën. Een theorie van het welzijnsbeleid die in prestige en toepasbaarheid vergelijkbaar zou zijn met die van Keynes voor het economisch beleid ontbreekt.

In de beleidsfilosofie is er op het punt van de doelstellingen overeenstemming over het uitgangspunt, dat het welzijnsbeleid moet bijdragen tot een positieve ervaring van het eigen bestaan en dat deze voor een belangrijk deel afhangt van de mogelijkheid, voor dit bestaan zelf verantwoordelijkheid te dragen. Op basis van deze doelstelling zijn er echter globaal gesproken drie nadere uitwerkingen, die van invloed zijn op de beleidsruimte: welzijnsbeleid moet bijdragen tot individuele aanpassing aan de bestaande maatschappelijke structuur; bijdragen tot eigen emancipatie en via deze tot wijziging van de bestaande maatschappelijke structuur²⁰; bijdragen tot een ontplooiing van zichzelf in een pluriforme maatschappij, die al haar leden in staat stelt tot autonome activiteiten die op een werkelijk samen-leven zijn gericht.²¹

Op het punt van de maatschappelijke doelstelling van het welzijnsbeleid is de Nederlandse overheid doorgaans zeer terughoudend: maatschappelijke problemen en tegenstellingen worden overwegend via individuele dienstverlening benaderd. Hierbij hecht men waarde aan vermindering van ongelijkheid (met het overigens politiek nog zeer belangrijke onderscheid tussen gelijkheid in de zin van gelijke kansen of gelijke uitkomsten), aan ruimte voor sociale pluriformiteit en aan voorkomen van instabiliteit en verstarring. Volgens de liberale en christen-democratische opvattingen heeft de centrale overheid hier evenwel geen normatieve taak. De socialisten staan hier anders tegenover en zien de maatschappelijke doelstellingen van welzijnsbeleid 'niet als een bliksemafleider voor de spanningen in de samenleving, maar als onderdeel van een algemeen beleid gericht op een rechtvaardiger verdeling van inkomen, bezit, kennis, cultuur en macht'.²²

Onder invloed van de liberale en christen-democratische opvattingen op dit beleidsterrein – die zich dus onthouden van doelformuleringen op nationaal niveau – heeft het fundamentele debat uitsluitend betrekking op de middelen van het welzijnsbeleid.²³ Hierin spelen de volgende vragen een hoofdrol:

- * heeft de welzijnszorg pas een functie als het gezin, de vrije markteconomie en de liefdadigheid geen oplossing biedt, of moeten voorzieningen hoe dan ook worden verstrekt omdat aan het marktmechanisme en economische

groeit negatieve effecten van toenemende afhankelijkheid inherent zijn (residuele of institutionele vormgeving²⁴);

- * moet het beleid worden ontworpen en uitgevoerd door de overheid of door – overwegend eveneens professionele – organisaties van particulier initiatief, maar met financiële steun van de overheid;
- * moet de bestaande tendens tot professionalisering worden doorgezet of omgebogen in de richting van meer zelfhulp en vrijwilligerswerk;
- * welke besluitvormingsmethoden verdienen bij de afstemming van vraag en aanbod de voorkeur, vooral nu de middelen schaarser worden:
 - prijsvorming op de markt;
 - budgettering door de overheid;
 - corporatistische arrangementen.

Het zal duidelijk zijn, dat door het accent op de middelen van het welzijnsbeleid de intellectuele discussie zich vooral richt op vraagstukken van planning-theoretische en bestuurskundige aard. Het opzettelijk vermijden van inhoudelijke gezichtspunten geeft aan die discussies vaak een wat onwezenlijk karakter: niet het welzijn, maar het welzijnsbestel is inzet. Hiernaast spelen uiteraard ook hier machtspolitieke overwegingen een belangrijke rol, maar die zijn nu niet aan de orde.

Ook op het terrein van het ruimtelijke beleid is echte theorievorming schaars. Ten gevolge van het feit dat in ons land al ruim driekwart eeuw ruimtelijke ordening wordt bedreven is de praktijkervaring echter groot. Typerend is hier, dat het kennisobject wordt beschreven in termen van neutrale, objectieve relaties tussen wonen, werken, verkeer, recreatie en milieu. De 'objectiviteit' van die relaties is echter sinds het begin van de jaren zeventig sterk aangetast, onder meer uit neo-marxistische hoek.²⁵ Het verwijt is dan, dat deze relaties de bestaande machtsverhoudingen weerspiegelen en, toegepast voor planningdoeleinden, deze ook weer reproduceren. Mijns inziens is dit slechts ten dele juist. Binnen de planologische professie is er namelijk een sterke traditie, op te komen voor die bestemmingen die zwak staan in het vrije spel van maatschappelijke krachten: voor achterblijvende streken ten opzichte van het economische centrum, voor de natuurbescherming ten opzichte van de landbouw, voor de buurtbewoner ten opzichte van kantorenbouw in de stadsvernieuwing enzovoort. In die zin is er dus geen sprake van reproductie van machtsverhoudingen. Wel is deze vaktraditie technocratisch en paternalistisch en is de wijze van het hanteren en presenteren van kennis zo weinig problematiserend, dat zij te weinig houvast biedt voor politieke besluitvorming. Het feit dat de ruimtelijke planning in het laatste decennium is opengebroken heeft de eigen beleidsruimte van de regering ingrijpend verkleind. Terwijl de ruimtelijke ordening tot rond 1970 de enige vorm van echte planning was die kon bogen op brede ondersteuning en in feite buiten de politieke discussie stond,

is dit sedertdien – terecht – niet meer het geval. De beleidsruimte van vooral het parlement is hierdoor vergroot. Hierdoor is juist op dit terrein een levendige discussie ontstaan over de verhouding in bevoegdheden van regering en parlement. De weerbarstigheid van de materie doet zich voelen bij alle hoofdelementen van de planologische beleidsfilosofie:

1. Afremming van de congestie in het westen van het land en stimulering van de economisch zwakke landsdelen in het oosten en zuiden. Ondanks tal van maatregelen en experimenten gedurende ± 30 jaar op het terrein van de regionale economische politiek is dit niet gelukt. De economische geografie en de ruimtelijke economie – in het bijzonder de lokatietheorie – zijn nog niet voldoende ontwikkeld om het regionale beleid veel houvast te bieden. Op dit moment is dit beleid zelfs nauwelijks te handhaven, nu onder invloed van de teruglopende conjunctuur de omvang van de werkloosheid in het westen snel groeit en daar in absolute aantallen die van de perifere landsdelen overtreft.

2. Bundeling van de verstedelijking in stadsgewesten, zowel ter wille van het behoud van het voorzieningenniveau in de centra van deze gewesten als van een open landelijk gebied. Zeker bij internationale vergelijking is dit beleidsonderdeel redelijk geslaagd. Niettemin moet worden geconstateerd, dat het inzicht in het proces van urbanisatie nog zeer beperkt is; nog altijd overheersen statistische descriptieve analyses. Het beleid staat nu onder groeiende druk van het teruglopen van de kwaliteit van het stedelijke leefmilieu en van een tekort aan middelen om de 'new towns' adequaat tot ontwikkeling te brengen.

3. Stadsvernieuwing, overwegend door herstel en vernieuwing van de bestaande woningvoorraad. Ook hier wrekt zich het tekort aan inzicht in het verloop van het urbanisatieproces; de voorspelling van de gevolgen van ingrepen is nog nauwelijks mogelijk. Het stadsvernieuwingbeleid is pas in het laatste decennium tot ontwikkeling gebracht en bleek redelijk succesvol, maar stuit nu bij teruglopende conjunctuur op zeer harde financiële grenzen.

4. Modernisering van de inrichting van het landelijk gebied onder handhaving van een zekere verweving van landbouwgebieden, natuurgebieden en fraaie landschapselementen. Hoewel technisch te verwezenlijken en soms ook verwezenlijkt, ontbeert het beleid een grondige landbouweconomische studie van deze zogenaamd geïntegreerde landbouw, waarin ook de macro-economische gevolgen zijn geanalyseerd. Het beleid staat onder druk van de prijsverhoudingen tussen arbeid (duur) en energie (nog altijd relatief goedkoop) en van de werking van de Europese landbouwregelingen, die beide werken in de richting van scheiding van functies: grootschalige landbouwgebieden enerzijds en enclaves van natuur en van landschapsschoon anderzijds.

De conclusie moet zijn, dat intellectuele grenzen aan de beleidsvoering ook hier duidelijk aanwezig zijn en dat de omstandigheden sterk worden bemoei-

lijkt door de teruglopende conjunctuur. Daarnaast spelen natuurlijk ook hier machtspolitieke controverses een rol.

Op het terrein van de buitenlandse politiek liggen de grenzen aan de beleidsvoering voor een belangrijk deel in internationale gegevenheden. De invloed hiervan werd in een vorige paragraaf al kort genoemd. In deze paragraaf is het buitenlands-politieke debat zoals het in Nederland wordt gevoerd aan de orde. Dit debat is in de laatste jaren in Nederland zeer sterk geïntensiveerd. Dat betekent voor dit beleidsterrein een sterke inperking van de beleidsruimte van de regering en – onder invloed van grote actiegroepen als het Interkerkelijk Vredesberaad en van de kerken – ook van het parlement. Nederland staat in dit opzicht niet alleen: in de Duitse Bondsrepubliek heeft Helmut Schmidt zijn bezorgdheid uitgesproken 'over politieke opvattingen die met aanspraak op christelijke waarheid verkondigd worden'.²⁶ Het is op dit terrein nog moeilijker dan op de voorgaande terreinen van overheidszorg uit te maken, of hier sprake is van uiteenlopende intellectuele beoordelingen van de bestaande werkelijkheid en van de beleidsmogelijkheden, of eenvoudig van machtspolitiek optreden. Met die kanttekening worden zij toch in deze paragraaf genoemd.

In zijn boek *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy* somt Voorhoeve²⁷ een twaalfstal thema's op die de Nederlandse buitenlandse politiek sedert de Tweede Wereldoorlog hebben beheerst. Ten aanzien van elk van die twaalf thema's heeft er in Nederland gedurende vele jaren een grote mate van consensus bestaan. Sterker nog: men kan stellen dat gedurende vele jaren de buitenlandse politiek nauwelijks voorwerp van openbare discussie was. Belangrijke initiatieven, zoals het lidmaatschap van de NAVO, de EGKS en de EEG gaven nauwelijks aanleiding tot grote controverses. Dit is nu anders. Ten aanzien van vrijwel alle door Voorhoeve genoemde thema's kan worden gesteld dat zij thans voorwerp zijn geworden van 'brede maatschappelijke discussie' en dat twijfel en onzekerheid in de plaats zijn getreden van de voorheen bestaande consensus.

De eerste vier thema's behoren tot het veiligheidsbeleid:

1. voorrang aan NAVO-belangen;
2. ondersteuning van het leiderschap van de Verenigde Staten;
3. binden van West-Duitsland aan de NAVO;
4. concentratie op strategische afschrikking.

Thema's 1, 2 en 4 zijn de laatste tijd sterk in discussie geraakt. Het NAVO-lidmaatschap zelf is weliswaar nog niet formeel op grote schaal ter discussie gesteld, maar wel staan allerlei consequenties van dit lidmaatschap op de tocht; men denke slechts aan het aarzelende regeringsbeleid ten aanzien van de modernisering van de tactische kernwapens, de acties om kernwapens überhaupt van Nederlandse bodem te verwijderen, het verzet tegen het neutronen-

wapen, etcetera. Ook het leiderschap van de Verenigde Staten is, sedert de oorlog in Vietnam, niet meer onomstreden. De strategische afschrikking staat ter discussie. Slechts thema 3 is minder aangevochten, maar dat heeft veel van zijn voormalige actualiteit verloren.

Een tweede serie thema's betreft het Westeuropese beleid:

5. vergroten van de gemeenschap;
6. controle op de grote lidstaten;
7. opbouw van een supranationale democratie;
8. West-Europa buiten de machtspolitiek houden.

Ook deze thema's genieten veel minder ondersteuning dan voorheen. De 'Europese gedachte', die kort na de Tweede Wereldoorlog en in de jaren vijftig vrij algemene ondersteuning vond in Nederland, maakt de mensen niet meer warm. 'Brussel' is een verzamelnaam geworden voor een groep technocraten, die meer of minder nuttig werk doen met name op het gebied van de landbouwpolitiek, maar wier activiteiten weinig inspiratie verschaffen. Hetzelfde geldt voor het thans direct gekozen Europese Parlement. Vergroting van de Gemeenschap wordt als noodzakelijk of als 'onontkoombaar' gezien, maar reeds bij toetreding van Engeland bleek dat zulks nauwelijks leidde tot een versterking van de integratie-gedachte. Deskundigen zijn bereid de bezwaren en problemen van de toetreding van Griekenland breed uit te meten; hetzelfde geldt a fortiori voor de verwachte deelname van Spanje en Portugal. De gedachte van controle op de grote lidstaten is in feite opgegeven, toen Nederland zich eenmaal bereid had getoond mee te doen met de op basis van nationale staten gefundeerde Europese Politieke Samenwerking. Daarmee heeft de gedachte van de supranationaliteit immers een deuk gekregen. Belangrijke zaken worden door Frankrijk en West-Duitsland (soms met Engeland) bekookstofd, buiten de kleinere lidstaten om. Van de opbouw van een supranationale democratie is weinig sprake, gezien de politieke zwakte van het Europese Parlement. Nu de Gemeenschap zich ook bezighoudt met zaken als het Midden Oosten, kan men nauwelijks zeggen dat zij buiten de internationale machtspolitiek wordt gehouden. Ook hier bestaat nog geen reëel alternatief, al zijn er in Nederland (anders dan in Engeland) geen stemmen om Nederland terug te trekken uit de Gemeenschap.

De derde serie thema's betreft het mondiale beleid:

9. streven naar een internationale rechtsorde;
10. versterking van functionele integratie;
11. strijd tegen de armoede;
12. verdediging van de mensenrechten.

Ten aanzien van deze thema's is het beeld iets gecompliceerder. Het streven naar een internationale rechtsorde is nooit formeel opgegeven, maar de Verenigde Naties zijn niet datgene geworden wat velen er in 1945 van hoopten.

Dit neemt niet weg dat Nederland nog ijverig zijn toon meeblaast in het internationale concert; de Nederlandse deelname aan UNIFIL is hiervan een recent voorbeeld. Helaas valt te vrezen dat de Nederlandse regering zich op een gegeven ogenblik gedwongen zal zien de bijdrage aan UNIFIL te beëindigen, zonder dat de taken van de vredesmacht zijn vervuld. De VN blijft een belangrijk ontmoetingsforum voor diplomaten en politici, maar een internationale wereldrechtsoorde komt nauwelijks van de grond. De bestaande vormen van functionele integratie onder andere in de zogenoemde Specialized Agencies blijven ondersteuning ondervinden van Nederlandse zijde, al is de gedachte verlaten dat dit via een systeem van 'spill-over' wellicht zou kunnen leiden tot vormen van politieke integratie en vredesbevordering. Ontwikkelingssamenwerking als bijdrage tot de strijd tegen de armoede is tot op heden onomstreden. Bij alle bezuinigingsoperaties is de ontwikkelingshulp tot nog toe vrijwel onverlet gelaten. Wel zijn er scherpe controverses over de vorm van de ontwikkelingshulp. Mensenrechten zijn in toenemende mate een belangrijk thema geworden voor de Nederlandse regering. In hoeverre dit zo zal blijven nu de regering-Reagan de nadruk legt op bestrijding van terrorisme in plaats van mensenrechten is nog niet te overzien.

Alles bijeen is de ontwikkeling hier te typeren als 'van consensus naar discussie' en daarmee als inperking van de beleidsruimte.

Politieke grenzen. In een parlementaire of presidentiële democratie liggen de vaakst gevoelde grenzen aan de beleidsvoering uiteraard in de parlementaire machtsverhoudingen. Deze behoeven zich niet te manifesteren in verwerping van de beleidsvoorstellen: de regering zal met haar voorstellen normaal gesproken immers al rekening houden met deze machtsverhoudingen. Een zekere eigen speelruimte heeft zij overigens wel, maar deze is beperkt.

In de concrete situatie van de laatste jaren liggen de grenzen nauw. In de Nederlandse verhoudingen is dit in de regel al het geval, omdat kabinetten plegen te berusten op coalities van partijen met uiteenlopende beginselen en programma's. Hierdoor wordt de beleidsruimte al bij de kabinetsformatie sterk ingesnoerd in de vorm van – vaak uiterst moeizaam tot stand komende – regeerakkoorden; gedurende de kabinetsperiode is het niet eenvoudig de grenzen van zo'n akkoord te overschrijden.

Hier komt bij, dat nu al sedert 1973 de parlementaire meerderheid waarop de kabinetten steunen wankel is. Het kabinet-Den Uyl kwam geforceerd tot stand; de samenwerking werd 'gedoogd', een woord dat niet verwijst naar grote hartelijkheid. Het kabinet-Van Agt berustte op slechts 76 van de 150 stemmen en telde in eigen gelederen nog een tiental dissidenten die merkwaardigerwijze in het parlementaire jargon 'loyalisten' werden genoemd. (Kennelijk vanwege de opluchting dat ze op kritieke momenten hun dissidentie niet doorzetten).

De politieke grenzen die liggen in de parlementaire machtsverhoudingen, worden waarschijnlijk in de regel het sterkst gevoeld door socialisten en liberalen: de christen-democraten zitten meer in het centrum van de macht, hebben daardoor minder behoefte aan en neiging tot politisering van de discussie en keren bovendien al decennia lang in iedere coalitie terug. Onder deze omstandigheden zijn kabinetten het langste leven beschoren als de partner zich eveneens niet al te zeer politiek profileert. Zodra men gaat pleiten voor maatschappijhervorming, is het pleit snel beslecht; dat ervoeren de socialisten in 1958, 1966 en 1977. Terwille van het voortbestaan van de coalitie moesten anderzijds de liberalen in de laatste kabinetsperiode hun beleidsvoornemens om de werking van de markt weer sterker te laten gelden en om drastisch te snoeien in de collectieve uitgaven matigen.

Een tweede vraag die ons hier moet bezighouden is, of in het zicht van de huidige problemen verschuivingen optreden in de opvattingen binnen de politieke hoofdstromingen, waardoor de grenzen aan de beleidsvoering anders komen te liggen. Hierbij denk ik niet aan concrete antwoorden op bepaalde politieke issues, maar aan wijzigingen in de benadering van centrale ideologische elementen als voorkeur voor markt, plan en overleg als coördinatiebeginsel. Hoewel in de partijpolitieke opstelling hiervan nog weinig is te merken, worden wat meer in de periferie hierover wel nieuwe beschouwingen gehouden. De politiek meest relevante van deze geluiden lijken mij de volgende.

Aan socialistische kant groeit de aandacht voor gebreken van het budgetmechanisme. Een kritische benadering van de overheidsinterventie is binnen het politieke circuit gebracht door publikaties van Drees Jr.²⁸, Stevers²⁹, Daudt³⁰ en Wolfson.³¹ Deze auteurs stellen zich kritisch op tegen de expansie van de verzorgingsstaat door uitbreiding van de publieke sector. Treffend is juist uit deze hoek de veelvuldige verwijzing naar Hayek.³² De publieke sector is volgens deze auteurs niet meer te hanteren en beantwoordt niet meer aan haar doelstellingen. Wolfson maakt dit expliciet in vier stellingen:

1. We overschatten waar een collectieve sector toe in staat is;
2. We onderschatten de mate waarin het functioneren van onze democratie ondermijnd wordt door machtsvorming en autoritair of paternalistisch optreden van de deelnemers in het besluitvormingsproces;
3. We hebben te weinig oog voor de mate waarin de burgers zich aan democratische dwang kunnen onttrekken (b.v. via het zwarte circuit);
4. We zijn blind voor het feit, dat de overheid geen leed mag doen, daarom aan de lopende band voorzieningen schept en nooit beëindigt, waardoor de samenleving immobiel en onbestuurbaar wordt.

Wolfson bepleit daarom een beperking van de rol van de overheid tot het scheppen van (rand)voorwaarden. In de lijn van deze gedachtengang ligt ook de groeiende aandacht voor 'marktsocialisme'³³, waarbij de werking van de

markt wordt versterkt, onder handhaving en eventueel uitbreiding van de voortbrenging van collectieve goederen door de overheid.

Een tweede verschijnsel dat aan deze zijde van het politieke spectrum nieuwe aandacht krijgt is het neocorporatisme: het bestaande stelsel van overleg tussen overheidsbureaucratieën, semi-overheidsinstellingen, publiekrechtelijke lichamen en private belangengroeperingen. De houding hiertegenover is van socialistische zijde van oudsher gereserveerd en met name op het terrein van het welzijnsbeleid negatief.³⁴ Het treft daarom, dat nu ook geluiden zijn te horen over onafwendbaarheid en aanvaardbaarheid onder voorwaarde.³⁵ Hierbij wordt gespeculeerd op scherpere functieverdeling en duidelijker toedeling van bevoegdheden. De voorstelling is dan, dat een scheiding mogelijk en nodig is tussen politieke beslissingen op basis van een confrontatie van politieke beginselen in het parlement enerzijds en belangenbeslissingen binnen het aldus vastgestelde politieke kader op basis van onderhandelingen binnen de belangencircuits anderzijds. Het zal niet eenvoudig zijn een dergelijke scheiding in de praktijk te verwezenlijken. De deelbelangen beschikken over zoveel deskundigheid en mankracht (waaruit bovendien vaak bewindslieden en parlementsleden voortkomen!), dat zij de politieke beginselen – if any – onder druk kunnen en ook plegen te zetten. De bezwaren tegen de 'belangen-democratie' berusten immers juist op dit verschijnsel.

Aan liberale kant zijn ook verschuivende opvattingen waar te nemen. Het beeld is echter vrij gecompliceerd. De hernieuwde belangstelling die Hayek ook hier ondervindt en een zekere populariteit van Friedman wijzen in de richting van een scherper paal en perk stellen aan overheidsingrepen in de aard en omvang van de voorziening van goederen en diensten. Zou men dit nalaten dan zou volgens deze zienswijze niet alleen de economische, maar ook de politieke orde in gevaar komen. Naast deze geluiden treft in de Nederlandse liberale opstelling echter juist ook een zekere groeiende mildheid voor correcties van overheidswege op de markt. Een voorbeeld dat in dit verband politiek de aandacht trok is het rapport van de Teldersstichting: *Een liberale visie op de verdeling van inkomen en vermogen*.³⁶ Een van de conclusies van dit rapport is, dat de overheid er niet aan ontkomt in de prijsvorming op sommige markten, zoals bijvoorbeeld grondstoffenmarkten en de arbeidsmarkt, in te grijpen. Als argument hiervoor wordt de onvolkomen werking van de markten aangevoerd. De arbeidsmarkt is een duidelijk voorbeeld van een markt waarop als gevolg van trage prijs- en hoeveelheidsaanpassingen de onevenwichtigheden lang kunnen voortduren. Door middel van een loonbeleid zal de overheid moeten trachten deze aanpassingen te versnellen.³⁷ Het loonbeleid heeft dus niet de bedoeling de band met schaarsteverhoudingen te doorbreken, maar de ondoelmatige traagheid in de aanpassing aan deze verhoudingen te verminderen. In de situatie van dit moment zou men kunnen denken aan een

vaststelling van de beschikbare loonruimte door de overheid in overleg met de sociale partners. Werknemers- en werkgeversorganisaties onderhandelen vervolgens – deze ruimte in gedachten houdend – in vrijheid over de stijging van de lonen. Nadat alle collectieve arbeidsovereenkomsten zijn afgesloten gaat de minister van Sociale Zaken na of de contracten macro-economisch gezien de beschikbare loonruimte overschrijden. Is dit niet het geval, dan keurt hij deze overeenkomsten goed, is dat wel het geval dan past hij een correctie toe.

Ook in christen-democratische kring krijgt de bestuurbaarheid van de sociaal-economische orde nieuwe aandacht. Albeda³⁸ gaat in op de gemengde besluitvorming, waarin de werking van de markt, het overleg, de sociale machtsstrijd, alsmede de overheidsbeslissingen met elkaar verstrengeld zijn. Deze besluitvorming moet twee kwaden vermijden. Enerzijds moet een versplintering in tegenstrijdige belangen, waardoor het beleid wordt verlamd, worden voorkomen en anderzijds moet een te sterke concentratie op het centrale niveau worden tegengegaan. De Pous³⁹ werkt deze gedachtengang uit. Uitgangspunt zou kunnen zijn een periodiek opgesteld, indicatief plan voor de middellange termijn van de Sociaal Economische Raad dat op hoofdzaken de kwantitatieve ontwikkeling van de economische grootheden en de verbanden hiertussen beschrijft. Op basis van dit indicatieve plan zou geïnstitutionaliseerd overleg moeten plaatsvinden tussen werkgevers, werknemers en regering; de regering bepaalt haar standpunt en in het daaropvolgende gemeen overleg tussen regering en parlement wordt het indicatieve middellange termijnplan definitief vastgesteld; in Miljoenennota en begrotingen geeft de regering de uitwerking van het middellange termijnplan voor het komende jaar; in de Stichting van de Arbeid c.q. bedrijfstakken en ondernemingen vinden overleg en onderhandelingen plaats over de invulling van het sociaal-economische beleid in het bedrijfsleven.

Het is moeilijk te voorzien, of de voren weergegeven verschuivingen in de opvattingen zich ook zullen uitkristalliseren in de praktische politiek. Zelf acht ik dit waarschijnlijk. Mijn eigen speculatie is, dat in de komende jaren groter gewicht zal worden toegekend aan enerzijds een beperking van het bereik van de overheid en anderzijds aan een versterking van de greep van de overheid op de te handhaven taken. Het overleg met de sociale partners, de koepels van welzijnsinstellingen enzovoort zal wel gehandhaafd blijven, maar er zal een streven zijn deze sterker te binden aan parlementair-politieke randvoorwaarden. De vraag naar de sociale integratie zal hierbij steeds centraler komen te staan. De politieke bestrijding van de verkokering van het overheidsbeleid is hierbij een belangrijke opgave.

In de derde plaats moet de vraag onder ogen worden gezien, of naast de politiek-maatschappelijke hoofdstromingen nog andere maatschappelijke stromingen aanwezig zijn, die voor de grenzen aan de beleidsvoering van be-

lang zijn. De WRR heeft in zijn Beleidsgerichte toekomstverkenning in dit verband gewezen op een tweetal stromingen, aangeduid als technocratisch en sociocratisch.⁴⁰ De technocratische stroming ziet de problemen als technische problemen en heeft er ook vertrouwen in, dat die langs technische weg kunnen worden opgelost. 'Technisch' moet dan ruim worden opgevat: tot oplossingen langs technische weg worden ook gerekend oplossingen langs de weg van deskundigheid, organisatie, hiërarchie en planning. De sociocratische stroming ziet de problemen vooral als sociale problemen en heeft er vertrouwen in, dat deze kunnen worden opgelost door een betere sociale beheersing. In haar vaandel staan gelijkwaardigheid, improvisatie, vrijwilligheid en veelzijdigheid. Aangezien de technocratische en de sociocratische gedachtengang en levenshouding de maatschappelijke vragen en oplossingen volstrekt verschillend interpreteren leidt het naast elkaar bestaan van beide tot een duidelijke beperking van de beleidsruimte. Een voorbeeld is de kernenergie: terwijl de technocratische stroming deze ziet als een oplossing van belangrijke maatschappelijke vraagstukken, ziet de sociocratische haar juist als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen.

In een beknopte analyse van de maatschappelijke discussie heeft de WRR⁴¹ aannemelijk gemaakt, dat de aangeduide onderscheiding politiek van gewicht is. In een bespreking van de Beleidsgerichte toekomstverkenning heeft Darsono de onderlinge machtsverhoudingen in de Tweede Kamer na de recente verkiezingen tussen technocraten en sociocraten zelfs geschat op 100 tegen 50.⁴² Een tweede punt is, of de twee grondhoudingen wel een toekomstbeeld opleveren. Voor de technocratie is dit weinig omstreden; op dit punt ligt vooral de sociocratie onder vuur. Daudt⁴³ beschouwt de sociocratische positie als een protest tegen de uitwassen van de technocratie en stelt dat de zinnige kern van dit protest al in het bestaande is opgenomen; het overige is luxe en levert geen toekomstbeeld. Donner⁴⁴ ziet in de onderscheiding de permanente spanning tussen het noodzakelijke en het leuke, tussen wat wij kunnen en wat wij zouden wensen; ook hij ziet in de sociocratie geen basis voor een toekomstbeeld. De WRR acht de onderscheiding wel van gewicht, maar ziet haar als een onderscheiding binnen de traditionele ideologieën en niet als vervanging daarvan.

De reacties op het WRR-rapport doen vermoeden dat met de gemaakte onderscheiding wel politiek relevante stromingen zijn aangeduid, maar dat de betekenis van de sociocratische stroming toch niet moet worden overschat. Eerder wordt zij gezien als een correctie op een al te technische benadering binnen elk van de politieke hoofdstromen, dan dat zij een eigen politiek geprofileerde opvatting vertegenwoordigt. Zelf deel ik deze plaatsbepaling van de sociocratische stroming in de politieke constellatie van dit moment. Men moet zich evenwel realiseren, dat door de overwegend technocratische struc-

tuur van de meeste politieke partijen de sociocratische benadering binnen het politieke circuit een handicap heeft. Hierdoor weegt de sociocratische benadering mijns inziens in de maatschappelijke verhoudingen zwaarder dan in de politieke. Over de vraag in welke richting zich de aanpassing tussen maatschappelijke en politieke opvattingen zal voltrekken durf ik geen voorspelling te doen. Voor de grenzen aan de beleidsvoering vergt zij in elk geval aandacht.

Begrenzungen in de bewerktuiging van de overheid. Bij wisselingen van de politieke wacht blijft in Nederland het gehele ambtelijke apparaat zitten: er vinden, ook aan de top, geen veranderingen plaats. De vraag dringt zich hierdoor op, of de bureaucratie wel voldoende meewerkt en geen begrenzungen stelt aan het beleid dat de bewindslieden voor ogen hebben. Materiaal hierover is schaars. Van Thijn⁴⁵ meldt echter: 'Op de vraag welke ervaringen onze bewindslieden hebben opgedaan met hun ambtenaren antwoorden zij zonder uitzondering positief. De loyaliteit van de ambtenaren is aan geen twijfel onderhevig'. In het vervolg van zijn uiteenzetting klinkt toch echter wat reserve door: loyaliteit is nog wat anders dan een inspirerend werkklimaat. Beleidsombuigingen vergen soms uitvoeringscontrole om er zeker van te zijn, dat ze ook naar de geest worden uitgevoerd.

Veel grotere bezwaren ziet Van Thijn evenwel in de structuur van de staatsbureaucratie. Enerzijds is er een ontwikkeling gaande in de richting van een steeds groter aantal departementsonderdelen elk met een beperkte taak en anderzijds in de richting van een steeds veelvuldiger en omvattender (inter)departementaal overleg dat heel veel tijd vergt. Bovendien is er een dicht netwerk aan interne en externe adviesorganen die al of niet verplicht moeten worden ingeschakeld. Op dit geheel is vanuit de politiek steeds minder greep te krijgen. Deze beschrijving van 'de weerbarstigheid van de staatsbureaucratie' komt in hoofdtrekken overeen met die van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst welke in hoofdstuk 3 van dit stuk al werd weergegeven.⁴⁶ Daar werden ook de voorstellen van de commissie ter verbetering kort aangeduid en kritisch besproken. Met een verwijzing hiernaar wordt thans volstaan.

Begrenzungen in de persoonlijkheid. Zoals iedere autobiografie van een politicus laat zien⁴⁷ en iedere hoofdamtenaar uit ervaring weet stellen persoonlijke ambities en remmingen formidabele grenzen aan het beleid. Vaak is hun invloed pregnanter dan die van het politieke programma. Kwesties van persoonlijkheid spelen ook een grote rol bij de ad hoc coalities in de Ministerraad en zelfs – zoals in 1977 in ons land dramatisch is gebleken – ook bij de totstandkoming van kabinetten.⁴⁸ Voor de volledigheid wordt deze zo bijzonder belangrijke factor hier genoemd; lessen voor de toekomst zijn hier nauwelijks uit te trekken.

5. Openingen voor grensverlegging?

Zoals iedere analyse, geeft ook die van de hoofdstukken 2, 3 en 4 impliciet een indicatie van de richting waarin mogelijkheden tot verbetering worden gezocht. Deze komen in dit slothoofdstuk kort aan de orde. Bovendien zal ik op een enkel actueel punt aangeven welke wegen tot verbetering ik minder vruchtbaar acht.

In hoofdstuk 2 is betoogd, dat de grenzen aan de beleidsvoering sterk afhankelijk zijn van maatschappelijke verhoudingen: zij lagen zoals wij zagen voor de perioden 1955-1960, 1966-1973 en 1973 tot nu, volstrekt verschillend. In de maatschappelijke omstandigheden van dit moment zijn de grenzen nauw getrokken: er is weliswaar overeenstemming over wat de grote vraagstukken zijn: werkloosheid, kernbewapening, huisvesting, milieubescherming en energievoorziening, maar er heerst fundamentele onzekerheid over de wijze waarop deze vraagstukken moeten worden aangepakt. Het geloof dat 'de politiek' in staat is deze problemen op te lossen is niet groot; het gevaar van afglijden in breed negativisme en wantrouwen wordt steeds vaker signaleerd.⁴⁹ De overheid raakt ook zelf gevangen in de greep van de complexiteit en kiest een low profile: zij beklemtoont de geringe beleidsruimte waarover ze beschikt. In enkele gezaghebbende en veel aandacht trekkende analyses wordt gewezen op het gevaar van het heersende hyperindividualisme en van het tekort aan maatschappelijke integratie om de grote vraagstukken van deze tijd aan te kunnen.⁵⁰

Met Hofstee ben ik van oordeel, dat het op het niveau van fundamentele maatschappelijke processen als deze vrijwel onmogelijk en bovendien vrij zinloos is om wegen tot verbetering aan te geven. Openingen voor grensverlegging zijn op dit niveau empirisch nauwelijks te ontwaren. Wat dan rest is niet veel meer dan preken. Wel meen ik, dat openingen voor grensverlegging niét gezocht moeten worden in twee richtingen, waartoe de geschiedenis soms lijkt te verleiden: in de richting van het scheppen van een nieuwe consensus, zoals kort na de oorlog bestond, of in een terugkeer naar de praktijken uit de verzuiling, met haar afspraken tussen elites ten behoeve van een 'praktische' politiek. Die wegen zijn definitief verleden tijd. In welke richting moeten dan wel openingen tot grensverlegging worden gezocht? In de eerste plaats in de richting van een tot sterker bewustzijn brengen van de grote betekenis van de (parlementaire) democratie als de enige tot dusverre gevonden mogelijkheid, veranderingen vreedzaam tot stand te brengen onder inschakeling van alle leden van een gemeenschap. Er is behoefte aan een nieuwe doordenking van de identiteit en legitimiteit van de politieke staatsmacht en daarmee ook van de verhouding staat-burger.⁵¹ Het is opvallend, dat de grote politieke partijen op dit punt zowel in hun verkiezings- als beginselprogramma's òf verstek la-

ten gaan òf de verhouding sterk toonzetten in een spanning tussen collectief en individu of tussen producent en consument van diensten. De wijze waarop verantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijke zou kunnen worden gedragen wordt niet of nauwelijks belicht. De politieke partijen zullen de legitimiteit van de staat en de verantwoordelijkheid van de burger voor het geheel scherper moeten profileren. Als deze leven, is voor een goed verloop van het politieke proces in de zin dat het tot duidelijke beslissingen voert, noch consensus, noch terugval naar geheim beraad in raadkamer nodig of zelfs gewenst. In de tweede plaats lijkt mij nieuw tegenwicht gewenst tegen de steeds verder gaande opsplitsing van het politieke bedrijf in behartiging van deelbelangen. Zo'n tegenwicht kan liggen in een herleving van het ideologische moment in de politiek. Dit zou de vorm kunnen krijgen van een fundamentele eigentijdse herformulering van liberale, socialistische en christen-democratische politiek, of ook door ontwikkeling van nieuwe politiek-ideologische stromingen. De WRR poogt met zijn Beleidsgerichte toekomstverkenning hieraan een bijdrage te leveren.

In hoofdstuk 3 is de betekenis behandeld van visies in praktijk en theorie op planning voor de grenzen aan de beleidsvoering. Uit deze behandeling zal duidelijk zijn geworden, dat ik geen vergroting van de beleidsruimte verwacht van de nu door de overheid sterk gepraktiseerde instrumentele planning. Achter deze planning zit te weinig reflectie over de verhouding overheid-samenleving en zij krijgt steeds sterker het karakter van planning van het bestuursproces zelf. Wils- en appèlelementen zijn niet sterk aanwezig, fundamentele politieke discussies over ontwikkelingsrichtingen worden er niet door gestimuleerd. De bestuursinterne oriëntatie en verfijning maakt het tot zo'n rigide systeem, dat zelfs nieuwe bewindslieden in feite niet meer in staat zijn, in hun ogen politiek gewenste koerswijzigingen aan te brengen.

Te sterk bestuursintern gedacht acht ik ook de voorstellen tot verlegging van de grenzen aan de beleidsvoering van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.⁵² Elders zijn zowel de WRR als ik daar uitvoerig op ingegaan.⁵³ In een van de achtergrondstudies heeft een adviserend lid van de commissie zich verdiept in de wisselwerking tussen Rijksdienst, regering, parlement, politieke partijen en samenleving.⁵⁴ In deze studie wordt de volgende mijns inziens juiste gedachtegang ontwikkeld:

- de maatschappij verwacht steeds meer van de overheid en stelt aan deze overheid steeds hogere eisen;
- door ontzuiling en ontideologisering worden deze eisen als het ware niet langer gebundeld; er ontstaat een proces van atomisering; vele onderling tegenstrijdige eisen komen op de overheid af, parlement en politieke partijen verzuimen een behoorlijke afweging en prioriteitsinstelling te maken;

- dit betekent dat de afweging wordt verschoven naar regering en ambtenaren;
- deze prominente rol van ministers en ambtenaren verhindert echter het maken van samenhangende keuzen meer dan dat het deze bevordert; immers ministers en zeker ambtenaren zijn in hoge mate georiënteerd op het eigen departement; dit laatste is ook een factor bij het ontstaan van 'verkoering' in de Rijksdienst.

Merkwaardigerwijze zoekt de commissie nu op deze juiste analyse een antwoord dat zich niet bezighoudt met de gehele relatie Rijksdienst-politiek-samenleving, maar dat zich beperkt tot de Rijksdienst zelf. Bovendien wordt de Rijksdienst gepercipieerd als een produktie-organisatie in de trant van een B.V., waarvan de te maken produkten al vaststaan. Tenslotte meen ik, dat zelfs bij deze perceptie van de overheid, een aantal voorstellen niet doelmatig zijn. Alles bijeen heb ik niet alleen 'technische' bezwaren tegen het rapport, maar ik vrees ook dat het in zoverre averechts werkt, dat het de politieke lichamen afleidt van een hun regarderende hoofdvraag bij de grenzen aan de beleidsvoering: de verbetering van de slechte werking van juist de andere onderdelen van het politieke systeem, in casu politieke partijen en parlement.

Openingen voor grensverlegging zie ik in beginsel wel in de interactieve planning, die de verhouding tussen overheid en samenleving uitdrukkelijk aan de orde stelt. Hiervan werden in hoofdstuk 3 drie vormen behandeld: voluntarisme, structuralisme en relativisme. In alle drie deze benaderingen blijft echter nog teveel een dichotomie aanwezig tussen staat en samenleving en wordt te weinig nadruk gelegd op de staat als integratiemechanisme in een samenleving. Zoals al eerder betoogd moet mijns inziens daar de inspanning op gericht worden. Dit betekent dat naar nieuwe vormen moet worden gezocht om uitdrukking te geven aan collectieve wilsvorming, zoals al door Mannheim werd bepleit. Via de staat kan de samenleving gemeenschappelijk de maatschappelijke ontwikkeling beïnvloeden. Zo gezien komt de staat een eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid toe, die een verstrengeling met deelbelangen in de samenleving (de essentie van het structuralisme) uit de weg gaat. Bij de institutionele vormgeving van het collectief handelen kan Mannheims voorstelling niet worden gevolgd. Daarbij doet hij immers een beroep op een 'freischwebende Intelligenz', waardoor hij de collectieve wilsvorming ongelukkigerwijze losweekt van een politiek-ideologische onderbouwing. Naar mijn mening is de vormgeving van een interactieve planning in bovengenoemde zin urgent. Ik zou het welkom vinden als de politologie zich hierop (meer) zou gaan bezinnen. De huidige pre-occupatie met het relativisme, waarin Hayek's gedachten worden geconfronteerd met een overwegend instrumenteel plannende overheid en eigenlijk alleen tot beëindiging van planning wordt opgeroepen, acht ik voor de praktijk van het overheids-

beleid weinig vruchtbaar.

In hoofdstuk 4 domineren in de concrete werkelijkheid van dit moment de intellectuele en de politieke grenzen (de grenzen in de bewerktuiging van de overheid kwamen hiervoor al ter sprake). Het uiteenleggen van de intellectuele en politieke elementen van de beleidsvisies zie ik weliswaar als een zeer discutabele kunstgreep, maar maakt mijns inziens toch de grenzen aan de beleidsvoering beter grijpbaar. Het nuttigst was de scheiding bij de bespreking van het sociaal-economische beleid, omdat op dit terrein het beleid althans tot het begin van de jaren zeventig kon rusten op een vrij stevig fundament van theoretische inzichten.

De beschouwing van de intellectuele grenzen voert begrijpelijkerwijze tot de conclusie dat de beleidsvoering behoefte heeft aan meer wetenschappelijke informatie. Deze informatie kan en mag niet de pretentie hebben 'de' oplossing aan te dragen, maar wel is zij nuttig om opties te onderbouwen en beperkingen te verhelderen en zo óók duidelijk te maken, waar punten van wilsvorming aan de orde zijn. In hoofdstuk 3 is haast alle aandacht uitgegaan naar wetenschappelijke informatie over de aard van de sociale problemen. De beleidsvoering is evenwel ook gebaat bij dergelijke informatie over het bestaande beleid.⁵⁵ Deze conclusies zijn tot op grote hoogte triviaal, maar kunnen toch voor de bestuurspraktijk van enig belang zijn. Zo is er mijns inziens aanleiding om concreet stil te staan bij de vraag, of de Nederlandse planbureaus bij de huidige stand van zaken in hun werkprogramma een goed evenwicht hebben tussen wetenschappelijk onderzoek en theorievorming, beleidsevaluaties en beleidsontwerp.⁵⁶ Van buitenaf beschouwd lijkt mij bij de Rijksplanologische Dienst een relatieve onderwaardering aanwezig van de eerste twee taken en bij het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau van de laatste twee. Hier liggen dus openingen voor grensverlegging. (Wel moet hierbij worden bedacht, dat de accenten in het werk van de planbureaus direct zijn verbonden met de vorm van planning die zij praktiseren: de Rijksplanologische Dienst overwegend normatieve planning, het Centraal Planbureau informatieve en enigermate indicatieve planning en het Sociaal en Cultureel Planbureau informatieve planning).

De beschouwing over de politieke grenzen liet een breed spectrum zien van grenzen die enigermate in beweging zijn. Zij betroffen met name de beoordeling van de markt, plan en overleg als coördinatiebeginsel en de betekenis van technocratische dan wel sociocratische benaderingen van problemen en oplossingen binnen elk van de politieke hoofdstromen (socialistisch, liberaal, christen-democratisch). Problematisch bleek de legitimiteit van de economische orde en de rolverdeling tussen de belangrijkste machtsgroeperingen: werkgevers, vakbeweging, overheid. De vraag was verder in hoeverre in de samenleving herkenbaar sociocratische opvattingen ook in het staatkundige

leven (sterker) tot gelding zouden gaan komen.

Openingen voor grensverlegging liggen naar ik hoop in een geconditioneerde versterking van het overlegmodel. Hierbij zullen binnen macro-economische en sociale randvoorwaarden die sterker dan voorheen in onafhankelijke deskundigheid door de overheid worden bepaald, de sociale partners hun nader overleg moeten voeren. Strikt genomen is 'overlegmodel' voor een dergelijke benadering dus niet de juiste term: de nadruk ligt niet op de verstrengeling, maar op de afbakening van de verantwoordelijkheden, waarbij de staat – uiteraard binnen zijn constitutionele grenzen – op hoofdlijnen de koers aan geeft. Hierdoor vindt een politisering van het beleid plaats in de zin van het herkenbaar maken van samenhangende politieke visies op de samenleving en van het aangeven van hoofdlijnen van beleid.

Tenslotte de vraag of de verhouding technocratie-sociocratie kan leiden tot verlegging van beleidsgrenzen. Voorspellingen hierover zijn niet te geven. Op korte termijn lijkt het sociocratisch denken in politicus aan betekenis in te boeten: vergelijking van de verkiezingsprogramma's van 1977 en 1981 laat bijvoorbeeld geen andere conclusie toe. De betekenis van het sociocratisch denken zie ik zelf vooral in zijn tegenwicht tegen het hyperindividualisme; de vraag is echter of zijn nadruk op de betekenis van samenlevingsverbanden ook het niveau weet te bereiken van een bijdrage tot het denken over de verhouding tussen samenleving en staat.

Noten

1. Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan die derwaarts gaat*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980. Zie voor een verdere bespreking ook blz. 47.
2. P. de Haan, Th. G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat; instrument en waarborg*, Deventer, Kluwer, 1978.
3. K. Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, London, Routledge and Kegan Paul, 1935.
4. A. Etzioni, *The Active Society*, New York, The Free Press, 1968.
5. H. Ozbekhan, 'Towards a General Theory of Planning' in E. Jantsch, *Perspectives of planning*, Paris, OECD 1969.
6. O. Young, *Systems of Political Science*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc. 1968.
7. D. van Houten, *Toekomstplanning*, Meppel, Boom, 1974.
8. J. A. A. van Doorn, 'De beheersbaarheid van de verzorgingsmaatschappij', *Beleid en Maatschappij*, mei 1977, 4e jaargang nr. 5, blz. 115.
9. A. Kreukels, *Planning en planningsproces*, 's-Gravenhage, VUGA, 1980.
10. Het eerste boek van Hayek over planning, dat hij zelf aankondigt als een uitgewerkt politiek pamflet, staat nog voornamelijk in het teken van de tijdgebonden discussie tussen het plan- en het marktbeginnsel. F. Hayek, *The Road to Serfdom*, Chicago, Chicago University Press, 1944. Hayek bouwt de grondgedachte in zijn latere werk uit in politiek-filosofische richting, waarin met name veel aandacht

wordt geschonken aan de maatschappelijke betekenis van regels. F. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London, Routledge and Kegan Paul, 1967.

F. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, 3 dln, London, Routledge and Kegan Paul, 1973-1979.

F. Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, London, Routledge and Kegan Paul, 1978.

11. H. Daudt, 'De politieke toekomst van de verzorgingsstaat', *Beleid en Maatschappij*, juli-augustus 1976, 3e jaargang nr. 7, blz. 175.

Hans Daudt, 'Verzorgingsstaat, democratie en socialisme', *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme* onder redactie van Jan Bank, Martin Ros en Bart Tromp, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1979.

Koen Koch, 'De onheilspellende paradox van de verzorgingsstaat', *Ibidem*.

R. J. In 't Veld, 'Planning en democratie', WRR, *Benaderingen van planning*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

D. J. Wolfson, 'De wereld waarin wij leven', *Beleid en Maatschappij*, maart-april 1980, 7e jaargang, nr. 3/4, blz. 75.

12. Dit werd opnieuw duidelijk uit de bijdragen van Geertsema, Gortzak en Donner op het WRR-symposium over de Beleidsgerichte toekomstverkenning. Zie hiervoor: WRR, *Beleid en toekomst*, verslag symposium Beleidsgerichte toekomstverkenning, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

13. WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1: Een poging tot uitlokking*, Rapport aan de regering nr. 19, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1980, blz. 66.

14. Zie de bijdragen van Van den Berg, Vos, Stortenbeker en Bosma op het WRR-symposium over de Beleidsgerichte toekomstverkenning, op. cit.

15. Zie bijv. de uiteenzetting van Koningsveld over de desbetreffende ideeën van Popper, Habermas en Kuhn.

Herman Koningsveld, *Het verschijnsel wetenschap, een inleiding tot de wetenschapsfilosofie*, Meppel-Amsterdam, Boom, 1976.

K. R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, London, Hutchinson, 1959.

Jürgen Habermas, *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1968.

Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago University Press, 1962.

16. Hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middel-lange termijn; Bestek '81.

17. WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Rapport aan de regering nr. 18, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

18. Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel; Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13459, nrs. 1-2.

19. H. C. J. Duijker, 'De ideologie der zelfontplooiing', *Pedagogische Studiën*, oktober 1976, 53e jaargang nr. 10, blz. 358.

20. Zie voor een weergave van de discussie over aanpassing: H. Ph. Milikowski, *Lof der onaangepastheid, een studie in sociale aanpassing, niet-aanpassing, onmaatschappelijkheid*, Meppel, Boom, 1967.

21. Ivan Illich, *Tools for Conviviality*, New York, Harper and Row, 1973. Zie voor een uiteenzetting van de gedachten van Illich en een interpretatie in de Nederlandse verhoudingen: Hans Achterhuis, *De markt van welzijn en geluk*, Baarn, Ambo, z.j.

22. Wim Meijer, *Welzijnsbeleid; een keuze voor verandering van de maatschappij*,

Alphen aan den Rijn/Brussel, Samsom, 1978, blz. 15 en 27.

23. Typerend is in dit verband de memorie van toelichting bij de begroting van CRM voor het dienstjaar 1978-1979, de eerste voor volledige politieke verantwoordelijkheid van minister Gardeniers (CDA). Na een zeer beknopte situatieschets begint het beleidsgedeelte 'Accenten binnen het welzijnsbeleid' terstond met beschouwingen over decentralisatie, democratisering, enz.

Zie ook H. M. Jolles en J. A. Stalpers, *Welzijnsbeleid en sociale wetenschappen*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1978.

24. Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy*, London, Heinemann, 1971.

25. Van de aanval op de 'objectiviteit' van het planologische werk krijgt men het beste overzicht door kennisneming van het tijdschrift *Plan*.

26. Interview in *Evangelische Kommentare*, 4 april 1981, geciteerd in *NRC-Handelsblad*, 31 maart 1981.

27. J. J. C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: A study of Dutch Foreign Policy*, 's-Gravenhage, Nijhoff, 1979.

28. W. Drees Jr., 'Inkomensverdeling en overheidsuitgaven', *De Economist*, oktober 1963, 111e jaargang, nr. 10, blz. 641.

29. J. Th. Stevers, *Na Prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden-Antwerpen, Stenfert Kroese, 1979.

30. H. Daudt, 'De politieke toekomst van de verzorgingsstaat', *Beleid en Maatschappij*, juli-augustus 1976, 3e jaargang nr. 7, blz. 175.

31. D. J. Wolfson, 'De wereld waarin wij leven', *Beleid en Maatschappij*, maart-april 1980, 7e jaargang nr. 3/4, blz. 75.

32. Zie noot 10.

33. W. A. Arts, 'Marktsocialisme', *Economisch-Statistische Berichten*, 3 december 1980, 65e jaargang, nr. 3283, blz. 1364.

34. J. M. den Uyl, *Inzicht en Uitzicht, opstellen over economie en politiek*, Amsterdam, Bert Bakker, 1978, blz. 211 en 225.

35. Leon de Wolff, 'Sociaal-democratie en neo-corporatisme', *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme* onder redactie van Jan Bank, Martin Ros en Bart Tromp, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1979.

36. *Een liberale visie op de verdeling van inkomen en vermogen*, 's-Gravenhage, Prof. mr. B. M. Teldersstichting, 1979.

37. S. K. Kuipers, 'Inkomenspolitiek, naar een evenwicht van markten', *NRC-Handelsblad* 22-4-1981 (prof. Kuipers was voorzitter van de commissie die het rapport van de Teldersstichting opstelde).

38. Ministerie van Sociale Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400, hoofdstuk XV, nr. 2, blz. 3.

39. J. W. de Pous, 'Van welvaartsstaat tot verzorgingsstaat', *Economisch-Statistische Berichten*, 24/31 december 1980, 65e jaargang, nr. 3286, blz. 1466.

40. WRR, op. cit. blz. 10.

41. WRR, ibidem, blz. 23.

42. A. Darsono, 'Beleidsgerichte toekomstverkenning, een kritische bespreking van WRR-rapport', *Civis Mundi*, maart 1981, 20e jaargang nr. 2, blz. 64.

43. WRR, *Verslag Symposium Beleidsgerichte toekomstverkenning*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1981.

44. Ibidem.

45. *De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl*, onder redactie van Wouter Gortzak, Deventer, Kluwer, 1978, blz. 144.

46. Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan die derwaarts gaat*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

47. Zie bijv. Richard Crossman, *The Diaries of a Cabinet Minister*, 3 volumes, London, Hamisch Hamilton and Jonathan Cape, 1975, 1976 en 1977.

Henry Kissinger, *The White House Years*, London, Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph, 1979.

48. Ed van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar*, Amsterdam, Van Gennep, 1978.

49. J. L. Heldring, 'Aandacht voor de onderstroom', *NRC-Handelsblad*, 10 februari 1980.

50. E. W. Hofstee, *Vrijheid, gelijkheid en eenzaamheid*, afscheidscollege op 30 oktober 1980, Wageningen, Landbouwhogeschool, 1980.

J. W. de Pous, op. cit.

51. Mijns inziens wordt legitimatieproblematiek en tekort aan consensus vaak te sterk met elkaar in verband gebracht. Zie bijvoorbeeld S. W. Couwenberg, 'De Nederlandse natie-continuïteit en verandering', *De Nederlandse Natie*, S. W. Couwenberg (red.), Utrecht-Antwerpen, Aula, 1981.

52. Op. cit.

53. WRR, 'Reactie op eerste interimrapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst', *Mededelingen WRR nr. 13, februari 1980*, 's-Gravenhage Staatsuitgeverij, 1980. Th. Quené, *Toekomstverkenning-Mensenwerk*, toespraak tijdens het symposium Techniek-Mensenwerk van de Technische Hogeschool Eindhoven op 11 mei 1981 (stencil).

54. H. D. Tjeenk Willink, *Regeren in een dubbelrol*, Achtergrondstudie nr. 1, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage Staatsuitgeverij, 1980.

55. Een mijns inziens vruchtbaar voorbeeld is de combinatie van een beleidsbeschrijving en -evaluatie van het beleid met betrekking tot etnische minderheden (van de hand van Rinus Penninx) en beleidsaanbevelingen van de WRR aan de regering. WRR, *Etnische minderheden*, Rapport aan de regering nr. 17, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

56. Andries Hoogerwerf, 'Planning Agencies: Bridges or Barriers between Research and Policy Processes', *Policy Analysis and Policy Innovation, Patterns Problems and Potentials*, editors Peter R. Baehr en Björn Wittrock, London and Beverly Hills, Sage, 1981.