

Discussie over normen in de beleidsvoering

E. Doerk

Door schrijver werd aangetoond (Beleid en Maatschappij, 12, 1974, 333-339) dat voor het beoordelen van — uit te voeren — beleid een drietal criteria noodzakelijk zijn: het doelstellingscriterium, het middelen criterium en het normcriterium. Na de onmisbaarheid van het normcriterium te hebben duidelijk gemaakt, gaat hij op de aard ervan verder in.

Zien we af van de vraag of hij bij z'n inleidende beschrijving van het begrip niet wat al te vereenvoudigend tewerk is gegaan, dan blijft over zijn benadering door middel van de cybernetica.

Het komt mij voor dat hij, bij het trekken van een parallel tussen de norm als factor in maatschappelijke processen en de norm als factor in cybernetische processen, zich door de ogenschijnlijke overeenkomst heeft laten misleiden.

In de cybernetica, zo maakt hij duidelijk, is de norm een soort criterium, een parameter, met behulp waarvan regelmechanismen in staat worden gesteld processen te leiden, te sturen of in stand te houden binnen bepaalde grenzen. De norm is a.h.w. 'het midden' en zodra een afwijking groot genoeg is om het regelmechanisme te activeren, zorgt dit ervoor het proces terug te voeren naar de 'middenstand', de gestelde norm. Zoals schrijver opmerkt, is er noodzakelijkerwijs altijd sprake van een zekere marge. Dit is inherent aan het systeem. De terugkoppeling, het 'bijsturen' kan pas gaan plaatsvinden, nadat een afwijking heeft plaatsgevonden en deze groot genoeg is om het regelmechanisme te activeren. Het is een ingrijpen achteraf. In mechanische processen is men erin geslaagd de afwijkingen tot zeer kleine marges terug te brengen. Wat er aan afwijking resteert noemt men de tolerantie. Zo kan een regelmechanisme dat de dikte van een spingarendraad op bv. 0,1 mm moet houden (die 0,1 mm is in dit voorbeeld dus de norm) dit klaarspelen met een afwijking van bv. 0,001 mm. De draaddikte kan dus variëren van $0,1 \pm 0,001$ mm. De dynamiek van dit systeem bestaat uit de ruimte tussen de beide tolerantiegrenzen. Fietser en thermostaat kunnen eveneens als voorbeeld dienen.

De misleiding waarover ik sprak lijkt me nu toe van tweeërlei aard te zijn: 1e. Er vindt een verwarring plaats tussen het begrip dynamiek zoals dat in de hier beschreven regelprocessen noodzakelijkerwijs bestaat en het begrip dynamiek wan-

neer we spreken over een dynamische maatschappij of de dynamiek van het maatschappelijk gebeuren; 2e. Bij regelprocessen is er steeds sprake van een evenwicht rond een tevoren bepaalde, onveranderlijke (d.w.z. onveranderlijk binnen de invloeden van het proces) norm, de 'middenstand'. De dynamiek in dergelijke processen is eigenlijk een soort schijndynamiek. Zij wordt opgevat als 'storend' en men tracht haar zo klein mogelijk te maken.

De maatschappij wordt gekenmerkt door een wezenlijke dynamiek. Niet alleen vindt er een beweging rond een bepaalde ingestelde norm plaats, de norm zelf verandert eveneens voortdurend. De eerste beweging levert zelden echt grote moeilijkheden op — juist die tweede beweging, die wezenlijke dynamiek is er de oorzaak van dat we zo moeilijk 'vat' op het beleid kunnen krijgen. Het is, als of 'iemand' van tijd tot tijd een zetje tegen de thermostaat geeft. Het regelmechanisme blijft z'n functie trouw vervullen, maar dat kan er niettemin toe leiden dat we met een steeds verder afwijkende temperatuur komen te zitten tot het moment waarop deze niet meer acceptabel is of tot dat het regelmechanisme als gevolg van de eigen beperkingen (ook tolerantiegrenzen!) niet meer kan functioneren. In een ander voorbeeld: we leggen een nieuwe weg aan met de erbij horende voorzieningen, rekening houdende met alle beschikbare normen en tolerantiegrenzen. Toch blijkt de weg na verloop van tijd niet meer te voldoen. Een fout van de regelmechanismen (breedte van de rijbanen, inrichting van kruispunten, verkeerslichten etc.)? Nee, de mechanismen werken naar behoren, maar 'iemand' heeft tegen het palletje geduwd. Het beroep dat op de weg wordt gedaan valt buiten de reikwijdte, buiten de tolerantiegrenzen van de regelmechanismen.

De cybernetica als middel om bepaalde maatschappelijke processen te beschrijven kan dienstig zijn maar het gemak waarmee dankzij die wetenschap allerlei processen 'begrepen' kunnen worden suggereert soms te gemakkelijk een inzicht in met name maatschappelijke processen dat in werkelijkheid niet aanwezig is. Met andere woorden: inzicht in het cybernetische karakter van (o.a.) maatschappelijke processen brengt ons nauwelijks iets verder als het erom gaat de problemen die zich bij die processen voordoen, op te lossen.