

Sociale diagnostiek als ambacht

25 jaar Sociaal en Cultureel Planbureau

Douwe van Houten

Een uitgave ter gelegenheid van 25 jaar
Sociaal en Cultureel Planbureau

DEN HAAG, 1999

Inhoud

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 2 | Voorgeschiedenis | 11 |
| 3 | Het rapport van de commissie-De Wolff | 15 |
| 4 | Sociologen over planning en politiek | 23 |
| 5 | Pleidooi voor een Nationale planontwikkelingsraad | 27 |
| 6 | De WRR en het SCP | 31 |
| 7 | Politiek, beleid en planning | 35 |
| 8 | De koers van het SCP | 43 |
| 9 | De komende 25 jaar | 47 |
| | Literatuur | 51 |

1 Inleiding

Dit essay gaat over 25 jaar Sociaal en Cultureel Planbureau. Dit niet in de zin van een beschrijving van wat dit Planbureau zoal heeft verricht. Het gaat meer om een onderliggende laag, rondom de vraag naar wat er met planning beoogd werd. 25 jaar geleden promoveerde ik bij Piet Thoenes op het proefschrift Toekomstplanning. Planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat. Mijn eerste wetenschappelijke publicatie betrof zelfs het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en sindsdien heb ik het Nederlandse planningsgebeuren aandachtig gevolgd. Tot eind jaren tachtig was ik werkzaam bij de vakgroep Planning en beleid van de Universiteit Utrecht. Met de studenten bezochten we de diverse planningsinstanties en we waren in gesprek met het SCP, de Rijksplanologische dienst en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dit in gesprek zijn werd door Piet Thoenes nadrukkelijk gestimuleerd. Zijn notie van wetenschappers als creatieve voorhoede nodigt uit om contacten te onderhouden met planners, om deze kritisch te volgen en van commentaar te voorzien. Dat hebben we ruimschoots gedaan. We bespraken de concepten van de Sociaal en Culturele Rapporten, bediscussieerden de Verstedelijkings-nota, becommentarieerden de werkprogramma's van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Ook hielden we ons intensief bezig met de toekomstverkenningen van de WRR. Ik zat in de Werk-groep toekomstonderzoek en modellenbouw van de WRR. In opdracht van de Rijksplanologische dienst voerden we onderzoek uit naar de scenariomethode, en voor het ministerie van Binnenlandse Zaken deden we onderzoek naar provinciale beleidsplanning. Kortom, de contacten waren veelzijdig en intensief en dat was ook precies wat Thoenes beoogde met zijn politieke sociologie (Van Houten en Van Steenberg 1996).

Tijdens mijn doctoraalspecialisatie had ik me uitgebreid beziggehouden met utopisch denken en revolutietheorieën en ik had me verdiept in de algemene systeemtheorie. Dat had me tot het inzicht gebracht dat als je uitgaat van een spanning tussen zijn en behoren, er toch een wat meer planmatige manier moet zijn dan een revolutie, om een meer gewenste toekomst te realiseren. De door Thoenes uitgesproken oratie 'Utopie en ratio' was hierbij een belangrijke inspiratiebron. In zijn proefschrift over de elite in de verzorgingsstaat had hij zich nadrukkelijk uitgesproken voor een politiek geëngageerde sociologie en dat sprak me aan. Als

student had ik al deelgenomen aan de Werkgroep prognostica van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en daar werd over één en ander indringend gesproken. Dit onder voorzitterschap van Van Tienen, later de eerste directeur van het SCP.

Begin jaren zeventig was dat op z'n minst verdacht. De studenten hadden zich afgekeerd van de staat en zeker van planning (Nauta 1993). In het receptieboek van mijn promotie lees ik "planning en erkenning, pas op voor gewenning". Je moest je richten op 'de basis' en dan ging het om 'actie' van onderaf. Niettemin werd driftig gewerkt aan de uitbouw van het Nederlandse planningsapparaat, waarbij planning bovenal werd neergezet als technische expertise. Op meerdere plaatsen zijn indringende discussies gevoerd over de mogelijkheden om planning en toekomstonderzoek wetenschappelijk te funderen, bijvoorbeeld binnen het Studium-generaleprogramma van de Universiteit Utrecht. De achterliggende vraag was: kan de wetenschap objectieve informatie verschaffen over de toekomst?

Mijn uitgangspunt was dat planning een bij uitstek politieke aangelegenheid is. In mijn proefschrift heb ik geprobeerd aan te geven wat planning als politiek concept inhoudt. De beleidssocioloog Van Doorn stelde dat dit wereldvreemd is; politiek is stuksgewijs voortmodderen. Het ging mij echter meer om het aan de kaak stellen van de in officiële stukken gepresenteerde planningspretenties. Achteraf weet ik niet of dat geluid echt gehoord is. Aan mijn proefschrift is wel wat aandacht besteed en ook over de oprichting van het SCP en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is wel geschreven. Een publiek debat heeft één en ander niet opgeleverd. Tot op zekere hoogte is planning hierdoor wat op zichzelf blijven staan en was er nauwelijks sprake van een maatschappelijke verankering. Overigens was ook niet zo duidelijk wat onder planning werd verstaan, maar dat was geen reden om terughoudend te zijn met het gebruik van de term.

In 1977 was ik werkzaam bij het Centre for Research in the Social Sciences van de University of Kent at Canterbury. Ik heb daar onder meer een seminar gegeven over planning in Nederland en dat leverde verbaasde reacties op. Zo veel planningsorganisaties; is Nederland dan een centraal geleid stelsel? En dan moet je uitleggen dat we weliswaar veelvuldig de term 'planning' in de mond nemen, maar dat het vaak gaat om onderzoeksrapporten, toekomstverkenningen, adviezen en dergelijke. En de wedervraag is dan waarom we dat planning noemen.

Toentertijd werd bijna alles wat gericht was op het rationaliseren van overheidsbeleid planning genoemd. Nu wordt de term 'planning' minder vaak gebruikt dan zo'n 25 jaar geleden. Nu er wordt gesproken over 'marktwerking' en 'privatisering' lijkt de notie van overheidsplanning minder voor de hand te liggen en het idee van een omvattend planningsstelsel al helemaal.

Behalve dat ik als medewerker van de vakgroep Planning en beleid geregeld contacten onderhield met het SCP, de Rijksplanologische dienst en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, heb ik in het onderwijs jarenlang gebruikgemaakt van de Sociaal en Culturele Rapporten. Het aardige hiervan is dat in de taakstelling van het SCP daar geen rekening mee is gehouden. Niettemin hebben deze rapporten een nuttige functie vervuld in het universitaire onderwijs. Wel was het jammer dat de rapporten steeds dikker werden en daarmee minder geschikt voor het onderwijs. Ooit heb ik contact opgenomen met het Planbureau of het niet mogelijk zou zijn een minder omvangrijke studentenuitgave te verzorgen. De reactie was verbaasd; dit was een nieuw gegeven. Dat het rapport gebruikt werd als universitair lesmateriaal was niet bekend. Er was wel een bereidheid over één en ander na te denken, maar nadien verschoof mijn functie binnen de universiteit en heb ik de zaak verder laten liggen.

Dat een SCP ook een educatieve functie te vervullen kan hebben spreekt me echter nog steeds aan en nog steeds moedig ik studenten aan zich te laten informeren door materiaal van het Planbureau. Ik zie dat zelfs nog ruimer. Tijdens de conferentie van de Nederlandse Vereniging van Maatschappij- en Cultuurwetenschappen van dit voorjaar onder de titel 'De waan van de dag' is uitgebreid ingegaan op de communicatie tussen sociale wetenschappen en het publiek. Het SCP was hierbij nadrukkelijk aanwezig. Als één van de organisatoren van deze conferentie had ik daar ook bewust voor gekozen. Ik vind namelijk dat het Planbureau ook een publieke functie te vervullen heeft, in die zin dat het tot haar taak behoort de maatschappij te informeren over maatschappelijke ontwikkelingen, om zaken aan de orde te stellen. Dat zou van mij ook wel wat meer mogen gebeuren en wat dat betreft ben ik voor een meer publieke profilering. Zoals ik in het navolgende zal betogen betreft dat ook de politiek. Ik zou graag zien dat planning zich mede richt op de openbare-meningvorming en niet alleen louter ambachtelijk present is.

Het verhaal over planning in Nederland is een complexe aangelegenheid. Het zal duidelijk zijn dat in dit essay maar een beperkt aantal aspecten aan de orde kan komen. De vraaglijn hierbij is wat er onder die aanduiding 'planning' nu eigenlijk verstaan kan worden en dit dan met name toegespitst op het SCP.

De opbouw van dit essay is als volgt. Ik neem u eerst mee naar een stukje voorgeschiedenis, het congres over maatschappelijke planning van het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk uit 1947. Daarna volgt een langdurige stilte. Deze wordt doorbroken door het rapport van de in 1968 ingestelde Commissie onderzoek toekomstige maatschappijstructuur (commissie-De Wolff, genoemd naar haar voorzitter, ook wel aangeduid als de commissie-2000) uit 1970. Hierin wordt voortgebouwd op een in 1965 uitgebracht rapport van een contact-commissie ingesteld tussen overheid en Sociaal-wetenschappelijke raad. Ik ga in op het in het rapport van de commissie-De Wolff voor-gestelde planningsstelsel en op daarachter liggende denkbeelden aangaande rationalisering van overheidsbeleid.

In 1971 organiseerde de Nederlandse Sociologische Vereniging de conferentie 'Sociologen over planning en politiek'. Aangezien de commissie-De Wolff het Sociaal en Cultureel Planbureau had gekoppeld aan een macro sociaal-wetenschappelijke benadering, kan worden verwacht dat sociologen over één en ander heel wat te melden zouden hebben. Ik laat zien dat dat nogal tegen valt.

Daarna ga ik in op het in het voorjaar van 1970 verschenen rapport 'Toekomst, wetenschap en politiek; pleidooi voor een nationale planontwikkelingsraad' van de Nationale raad voor het maatschappelijk welzijn. Hierin gaat het niet om de beïnvloeding van de overheid, maar om de democratisering van planning. Ik behandel hiervan met name de gedachte dat planontwikkeling een maatschappelijk draagvlak behoeft ofwel de vermaatschappelijking van het planningsdenken. Één en ander komt in de eerste helft van de jaren zeventig in een stroomversnelling. In 1972 wordt de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ingesteld en in 1973 het SCP. Dat is inderdaad opmerkelijk voortvarend. In september 1974 verschijnt al het eerste Sociaal en Cultureel Rapport en ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid laat snel van zich horen in zijn rapport over de Europese Unie.

Vervolgens sta ik stil bij de vraag wat begin jaren zeventig nu eigenlijk van de nieuwe planningsorganisaties werd verwacht en daarbij vooral ook door wie of wat? Er kan niet worden gezegd dat binnen het

parlement sprake was van grote steun en ook vanuit de wetenschap was de steun niet overweldigend en waren de geluiden tamelijk kritisch. Het ging vooral om de beïnvloeding van de overheid om haar beleid te rationaliseren. Het ging om science for policy, aansluitend bij denkbeelden die voortvloeiden uit de OESO. In de jaren zestig werd daarnaast veel aandacht besteed aan wetenschapsbeleid (policy for science) en de combinatie van beide leidde als het ware een bestaan op zichzelf. Aansluitend ga ik kort in op deze combinatie, toegespitst op de vraag naar de aansturing van het SCP. In hoeverre is de onderzoeksprogrammering van het SCP zelf onderworpen aan een onderzoeksbeleid? Waar staat dat Planbureau nu precies voor? Wat zouden we missen als het SCP er niet zou zijn? Zo'n vraag ontloop je natuurlijk liever. Toch lijkt me het van belang daar na 25 jaar eens over na te denken. Ik doe dat vanuit een toekomstperspectief: de komende 25 jaar.

2 Voorgeschiedenis

Op 11 oktober 1947 werd door het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO) in het Indisch Instituut te Amsterdam een congres gehouden over maatschappelijke planning. Ik neem aan dat slechts weinigen zich dat kunnen herinneren. Een aardig detail is dat bij de afsluiting van dit congres door de voorzitter van het ISONEVO, prof. mr. Posthumus, het voorstel wordt gelanceerd tot het beleggen van een internationaal congres in 1948 of 1949. Dit voorstel wordt breed gedragen, maar vindt geen vervolg. We moeten tot 1970 wachten voordat de Nederlandse Sociologische Vereniging een conferentie belegt getiteld 'Sociologen over planning en politiek'. Een internationaal congres heeft niet plaatsgevonden. Het waarom daarvan valt niet te achterhalen. Dat geldt ook voor de vraag waarom het 23 jaar heeft geduurd voordat er hoe dan ook een vervolg kwam.

Eén van de aanleidingen voor het congres 'Maatschappelijke planning' waren de discussies rondom het Centraal Planbureau tijdens de parlementaire behandeling van het in maart 1946 ingediende ontwerp van Wet tot voorbereiding van de vaststelling van een Nationaal welvaartsplan. In deze wet wordt ook de instelling van het Centraal Planbureau geregeld. Overigens was het CPB i.o. al in september 1945 met zijn werkzaamheden begonnen, onder leiding van Tinbergen. Dat Tinbergen tijdens het congres als dagvoorzitter optrad is dan ook niet verwonderlijk. Het is verleidelijk uitgebreid in te gaan op dit stukje voorgeschiedenis, omdat veel wat daarbij aan de orde is gesteld jaren later nog steeds actueel is, en in een aantal gevallen zelfs tot de dag van vandaag. Dit lijkt me echter niet de juiste plaats dat te doen en ik beperk me tot een paar hoofdlijnen.

In zijn openingswoord legt minister Vos uit dat maatschappelijke planning drie aspecten betreft: een economisch, een sociaal en een ruimtelijk. Tijdens het congres wordt hier uitgebreid op ingegaan. Volgens de één zou er één overkoepelend planningsorgaan moeten komen, geplaatst onder het ministerie van Algemene Zaken. De economische, sociale en ruimtelijke planning zou vandaar uit moeten worden aan-gestuurd. Volgens een ander moet het Centraal Planbureau die overkoepelende functie vervullen en eenderde constateert dat feitelijk geen sprake is van een nauwe samenwerking tussen het Centraal Planbureau i.o. en de Rijksdienst voor het nationale plan (de voorloper van

de Rijksplanologische dienst). Het gaat hierbij om de organisatorische vormgeving van planning, inclusief de ordening van de diverse planningsorganen. Dit punt wordt later door de commissie-De Wolff weer opgenomen, overigens zonder terugverwijzing naar het congres uit 1947.

Wat opvalt is dat deze vraagstukken primair als organisatieprobleem worden benaderd. Over de inhoudelijke domeinen wordt nauwelijks gesproken. Hier en daar worden wel wat indicaties gegeven, maar dat gebeurt tamelijk ad hoc. Wel wordt de vraag gesteld waar economische planning overgaat in sociale planning. Groenman (één van de nestors van de Nederlandse sociologie) wijst erop dat de inleiders een veel te economische betekenis aan sociale planning geven. "De sociale zaken van Sociale Zaken zijn andere sociale zaken dan de sociale zaken der sociologie. (...) Sociale planning zal erop gericht moeten zijn op allerlei terrein de voorwaarden te scheppen, dat de mens weer in groepen van beperkte omvang zich aan de gemeenschap kan en wil wijden" (ISONEVO 1947: 87). Sociale planning moet zich volgens hem dus richten op wat later samenlevingsopbouw of opbouwwerk gaat heten en wat tegenwoordig wordt aangeduid met 'maatschappelijk activeringswerk'. Zijn pleidooi blijft echter onopgemerkt en na lezing van het congresverslag is volstrekt onduidelijk waar sociale planning inhoudelijk voor staat. Wat Groenman betreft: hij heeft zich later ingezet voor het behoud van de lokale democratie en van de kleine gemeenten en heeft een belangrijke rol gespeeld bij het stimuleren van een beleidsgerichte sociologie.

Eenderde observatie betreft de indrukwekkende begripsonduidelijkheid rondom planning. Er wordt gesproken over plannenmakerij en ordening, er wordt gewezen op de excessen van totalitaire planning in Rusland en Duitsland en volgens een aantal inleiders is planning bij uitstek een bedreiging van vrijheid. Prof. mr. Josephus Jitta is daar zeer uitgesproken in. Hij bepleit grote terughoudendheid. "Mijn grootste grief tegen plannenmakers en ordenaars is dus dat zij zich niet weten te beperken" (ISONEVO 1947: 31). Op indringende wijze wordt ook gesproken over de doelstellingen van de planning. Volgens de één kan planning niet zonder doelstellingen, terwijl een ander ervan uitgaat dat planning uitgaat van prognoses. Dit raakt ook aan de verhouding tussen planning en politiek, waarbij zowel de stelling wordt verdedigd dat in het naoorlogse Nederland de democratie is aangewezen op planning, als de stelling dat planning de democratie bedreigt. Veel duidelijkheid levert

het congres niet op. Daarachter speelt ook de vraag of planning bij uitstek crisisvermijndend dan wel maatschappij-ontwerpend gedacht is; een thema waar Thoenes zich later meermalen op heeft gestort.

Hiermee verbonden is de vraag naar de taakverdeling tussen staat en maatschappij ofwel het zich vrij constituerende sociale leven, inclusief de vrije markt. Deze politiek-filosofische vraagstelling loopt door het hele congres heen, waarbij zelfs het subsidiariteitsbeginsel ten tonele wordt gevoerd. Het gaat dan om de toebedeling van verantwoordelijkheden. Op het terrein van de economische planning was één en ander al uitgebreid aan de orde gesteld tijdens de parlementaire behandeling van bovengenoemd wetsontwerp. De uitkomst was een sociaal onderhandelingsmodel, thans bekend als het poldermodel. Er is ook gesproken van een gemengd stelsel. Hoe dat binnen de ruimtelijke ordening vorm heeft gekregen, laat ik hier onbesproken. Wat de sociale planning betreft is al geconstateerd dat onduidelijk is wat daar inhoudelijk onder wordt verstaan. Een gevolg daarvan is dat weinig gezegd kan worden over wat aan de maatschappij of het maatschappelijk middenveld wordt overgelaten en wat de planningstaak van de overheid is. Als later de Nationale raad voor het maatschappelijk welzijn tot wasdom is gekomen, is deze een belangrijkste gesprekspartner voor de overheid, maar hoe taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn is niet expliciet aangegeven. Hetzelfde geldt ook voor de taakverdeling tussen rijk, provincie en gemeenten.

De hiermee opgeroepen onduidelijkheden hebben direct te maken met de positionering van planning. Moet een planbureau een min of meer onafhankelijke positie innemen of moet het direct gekoppeld zijn aan overheidsbeleid? Ook wordt de vraag gesteld of planning niet eerder bezien moet worden vanuit het perspectief van politieke besluitvorming. Immers, een plan zal toch altijd door het parlement moeten worden vastgesteld, of moet gevreesd worden dat dat in het beslotene van het overheidsbeleid gebeurt? Deze vragen krijgen tijdens het congres meer dan eens een politiek-ideologische lading, waarbij het er in laatste instantie op neerkomt dat men voor of tegen planning is. Tinbergen vat dit in zijn slotwoord als volgt samen. "Het heeft, gelijk hier is gebleken, weinig zin om, zoals helaas nog telkens geschiedt, in zeer algemene termen te spreken in de trant van dat men 'voor' of 'tegen' planning is. Dat is een zó primitieve wijze van de zaak bekijken, dat ik zou zeggen: zij is volkomen onvruchtbaar, en het doet mij genoegen dat zulks opnieuw

hier is gebleken" (ISONEVO 1947: 108). Zijn boodschap is duidelijk: het congres was onvruchtbaar en heeft niet tot meer duidelijkheid geleid. Des te verwonderlijker dat een vervolg zo lang op zich heeft laten wachten.

Een laatste detail kan ik niet onvermeld laten. Het congres in 1947 was bij uitstek een mannenzaak. Dat ligt ook in lijn der verwachtingen: vrouwen waren geen partij bij overheidsbeleid, politiek, planning of wetenschap. Toch voerde mevrouw A.J. Otte-Arnoli, die betrokken was bij de oprichting van een huishoudraad, het woord. "Toen U hedenmorgen zeide, dat bij voorkeur het woord moest worden gegeven aan deskundigen, aarzelde ik wel even, want een huisvrouw heeft tot nu toe niet een acte van bekwaamheid kunnen verwerven. Toch is het naar ik meen goed, dat ik als huisvrouw een paar woorden zeg" (ISONEVO 1947: 68). Ze wijst er vervolgens op dat huisvrouwen eraan gewend zijn planmatig te werken en dat de overheid te weinig rekening houdt met consumenten, en dat zijn voor een groot deel huisvrouwen. Ze stelt dan ook dat planning zich meer moet richten op consumenten. Daarbij wreekt zich het gebrek aan werkzaamheid in het maatschappelijk en staatkundig leven, mede veroorzaakt door een tekort aan huishoudelijke hulp. Ze sluit haar bijdrage als volgt af. "Wij hopen, dat in de toekomst bij het maken van plannen, want het is in dit opzicht toch ook in hoofdzaak een mannelijke visie die door de prae-adviezen loopt, zal worden rekening gehouden met deze huishoudraad en dat daarmee zal worden samengewerkt, opdat wij op deze wijze mogen komen tot een evenwichtig plangeheel" (ISONEVO 1947: 70). Voorzover ik heb kunnen nagaan is ze een roepende in de woestijn geweest en is planning in hoge mate een mannenaangelegenheid gebleven. Wellicht verklaart dat ook waarom binnen het planningsdenken zo'n zwaar accent is gelegd op analytische rationaliteit; het masculine gehalte ervan is hoog. Terzijde merk ik op dat de directeuren van de hier aan de orde zijnde planbureaus tot op heden allemaal mannen zijn geweest. Grote uitzonderingen in deze wereld zijn minister Klompé en mevrouw Zandstra-Andela, secretaris van de in 1971 opgerichte Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse. Dit genderperspectief laat ik hier verder rusten, maar het zou aardig zijn eens een studie te verrichten naar planning en gender. Wat mij betreft hoort deze thuis binnen het SCP; van harte aanbevolen.

3 Het rapport van de commissie-De Wolff

Zoals gezegd, valt er vervolgens een diepe stilte en is er lange tijd geen publiek debat over planning. Dit wil niet zeggen dat er zich binnen de overheidsburelen niets voltrekt. Integendeel, er gebeurt van alles aan het planningsfront, maar een publiek debat wordt daar niet over gevoerd. In zijn proefschrift van 1962 heeft Piet Thoenes geprobeerd het gebrekkige democratische gehalte van de Nederlandse verzorgingsstaat op de politieke agenda te plaatsen; erg veel succes heeft hij daar niet mee gehad. Met zijn in 1971 verschenen boek *De vierde macht wist Crinice le Roy* meer te bewerkstelligen, maar toen hadden we de democratiseringsgolf van eind jaren zestig net gehad, dus stond het thema in feite al op de agenda.

In de jaren vijftig komen in de Verenigde Staten de beleidswetenschappen tot ontwikkeling, alsmede het social case work. Binnen de Rand Corporation waren allerhande plannings- en forecastingstechnieken ontwikkeld die geleidelijk aan ook binnen het overheidsbeleid een toepassing vonden. Eind jaren vijftig werd binnen de OESO aandacht gevraagd voor policy for science en science for policy. Één en ander gaat niet voorbij aan Nederland.

Op steeds meer departementen verschijnen planningsafdelingen. In 1965 wordt uiteindelijk de Wet op de ruimtelijke ordening goedgekeurd, waarin onder meer de taken van de Rijksplanologische dienst zijn geregeld. In 1966 wordt de Raad van advies voor het wetenschaps-beleid ingesteld. Dit mede op basis van een advies van de Contact-commissie tussen overheid en sociaal-wetenschappelijke raad van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen uit 1965. Ook de commissie-De Wolff, die in april 1968 wordt geïnstalleerd, bouwt voort op dit rapport. Kortom, de jaren zestig vertonen niet alleen een democratiseringsbeweging, maar ook een planning- en beleidsbeweging. Ik stip dit hier alleen aan, maar hier ligt ook het voortraject van het SCP. In de kern gaat het om een zodanige organisatie en stimulering van sociaal-wetenschappelijk onderzoek "dat een zicht wordt verkregen op de grote lijnen van de ontwikkeling van de maatschappij" (commissie-De Wolff: 4). Wat dit betreft staat het rapport van de commissie-De Wolff op het snijpunt van policy for science en science for policy.

In de begeleidende brief bij het rapport van de minister van Onderwijs en Wetenschappen, Veringa, kunnen we lezen: "De snelle ontwikkeling in velerlei opzicht, waarin de gehele wereld is betrokken en waarin ook ons land zijn aandeel heeft en behoort te hebben, heeft de Regering genoodzaakt zich met een voortdurend groeiend complex van problemen bezig te houden. Deze problemen betreffen vrijwel alle aspecten van de menselijke samenleving en zij vereisen voorzieningen, die veelal een lange tijd van voorbereiding vergen en daarvoor in toenemende mate de behoefte aan beleid op lang zicht doen gevoelen. De Regering is van gevoelen, dat er een hiaat in de bewerktuiging van de overheid aan-wezig is voor wat betreft het leveren van de wetenschappelijke onderbouw voor een geïntegreerd beleid, gericht op een ontwikkeling op langer zicht." Wat in dit citaat opvalt, is dat niet over planning wordt gesproken. Het gaat om ontwikkelingen die steeds meer problemen opleveren waarvoor de overheid beleid moet ontwikkelen. Daarop anticiperend is de behoefte ontstaan om meer zicht te hebben op dergelijke lange-termijnontwikkelingen, want dan kan je daar bij de beleidsontwikkeling al rekening mee houden. De toenmalige Werkgroep 2000, die zich onder meer bezighield met inspraak en andere vormen van basisdemocratie, sprak over "een verrekijker voor de overheid". Aangezien er over een hiaat wordt gesproken, kan worden aangenomen dat de overheid meende niet over zo'n verrekijker te beschikken. Daardoor schiet het anticiperende vermogen van de overheid tekort, waarbij kennelijk ook nog geïntegreerd beleid wordt voorgestaan. Wat onder dat laatste wordt verstaan wordt in het rapport uiteengezet, maar dat roept bovenal vragen op.

Het zal ondertussen duidelijk zijn dat het voortraject in hoge mate een ambtelijke aangelegenheid is, in samenspraak met de Sociaal-wetenschappelijke raad van de KNAW. Het is een nogal overheidsinterne aangelegenheid en uit niets blijkt dat de betrokkenen voeling hebben met de ondertussen turbulente ontwikkelingen in de maatschappij van die tijd. Dat is op z'n minst opmerkelijk. Je zou verwachten dat een commissie die zich bezighoudt met onderzoek naar de toekomstige maatschappijstructuur de vinger aan de pols zou houden betreffende ontwikkelingen binnen de bestaande maatschappij, maar het heeft er alle schijn van dat ze zich daar volledig van heeft afgesloten. Dat een dergelijke opstelling ook gevolgen heeft voor het denken over overheidsplanning laat zich raden. Planning wordt als het ware buiten

de maatschappij gesitueerd, waardoor er ook geen sprake kan zijn van een maatschappelijke verankering.

In het verlengde hiervan wordt ook weinig aandacht besteed aan een politieke verankering. Dat heeft ook te maken met de definiëring van planning als "de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding gericht op het bevorderen van een systematisch en consistent beleid" (commissie-De Wolff 1970: 8). In dat verband wordt aangegeven dat wordt uitgegaan van de scheiding van functies van overheid, volksvertegenwoordiging en planningsorganisaties, elk met eigen taken en verantwoordelijkheden. "Het verschaffen van de nodige inzichten waardoor meer verantwoorde beslissingen kunnen worden genomen is primair de taak van de planning, die daarmede vooral een verkennende en adviserende functie in de beleidsvoorbereiding heeft" (commissie-De Wolff: 1970: 8). Kortom, planning richt zich op het beleid van de overheid en dus niet op de volksvertegenwoordiging, laat staan dat het van doen heeft met maatschappelijke organisaties. Het rapport stelt vervolgens dat door deze opstelling planning niet gelijk kan staan aan een technocratische en bureaucratische beheersing van de maatschappij. "Gebrek aan relevante informatie kan het democratisch beslissingsproces verstoren. Hierdoor worden in een wereld die ondoorzichtig en onoverzichtelijk is de beslissingen eerder genomen op basis van emotionaliteit van pressure groups dan op de rationaliteit van brede lagen der bevolking die over voldoende inzicht beschikken" (commissie-De Wolff 1970: 8).

Toch een wat wonderlijk citaat, dat zich leent voor een afzonderlijk essay. Ik beperk me hier tot een aantal kanttekeningen. Als eerste wordt kennelijk uitgegaan van de traditionele trias politica van wet-gevende, rechtsprekende en uitvoerende macht. De boodschap van Thoenes, later herhaald door Crinice le Roy, dat we daarnaast te maken hebben met een functionarissenelite is kennelijk niet gehoord. Dat deze elite voor een deel bestaat uit beleidsmedewerkers van departementen en medewerkers van planbureaus ligt voor de hand. Deze claimen een wetenschappelijk gelegitimeerde deskundigheid en het rapport stelt voor ze ook nog te voorzien van een wetenschappelijk ogende verrekijker. Vraag is dan hoe de democratische controle hiervan gedacht is. Deze vraag heeft bij vele gelegenheden centraal gestaan nadat het rapport was uitgebracht. Daarbij wordt in een aantal gevallen weer dezelfde fout gemaakt als waar Tinbergen al op had gewezen en wordt het een discussie tussen voor- en tegenstanders van planning tout court. In het citaat, en ook elders in het rapport, wordt niet aangegeven wie bepaalt

wat relevante informatie is. Intrigerend zijn de opgevoerde emotionele pressure groups. Het lijkt me niet waarschijnlijk dat daarbij aan economische belangengroepen is gedacht. Misschien hadden de opstellers van het rapport toch even naar buiten gekeken, naar het voorbijtrekken van de zo veelste demonstratie. Immers, daar buiten gebeurde van alles aan het eind van de jaren zestig en het zou me niet verbazen als dat in Haagse kringen niet als rationeel werd beschouwd. Ik gis, maar ik kan me voorstellen dat gedacht werd dat je dan beter niet van irrationeel gedrag kan spreken en emotionaliteit is dan een bruikbaar alternatief. Waar ten slotte die rationaliteit van brede lagen der bevolking vandaan komt is ook niet zo duidelijk en wat ik me moet voorstellen met de aanvulling "die over voldoende inzicht beschikken" evenmin. Als gedacht is in de richting van wat Mannheim een Stimmungsdemokratie genoemd heeft, had er beter een waarschuwing aan de politiek kunnen worden afgegeven. En dit dan met name voor politici die zich verschuilen achter het speurwerk van planningsmedewerkers. De Tweede nota ruimtelijke ordening uit 1965 had daar al een aantal staaltjes van laten zien.

Ook nu, na vele jaren, vraag ik me nog steeds af van welke democratie-opvatting de commissie nu eigenlijk uitgegaan is en hoe ze dacht over de verhouding tussen planning en democratie. De vraag gaat dan niet in eerste instantie over de beïnvloeding van de overheid en de in het verlengde daarvan liggende planningsorganisaties. Kritiek hierop deel ik; dat gaat veel te kort door de bocht. Eerst had moeten worden ingegaan op de vraag hoe planning gedacht kan worden ter bevordering van de democratie, en dan gaat het uiteindelijk om politieke planning. Echter, zo'n invulling stond haaks op hoe binnen overheids-kringen over planning werd gedacht, namelijk planning als wetenschappelijke expertise ten behoeve van beleid. Deze technische insteek heeft mede een rol gespeeld bij het SCP; de toon ervan is gezet in het rapport van de commissie-De Wolff.

De kern van de voorstellen uit dit rapport vormt de schets van een planningsstelsel. Het gaat dan om de functies die aan planning worden toegekend, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen sectorplanning, facetplanning en integrale planning. "Onder sectorplanning wordt verstaan de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit (samenvallend met een departement of een dienst van een departement), gericht op een zo soepel mogelijk verlopen van die activiteit. (...) Bij

facetplanning staat de aandacht voor één bepaald aspect van verschillende activiteiten voorop" (commissie-De Wolff 1970: 6). "De integrale planning stelt zich ten doel om tot een synthese te komen van de verschillende vormen van sectorplanning en facetplanning op basis van een samenvattende visie van de mogelijke ontwikkeling van de maatschappij op langere termijn" (commissie-De Wolff 1970: 7).

De werkwijze is vervolgens deductief ingevuld. Dat wil zeggen dat wordt begonnen met de integrale planning, met het opstellen van een samenvattende visie van de mogelijke ontwikkelingen van de maatschappij op langere termijn. Op basis daarvan worden de diverse facetplanningen opgesteld en vervolgens zijn de sectorplanningen aan de beurt. Over één en ander valt veel meer te zeggen, maar dat is al vaak gebeurd en het lijkt me voor dit essay minder relevant dat nog eens samen te vatten. Het gaat immers om de positionering van het SCP, en die kan tamelijk eenvoudig worden toegelicht. Het gaat dan om het niveau van de facetplanning.

De commissie onderscheidt vijf terreinen van overheidsbeleid die in aanmerking komen voor facetplanning:

1. internationale verhoudingen
2. welvaartsbevordering en verdeling
3. ruimtelijke inrichting
4. wetenschap en technologie
5. maatschappelijk en cultureel welzijn.

Vervolgens constateert de commissie dat het Centraal Planbureau staat voor de welvaartsbevordering en -verdeling en de Rijksplanologische dienst voor de ruimtelijke inrichting. Wat het eerste terrein betreft acht de commissie zich niet bevoegd om voorstellen te doen en voor het vierde terrein wordt gewezen naar de Raad voor advies voor het wetenschapsbeleid. Voor terrein 5 is de boodschap helder: er moet een Sociaal Planbureau komen. Voor de integrale planning wordt ten slotte de instelling van een Raad voor de planning voorgesteld.

Verderop in het rapport wordt nader ingegaan op het Sociaal Planbureau. Gepleit wordt voor een (macro)sociaal-wetenschappelijke benadering, maar het wordt onmiddellijk toegegeven dat (nog) niet duidelijk is hoe zo'n benadering er precies uit zal zien. "Wel kan nu reeds gesteld worden, dat een dergelijke (macro)sociaal-wetenschappelijke benadering een expliciet verband zal moeten leggen

tussen belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en de positie van mensen en groepen in de samenleving. Meer in het bijzonder zal het dan gaan om:

- de sociale positie van allerlei groeperingen in de samenleving, zoals werknemers, vrouwen, jeugd, bejaarden, gehandicapten, middenstand, agrariërs;
- de veranderingen in waarden en normen, bijvoorbeeld desbetreffende de gezagsverhoudingen in het gezin, de onderneming, en de staat, de verhouding tussen de generaties, herwaardering van verschijnselen als arbeid en vrije tijd, seksualiteit, protest, verdeling van macht;
- de werking en het effect van belangrijke sociale instituties, zoals huwelijk, arbeid, onderwijs, sport, gezondheidszorg, sociale voorzieningen, met hun organisatorische kaders (commissie-De Wolff 1970: 16).

Bij herlezing van het rapport valt het me op hoe gedateerd één en ander qua formulering is. Inhoudelijk geeft de opsomming wel aardig aan waar het SCP zich mee bezig heeft gehouden. In het rapport worden de taken samengevat onder drie rubrieken:

- "het op empirische wijze zo veel mogelijk de grote maatschappelijke en culturele systemen zichtbaar maken naar structuren en daarin werkende processen. Op grond daarvan zullen allerlei welzijnstekorten of kansen tot groter welzijn aan de beleidsvertegenwoordigers dienen te worden gesignaleerd teneinde het mogelijk te maken concrete beleidstaken te kiezen;
- het uitdenken van alternatieve wegen om tot bovengenoemde concrete taken te geraken en het aangeven van voor- en nadelen van deze wegen;
- het verschaffen van informatie m.b.t. bepaalde beleidsprogramma's om te kunnen beoordelen of deze al dan niet geslaagd mogen heten" (commissie-De Wolff 1970: 17).

Daarbij wordt aan het Planbureau een stimulerende functie toegekend bij "het formuleren van doelstellingen, de onderlinge afweging van taakstellingen, het onderzoek naar instrumenten om doel- en taakstellingen te bereiken en de evaluatie van de bereikte taken" (commissie-De Wolff 1970: 17). Wat de macro-sociaal-wetenschappelijke benadering betreft zal nog veel ontwikkelingswerk moeten worden gedaan. Ten slotte wordt nogmaals benadrukt dat het Planbureau de democratie versterkt. "Het Sociaal Planbureau is dus geen bedreiging van de democratie, maar geeft een verdieping aan het democratisch inzicht en handelen" (commissie-De Wolff 1970: 18). Hierbij wordt impliciet gerefereerd aan

een positivistische wetenschapsopvatting en een formeel democratiebegrip; de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding mondt uit in beleidsvoorstellen die ter vaststelling worden voorgelegd aan de politiek verantwoordelijken.

Aan het Sociaal Planbureau worden drie functies toegekend:

1. statistische research en sociaal onderzoek
2. modellenbouw of systeembouw
3. advisering.

Opmerkelijk is dat de commissie voorstelt het Planbureau onder te brengen bij het ministerie van Algemene Zaken. Dit om te voorkomen dat het Planbureau te veel wordt geïdentificeerd met het vakdepartement waar het zou worden ondergebracht (het toenmalige ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk). Afsluitend wordt opgemerkt dat de vraag hoe inspraak geregeld kan worden nog niet kan worden beantwoord. Over de Nationale raad voor het maatschappelijk welzijn wordt geheel gezwegen. Dat is des te merkwaardiger omdat deze raad negen maanden voordat het rapport van de commissie-De Wolff verscheen zelf een rapport had gepresenteerd waarin wordt gepleit voor de instelling van een Nationale planontwikkelingsraad. Daar ga ik hierna afzonderlijk op in.

4 Sociologen over planning en politiek

Ofschoon de commissie-De Wolff toch een in hoge mate ambtelijke commissie was en het rapport daar ook alle tekenen van vertoont, trekt het rapport de nodige aandacht. Dit niet in de zin dat kan worden gesproken van een brede maatschappelijke discussie over de toekomst van de planning in Nederland, laat staan over de planning van de toekomst van Nederland. Het zijn vooral sociale wetenschappers die hun stem laten horen, maar ook politici laten zich niet onbetuigd. Meer maatschappijkritische stromingen negeren één en ander tot op zekere hoogte. De toenmalige Werkgroep 2000 liet nadrukkelijk wel van zich horen. Nu terugkijkend zijn het toch wat gescheiden werelden geweest. In de ene wereld, de ambtelijke, ging het om onderzoek voor beleid, dat wil zeggen om de beïnvloeding van de overheid. De denkrichting is in hoge mate bestuursintern, waarbij weinig aandacht wordt besteed aan de maatschappelijke omgeving of aan de relatie tussen planning en politiek. In een andere wereld, die van de sociale wetenschappen, gaat het in eerste instantie om wetenschapsbeleid, om de aansturing van praktijkgericht onderzoek en de beleidsrelevantie van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De sociale wetenschappen hadden daar ook direct belang bij; het gaat immers om het binnen halen van onderzoeksopdrachten. Opmerkelijk hierbij is dat voorbij wordt gegaan aan de in die tijd zeer heftige discussies binnen de sociale wetenschappen. Immers, er was een methodenstrijd gaande, de kritische theorie maakte furore, er was een technocratiediscussie, de Marxistische staatstheorie trok de aandacht, enzovoort. Hiervan valt merkwaardig weinig terug te vinden, een enkele uitzondering daargelaten (Nauta 1993: 36, waar ook wordt verwezen naar Quené). Zoals al gezegd, er waren ook kampen, van voor- en tegenstanders van overheidsplanning. Dat leverde moeizame posities op. Zo was ik voorstander van overheidsplanning, maar dit niet in positivistische maar in politieke zin. Daardoor was je moeilijk plaatsbaar, want over de modaliteiten van planning werd niet zozeer gesproken.

Dan was er nog de wereld van de politiek. Welke boodschap heeft de politiek aan de poging om het overheidsbeleid te rationaliseren? Wat is de verhouding tussen politiek en planning? Wat wordt eigenlijk verstaan onder rationalisering? Veel vragen en veel onduidelijkheden. Dominant was de standpuntbepaling dat het bij planning gaat om objectieve wetenschappelijke kennis volgens positivistische receptuur, waarbij veel

belang gehecht werd aan modellenbouw en systeemtheorie. De toekomst als onbevangen wetenschappelijk vraagstuk en zeker niet als politieke puzzel. Het is in dit verband kenmerkend dat het planningsdebat in die tijd niet zozeer een politiek debat was. De rationalisering van het overheidsbeleid werd als een bestuursinterne aangelegenheid beschouwd. Opmerkelijk hierbij is dat we ons bevinden in een tijdperk van fundamentele democratisering, maar daarvan vinden we bijzonder weinig terug. In de discussies ontbreekt de publieke sector vrijwel geheel, alsof deze wereld er niet toe doet. Er is kennelijk sprake van een eilandenrijk, waarbij geen relaties gelegd worden tussen het eiland van de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding en dat van de politieke-meningvorming. De openbare-meningvorming blijft geheel buiten het zicht.

Al met al moet worden geconstateerd dat het beleidsinterne planningsdenken zich in die tijd in een sociaal en politiek vacuüm bevindt. Dat is des te opmerkelijker, omdat er politiek en maatschappelijk toch wel degelijk de nodige dynamiek was, om niet te spreken van turbulentie. Van enige gevoeligheid daarvoor blijkt weinig. Toch is dat merkwaardig. De bedoeling is immers meer zicht te krijgen op de Nederlandse samenleving op de wat langere termijn en daarbij sluit men zich af van allerhande actuele ontwikkelingen. Ik heb me daar voortdurend over verbaasd en heb daar ook geen verklaring voor. Hoe is het mogelijk dat in een tijd van fundamentele democratisering voorstellen worden geformuleerd voor de beïnstrumentalisering van het overheidsbeleid die daar geheel aan voorbijgaan?

Het kan zijn dat dit te maken heeft met het voortraject dat begint voordat sprake is van democratiseringsbewegingen en dat zich min of meer in beslotenheid heeft voltrokken. Daarnaast had het kabinet-Cals bij zijn aantreden in april 1965 al aangegeven dat welzijn een centraal facet van het regeringsbeleid was. In het verlengde daarvan was het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ingesteld en in 1970 verscheen het memorandum Voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn. Een Sociaal Planbureau paste min of meer in deze systematiek (CRM 1970).

Toch had verwacht kunnen worden dat toen de Nederlandse Sociologische Vereniging op 27 november 1970 de conferentie 'Sociologen over planning en politiek' organiseerde, deze beslotenheid met kracht doorbroken zou worden. Het boekje met de inleidingen en het verslag van de discussie nog eens doorlezend, moet ik constateren dat dit niet

echt gebeurd is. Het meest kritisch is Bart van Steenberg. "Dit rapport ademt een in wezen volstrekt technocratische geest. Ik heb het gevoel dat de mensen die dit rapport hebben opgesteld geen enkel, maar dan ook geen enkel gevoel hebben voor wat er zich in de laatste jaren in onze maatschappij heeft afgespeeld, noch wat daar op het ogenblik aan de gang is. In het hele rapport komt niets voor wat er op wijst dat de overheid wel eens iets met de hele Nederlandse bevolking, of met al die mensen die ook kritiek hebben op de bestaande situatie en die daar een radicale verandering in willen aanbrengen, te maken zou kunnen hebben" (NSV 1970: 31-32). Wentink suggereert met de titel van zijn inleiding 'Generale planning en het primaat van de politiek' een spanning tussen rationalisering en politisering van het overheidsbeleid, maar deze komt niet goed uit de verf. In de discussie wordt nog even teruggekomen op het thema 'democratie en planning'. Prof. Hofstee, die deel uitmaakte van de commissie-De Wolff, is daar heel stellig over. "De commissie staat heel duidelijk op het standpunt dat ten aanzien van de planning de politiek uiteindelijk het primaat heeft. Wat de taak is van de planningsorganen is het aanbrengen van de kennis." Einde discussie. Even later benadrukt hij echter dat als een planningsorgaan zich bezighoudt met bewustwording van doelen, je daarbij kritisch moet staan ten opzichte van bepaalde normen die er op een gegeven moment gehanteerd worden. Dat lijkt me toch iets anders dan het aanbrengen van kennis. Het is jammer dat niet is doorgevraagd of hij bedoelde dat een planningsorgaan ook een maatschappijkritische functie te vervullen heeft en om wat voor soort kennis het eigenlijk gaat. Voor een conferentie van sociologen had dat wel voor de hand gelegen. Ook rondom onderzoeksbeleid ontwikkelt zich nauwelijks discussie. Wellicht om die reden heeft het bestuur van de Sociologische Vereniging een naschrift toegevoegd dat geheel gericht is op onderzoeksbeleid. Daarover wordt samen met het SISWO in november 1971 geconfereerd. De conferentie 'Sociologen over planning en politiek' maakt weinig indruk op me. Er wordt geen enkele terminologische verheldering gebracht en daar wordt ook niet om gevraagd. Wat onder 'planning' wordt verstaan en wat onder 'beleid' blijft onbelicht, om welk soort sociaal-wetenschappelijk onderzoek het gaat wordt niet besproken, het democratiebegrip wordt niet ingevuld en waaraan gedacht wordt bij 'politiek' is evenmin duidelijk. Misschien waren de sociale wetenschappen in Nederland daar toen nog nauwelijks aan toe. Voor een beleidswetenschappelijke benadering was nog weinig belangstelling. Pas in 1973 werd het tijdschrift *Beleid en maatschappij* opgericht.

Dit houdt niet in dat sociologen zich niet uitgebreid met beleids- of praktijkonderzoek bezighielden. Integendeel, vanaf haar ontstaan heeft de sociologie in Nederland zich gericht op beleidsonderzoek, maar dat was onderzoek voor beleid en geen onderzoek naar beleid, en bij onderzoeksbeleid gaat het om weer iets anders. Begin jaren zeventig waren de sociale wetenschappen nog niet erg vertrouwd met dergelijke onderscheidingen en er is ook sprake van grote verwarring. In dat licht bezien is het rapport van de commissie-De Wolff vooruitstrevend te noemen. Een groot tekort is dat planning noch maatschappelijk, noch politiek gepositioneerd wordt. Een technocratische dreiging heb ik daar nooit in gezien. Wel een gevaar dat planning hierdoor wat in een vacuüm belandt en geen maatschappelijk draagvlak krijgt en dat is, zoals ik nog zal aangeven, voor een deel ook gebeurd.

In mijn artikel uit 1974 bepleit ik een meer actieve of activerende planning. "Als een van de belangrijkste taken voor een sociaal planbureau zou ik willen noemen het bevorderen van de participatie aan de planning en met name aan de besluitvorming over de toekomstige maatschappij" (Van Houten 1974: 104). In mijn proefschrift heb ik aangegeven wat planning als veranderingsstrategie zou inhouden. Het gaat daarbij niet louter om de interne beïnstrumentering van de overheid, maar ook om politisering van het overheidsbeleid en openbaremeningsvorming. Voor mijn gesprekspartners binnen de overheid bleek dat echter een brug te ver. Waar het mij met name om ging is dat begin jaren zeventig niet kan worden gesproken van maatschappelijke continuïteit en stabiliteit. Er was nogal wat in beweging gekomen, waarbij de toekomst niet meer als het ware vanuit het heden kon worden geprojecteerd. Anders gezegd, de sociale omstandigheden lenen zich slecht voor traditionele voorspellingen. Een zicht op de toekomstige maatschappij is dan mede een zaak van politieke- en openbaremeningsvorming over die maatschappij. Hierover wordt echter gezwegen en wat dit betreft krijgt de overheid in bepaalde opzichten een verkeerd instrument aangeboden.

5 Pleidooi voor een Nationale planontwikkelingsraad

Toch was er wel een voorstel voor een alternatief beschikbaar, al negen maanden voordat het rapport van de commissie-De Wolff verscheen. Dat was het rapport Toekomst, wetenschap en politiek; pleidooi voor een nationale planontwikkelingsraad van de Nationale raad voor het maatschappelijk welzijn (NRMW). De toenmalige NRMW was de koepelorganisatie van alle welzijnsinstellingen en was als zodanig een belangrijke gespreks-partner van het ministerie van CRM. Ook in dit rapport wordt uitgegaan van de noodzakelijkheid van een meer integrale beleidsvoering en staat de vraag centraal welk instrumentarium daarvoor nodig is. Ook hier is het antwoord 'planning' en wel integrale planning op lange termijn. Deze maatschappijplanning zal zelf een democratisch proces moeten zijn. "In het rapport dat het dagelijks bestuur van de Nationale raad voor het maatschappelijk welzijn U hiermee aanbiedt en dat handelt over de planontwikkeling van het gehele welzijnsbeleid, wordt geprobeerd een bijdrage te geven aan het denken over die democratisering van deze planprocessen. Een technocratie of een bureaucratie – begrippen zo sterk verbonden met het begrip planning en goed voor veel emotionaliteit – welke niet doorzichtig is en controleerbaar o.a. op zijn waarden en vooronderstellingen, leidt gemakkelijk tot een dictaat van die technocratie of bureaucratie en zodoende tot een 'ontmenselijke' samenleving. Gezien de actualiteit van deze onderwerpen is het dagelijks bestuur verheugd dat ook met name dit aspect in dit rapport duidelijke aandacht heeft gekregen."

De commissie, naar haar voorzitter de commissie-Godefroy genaamd, is in november 1968 ingesteld, zes maanden na de commissie-De Wolff. Deze commissie bestond uit wetenschappers uit de universitaire wereld. De commissie-De Wolff was met uitzondering van De Wolff en Hofstee een ambtelijke commissie. Welke gedachtegangen hierachter gelegen hebben, is achteraf moeilijk te achterhalen. Zo had ik me goed kunnen voorstellen dat Van Tienen, het toenmalige hoofd van de stafafdeling Onderzoek en planning van CRM en later de eerste directeur van het SCP, niet alleen in de commissie-De Wolff had gezeten, maar ook in de commissie-Godefroy. Overigens had Thoenes ook niet misstaan in de commissie-De Wolff. Ik vermoed dat de samenstelling van beide commissies in verregaande mate de inhoud van de voorstellen heeft bepaald.

In haar rapport geeft de commissie-Godefroy een antwoord op de volgende vraag. "In hoeverre bestaat er in ons land behoefte aan een orgaan, dat dienstig zou kunnen zijn bij de richtinggeving op lange termijn van de ontwikkeling van de samenleving in haar geheel, en zo een bijdrage zou kunnen leveren aan het ontwerpen van een integraal welzijnsbeleid? Welke specifieke taken zouden door dat orgaan moeten worden vervuld? Welke organisatorische vormgeving zou voor dat orgaan moeten worden gekozen?" (commissie-Godefroy I 1970: 9-10). Aan de commissie was gevraagd bij haar werkzaamheden uit te gaan van een aantal vraagpunten die waren geformuleerd naar aanleiding van het NRM-rapport 'Sociale planning, een instrument van welzijnsbeleid' uit 1967.

Uit het rapport wordt al snel duidelijk dat de commissie-Godefroy een andere aanpak en insteek heeft dan de commissie-De Wolff. Gaat het bij laatstgenoemde om de beïnvloeding van de overheid gericht op lange-termijnbeleid, bij eerstgenoemde gaat het om politiekemeningvorming over de toekomstige samenleving. De bestaande politieke praktijk schiet wat dit betreft tekort en wordt ook onvoldoende gevoed. "Het creëren van een politiek onafhankelijk orgaan dat de opdracht meekrijgt de maatschappij der toekomst binnen het gezichtsveld van de bevolking te brengen, lijkt een onmisbare voorwaarde voor een naar behoren functionerende parlementaire democratie" (commissie-Godefroy I 1970: 18). Zo'n orgaan zal bovenal een politiserende functie moeten vervullen en een brug slaan tussen toekomstwetenschap en politiek. Het orgaan krijgt als naam 'Nationale planontwikkelingsraad' (NPR) en krijgt de volgende taken toegewezen:

- het stimuleren en coördineren van het toekomstdenken en het toekomstonderzoek;
- het verzamelen en evalueren van toekomstvisies die in de onderscheiden sectoren van de samenleving tot ontwikkeling worden gebracht;
- het integreren van sectorvisies;
- het bekendmaken van visies en modellen.

Om te kunnen functioneren moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan.

- De NPR is onafhankelijk van beleidsorganen.
- De continuïteit van het werk is gegarandeerd.
- Overheidsinstellingen en door de overheid gesubsidieerde instellingen zijn wettelijk verplicht de NPR informatie ter beschikking te stellen.

- De NPR heeft sterke externe verbindingen met relevante maatschappelijke instellingen en universiteiten.
- De NPR heeft inspraak in het onderzoeksbeleid van de overheid.
- De NPR beschikt over een multidisciplinair samengestelde wetenschappelijke staf.
- In de organisatorische opzet zijn garanties ingebouwd tegen bureaucrativering.
- De NPR geeft aan zijn werk de grootst mogelijke openbaarheid.

Uit deze opsomming blijkt dat inderdaad langs heel andere lijnen is gedacht dan bij de commissie-De Wolff. Het gaat hier om openheid en netwerken, om maatschappelijke verankering, om activering en politisering, om democratisering. Ik vond het toentertijd een stimulerend rapport waar ik in mijn proefschrift dankbaar gebruik van heb gemaakt. In de pers werd de nodige aandacht aan het rapport besteed en de Staatsuitgeverij verzorgde zelfs een commentareselectie. Het is dan ook des te opmerkelijker dat de commissie-De Wolff geen kans gezien heeft enige aandacht aan de voorgestelde NPR te besteden in haar rapport. Uiteraard, de voorgestelde Raad voor de planning is een andere functie toegedacht dan de NPR. Op de conferentie van de sociologen bevestigt Godefroy dat ook en benadrukt het verschil tussen toekomstdenken en wetenschappelijke beleidsvoorbereiding. Bij deze gelegenheid meldt hij ook dat een orgaan voor wetenschappelijke beleidsvoorbereiding binnen de overheid onontbeerlijk is. Maar het blijven twee gescheiden sporen, waarbij er één doodloopt en wel dat van de Nationale planontwikkelingsraad.

Wel verschijnt in december 1972 een tweede rapport van de NRM-commissie: Welzijnszorg, planning en beleidsvoering. Pleidooi voor een georganiseerd toekomstdenken op het gebied van de welzijnszorg (commissie-Godefroy II 1972). Hierin wordt voortgebouwd op het eerste rapport waarbij de vraagstelling is: "In hoeverre bestaat er op het terrein dat aangeduid kan worden met de term welzijnszorg behoefte aan een betere planning? Welke organisatorische structuur is er gewenst opdat de beleidsdoel-einden op dit terrein op een meer geïntegreerde wijze geformuleerd en vastgesteld worden?" (commissie-Godefroy II 1972: 7). Het verschijnen van het rapport van de commissie-De Wolff heeft de commissie-Godefroy niet op andere gedachten gebracht. In het tweede rapport wordt kort ingegaan op het rapport van de commissie-De Wolff. Daarbij wordt geconstateerd dat in dat rapport te weinig aandacht wordt besteed aan de noodzaak van het buiten de overheid te lokaliseren toekomstdenken. Ook wordt

erop gewezen dat het domein van het voorgestelde Sociaal Planbureau wel erg breed is. Dit is aan-geduid met 'maatschappelijk en cultureel welzijn'. Godefroy spreekt over 'welzijns-zorg'. Ik vermag niet onmiddellijk in te zien dat dat smaller is. Zeker niet als één pagina verder blijkt dat binnen welzijnszorg de algemene en geestelijke gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening worden samengevoegd. Dit wordt beargumenteerd door te wijzen op de hechte interne samenhang, de gelijke oriëntering en de onderlinge afhankelijkheid van de drie genoemde subsectoren. Het opbouwwerk wordt wel buitengesloten. De commissie gaat hier uit-gebred op in en het is informatief dat nog eens terug te lezen, maar ik laat dat hier onbesproken.

In lijn met het eerste rapport beveelt de commissie een planontwikkelingsraad voor de sector Welzijnszorg aan met de volgende taken:

- het stimuleren en coördineren van het toekomstdenken en het toekomstonderzoek binnen de sector;
- het signaleren en bewustmaken van maatschappelijke behoeften;
- het coördineren van de sectorinspraak in de Nationale planontwikkelingsraad;
- het stimuleren en het volgen van de politieke discussies en het vaststellen van de consequenties hiervan voor de sectorvisies.

Wederom wordt het belang van de onafhankelijkheid van het orgaan benadrukt. Een onderzoeksbureau binnen de overheid vertoont de neiging zijn creativiteit te verliezen, waardoor de beleidsbepalende organen weinig alternatieven aangeboden krijgen en de studies een technocratisch karakter hebben. Het is in dit verband interessant de vraag te stellen of dat voor het SCP ook geldt. Ik kom daar op terug. De commissie sluit af met: "De democratisering van het toekomstdenken (...) vraagt om een buiten het overheidsapparaat geplaatst orgaan" (commissie-Godefroy II, 1972: 32). Uit de Regeringsverklaring van premier Biesheuvel van augustus 1971 had de commissie kunnen lezen dat de voorgestelde Raad voor de planning ondertussen was omgedoopt tot Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. "Daaruit blijkt onder meer dat besloten is tot oprichting van een Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, die direct onder de Minister-President komt en tot taak krijgt de gegevens te leveren aan de hand waarvan voor de toekomst met grotere trefzekerheid de hoofdlijnen van het regeringsbeleid kunnen worden bepaald." In 1972 is de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (VWRR) ingesteld.

6 De WRR en het SCP

Uit dit laatste blijkt al dat de ontwikkelingen binnen de overheid begin jaren zeventig snel gaan. Zoals gezegd, in 1972, bij Koninklijk Besluit van 6 november, is de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ingesteld en bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973 het SCP. Dit laatste vlak voor het aantreden van het kabinet Den Uyl (11 mei 1973). In januari 1974 is het Bureau gestart met een staf van 15 man. In september 1974 verschijnt het eerste Sociaal en Cultureel Rapport; een prestatie. In de Volkskrant van 18 september 1973 stond een interview met Van Tienen, de eerste directeur. "We gaan eerst inventariseren wat de vragen zijn. Alle mogelijke vragen leven er, niet alleen op officieel niveau. (...) Het is oorverdovend wat er op je afkomt. Het sociaal-culturele gebied zit vol problemen. En mijn probleem is nu die enorme verwachtingen van het bureau in te dammen. We moeten stap voor stap beginnen." Het interview gaat verder met name over kunstbeleid, maar het slot is weer algemeen. "Inderdaad kun je de sociaal-culturele problemen niet met eenvoudige trucjes oplossen, maar daarom komt er juist een Planbureau. Wij maken een röntgen-foto van de situatie, waarop de leemten te zien zijn. We geven de prioriteit van bepaalde problemen aan zodat de regering en het parlement beter kunnen oordelen voor ze beslissen". Op 14 maart 1973 had in het Algemeen Handelsblad al een interview gestaan met Hendriks, de toenmalige directeur-generaal voor maatschappelijke ontwikkeling bij CRM en voorzitter van de ambtelijke commissie die het SCP voor-bereidde. Op de vraag of het Planbureau ook bindende adviezen kan geven antwoordde hij stellig: "Dat is de bedoeling niet. Nogmaals, het wordt primair een bureau ter ondersteuning van het regeringsbeleid, een advies- en service-instantie. Het bureau is er niet om een bepaalde maatschappijvisie te ontwikkelen of te propageren." Hij benadrukte daarbij wel dat het Planbureau zich open naar de samenleving zal opstellen. "Veel meer nog dan de Rijksplanologische dienst of het Centraal Planbureau zal het SCP in de maalstroom van de samenleving staan. Men zal niet schromen om hearings te houden, om intensief met de verschillende belangengroepen te communiceren. Wat dat betreft hebben we bij CRM de nodige ervaring. (...) Welzijnszorg betekent ook ontzettend veel besprekingen, ontzettend veel luisteren. Dat is het boeiende en het vermoeiende van ons werk."

Het gaat dus om registreren, signaleren, communiceren en adviseren en daar is ook niets op tegen, maar is dat planning? Aan de instelling van

het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt de nodige aandacht besteed, evenals aan het eerste Sociaal en Cultureel Rapport uit 1974. Van een publiek debat is echter geen sprake. Wellicht werd het Planbureau als het zo veelste overheidsorgaan gezien en in mijn waarneming trad het Bureau ook niet erg naar buiten. Het keek wel naar buiten en het is dan ook tekenend dat Van Tienen het eerste Sociaal en Cultureel Rapport presenteerde als een groepsfoto van Nederland. Overigens kan ik me herinneren dat hij weinig gelukkig was met kritiek op 'zijn' planbureau, zoals bijvoorbeeld verwoord in het themanummer van het tijdschrift Maatschappelijk welzijn over het SCP: "We hadden het niet goed begrepen". Mijn bedenkingen betroffen met name de onduidelijkheid over wat nu eigenlijk onder planning werd verstaan, de onduidelijkheden wat betreft de verhoudingen tussen planning en politiek, de impliciet gehanteerde positivistische wetenschapsopvatting en het ontbreken van een maatschappelijke verankering en een gerichtheid op maatschappelijke activering. Een en ander hield overigens niet in dat de relaties werden doorbroken en wat dat betreft was er wel degelijk ruimte voor dialoog tussen het Planbureau en universitaire medewerkers.

De publieke aandacht richt zich echter meer op de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deze had immers een voorlopige status en de instelling moest nog bij wet geregeld worden. De vraag of dat uiteindelijk ook niet voor het SCP gold, houdt me al geruime tijd bezig. Zowel het Centraal Planbureau en de Rijksplanologische dienst zijn bij wet geregeld. Het gaat immers om vaste commissies van advies en bijstand aan de regering en volgens de Grondwet moeten deze krachtens de wet worden ingesteld. De vraag is dan of het SCP een derge-lijke vaste commissie is. Maar als dit voor de RPD en het CPB wel zo geregeld is, waarom zou dat voor het SCP dan niet gelden? Ik heb Van Tienen daar meerdere malen op aangesproken, maar geen helder antwoord gekregen. Hij had het daar ook liever niet over. Roes, vanaf het begin verbonden aan het Planbureau en thans adjunct-directeur, benadrukt dat het SCP een rijksdienst is en dus geen adviesorgaan. Een wettelijke regeling is dan niet nodig, maar dat lijkt me toch een gelegenheidsconstructie. In het memorandum van 1970 was wel degelijk aangedrongen op een wettelijke regeling waarin ook de verhouding tussen particulier initiatief en overheid zou worden geregeld. Kennelijk lag dat te gevoelig en is afgezien van een wet. Bij de WRR was het wel duidelijk: daar moest een instellingswet voor komen en die is uiteindelijk ook op 30 juni 1976 vastgesteld. Daaraan

voorafgaand zijn er nogal wat debatten gevoerd over de status van de raad, de wetenschappelijkheid van toekomstverkenningen, de relatie met de politiek, het ontbreken van voorstellen wat betreft de beïnvloeding van de politieke partijen, de spanningen tussen planning en democratie en dergelijke. Daarbij duiken ook voortdurend de termen 'technocratie' en 'bureaucratie' op, zonder dat deze overigens nader worden omschreven. Mijn commentaar kwam er vooral op neer dat het politieke karakter van planning werd ontkend door planning te presenteren als een technisch-wetenschappelijke aangelegenheid. De aanduiding 'Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid' suggereert een wetenschappelijke legitimatie van uitgebrachte adviezen. Ik had daar toen grote bedenkingen bij en heb die nog steeds.

Nu is het niet zo dat tussen 1972 en 1976 er kan worden gesproken van een intensief debat. De toenmalige Werkgroep 2000 constateert zelfs dat er nauwelijks sprake is van discussie over het wetsontwerp. Dat lijkt me wat sterk uitgedrukt en ik kan me menige felle discussie herinneren. Nadat mijn boek Toekomstplanning was verschenen werd ik nogal eens uitgenodigd om aan een discussie deel te nemen (Van Houten 1974). Wel moet worden gezegd dat de parlementaire behandeling niet erg spectaculair was (Van Houten 1974). Niettemin kan worden vermoed dat de aandacht meer uitging naar de WRR dan naar het SCP, dat zich daardoor in relatieve rust kon ontwikkelen in zijn burelen in Rijswijk. Detail hierbij is dat het Planbureau niet werd gevestigd in het gebouw van CRM, maar direct op zichzelf ging wonen. Overigens is duidelijk dat het voorstel van de commissie-De Wolff om het Plan-bureau onder te brengen binnen het ministerie van Algemene Zaken al snel een stille dood was gestorven. Wat dat betreft was het idee van sociale planning te zeer verbonden met CRM om het planbureau elders onder te brengen. Daar komt bij dat het ministerie van Algemene Zaken toentertijd primair het kabinet van de minister-president was en te ver afstond van de beleidswerkelijkheid.

De rapporten van de commissie-Godefroy hadden kennelijk ondertussen hun weg naar archiefruimten gevonden en hebben verder geen rol meer gespeeld. Ook de Nationale raad voor het maatschappelijk welzijn, die toch in hoge mate was gebouwd op verzuilde instellingen en koepels, heeft het veld moeten ruimen. Dit gebeurde in het verlengde van de werkzaamheden van de Commissie hoofdstructuur Rijksdienst, die eind mei 1981 haar eindadvies uitbracht. Een en ander wordt bevestigd in het eindrapport van de Adviescommissie sanering planprocedures, dat

primair gericht was op de beheersing van overheidsplanning. Een punt van verwarring hierbij is dat beide commissies vernoemd zijn naar hun voorzitter en dat was in beide gevallen Vonhoff.

De WRR en het SCP bestaan beide ondertussen al meer dan 25 jaar en ook mijn Toekomstplanning heeft die respectabele leeftijd. Na jaren heb ik dat boek weer eens uit de kast gehaald, niet in de laatste plaats om eens na te gaan of het inderdaad verouderd is. Op een aantal punten is dat uiteraard het geval. Over planning wordt niet meer zo veel gesproken, maakbaarheid is uit, welzijn is uit; marktwerking is in, privatisering ook en we hebben een ideologie van de terugtrekkende overheid. Of dat retoriek is of werkelijkheid valt nog te bezien. Waar echter niet aan kan worden getwijfeld is dat ook de huidige maatschappij nog steeds geconfronteerd is met een aantal lange-termijnvraagstukken, die in toenemende mate een internationale dimensie hebben. Die vraagstukken blijken nog steeds op een irritante wijze met elkaar verbonden te zijn. De politiek is nog steeds niet erg toekomst-gericht en ook weinig activerend. Over democratisering valt weinig meer te melden en de politiek is diffuus geworden en vindt allang niet meer bij uitstek plaats binnen de politieke instituties. Ulrich Beck spreekt over subpolitics; overal in de maatschappij worden politieke beslissingen genomen waarbij een scherp onderscheid tussen een publieke en een private sfeer niet kan worden volgehouden. Waar ik in 1974 de verhouding tussen politiek, beleid en planning aan de orde stelde, is dat nu nog ingewikkelder geworden, doordat niet alleen de Europese Unie steeds prominenter aanwezig is, maar ook diverse sociale bewegingen, om maar te zwijgen over de globalisering en mondialisering.

7 Politiek, beleid en planning

Als ik nu teruglees wat ik 25 jaar geleden schreef over politiek, beleid en planning, dan moet ik erkennen dat dat ondertussen nogal gedateerd is. Ik stelde "de volgende taakverdeling voor.

- Politiek houdt zich bezig met waarderende waarneming, het formuleren en kiezen van doelstellingen en de evaluatie van de bereikte resultaten; dit in voortdurende dialoog met zowel beleid als met planning; waarbij gestreefd wordt naar een optimale participatiemogelijkheid door de gehele bevolking.
- Beleid houdt zich bezig met het daadwerkelijk realiseren van doeleinden volgens globaal aangegeven middelen en met de operationalisatie van deze middelen; hierbij voortdurend gevoed door de planning en gestuurd door de politiek.
- Planning houdt zich bezig met het voorbereiden en uitwerken van realisatiestrategieën, het confronteren en zo mogelijk integreren van de diverse doeleinden en middelen, met het voorbereiden van politieke beslissingen door in voortdurende samenspraak met de politiek mogelijkheden en wenselijkheden te formuleren en te evalueren" (Van Houten 1974: 30).

Na dit gelezen te hebben vroeg ik me af wat ik hier nu precies mee bedoeld heb. Het is duidelijk dat ik het primaat bij de politiek heb gelegd en dit heb verbonden met een bredere openbare meningsvorming volgens de receptuur van Habermas. Tegenwoordig zouden we spreken over een dialogische aanpak binnen argumentatieve praktijken. Beleid was terugverwezen naar de uitvoering van genomen besluiten met de nodige terugkoppelingsmechanismen. Planning betrof vooral de voorbereiding en activering van politieke meningsvorming. Daaruit blijkt ook mijn instemming met de voorstellen van de commissie-Godefroy, wat ook niet zo verwonderlijk is, want Piet Thoenes maakte deel uit van die commissie en was ook mijn promotor. De bestuursinterne aanpak van de commissie-De Wolff sprak me minder aan; ik zag planning vooral als een maatschappelijke aangelegenheid en dacht in mijn onschuld dat die maatschappij daar ook belangstelling voor zou hebben. In feite bepleitte ik een activerend burgerschap lang voordat dat op de agenda verscheen.

Dat roept de vraag op hoe een meer geactualiseerde standpuntbepaling eruit zou zien. Hoe kan nu worden gedacht over politiek, beleid en planning? Ik moet bekennen dat wat mij betreft de situatie er niet veel

duidelijker op is geworden. Eigenlijk moet ik zelfs toegeven dat mijn beeld nu minder duidelijk is dan 25 jaar geleden. De kritiek die de commissie-Godefroy I toentertijd had op de politiek heeft weinig van haar zeggenschap verloren. In het rapport lees ik: "Van politieke meningsvorming met betrekking tot de praktische vormgeving van de toekomstige samenleving is nog nauwelijks sprake" (commissie-Godefroy I, 1970: 16-17). Daar is tot nu toe weinig aan veranderd. De politiek richt zich nog steeds bovenal op het heden en is nog steeds in verregaande mate gefragmenteerd en reagerend. Daarbij is het politieke bedrijf in hoge mate gespecialiseerd en in zekere zin gebureaucratiseerd. De vraag hoe het zit met de politieke participatie in Nederland kan niet eenduidig worden beantwoord. Het lidmaatschap van politieke partijen is afgenomen, maar dat wil niet zeggen dat de politieke interesse ook is afgenomen. Het is ook niet meer zo duidelijk waar de politiek zich precies bevindt. Er kan worden gesproken van een diffusie-beweging, waarbij politieke besluiten op allerlei plaatsen in de maatschappij worden genomen, voor een niet onaanzienlijk deel buiten de formele politieke instituties. Ulrich Beck heeft het over subpolitics, waarbij hij wijst op zowel de opkomst van activerend burgerschap en van nieuwe sociale bewegingen als op disempowerment van de politiek en politise ring van de maatschappij (Beck 1986: 191-199). Het onderscheid tussen de publieke en de private sfeer is dan niet meer zo helder. We hebben te maken met allerhande sociale bewegingen en eenmalige acties. Beck spreekt over het 'vloeibaar' worden van de politiek. Dit houdt in dat er niet één politiek centrum is. In de voorstellen van de commissie-Godefroy werd daar in zekere zin al van uitgegaan door de Planontwikkelingsraad te voorzien van een hechte maatschappelijke verankering. Binnen het politieke bedrijf is men daar niet zo enthousiast over en als wordt gesproken over het primaat van de politiek, dan gaat het om de gekozen vertegenwoordigers en niet om burgers of sociale bewegingen.

Daar komt bij dat het toekomstdenken niet echt tot ontwikkeling is gekomen. Naarmate het jaar 2000 dichterbij kwam is daar minder over gesproken. Er zijn nog wel toekomstverkenningen, maar van wat daar 25 jaar geleden van verwacht werd is weinig meer over. De nieuwe zakelijkheid laat weinig ruimte voor enig elan; van een ontwerpdenken, waar bijvoorbeeld Thoenes zich zo voor inzette, kan niet meer worden gesproken. Als het over de toekomst gaat, betreft dit vooral een waarnemersperspectief en niet een deelnemersperspectief. Dat heeft ook te maken met een afbrokkelend maakbaarheidsdenken. Als steeds meer

een beroep wordt gedaan op marktwerking blijft ook weinig ruimte over voor ontwerp denken. Wat dat betreft zijn plan en markt elkaar uitsluitende beginselen, zoals dat al eeuwen geleden door De Mandeville is betoogd en minder lang geleden door Dahrendorf. Bij markten gaat het om transacties tussen individuen waarbij de uitkomst min of meer een onbedoeld bijeffect is, waarover vooraf ook weinig over te zeggen is. Bij plannen gaat het om ontwerprealisatie; je weet van tevoren wat je wilt realiseren en handelt dienovereenkomstig. Dat veronderstelt een actieve omgang met de toekomst, uiteindelijk toch met de intentie de toekomst naar je hand te zetten. Van een dergelijke intentie is niet zo veel overgebleven en wat dat betreft zijn de denkbeelden van de commissie-Godefroy achterhaald.

Hoe dat moet worden beoordeeld, is een ander verhaal. Houdt dit nu in dat we toekomstige ontwikkelingen nu maar gewoon over ons heen laten gaan, vanuit het inzicht dat we daar toch geen greep op hebben? Meermalen lijkt het daar inderdaad op, maar in andere gevallen worden toekomstverkenningen gepresenteerd als handelingsprogramma's die het mogelijk moeten maken dat zo'n toekomstbeeld ook werkelijkheid kan worden, zoals bijvoorbeeld rondom de ontwikkeling van Schiphol. Over wenselijke toekomstbeelden wordt aanzienlijk minder geschreven. Utopisch denken is hoe dan ook verdacht. We zijn hedentendage nogal aan het ondermaanse heden vastgeplakt, zonder visionaire vergezichten. Ik weet eigenlijk ook niet hoe de politiek daar nu over denkt. Ik kan politieke partijen er niet vaak op betrappen toekomstvisies te hebben; ze laten zich daar niet zo erg over uit. Wellicht bevinden we ons in een fase van Realpolitik, gevangen in de waan van de dag. Uiteraard, bij beleidsvormingsprocessen wordt wel aandacht besteed aan lange-termijnontwikkelingen, maar dit als regel per deelterrein en met weinig visieontwikkeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor de scenarioprojecten van de Stichting Toekomstonderzoek Gezondheids-zorg, die een hoog extrapolatiegehalte hebben, maar ook voor het rapport Tweedeling in perspectief van de WRR over verdelingsvraagstukken in 2015. Je zou verwachten dat in zo'n rapport waarin gesproken wordt over de emancipatie van arbeid en van talent, er toch iets gezegd zou worden over emancipatie van zorg en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt. Maar niets daarover, en voor het overige worden bestaande trends doorgetrokken. Misschien is het wel zo dat huidige toekomstverkenningen meer over het heden zeggen dan over de toekomst. Overigens houdt ook de wetenschap zich niet meer zo met

toekomstvisies bezig. Waar ik in 1974 pleitte voor toekomstplanning, waarbij wetenschappers in samenspraak met de politiek en het publiek veranderingsstrategieën ontwikkelen, moet ik nu bekennen dat daar weinig van terechtgekomen is. Daar was ik toentertijd, bijvoorbeeld door recensenten, ook wel voor gewaarschuwd; wat ik bepleitte was te weinig empirisch onderbouwd en te visionair.

Wat beleid betreft is de situatie nogal onhelder. In de praktijk wordt hoog opgegeven over no-nonsensebeleid, resultaatgericht werken en dergelijke en in de beleidswetenschap is de argumentatieve wending bedacht: beleid als retorisch gebeuren met performatieve mechanismen waardoor beleidsrelevante werkelijkheden worden geconstrueerd. Een variant hiervan vinden we binnen de narratieve bestuurskunde – besturen als verhaal en bestuurskunde als een verhaal over dat verhaal. Wat de beleidswetenschap betreft zijn we in zekere zin na de argumentatieve wending weer terug bij het begin van de beleidswetenschappen aan het begin van de jaren vijftig, bij Laswell c.s. In de jaren zestig had zich een positivistische wending voorgedaan binnen het beleidsdenken, met een zwaar accent op analytisch-rationele technieken en projectieve toekomstverkenningen. Het denken van de commissie-De Wolff kan voor een deel in deze traditie worden geplaatst, waarbij gerefereerd wordt aan een positivistische wetenschapsopvatting. Het rationaliseren van beleid komt dan neer op het aanleveren van stellige wetenschappelijke kennis, ook over de toekomst. Hoe daar nu over gedacht wordt, is niet zo eenvoudig aan te geven. Van de hooggespannen verwachtingen dat allerlei beleidsproblemen met behulp van het toepassen van rationele technieken kunnen worden opgelost, is weinig uitgekomen. Beleidsproblemen zijn meerduidig en dan is het niet mogelijk één optimale oplossing aan te wijzen. Als beleid kennelijk niet zozeer een wetenschappelijke sturing heeft, is er dan sprake van een politieke sturing? Uiteraard, in formele zin wel, maar hoe dat in de werkelijkheid dan precies vorm krijgt, onttrekt zich grotendeels aan het zicht. Daar komt bij dat het spreken over een terugtrekkende overheid zeker niet inhoudt dat minder vaak wordt gesproken over beleid. Het tegendeel is het geval. In een artikel ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het tijdschrift *Beleid en maatschappij* van J.A.A. van Doorn, één van de oprichters van dit tijdschrift lees ik: "De politiek mag aan status hebben ingeboet, het beleid heeft er niet onder geleden. De staat treedt terug maar allerlei beleid expandeert. (...) Blijft de vraag of dit vaak uiterst beperkte

middelen denken niet meer dan ooit geproblematiseerd dient te worden: geplaatst in de politieke en culturele context, ondervraagd door de beoefenaars van de maatschappijwetenschappen, wat minder op nut bedacht en wat meer op zin gericht" (Van Doorn 1988: p. 177).

Ik deel zijn analyse. Aan de ene kant is er sprake van depolitisering van beleid, terwijl aan de andere kant steeds meer zaken beleidsmatig worden aangepakt. Het aansturen gebeurt bovenal langs de lijnen van doelmatigheid en doeltreffendheid, zonder veel nadere toelichting. Het komt erop neer dat veel beleid is gebouwd op een eigen beleidslogica met een Tayloristische signatuur. De onderbouwing van deze beleidslogica is door het beleid zelf gegeneerd en heeft als zodanig weinig met wetenschap te maken, ofschoon dat zo nu en dan wel wordt gesuggereerd. Deze logica is in verregaande mate instrumenteel en procedureel en nauwelijks inhoudelijk gericht. Hierdoor is het beleid in zekere zin in een vacuüm terechtgekomen, min of meer losstaand van politiek en maatschappij. Moet nu dan toch gesproken worden van een technocratie in handen van een functionarissenelite, waarvoor Thoenes ons begin jaren zestig waarschuwde? De uitdrukking 'beleidsbureaucratie' geeft wellicht adequater aan wat zich voltrokken heeft: een voortdurende bureaucrativering van beleid.

Met planning is het eenvoudiger gesteld: planning is uit. Planning wordt geassocieerd met maakbaarheid en daar hebben we geen vertrouwen meer in. De term 'planning' is te pretentief voor deze tijd. Waar zo'n 25 jaar geleden met groot enthousiasme over planning werd gesproken, wordt het gebruik ervan nu zo veel mogelijk vermeden. Dat hoeft niet in te houden dat er geen sprake meer is van planning, maar wel dat er niet meer over wordt gesproken, een aantal technische projecten daargelaten. Ook over een planmatige aanpak hoor je niet meer zo veel. Het door de commissie-De Wolff voorgestane planningsstelsel is na de publicatie ervan van alle kanten aangevallen, met name vanuit de kring van de ruimtelijke ordening. Daar komt bij dat uit de instellingswet van 30 juni 1976 aan de WRR een andere taak is toegeschreven dan wat de commissie-De Wolff met de Raad voor de planning beoogde. In de wet wordt niet meer gesproken over integrale planning, maar over een samenhangend beleid. Met uitzondering van begin jaren zeventig is in Nederland ook geen planningsdebat gevoerd en er is voor planning ook geen maatschappelijk draagvlak ontstaan. Voor een land dat voor zijn fysieke overleven zozeer is aangewezen op een ingrijpende planning van zijn waterhuishouding toch een curieus gegeven.

Waar in het verleden over planning werd gesproken, ging het veelal inderdaad om wetenschappelijke beleidsvoorbereiding. De door de commissie-Godefroy en mij bepleite meer activerende, politieke planning heeft geen vervolg gekregen. Binnen het huidige 'technocratische en pragmatische klimaat' (Van Doorn) is kennelijk geen behoefte aan planning. Vanzelfsprekend is dat niet; planning zou goed kunnen passen binnen een technocratische aanpak. Wellicht is men de mening toegedaan dat het gebruik van de term 'planning' te zeer de aandacht kan vestigen op wat men nu juist binnen de beslotenheid van de eigen beleidswereld van plan is te doen. Dit is niet meer dan een hypothese, maar het lijkt me aannemelijk dat de term 'beleid' minder opvalt dan 'planning'. Men kijkt niet vreemd op als een terugtrekkende overheid steeds meer beleid ontwikkelt, maar als deze openlijk toegeeft aan planning te doen nodigt dat uit tot het stellen van vragen.

Overigens is de uitdrukking 'terugtrekkende overheid' verwarrend. Dat terugtrekken betreft met name de uitvoering van beleid, wat erop neerkomt dat binnen de departementen juist een zwaarder accent is komen te liggen op strategische beleidsvorming, en hoewel dat niet als zodanig benoemd wordt, lijkt dat toch verdacht veel op planning. Ik denk dan ook dat inderdaad sprake is van retoriek en dat er feitelijk meer gedaan wordt aan lange-termijnverkenningen en monitoring dan in het verleden. Dat kan ook toekomstonderzoek genoemd worden, maar ook die term wordt vermeden. Al met al een wat verwarrende situatie; naar Nijhoff: "Lees maar, er staat niet wat er staat".

Informatief in dit verband is het memorandum 'Planning in overleg' uit 1995. Zoals de titel aangeeft is dit memorandum opgesteld vanuit een overleg tussen de directeuren van de facetplanbureaus. Het gaat om de Rijksplanologische dienst, het Centraal Planbureau, het SCP en voor het eerst als zodanig aangemerkt het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Aanleiding was het rapport van de (vierde) externe Commissie organisatie en functioneren van de Rijksdienst (commissie-Wiegel) uit 1993. Hierin was voorgesteld deze planbureaus allemaal onder te brengen bij het ministerie van Algemene Zaken. "De eenheid van regeringsbeleid zou gediend zijn met dienstbaarheid van het werk van de planbureaus aan het kabinet als geheel, alsmede met een goede onderlinge afstemming. De commissie stelt daarom voor de planbureaus los te maken uit de context van een specifiek departement en ze voortaan te laten ressorteren onder de minister-president." Een soort herontdekking van wat de commissie-De Wolff voorstelde, zij het met een

minder geprofileerde positie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De WRR is dan ook niet uitgenodigd bij het overleg. In het memorandum wordt expliciet ingegaan op het planningsconcept. Daarbij wordt aangesloten bij het gedachtegoed van de commissie-De Wolff. Echter, de rationele aanpak wordt gerelativeerd. "De wetenschappelijke kennis blijkt voor de handelingspraktijk aan beperkingen onderhevig" (commissie De Wolff 1970: 13). Beleid krijgt mede vorm door onderhandelings- en marktprocessen en de reikwijdte van planning is beperkt. "Planning wordt technischer, krijgt een instrumentele betekenis en is minder een autonome factor in het beleidsproces" (idem). Hierdoor vervaagt het onderscheid tussen planning en beleid; strategische planning heeft dezelfde betekenis gekregen als strategische beleidsvoering. Het memorandum is dan ook tegen de verzelfstandiging van de planbureaus; deze moeten in direct contact blijven met de strategische beleidsvoering. De planbureaufunctie blijft gericht op het verschaffen van objectieve wetenschappelijke informatie en wat dat betreft blijft de positivistische oriëntatie gehandhaafd. In dat opzicht is er de afgelopen 25 jaar weinig veranderd. Kennelijk is de argumentatieve wending, waar in de hedendaagse beleidswetenschap veel aandacht aan wordt besteed, aan de planbureaus voorbijgegaan (Goodin 1988; Majone 1989; Fischer en Forrester 1992; Schön en Rein 1994). Het blijft *speaking truth to power*, zoals ooit verwoord door Wildavsky (Wildavsky 1979). In het protocol voor de planbureaufunctie van 1996 wordt gesproken van 'onpartijdige en objectieve instituten'. Dat die kennis zelf een performatieve werking kan hebben en daarmee zelf beleidsvraagstukken genereert, wordt niet ingezien. Er wordt gesproken over 'informatieve planning', refererend aan het eerdergenoemde waarnemersperspectief. Niettemin kan ik me niet aan de indruk onttrekken dat wanneer het SCP in zijn Werkprogramma 1998-1999 spreekt over sociale cohesie als politiek probleem, daarmee een bepaalde toon wordt gezet die anders is dan indien, aansluitend bij Beck, over diffusie was gesproken. Door aan te sluiten bij het politieke taalgebruik is men minder onbevagen dan wordt gesuggereerd. Overigens ben ik van mening dat vol-strekte onbevagenheid onmogelijk is; kennis over de sociale en culturele werkelijkheid is per definitie perspectivistisch. Aan dit kennis-sociologische postulaat wordt naar mijn smaak te gemakkelijk voorbijgegaan.

8 De koers van het SCP

Zoals gezegd kan overheidsplanning in Nederland worden gesitueerd op het snijvlak van beleidsonderzoek en wetenschapsbeleid. Dat is een ingewikkelde constructie, waarbij werd geprobeerd meer beleidsgericht onderzoek te stimuleren en tegelijkertijd meer lijn te brengen in de onderzoeksprogrammering. Beide lijnen kwamen samen binnen de contactcommissie van de Sociaal-wetenschappelijke raad van de KNAW en de overheid. In hoeverre is daarvan iets terug te vinden in het werk van het SCP? Het eerste wat opvalt is dat het SCP zich niet zo veel gemengd heeft in het wetenschapsbeleid en ook niet intensief in gesprek is gegaan met bedoelde Sociaal-wetenschappelijke raad. Hier-uit kan worden afgeleid dat het Planbureau zijn werkzaamheden voor een groot deel zelfstandig vorm heeft gegeven.

Dat geldt met name voor het Sociaal en Cultureel Rapport en de onderwerpen die daarin behandeld worden. In de loop der jaren zijn daar ook weinig veranderingen in aangebracht. Monitoring van sociale en culturele ontwikkelingen is aangewezen op continuïteit. Hierbij moet worden bedacht dat toen in 1974 met dit werk werd begonnen, de sociaal-wetenschappelijke informatievoorziening nog zeer bescheiden was. Wat dit betreft heeft het Planbureau een voorhoedepositie ingenomen. De databestanden moesten grotendeels van de grond af worden opgebouwd, waarbij het SCP zich nadrukkelijk spiegelde aan het Centraal Planbureau, dat over de economie wel veel kwantitatieve informatie had. Het SCP wilde daar niet voor onder doen en begon driftig te registreren, voor een deel in het verlengde van de 'sociale-indicatorenbeweging'. In Nederland was deze met name gedragen door de aan het SCP voorafgaande Werkgroep systematische maatschappij informatie (SMI). Dergelijke initiatieven werden met name gestimuleerd door de OESO, die streefde naar registratiesystemen die internationale vergelijkingen mogelijk maakten. Dat laatste is trouwens maar gedeeltelijk gelukt; ieder land legde toch eigen accenten. Waar sommige landen zich beperkten tot louter statistisch materiaal, heeft het SCP er vanaf het begin voor gekozen uitgebreide teksten te presenteren waarin tabellen worden toegelicht. Niettemin zijn de rapporten tamelijk technisch en op verzoek van het parlement worden de meer toegankelijke, jaarlijkse Sociale en Culturele Verkenningen uitgebracht. Hedentendage zijn veel meer databestanden beschikbaar, bijvoorbeeld in het Steinmetz-archief en bij het SISWO, maar in het begin heeft het SCP zonder twijfel een voortrekkersrol gespeeld in directe

samenwerking met het CBS. Het gaat hierbij met name om het ontwikkelen van een sociale diagnostiek. Er kan ook worden gesproken van het opbouwen van gegevensbestanden over de 'staat van Neder-land' (Metze 1996). De aanpak is in hoge mate ambachtelijk: het gaat om 'sociologiebeoefening in Den Haag' (Nauta 1993).

Naast de Sociaal en Culturele Rapporten brengt het SCP Cahiers uit en Sociale en Culturele Studies. De onderwerpen die hierin behandeld worden zijn vastgelegd in tweejaarlijkse werkprogramma's. Deze worden opgesteld in overleg met de afnemers van de informatie van het SCP, zoals departementen, adviesorganen, lagere overheden en andere instellingen. Na een gespreksronde wordt een voorstel voor een werkprogramma geformuleerd, dat wordt voorgelegd aan het begeleidingscollege van het SCP. In dit college zijn vertegenwoordigd: departementen, het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen. Hieruit blijkt nadrukkelijk dat gewerkt wordt met een netwerkbenadering. Na bespreking binnen het departement en de Interdepartementale commissie sociaal en cultureel beleid, wordt het concept voorgelegd aan de Onderraad sociaal en cultureel beleid van de Ministerraad. Uiteindelijk stelt de minister het werkprogramma vast. Lopende het werkprogramma worden er geen veranderingen aangebracht. Hieruit blijkt dat werkprogramma's in directe samenspraak met directbetrokkenen worden opgesteld, waarbij het SCP tot op zekere hoogte een zelfstandige positie inneemt.

De laatste jaren is wel sprake van een soort contractonderzoek voor departementen, maar wat de uitvoering daarvan betreft ligt de verantwoordelijkheid bij het SCP. De uitkomsten van dergelijk onderzoek zijn openbaar. Het SCP fungeert ook als service-instituut voor parlementsleden als het gaat om het verschaffen van gegevens uit de databestanden van het Bureau. Uitgebreidere verzoeken vanuit het parlement lopen via de verantwoordelijke minister en kunnen worden opgenomen in een werkprogramma. Van belang hierbij is dat het budget van het Planbureau door de Kamer wordt vastgesteld. Wat dat betreft is er een directe verbinding met de volksvertegenwoordiging. Dit, gevoegd bij het intensieve overleg met de departementen, maakt dat de positie van het Planbureau min of meer onomstreden is en in die zin is er de afgelopen 25 jaar sprake geweest van continuïteit.

Daarbij gaat het niet om visionaire vergezichten. Het SCP is gespecialiseerd in informatievoorziening en dienstverlening, voor een deel in het verlengde van het Centraal Bureau van de Statistiek. Ik moet bekennen dat de taakverdeling tussen beide me niet geheel duidelijk is. Voor een deel komt het erop neer dat de cijfers wat meer van het CBS zijn en de tekst van het SCP, maar echt interessant vind ik dat niet. Wat van belang is, is dat we in Nederland in ruime mate over informatie beschikken over de sociale en culturele omstandigheden van de bevolking en daarmee over de leefsituatie van de burgers. Dat was oorspronkelijk ook de bedoeling en in dat opzicht is het SCP een geslaagd project. Dat wil niet zeggen dat er geen kanttekeningen kunnen worden gezet, bijvoorbeeld aangaande de geclaimde objectiviteit, de positivistische insteek, de generaliseerbaarheid van surveygegevens, en dergelijke.

De vraag speelt ook wat één en ander met planning te maken heeft; zou het Centraal Bureau voor de Statistiek of het SISWO ook niet kunnen voorzien in dergelijke informatie? Zonder twijfel, voor een deel wel, maar er is een belangrijk verschil. Zoals hiervoor aangegeven ontwikkelt het SCP zijn werkprogramma in samenspraak met beleidspraktijken. Dit houdt in dat er sprake is van een directe voeling met de vragen waar beleidmakers mee geconfronteerd zijn. In die zin kan gesproken worden van wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, en daarmee van planning, in de betekenis die daar door de commissie-De Wolff aan was gegeven. Voor de Sociaal en Culturele Rapporten geldt dat minder, omdat deze volgens een vast stramien zijn opgezet, maar ik kan me voorstellen dat bij de invulling daarvan voor een deel ook wordt aan-gesloten bij actuele beleidsvragen. Bij het CBS en het SISWO ligt dat toch anders, want daarbij speelt de betrokkenheid op beleidspraktijken geen rol. Het unieke van het SCP is er dan in gelegen dat de ervan onafhankelijk is, maar dat wel intensieve contacten worden onderhouden met allerhande beleidsinstanties, zowel binnen de rijksoverheid als daarbuiten. De directe voeling met beleid zal het werk van het SCP zonder twijfel mede aansturen. In hoeverre men zich daarvan bewust is, is echter de vraag. Het is immers niet uitgesloten dat één en ander tamelijk impliciet blijft, juist doordat men zo intensief in gesprek is met beleidmakers. Ik kan deze vraag niet beantwoorden, maar leg hem voor aan het Planbureau, als uitnodiging tot zelfreflectie.

9 De komende 25 jaar

Ruim 25 jaar geleden (in februari 1973) startte de WRR een onderzoek naar ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De bedoeling was een integraal model voor de lange termijn te ontwikkelen. Hiertoe werd een werkgroep samengesteld die na een jaar moest constateren dat een dergelijk project te ambitieus was. "Eén en ander leidde tot de opvatting dat methode en model slechts ontwikkeld kunnen worden aan de hand van ervaring met een inhoudelijke toekomstverkenning." Dat wordt uiteindelijk de Algemene toekomstverkenning die in 1977 wordt gepubliceerd onder de titel De komende vijfentwintig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland. In de toenmalige Werkgroep toekomstonderzoek en modellen bouw is één en ander kritisch besproken. Eén van de vragen hierbij was hoe binnen toekomstverkenningen moet worden omgegaan met onzekerheden en politieke standpuntbepalingen. Wat mij betreft kan dan onderscheid worden gemaakt tussen een waarnemers- en een deelnemersperspectief. In het eerste geval is het de bedoeling om ontwikkelingen te registreren, in het tweede gaat het ook om het beïnvloeden ervan.

Binnen de toekomstverkenning van de WRR is duidelijk gekozen voor een waarnemersperspectief. Als ik me vervolgens de vraag stel hoe dat met het SCP zit, dan denk ik dat het daar ook vooral om registreren gaat; het gaat om het vaststellen van de sociaal-culturele staat van Nederland. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, is hierbij wel degelijk sprake van intensief contact met beleidmakers. Er kan worden gesproken van een betrokken waarnemersperspectief. Zoals Roes het uitdrukte: "Het SCP werkt voor zijn beleidmakende klanten, maar doet dat vanuit een onafhankelijke positie." Deze beleidsbetrokkenheid is nadrukkelijk iets anders dan wat de commissie-Godefroy toentertijd voor ogen stond. Zoals ik hiervoor al heb geconstateerd, zijn haar rapporten in de loop van de jaren zeventig geheel van het toneel verdwenen. Een interessant punt is echter dat deze commissie zeer stellig was in haar uitspraak dat de Nationale planontwikkelingsraad onafhankelijk van beleidsorganen moet zijn. Hiervoor heb ik geconcludeerd dat het SCP wel degelijk een onafhankelijke positie inneemt, maar daarbij wel betrokken is op actuele beleidsvraagstukken. Met de Nationale planontwikkelingsraad werd volgens mij meer distantie beoogd. Mijn vraag is dan hoe het SCP zich de komende tijd kan positioneren wat betreft de spanning tussen afstand en betrokkenheid ten aanzien van actuele beleidsvraagstukken.

Dat heeft te maken met mijn uitnodiging tot reflectie over de vraag in hoeverre het werk van het SCP impliciet wordt aangestuurd door actuele beleidsvraagstukken. Als dat in belangrijke mate het geval is, vormt dat uiteraard een garantie voor de beleidsrelevantie van het werk van het Planbureau. Mijn vraag is echter of men daarmee niet te dicht bij de actualiteit blijft. Zou het niet aardig zijn als het SCP zich meer dan voorheen ook gaat bezighouden met minder verrassingsvrije toekomstverkenningen? Uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1998 (SCR 1998) blijkt dat we nu redelijk op de hoogte zijn van de sociaal-culturele situatie in Nederland. Mede door het werk van het SCP zijn we goed gedocumenteerd wat heden en verleden betreft. Wat dat niet heeft opgeleverd is een macro sociaal-wetenschappelijke benadering zoals deze door de commissie-De Wolff was voorzien. Daarvoor worden de aan de orde gestelde thema's te afzonderlijk van elkaar behandeld. Het gevolg is dat we redelijk zicht hebben op de verschillende stukjes van de puzzel, maar dat de contouren van de afbeelding van deze puzzel nog vaag zijn. In mijn Toekomstplanning benadrukte ik dat een meer omvattend beeld op de toekomst is aangewezen op een visie. De Wolff heeft er toentertijd op gewezen dat het niet de bedoeling is dat het Planbureau een maatschappijvisie ontwikkelt. Daar heeft het SCP zich in verregaande mate aan gehouden. Wellicht was het ook wel verstandig de bestaande situatie eerst maar eens zorgvuldig in kaart te brengen en alleen voorzichtig wat vooruit te kijken. Nu het SCP tot wasdom is gekomen, zou wat meer sociologische verbeeldingskracht niet misstaan. Het zou me ook niet verbazen als de komende jaren een aantal scenarioprojecten ter hand wordt genomen met een wat meer prospectieve signatuur. Een voorbeeld zijn de arbeidsmarktscenario's uit het SCR 1994. Wat mij bijvoorbeeld intrigeert is hoe het dagelijks leven van ouderen er in 2025 uit kan zien, of wat multiculturaliteit uiteindelijk kan inhouden. Ook de vraag of bij verdergaande integratie binnen de Europese Unie nationale verzorgingsstaten kunnen blijven bestaan, zal volgens mij steeds meer actualiteitswaarde krijgen. Ik beveel hierbij een lange-termijnperspectief aan en dan kan het raadzaam zijn wat los te komen van actuele beleidsvragen. Dan gaat het me uiteraard niet om het SCP als geheel, maar specifiek met betrekking tot scenarioprojecten.

Het is me bekend: het SCP is wat dit aangaat zeer terughoudend. Interessant is dat in het Werkprogramma 1998-1999 een afzonderlijke paragraaf is opgenomen over 'taakinvulling en samenwerking'. Een dergelijke paragraaf ontbreekt in voorgaande werkprogramma's en kan

wellicht worden geïnterpreteerd als het testament van de scheidende directeur Van der Staay. Hierin wordt als eerste gerapporteerd over het directeurenoverleg met de introductie van het begrip 'informatieve planning: wetenschappelijke informatievoorziening ten behoeve van strategische beleidsvorming'. Planning omvat drie kernactiviteiten: monitoren, onderzoeken en verkennen. Het gaat me hier om het verkennen, dat als synoniem wordt gebruikt van toekomstonderzoek. Gewezen wordt op een sterk toegenomen belangstelling voor toekomstonderzoek. Even vermoedde ik dat het Planbureau daar op een vernieuwende manier op zou in gaan spelen. Even verderop lees ik echter: "In de descriptief-analytische rapporten zijn overigens ook ramingen en beperkte toekomstverkenningen opgenomen. Het SCP is terughoudend waar het gaat om brede en de gehele samenleving bestrijkende toekomst-verkenningen. Voor dergelijke integrale verkenningen zijn de theorievorming en sociale-modellenbouw niet ver genoeg ontwikkeld. Ook ten aanzien van scenario's in de zin van het ontwerpen van streefbeelden voor de toekomst, heeft het Bureau reserves. Het ziet hier eerder een taak voor de politiek en het beleid" (SCP 1998: 13).

Dat staat nogal ver af van de door mij bepleite 'sociologische verbeeldingskracht'. Als na 25 jaar nog steeds het argument wordt gehanteerd dat theorievorming en modellenbouw nog niet ver genoeg ontwikkeld zijn om tot meer prospectieve verkenningen te komen, dan vind ik dat toch meer een gelegenheidsargument, waarmee eigenlijk gezegd wordt: "daar hebben we gewoon geen zin in". Wellicht is men bang wetenschappelijk respect te verspelen. Overigens ben ik van mening dat bedoelde theorievorming mede is aangewezen op sociologische verbeeldingskracht. Misschien kan het geen kwaad nog eens studie te maken naar Karl Mannheims *Man and society in an age of reconstruction*.

Uit het laatste zinnetje van het citaat uit het werkprogramma blijkt de voorkeur de onafhankelijkheid van planning te benadrukken. Dat staat in zekere zin wat haaks op de wijze waarop het werkprogramma tot stand komt, zij het dat in formele zin die onafhankelijkheid er wel is. Hier duikt de spanning tussen afstand en betrokkenheid weer op en wordt gekozen voor afstand. Ik dacht onmiddellijk: dus toch maar onderbrengen bij het ministerie van Algemene Zaken. Nee, dat was de bedoeling niet, er was gekozen voor een netwerkbenadering. Maar dan zit het Planbureau ook in dat netwerk, samen met beleid en politiek.

Ten slotte de door Beck omschreven diffusiebeweging van politieke besluitvorming, waarbij ik ervan uitga dat iets dergelijks ook betrekking heeft op beleidsvormingsprocessen. Ik denk dan bijvoorbeeld aan public-private partnership, aan privatisering van uitvoeringsorganisaties, aan verzelfstandiging van bestuursorganen en dergelijke, maar ook aan activerend burgerschap en het doen en laten van allerhande sociale bewegingen. Als dit serieus genomen wordt, dan zal het SCP de kring van gesprekspartners nog aanzienlijk moeten verbreden. In het hiervoor aan de orde gestelde interview had Hendriks het over hearings, maar er kan ook gedacht worden aan interactieve scenarioprojecten, waarbij burgers en maatschappelijke instellingen worden uitgenodigd actief mee te denken. Wellicht een wat onrustige gedachte, maar ik kan me een wat meer interactieve opstelling, in het verlengde van wat nu al gebeurt, heel goed voorstellen. Zelfs een wat meer activerende opstelling zoals ik dat 25 jaar geleden bepleitte lijkt me zeer wel denkbaar. Na 25 jaar SCP moet er wel iets gedaan worden om de dynamiek erin te houden. Een heel klein beetje "Mut zur Utopie" (Georg Picht) zou dan toch aardig zijn.

Literatuur

Bakker (1989)

Bakker, W.E. en D.J. van Houten (red). *Planning en democratie. De actualiteit van Karl Mannheim*. Themanummer van *Beleid en maatschappij*, 1989/1.

Beck (1992)

Beck, U. *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage, 1992 (1986).

Centraal Planbureau (1970)

Centraal Planbureau. *25 jaar Centraal Planbureau*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1970.

Crince le Roy (1971)

Crince le Roy, R. *De vierde macht*. Den Haag: VUGA, 1971.

Commissie-Godefroy I (1970)

Commissie-Godefroy I (rapporteur). *Toekomst, wetenschap en politiek. Pleidooi voor een nationale planontwikkelingsraad*. Den Haag: NRM, 1970.

Commissie-Grodefroy II (1972)

Commissie-Godefroy II. *Welzijnszorg, planning en beleidsvoering. Pleidooi voor een georganiseerd toekomstdenken op het gebied van de welzijnszorg*. Den Haag: NRM, 1972.

Commissie-De Wolff (1970)

Commissie-Wolff. *Rapport van de commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur. Tweede Kamer, vergaderjaar 1970/1971, 10914*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1970.

CRM (1970)

CRM. *Voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1970.

Van Doorn (1998)

Doorn, J.A.A. van. *Een spanningsveld doorgemeten. Kanttekeningen bij 25 jaar Beleid en maatschappij*. *B&M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* 25 (1998) 4 (173-177).

Dijk (1973)

Dijk, A.J. van. *Sociaal en Cultureel Planbureau helpt bij welzijnsbeleid*. *NRC Handelsblad* 14/3/73.

Fischer (1992)

Fischer, F. en Forrester, J. (red). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: UCL Press, 1992.

Goodin (1988)

Goodin, R.E. *Political theory as policy analysis and vice versa*. In: E.B. Portis en M.B. Levy (red.) *Handbook of political theory and policy science*. New York: Greenwood Press, 1988.

Van Houten (1974)

Houten, Douwe van. *Toekomstplanning. Planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat*. Meppel: Boom, 1974.

Van Houten (1974)

Houten, Douwe van. *Oude wijn in nieuwe zakken*. In: *Maatschappelijk welzijn* (1974) 26 (4) april.

Van Houten (1996)

Houten, Douwe van, en Bart van Steenberghe. *Piet Thoenes en de missie van de sociologie*. In: *Sociologische Gids* 1996 (5).

ISONEVO (1947)

ISONEVO. *Verslag van het congres over maatschappelijke planning. Gehouden op 11 oktober 1947 in het Indisch Instituut te Amsterdam*.

De Jong (1974)

- Jong, A. de. Welzijnswerk organiseren als de PTT. De nieuwe linie, 9 januari 1974.
- Kat (1970)
 Kat, P.J. 2000 en later. NRC Handelsblad 7 november 1970.
- Laswell (1951)
 Laswell, D. The policy orientation. In: D. Lerner en D. Laswell (red.). The policy-sciences: Recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- Mannheim (1940)
 Mannheim, K. Man and society in an age of reconstruction. London: RKP, 1940.
- Marissing (1974)
 Marissing, L. van. Hoe laat je mensen in achterbuurten kunst consumeren?
 De Volkskrant 18, september 1973.
- Metze (1996)
 Metze, Marcel. De staat van Nederland. Nijmegen: SUN i.s.m. CBS en ITS, 1996.
- Nauta (1993)
 Nauta, A.P.N. Een Haagse tak van sociologiebeoefening. In: P. Hermkens, A. Beekes, K. Sanders (red.). Sturen tussen sociologie en beleid. Amsterdam: Thesis, 1993.
- NSV (1971)
 NSV. Sociologen over planning en politiek. Meppel: Boom, 1971.
- Overleg Directeuren Planbureaus (ODP) (1996)
 Overleg Directeuren Planbureaus (ODP). Protocol voor de planbureaufunctie (september 1996).
- Schön (1994)
 Schön, D.A. en M. Rein. Frame reflection. New York: Basic Books, 1994.
- SCP (1995)
 SCP. Planning in overleg. Rijswijk, 1995.
- SCP (1998)
 SCP. Werkprogramma 1998-1999. Rijswijk, 1998.
- Thoenes (1962)
 Thoenes, P. De elite in de verzorgingsstaat. Leiden: Stenfert Kroese, 1962.
- Thoenes (1969)
 Thoenes, P. Utopie en ratio. Meppel: Boom, 1969.
- Widalvsky (1979)
 Widalvsky, A. Speaking truth to power. New York: Little Brown, 1979.

Douwe van Houten is hoogleraar Sociaal beleid, planning en organisatie aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht. Hij studeerde sociologie en sociale filosofie aan de Universiteit Utrecht en was jarenlang werkzaam bij de vakgroep Planning en beleid van deze universiteit. Vanaf 1989 is hij verbonden aan de Universiteit voor Humanistiek, aanvankelijk als bouwdecaan en vanaf 14 juli 1989 ook als hoogleraar. In 1999 publiceerde hij *De standaardmens voorbij. Over zorg, verzorgingsstaat en burgerschap*. Elsevier/De Tijdstroom, Maarssen.

* Met dank aan Theo Roes voor zijn mondelinge informatie en commentaar op een eerdere versie.