

Interactieve planning

Van Archimedes wordt het verhaal verteld, dat hij eens na het ontwerpen van een hefboom waarmee een groot schip uit het water kon worden getild, uitriep dat hij de hele aarde zou kunnen bewegen als hem maar een vast punt daarbuiten was gegeven dat hij als draaipunt zou kunnen gebruiken. In een pas verschenen studie van de WRR, *Planning als onderneming* 1), wordt dit beeld toegepast op de planningactiviteiten van de overheid, die dikwijls gebaseerd lijken op de veronderstelling dat de overheid over zo'n „Archimedische positie” beschikt van waaruit richting kan worden gegeven aan maatschappelijke processen. Maar, zo wordt in de WRR-studie vastgesteld, dat vaste punt bestaat niet; de plannende overheid is geen onbewogen beweging, maar zelf deelnemer aan het maatschappelijke verkeer, blootgesteld aan en bewogen door maatschappelijke krachten.

Dit besef, dat de overheid deelnemer is aan het maatschappelijke verkeer te midden van andere deelnemers, heeft belangrijke consequenties voor de opvattingen over planning door de overheid. Planning is dan niet het vanuit een centraal punt sturen en coördineren van maatschappelijke processen door zoveel mogelijk alle relevante aspecten te beheersen; het is eerder een vorm van doelgericht gedrag, waarmee wordt ingespeeld op wisselende omstandigheden en gedragingen van anderen. Het laatste is duidelijk een minder ambitieuze benadering – er wordt niet van uitgegaan dat allerlei maatschappelijke gedragspatronen en processen zijn te sturen en te coördineren – maar een dergelijke vorm van planning is wel veel flexibeler en meer op de wisselvallige werkelijkheid gericht.

In samenhang met de sterke uitbreiding van het aantal overheidstaken in de jaren zestig en zeventig heeft planning bij de overheid als instrument om een systematisch en consistent beleid te bevorderen, een hoge vlucht genomen. In allerlei takken van overheidsdienst en in de verschillende bestuurslagen behoort planning nu tot het gebruikelijke bestuurlijke instrumentarium. Ondanks alle inspanning op dit gebied en ondanks de sterke uitbreiding van de bestuurscapaciteit moet evenwel worden geconstateerd dat in veel sectoren de planningsresultaten nogal achterblijven bij de verwachtingen. De maatschappelijke processen verlopen niet zoals gepland was dat zij zouden verlopen, en de coördinatie van beslissingen levert niet de uitkomsten op waarop was gehoopt.

Het beleidsterrein waarop de integrale planning het verst is ontwikkeld is dat van de ruimtelijke ordening. Door middel van een complex geheel van op elkaar afgestemde structuurschetsen, structuurschema's, planologische kernbeslissingen, regionale streekplannen, lokale structuurplannen en uiteindelijke bestemmingsplannen, compleet met procedures van advies, inspraak en herziening in alle fasen van het proces, tracht men het ruimtegebruik in Nederland te coördineren en reguleren. Maar de planning is zo omvangrijk en complex, dat de bestuurlijke en beleidsmatige coördinatie van alle facetten een vrijwel onmogelijke opgave is. In de praktijk blijkt de ruimtelijke planning op die manier eerder een optelsom van alle ingediende ruimtelijke claims te worden dan een richtinggevend kader op basis van politieke afwegingen. De complexiteit van het geheel werkt bovendien enorm verstarrend. Autonome veranderingen in het patroon van wonen, werken en verplaatsen – b.v. als gevolg van onverwachte sterke energieprijstijgingen zoals in de afgelopen tien jaar – of wijzigingen in het ruimtelijke beleid van wisselende kabinetten zijn nauwelijks in de planning te verdisconteren en weinig minder dan rampzalig voor het verloop van de ruimtelijke planprocedures. Terwijl men nog bezig is met de doorwerking en uitvoering van de plannen op lagere bestuursniveaus, moet de hele machinerie worden stopgezet,

geherprogrammeerd en opnieuw in beweging gebracht. Daarnaast komt ook het economische argument om de hoek kijken: wegen de zwaarte van de procedures en de kosten die daarmee gepaard gaan wel op tegen de voordelen die met het ruimtelijke-ordeningsbeleid worden bewerkstelligd? Ook los van de huidige dereguleringsmode komen er steeds meer twijfelaars.

Ook op andere beleidsterreinen blijken de gangbare planningsmethoden tot problemen te leiden. Bij de planning op het gebied van de welzijnszorg door middel van de Kaderwet Specifiek Welzijn, die vooral de coördinatie tussen de verschillende bestuurslagen betreft, tekenen zich problemen af van bureaucrativering en onduidelijkheid ten aanzien van de bedoelingen, terwijl de plankosten hoog oplopen. Langdurige pogingen om te komen tot een planmatige aanpak op het gebied van het wetenschapsbeleid, o.a. door middel van sectorraden, zijn op niets uitgelopen. Ook daar waar de planning hoofdzakelijk coördinatie betreft, zoals in het regionaal-economische beleid, de gezondheidszorg, het werkgelegenheidsbeleid e.d., zijn de resultaten dikwijls weinig bemoedigend.

Waar aan de noodzaak van een planmatige benadering op veel beleidsterreinen op zich niet hoeft te worden getwijfeld, is de vraag welke vorm de planning dan zou moeten aannemen om niet in procedures en bureaucratie te verzanden. De auteurs van *Planning als onderneming* pleiten, zoals beschreven, voor een vorm van planning die niet als een op zich zelf staande bezigheid van de overheid wordt gezien, maar vorm krijgt in samenhang met de activiteiten die andere deelnemers aan het maatschappelijke verkeer ontplooiën; een planning dus die – in sociologenjargon – interactief is. Omdat de plannende overheidsinstanties de sociale processen niet in de hand hebben, moeten ze ook niet pretenderen deze te kunnen „bewaken”; in plaats daarvan kunnen ze beter doelgericht aan het maatschappelijke verkeer deelnemen in de hoop zoveel mogelijk van hun eigen doelstellingen te verwezenlijken. Daarbij is onzeker in hoeverre die doeleinden worden bereikt; de auteurs spreken daarom van „planning als avontuur”. Wel moet er duidelijkheid bestaan ten aanzien van de doelstellingen die overheidsinstanties in het maatschappelijke verkeer nastreven en moet de overheid een betrouwbare onderhandelingspartner zijn over wier rechten en plichten bij de andere deelnemers aan het maatschappelijke verkeer geen onduidelijkheden bestaan, zoals ook in het gewone ruilverkeer tussen particulieren de rechten en plichten bij wet of contract geregeld zijn en zo weinig mogelijk ruimte voor onduidelijkheid en onzekerheid laten.

De nieuwe planningsideeën zijn in de WRR-studie nog onvoldoende uitgewerkt om al een goed beeld te kunnen krijgen van de consequenties die zij zouden hebben bij toepassing in de praktijk. Maar de richting die wordt aangegeven is interessant. In het persbericht dat het rapport begeleidt, wordt de verwachting uitgesproken dat de studie in het verdere werk van de Raad een rol zal spelen. Waar de huidige planningsmethoden van de overheid in veel gevallen lijken vast te lopen en te verzanden in administratieve procedures, zouden verdere initiatieven van de WRR om de gedachtenvorming in de richting van een interactieve planning te stimuleren, zeker welkom zijn.

L. van der Geest

1) P. den Hoed, W. G. M. Salet en H. van der Sluijs, *Planning als onderneming*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden nr. V 34, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983.