

Beleid en planning: hoe weinig wij eigenlijk weten en begrijpen, of illusies over 'plan-adressanten' en 'plan-geëffectueerden'

Naar aanleiding van:

- 1 J. van Doorn en F. van Vught, **Planning: methoden en technieken voor beleidsondersteuning**. Assen: Van Gorcum 1978, 244 blz., f 29,50.
- 2 J. van Doorn en F. van Vught, **Forecasting: methoden en technieken voor toekomstonderzoek**. Assen: Van Gorcum 1978, 192 blz., f 27,50.
- 3 A. Dunsire, **Implementation in a bureaucracy**. Oxford: M. Robertson 1978, 260 blz., £ 15.—.
- 4 A. Dunsire, **Control in a bureaucracy**. Oxford: Robertson 1978, 263 blz., £ 15.—.
- 5 A. Faludi, **Planologie en wetenschapsbeoefening**. Mededelingen van het Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, oktober 1978, 21 blz., f 5,—.
- 6 A. Faludi en S. L. Hamnett, **Bouwen en plannen in onzekerheid: case-studies naar de totstandkoming van de gebouwde omgeving in Leiden**. Alphen aan den Rijn: Samsom 1978, 238 blz., f 34,50.
- 7 A. Faludi en P. de Ruijter (red.), **Planning als besluitvorming**. Alphen aan den Rijn: Samsom 1978, 191 blz., f 26,—.
- 8 H. Priemus, **Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak**. Alphen aan den Rijn: Samsom 1978, 498 blz., f 49,90.
- 9 H. Priemus, **Volkshuisvesting: begrippen, problemen, beleid**. Alphen aan den Rijn: Samsom 1978, 411 blz., f 49,50.

Inleidende opmerkingen

In deze notitie bespreek ik een reeks studies van uiteenlopende aard. De eerste vier, en in zekere zin ook Faludi's 'Planologie en Wetenschapsbeoefening' en de bundel onder redactie van Faludi en De Ruijter, zijn niet gericht op één bepaalde beleidssector. De overige publicaties beperken zich wel tot één veld. Deze studies hebben alle betrekking op het ruimtelijk en volkshuisvestingsbeleid. Nog een andere scheidslijn loopt door de serie studies heen. Sommige van de hier te bespreken analyses leggen het accent op de complexiteit van vraagstukken van beleid en planning. Het kan gebeuren dat men aan het einde van dergelijke be-

schouwingen alleen maar scherper voor ogen heeft hoe ingewikkeld de problemen zijn. Maar er zijn ook andere verhandelingen. Zij gaan recht op 'de oplossing' af. Al geven de auteurs van die verhandelingen soms wel aan hoe weinig er bekend is — zij trekken rechte lijnen en dragen geprogrammeerde instructies voor de oplossing aan. Het is deze materie die in mijn notitie centraal staat.

Planning van beleid

In 1976 publiceerde Van Gunsteren zijn 'critique of the rational-central-rule approach in public affairs'. (H. R. van Gunsteren, *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule-Approach in Public Affairs*. New York: Wiley 1976). Misschien is het omdat Van Gunsteren weinig concreets in de plaats van de rationele-centrale-regel benadering (orthodoxe planning) stelde. Misschien is het omdat in Nederland het maken van plannen een bijzonder gerespecteerde traditie is. Misschien zijn de denkbeelden van Van Gunsteren en van anderen, die zijn kritiek delen, eenvoudigweg onbekend gebleven. Feit is in elk geval dat de door Van Gunsteren aangevochten aanpak van de orthodoxe planning binnen en buiten het openbaar bestuur door velen zonder reserve bepleit wordt. De orthodoxe planning is een hardnekkig kwaad. Recente literatuur over planning maakt dit nog eens duidelijk. Uit de hoek van de vakgroep Planning en Beleid van het Sociologisch Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht bijvoorbeeld zijn er de twee publicaties van Van Doorn en Van Vught (1, 2). In deze boeken worden voornamelijk plannings- en voorspellingstechnieken besproken. Hoewel in het begin van de eerste publicatie kort wordt ingegaan op problemen, die zich na planning-van-achter-het-bureau kunnen voordoen, worden vervolgens methoden en technieken als op zichzelf staande zaken behandeld. Uitgangspunt is het rationeel-synoptische besluitvormings- en planningsmodel. Het planningsproces wordt in fasen onderverdeeld, zonder dat de koppeling daartussen serieus onderzocht wordt. De vele schema's en diagrammen zijn geënt op het rationeel synoptische concept van doeleinden/middelen. Het jargon is navenant. Een moeizaam betoog over participatie-methoden leidt tot de opmerking: 'Eén van de moeilijkste opgaven . . . is het vroegtijdig onderkennen, opsporen en betrekken van plan-adressanten (diegenen op wie

de planning zich richt) en plangeëffectueerden (zij die de resultaten van het planningsproces 'aan den lijve' ondervinden)' (1, blz. 219).

Er ontstaat een klinisch beeld van methoden en technieken van doel-middel analyse, modellenbouw, optimaliseringsstrategieën, simulatietechnieken en dergelijke. Ook in de studie van toekomstonderzoek wordt een reeks methoden en technieken op deze wijze gepresenteerd. Nu heeft een klinische benadering van planningsmethoden en -technieken wel enige positieve kanten. Men voorkomt mogelijk vaagheden en onbruikbaar getheoretiseer, waaraan trouwens anderen in de reeds genoemde vakgroep Planning en Beleid, en ook auteurs op andere universiteiten, zich nogal eens schuldig maken. Wat dat betreft moet het in Nederland wel een droevige zaak zijn als bijvoorbeeld D. J. van Houten (Toekomstplanning: planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat, Meppel, Boom 1974) en A. A. Wentink (Sociale planning in de verzorgingsstaat, Den Haag, VUGA 1976) worden aangemerkt als 'vooraanstaande Nederlandse auteurs, die in hun werken aan deze kritiek aandacht schenken' (7, blz. 30).

Is er dan niets te vinden tussen methoden en technieken sec en theoretiserende, hoogst abstracte beschouwingen? De publicaties in de planologische sfeer (vooreerst 5, 6 en 7) kunnen op een aantal positief beoordeeld worden. Faludi en Hamnett beschrijven en analyseren de gang van zaken rond een aantal uitbreidingsplannen in Leiden en de volkshuisvesting in het centrum van die stad. In de case-studies wordt een zeer gedetailleerde beschrijving gegeven. Die gedetailleerdheid doet soms overdreven aan. Maar de case-studies worden daarna gebruikt om een aantal problemen bij planning te analyseren. Faludi en Hamnett laten aan de hand van de voorbeelden zien dat planning in de praktijk iets geheel anders is dan het construeren van een dominant doel-middelen-schema en de doorvoering daarvan. Gewezen wordt op de vanzelfsprekendheid van onzekerheid, juist ook met betrekking tot procedures, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (6, blz. 164). De auteurs vragen aandacht voor de functie van vage, dubbelzinnige formele regelingen (blz. 184). En zij demonstreren dat er een aanmerkelijk verschil bestaat tussen formele plannen en de wijze waarop in de praktijk problemen tot een oplossing komen. Opportunis-

me en het cultiveren van politieke netwerken worden in formele plannen niet vermeld. Toch zijn dat belangrijke hulpbronnen bij het doorvoeren van beslissingen (blz. 205 en blz. 234).

In de bundel onder redactie van Faludi en De Ruijter (7) wordt een aantal planologische thema's onderzocht. Uit sommige bijdragen blijkt dat nog de nodige vraagtekens bij de theoretische plaatsbepaling gezet moeten worden. De bundel biedt niet het houvast van een reeks gedetailleerde casusbeschrijvingen. De theorievorming krijgt meteen iets vrijblijvends. Over bijvoorbeeld de verhouding tussen planning en politiek - het aloude onderwerp - blijft Faludi niet veel minder vaag dan de op dit punt door hem bekritiseerde Van Gunsteren. Hij poneert hier dat (rationele) planning en politiek in elkaars verlengde liggen. Naar zijn mening wordt in de planning zowel als in de politiek kwaliteit bepaald 'door wat iedereen in het alledaagse leven als redelijk zou beschouwen' (7, blz. 30). Daar kan ik alle kanten mee op - in én planning én politiek. Inderdaad rekt Faludi het planningsbegrip hier zo ver op dat het synoniem wordt aan 'continue gedachtenvorming over wat er gedaan moet worden' (blz. 32). Zo komt hij tenslotte terecht bij Van Gunsterens begrip communicatieve planning, dat niet door duidelijkheid uitblinkt. Men zie ook Faludi's oratie (5), waarin de planologen een rationaliteitsbeginsel als richtsnoer voor de planning wordt voorgehouden. Dat bij de hierboven gegeven invulling van rationeel handelen beslissen tot een intersubjectieve zaak zou worden, 'net zoals wetenschap', is een bewering die én onjuist én gevaarlijk is (5, blz. 13). Intersubjectieve overdraagbaarheid van kennis is iets anders dan 'wat iedereen in het alledaagse leven als redelijk zou beschouwen'.

Faludi en De Ruijter geven in hun bundel de meeste eer aan de 'strategische keuzebenadering'. In plaats van een vast doel-middel schema (orthodoxe planning) stelt deze benadering bijsturing, het aanvaarden en verdisconteren van onzekerheid, en behoedzaamheid centraal. Bij de globale toepassing op een aantal concrete onderwerpen komt er niet zoveel uit (onder meer een analyse van de Verstedelijkingsnota; wederom enkele case-studies over Leiden). Wat tenslotte de reden voor een beschrijving van een aantal planningsinstellingen, zoals de Rijksplanologische Dienst, in de

bundel is (blz. 138-175), is mij evenmin duidelijk. De relatie tot de theorie ontgaat mij.

Uitvoering van beleid

De uitvoering van beleid (het jargon spreekt al gauw van beleidsimplementatie) leent zich voor zeer uiteenlopende wetenschappelijke benaderingen. Aan de ene kant zijn er benaderingen, die volgens de aloude traditie van de *Trias Politica* de uitvoering van beleid toedenken aan een ambtelijke stempelmachine. Effectiviteit en efficiëntie worden als synoniemen gehanteerd (het 'E en E syndroom'). Tegenover de complexiteit en ondoorzichtigheid van de politiek geladen beleidsvorming (het tot stand brengen van strategische beslissingen) stellen deze benaderingen de eenvoud en helderheid van technieken ter uitvoering van beleid. Aan de andere kant zijn er benaderingen, die de uitvoering van beleid als een uiterst ingewikkelde problematiek schetsen. In dit soort benaderingen is er allerm minst sprake van een homogeen ambtelijk apparaat, dat met een reeks administratieve technieken de efficiënte uitvoering van beleid bewerkstelligt. Beleidsuitvoering wordt bijna in tegendeel als een politiek proces pur sang gezien. Als een voorbeeld van dit type benadering kan genoemd worden J. L. Pressman and A. B. Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press 1973). De ondertitel van dit boek laat maar net een enkele illusie: 'How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes'.

In de twee publicaties van Dunsire (3 en 4) wordt een poging tot verzoening tussen de 'administratieve' en de 'politieke' benadering gedaan. Dunsire begint bij het begin. Hij gaat uit van de premisse dat het nemen van beslissingen gescheiden kan worden van de uitvoering ervan (3, blz. ix). De verklaring voor de verwarring over dat punt is volgens hem gelegen in de grofheid van de zogeheten 'politics-administration' discussie (bij ons bekend als het debat over 'politiek en bestuur'). Het grove van de discussie betreft onder meer het bundelen van ongelijksoortige activiteiten en functies in slechts twee categorieën. Politiek en beleid ('poli-

tics' en 'policy') worden over één kam geschoren, evenals 'administration' en 'execution'. Dunsire meent dat er vele punten in het beleidsproces zijn, waar een bevel, instructie of beslissing gevolgd wordt door een uitvoerende handeling. Hij zoekt een neutrale term voor deze relatie: de 'P/Q relation' (3, blz. 7).

Dit betekent echter niet dat de uitvoering van beleid of zelfs van enkele beslissing of instructie nu gemakkelijk te analyseren valt. Met behulp van geschriften van March en Simon, Tullock en Downs laat Dunsire zien dat uitvoeringsactiviteiten in een grote organisatie onderdeel zijn van een complexe machinerie. Informatiestromen gaan in zulk een grote organisatie niet alleen van boven naar beneden. Een uitvoeringshandeling kan eenvoudig of zeer ingewikkeld zijn. In elk geval moet niet alleen de hiërarchie, maar ook het netwerk van coalities aandacht krijgen. Elk niveau en elke coalitie in de organisatie defineert op zijn eigen manier binnenkomende informatie. Dit blijkt uit de wijze van operationaliseren van beslissingen, bevelen of instructies. Onder operationalisering (of specificatie) verstaat Dunsire de interpretatie van een instructie in termen van de voor- en nadelen voor de 'ontvangende' partij (3, blz. 192).

Zo wordt enigzins duidelijk waarom uitvoering van beleid geen sine cure is. Elk organisatie-onderdeel en elke functionaris, die erbij betrokken is, beoordeelt de opdracht tot uitvoering van een beslissing in het licht van zoveel andere instructies. Daarnaast heeft vrijwel elke 'ontvangende' partij zelf ook weer een instruerende functie. Een instructie, waarmee weinig of niets te doen valt, zal niet conform de wensen van de opdrachtgever doorgevoerd worden.

Met dit alles hangt het vraagstuk van de controle binnen de bureaucratie nauw samen (4). Dunsire ziet bureaucratieën als conglomeraties van quasi-onafhankelijke competentiesferen. Vrijwel elke bureaucraat is én onder- én bovengeschikte. Er zijn tal van methoden en technieken ter controlering van ondergeschikten ontwikkeld. De meest effectieve zijn die, welke rekening houden met het gevaar van informatieverdraaiing, het naar de mond praten van bovengeschikten en, mogelijk niet bedoelde, obstructie. Tot deze effectieve instrumenten behoort het zorgen voor voldoende 'redundancy' en overlapping. Er bestaat veel verschil tussen Dun-

sire's benadering en die van Van Doorn en Van Vught (zie 1 en 2). De zaken, die bij Dunsire terecht centraal staan, zijn voor Van Doorn en Van Vught bijkomstige punten.

Evaluatie van beleid

Over beleidsevaluatie kan net zulk een beschouwing opgebouwd worden als over beleidsuitvoering. Hier zijn er sommigen die, met een strak doelstellingenschema in de hand, frank en vrij aan het evalueren slaan. Zij ontleen doelstellingen van beleid aan politieke of andere documenten (wets teksten, ambtelijke nota's, nota's van belangenorganisaties en dergelijke). Na verloop van tijd bekijken zij of de doelstellingen gerealiseerd zijn.

Er zijn anderen, die de evaluatie van beleid als een 'tricky business' beschouwen. Zij vinden doelstellingenschema's een wankel vertrekpunt. Zij wijzen op vele complicaties, zoals inconsistente, verschuivende en niet uitgesproken doeleinden, de beïnvloeding van de te evalueren beleidsmakers en beleidsobjecten, en de interventie door derden in het beleidsproces.

Zo kan het dan gebeuren dat een beschouwing over het stadsvernieuwingsbeleid in Rotterdam (1974-1978) na ruim driehonderd bladzijden uitmondt in de constatering dat men 'op verschillende manieren (kan) aankijken tegen het Rotterdamse stadsvernieuwingsbeleid' (8, blz. 355). Dat wil hier zeggen: sommigen hebben een positief, anderen een negatief oordeel over het beleid. Vervolgens leest men: 'Wij begonnen . . . met twee visies op het Rotterdamse stadsvernieuwingsbeleid: een negatieve en een positieve. Wanneer wij het Rotterdamse stadsvernieuwingsbeleid evalueren, sluiten wij ons wat aan bij de tweede visie dan bij de eerste' (8, blz. 365). Het kan vriezen en het kan dooien. Voor de evaluatie wordt door de auteur, Priemus, zondere nadere toelichting een tweetal criteria gehanteerd: het 'geplande niveau' en een optimaal model. Waarom deze criteria en niet één uit zoveel andere?

Het antwoord is wellicht te vinden in het prille begin van de publicatie. Uitgangspunten voor de beschouwing heten onder meer te zijn: de oriëntatie op een gemeente (Rotterdam) waar de koers, uitgezet door de wethouder, 'zijn weerga niet kent'; de oriëntatie op een wijk (Crooswijk), waar de auteur zelf drie jaar lang als adviseur opgetreden

is; intensief contact met vele wijkbewoners (8, blz. 11-12). Het zijn uitgangspunten die getuigen van een hoge mate van pre-occupatie en geëncmitteerdheid. Het gevaar is levensgroot dat de feiten fel gekleurd zullen worden en dat voor de evaluatie-criteria zullen worden geselecteerd die niet onvoordelig zijn.

Opmerkelijk acht ik in dit verband niet alleen de totaal andere toonzetting van Priemus' boek over de volkshuisvesting, maar ook en vooral het hanteren van slechts één enkel richtsnoer voor de analyse. Dat richtsnoer is in apodictische termen vervat: 'werkelijk democratische besluitvorming'. In het deel over het volkshuisvestingsbeleid wordt 'het streven naar een werkelijk democratische besluitvorming . . . op de woningmarkt en de woningbouwmarkt' als eerste doelstelling geformuleerd (9, blz. 275). Het valt Priemus niet moeilijk om aan te tonen dat daarvan nog niet zoveel terecht is gekomen. Er is naar zijn oordeel veel te weinig programmering en consistentie in het volkshuisvestingsbeleid. Zou hij het tot nog toe gevoerde volkshuisvestingsbeleid expliciet evalueren, dan zou hij er een dikke onvoldoende voor geven. Op het eerste gezicht is het verschil in beoordeling tussen stadsvernieuwingsbeleid in Rotterdam en het nationale volkshuisvestingsbeleid wel te verwachten. Maar daar koopt men wetenschappelijk gesproken niets voor.

Conclusie

Over verscheidene aspecten van beleid en planning weten wij nog bitter weinig. Kennis en inzicht ontbreken op een groot aantal punten. De uitvoering en evaluatie van beleid vormt een moeilijke en ingewikkelde materie. Methoden en technieken voor beleidsondersteuning wekken gauw de illusie dat alle beleid 'gemaakt', 'ontwikkeld' en afgerond wordt. Die illusie wordt versterkt door een afschrikwekkend jargon - met 'plan-adressanten' en 'plan-geëffectueerden'.

U. Rosenthal