

Hans Blokland studeerde politieke wetenschappen en promoveerde in de sociale en politieke filosofie. Hij was fellow van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en onder meer verbonden aan Yale University, Department of Political Science. Tot zijn recente publicaties behoren *Pluralisme, Democratie & Politieke Kennis* (Van Gorcum 2005) en *Modernization and its Political Consequences* (Yale University Press 2006). Zie voor informatie over zijn werk: www.hans-blokland.nl.

De gedachte dat de samenleving niet langer maakbaar is, is sinds de jaren zeventig zo zoetjesaan een gemeenplaats geworden. In zijn bijdrage aan deze Reflectie & Debat betoogt Hans Blokland dat dit een misvatting is die vooral voortkomt uit een verkeerd begrepen opvatting wat planning is. Teruggrijpend op de kennelijk onuitputtelijke *Fundgrube* die het werk van de Amerikaanse politologen Charles Lindblom en Robert Dahl voor Blokland heeft bewezen te zijn, demonstreert de auteur dat planning noch bureaucratisch, noch radicaal, noch expertocratisch, noch strijdig met marktwerking hoeft te zijn. Een en ander illustrend aan de hand van de receptie van het werk van Dahl en Lindblom door de Nederlandse planoloog (en oud-B&M-redacteur) Ton Kreukels. Blokland betoogt dat planning symmetrisch kan zijn, gebaseerd moet zijn op juist meerdere bronnen van kennis, incrementeel van aard kan zijn, en dat ook markten gemaakt moeten worden en dus planning behoeven. Bovenal benadrukt Blokland echter dat wij niet anders kunnen dan plannen, of wij nu willen of niet. En daarmee is zijn interventie vooral een oproep om de kwade reuk waarin het idee van maatschappelijke maakbaarheid is komen te staan,

met enige stevige winden van nuchterheid te verdrijven. En daarmee is zijn bijdrage dus ook een hart onder de riem voor die toch wat verwaarloosde discipline die in het Nederlandse 'planologie' wordt genoemd. Niet modieus, wel gedurfd en helder onderbouwd, deze interventie, en daarom, menen wij, op zijn plaats in deze rubriek. Voor Anton Kreukels en zijn medeplanologen!

Ewald Engelen

Aan Ton Kreukels

The last clear definite function of man – muscles aching to work, minds aching to create beyond the single need – this is man. To build a wall, to build a house, a dam, and in the wall and house and dam to put something of Manself, and to Manself take back something of the wall, the house, the dam; to take hard muscles from the lifting, to take the clear lines and form from conceiving. For man, unlike any other thing organic or inorganic in the universe, grows beyond his work, walks up the stairs of his concepts, emerges ahead of his accomplishments...

... fear the time when Manself will not suffer and die for a concept, for this one quality is the foundation of Manself, and this one quality is man, distinctive in the universe.

John Steinbeck (1939, 205)

Het idee van maatschappelijke planning is, zoals bekend, sinds de jaren tachtig danig besmet geraakt.¹ De maatschappij is niet maakbaar, zo is ons voortdurend en indringend door opiniemakers duidelijk gemaakt. De val van de muur heeft dat nogmaals overtuigend bewezen. De markt, het vrije spel der maatschappelijke krachten, biedt veel meer perspectief op vrijheid, democratie en economische groei, dan wat voor planning dan ook. Vandaar de trend van de laatste vijftig jaar van privatisering, verzelfstandiging, deregulering en terugtrekking.

Zeker voor degenen die in de ban van de bovenstaande overtuiging zijn geraakt, is het leerzaam klassieke theoretici als Max Weber, Karl Mannheim en Karl Polanyi te lezen. Zij betoogden jaren geleden dat planning geen keuze, maar een historisch gegeven is en dat het, hiermee samenhangend, een grandioos misverstand is planning te vereenzelvigen met *overheidsplanning*. Ook in de particuliere sector wordt op grote schaal gepland, net zoals de bureaucratische organisatie niet alleen bij de overheid is te vinden, maar ook in het private bedrijfsleven. De oorsprong van en de eerste ervaringen met planning liggen juist in de private sector. Op functioneelrationele principes gebaseerde organisaties als moderne ondernemingen, kunnen niet omgaan

met een onvoorspelbare, irrationele omgeving, constateerde Max Weber al. Daarom zullen zij proberen deze omgeving onder beheersing van dezelfde principes te brengen. Planning, schreven Mannheim en Weber derhalve, is alomtegenwoordig en breidt zich ook steeds verder uit, zowel in de collectieve als in de particuliere sector en dit ongeacht de wisselende publieke opinies en beelden over haar wenselijkheid en mogelijkheid.

Wanneer planning alomtegenwoordig is en dus mogelijk, en wanneer mensen plannen maken om hun situatie te verbeteren, waar zou dan op dit moment planning het meest geboden zijn? Ter beantwoording van deze vraag zal ik in het volgende allereerst ingaan op de vraag naar de betekenis van planning. Planning, zal ik onder meer betogen, is niet noodzakelijk bureaucratisch en hiërarchisch van karakter. Zoals binnen de politieke theorie van het pluralisme is geargumenteed, zijn er tal van alternatieve vormen van planning. Anders dan met bureaucratieën het geval kan zijn, kunnen deze de vrijheid, pluriformiteit en dynamiek van een samenleving ten goede komen. Enkele centrale ideeën van dit pluralisme zijn inmiddels, zal ik daarna constateren, algemeen aanvaard, ook in de planologie, de discipline waaraan ik in dit artikel vooral refereer. Helaas wordt echter onvoldoende ingezien, dat het pluralisme eveneens moet worden gepland. Vervolgens ga ik in op hoe en waarom een specifieke vorm van planning, namelijk planning als functioneelrationeel handelen, zich steeds verder verdiept in meer en meer maatschappelijke sferen. Juist planning is gewenst om deze functioneelrationele planning te beheersen. De afwezigheid hiervan op tal van gebieden verklaart in mijn opvatting de wijdverbreide politieke desinteresse die in bijna alle westerse democratieën waarneembaar is.

1. Wat is planning: niet louter bureaucratie

Mensen maken plannen wanneer zij ontevreden zijn over een bestaande situatie. Er kan een probleem zijn dat vraagt om een oplossing, of er kan een mogelijkheid zijn een preferabele situatie te scheppen. Het vermogen dergelijke mogelijkheden te ontwaren, is bepalend voor de dynamiek van een beschaving. 'Planning' heeft in de moderne tijd een sterke bureaucratische, hiërarchische, functioneelrationele en synoptische connotatie gekregen. Er is

dus een centrale planautoriteit die precies weet wat hij wil en kan, en die alle ondergeschikte geledingen binnen zijn hiërarchische organisatie kan opleggen mee te werken aan de verwerkelijking van een door hem ontwikkeld plan. Dit doorgaans veelomvattende en verreikende plan munt vooral uit in functionele rationaliteit: de beschikbare instrumenten worden uitputtend tegen elkaar afgewogen om zo efficiënt mogelijk een bepaald doel te realiseren, maar over dat doel breekt men zich betrekkelijk weinig het hoofd. Men houdt het voor extern gegeven en voor vaststaand. Zeker ondergeschikten worden niet geacht zich eigen gedachten te vormen over de diepere zin en betekenis van hun activiteiten. Het gaat hier om de kille rationaliteit van de ambtenaar en de manager, die series van handelingen op dusdanige wijzen organiseren, dat zij met zo weinig mogelijk kosten leiden tot een vooraf gedefinieerd doel. Gevraagd naar dit doel, zal de ambtenaar naar boven wijzen en de manager naar buiten. Zij onderscheiden zich hiermee van de (ware) politicus en de (ware) ondernemer. Deze worden, stelden Weber en Mannheim, vooral substantieel- of waarderationeel bewogen: zij hebben een eigen inzicht in een bestaande maatschappelijke constellatie en komen via een doordachte afweging van de binnen deze constellatie relevante waarden tot eigen oordelen en keuzen.

Het was een belangrijke verdienste van Karl Mannheim (1940) om te laten zien, dat planning onterecht en onnodig wordt vereenzelvigd met bureaucratie, hiërarchie, functionele rationaliteit en overmoedige omvattendheid. Om menselijk handelen te coördineren en te beheersen staat ons een scala van sociale technieken ter beschikking waarvan de bureaucratische planning er maar een is. In plaats van een bedreiging van de vrijheid kan planning juist onontbeerlijk zijn om de vrijheid te beschermen en te vergroten: in plaats van een manifestatie van de overal oprukkende functionele rationaliteit kan planning juist een middel zijn om deze onverschillige, doelloze rationaliteit te beheersen en een substantieelrationele richting te verlenen. Ook de markt acht Mannheim een bruikbare sociale techniek. Maar het is een techniek die welbewust, afgewogen, *gepland* toegepast moet worden. Voor Mannheim is er niet eerst een markt en vervolgens een overheid om de door haar veroorzaakte problemen op te lossen. De politiek heeft het

primaat en het is de politiek die beslist hoe en wanneer de markt wordt gebruikt als coördinatie- en beheersingsmechanisme van menselijk handelen.

Mannheims centrale concepties van 'planning for freedom' hadden een grote invloed op de naoorlogse sociologen in Nederland. Men kan dan denken aan mensen als Van Doorn, De Valk, Van de Vall, Lammers en Ellemers. Ook de planoloog Kreukels past in dit rijtje. Niettemin blonk Mannheim niet echt uit in empirische onderbouwing en theoretische consistentie en coherentie (cf. Blokland 2006a, hst.3). Hij was meer een wegbegeleider van denkrichtingen en er waren anderen nodig om deze richtingen op begaanbaarheid en bereik te testen. Op deze wijze was hij een van de inspirators van de twee waarschijnlijk belangrijkste naoorlogse politicologen, Charles Lindblom en Robert Dahl. In hun monumentale *Politics, Economics and Welfare* uit 1953 werkten zij het idee van 'planning for freedom' tot in detail uit (cf. Blokland 2005, hst.4). Zij onderscheidden vier sociale technieken die wij kunnen aanwenden om maatschappelijke doeleinden te verwerkelijken: de hiërarchische of bureaucratische organisatie, de democratie of polyarchie, het markt- of prijssysteem, en het onderhandelen tussen maatschappelijke actoren ('bargaining'). Welke technieken, al dan niet in combinatie met elkaar, ten behoeve van welke doelen en in welke domeinen het best kunnen worden toegepast, is een zaak van consciëntieuzen afwegingen en planning waarin geen ideologische vooroordelen passen, betoogden Dahl en Lindblom. Zij gingen er ook vanuit dat deze vooroordelen in toenemende mate tot de geschiedenis zouden behoren. Mensen, dachten zij, leren namelijk van hun eerdere ervaringen.²

Wij beschikken dus over een veelvoud van technieken waarmee het menselijk handelen kan worden beheerst en gecoördineerd. Geen enkele techniek is vanzelfsprekend of gegeven, altijd is het mogelijk of noodzakelijk een techniek doelbewust te plannen. Dat spreekt min of meer voor zich voor de hiërarchische, bureaucratische organisatie en voor de democratie, maar het geldt ook voor de markt. Met betrekking tot de markt schreef Polanyi in zijn *The Great Transformation*: 'The road to the free market was opened and kept open by an enormous increase in continuous, centrally organized and controlled interventionism... The introduction

of free markets, far from doing away with the need for control, regulation and intervention, enormously increased their range. Administrators had to be constantly on the watch to ensure the free working of the system. Thus even those who wished most ardently to free the state from all unnecessary duties, and whose whole philosophy demanded the restriction of the state activities, could not but entrust the self-same state with new powers, organs, and instruments required for the establishment of laissez-faire... Laissez-faire was planned' (1944, 140-141; geciteerd door Kreukels 1979, 12).

Ondernemers, betoogde Joseph Schumpeter (1934; 1942) in dit verband, zijn alleen voorstanders van de vrije, ongeplande markt wanneer ze deze markt willen betreden. Nadat ze dit eenmaal met succes hebben gedaan, wensen ze de vrijheid van de markt zo snel mogelijk te beperken. Hierbij doen zij ook voortdurend een beroep op de overheid. Het merendeel van de wet- en regelgeving waarover ondernemers zo gaarne klagen, alsmede van de bureaucratie die nodig is om deze te handhaven, is dan ook op eigen verzoek in het leven geroepen. Daarnaast pogen ondernemers voortdurend de markt te verkleinen door concurrenten op te kopen, door hen via dumping in de afgrond te duwen en, mocht dit allemaal niet lukken, door kartelafspraken te maken. Wanneer men dit alles wil voorkomen en een minimale markt wenst te waarborgen (Schumpeter zelf vond dit overigens ongewenst), dan is een fijnmazig net van wet- en regelgeving nodig, alsmede een krachtig en uitgebreid overheidsapparaat om de naleving hiervan af te dwingen.

2. Planning van het pluralisme

De markt kan en moet dus altijd worden gepland, maar dat geldt ook voor een andere sociale techniek die op het eerste gezicht spontaan en onvermijdelijk van aard lijkt: 'bargaining', de onderhandelingsprocessen tussen statelijke en maatschappelijke actoren over de verdeling van schaarse goederen. Bargaining – onderhandelen, verhandelen, overeenkomen – doortrekt iedere moderne, pluralistische samenleving. In een dergelijke samenleving bestaat onvermijdelijk een grote diversiteit aan verbanden waarvan de leden afwijkende, vaak conflicterende identificaties, loyaliteiten en belangen bezitten. Door met elkaar te onder-

handelen trachten vertegenwoordigers van deze verbanden de onderlinge tegenstellingen te beheersen en compromissen te sluiten, die voor alle (direct) betrokkenen acceptabel zijn. De betreffende onderhandelingen en hiermee gepaard gaande wederzijdse beïnvloedingen en afstemmingen staan in het middelpunt van de politieke theorie van het pluralisme. Binnen de politicologie was dit het vigerende paradigma vanaf de jaren veertig van de vorige eeuw. Lindblom en Dahl behoren tot zijn grondleggers. Deze zowel descriptieve als normatieve theorie is gebaseerd op een aantal samenhangende uitgangspunten die typerend zijn voor het westerse liberale of humanistische denken. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de overtuigingen: dat er vele nastrevenswaardige, doch geregeld conflicterende waarden zijn die, wanneer zij botsen, onvermijdelijk tegen elkaar moeten worden afgewogen; dat individuele vrijheid en hieraan verbonden politieke vrijheden als vrijheid van meningsuiting en vergadering gewenst zijn om een ieder in de gelegenheid te stellen een eigen definitie van het Goede leven te formuleren; en dat de belangrijkste waarden die individuen in een moderne samenleving nastreven, worden gerealiseerd via groepen en dat individuen vooral via deze groepen hun waarden en belangen uitdrukken en verdedigen.

Belangrijk onderdeel van het pluralisme is een specifieke opvatting over de vorming van beleid, namelijk het incrementalisme. Incrementalistisch beleid is het trachten te verbeteren van de bestaande situatie in een onafgebroken reeks van marginale beleidsaanpassingen, aanpassingen waartoe wordt besloten gedurende continue onderhandelingen tussen belanghebbenden uit de private en publieke sfeer (zie vooral Lindblom 1959; 1963; 1965).³ Kiest men voor een open democratische samenleving, dan kiest men volgens de pluralisten ook voor incrementalisme. Het creëren of tolereren van een grote diversiteit van onafhankelijke en concurrerende belangengroepen binnen zowel de private als de publieke sector maakt een dergelijk beleid onvermijdelijk. Dit beleid valt ook anderszins goed te rechtvaardigen: de meningsverschillen over de doeleinden en de instrumenten van het beleid zijn te groot, de samenleving is te complex en te gefragmenteerd en de beleidsmakers beschikken over te weinig kennis, informatie en middelen om op verantwoorde wijze verstrekkende en

veelomvattende beslissingen te kunnen nemen. Het is daarom beter voornamelijk marginale wijzigingen van de status quo door te voeren en geleidelijk 'voort te modderen'. Bij kleine aanpassingen kan minder fout gaan en zijn eventuele misgrepen eenvoudiger te corrigeren. Bovendien worden marginale veranderingen in het algemeen eerder aanvaard dan radicale. De maatschappelijke steun die, zeker in een democratie, voor het welslagen van overheidsbeleid onontbeerlijk is, wordt dus eenvoudiger verkregen.

Daarenboven argumenteert Lindblom dat een politieke besluitvorming waarin vele onafhankelijke maatschappelijke organisaties participeren, niet alleen concentraties en misbruik van macht voorkomt, de invalshoek van traditionele pluralisten. Een dergelijke besluitvorming genereert bovendien een aanmerkelijk rationeler, evenwichtiger en legitiemer beleid dan een centraal geleid systeem. Veel van de kennis en ervaring die in een samenleving op een bepaald terrein aanwezig zijn, worden namelijk op deze wijze gemobiliseerd. Lindblom ziet hier een analogie tussen de economische markt en de vorming van beleid. Belanghebbenden onderhandelen met elkaar op een beleidsmarkt over de instrumenten en de doeleinden van beleid en op een vergelijkbare wijze als op een economische markt gebeurt, worden individuele handelingen hierbij op een niet bewust nagestreefde wijze op elkaar afgestemd. Dit proces kan er tevens voor zorgen dat de verschillende waarden en inzichten die binnen een politieke gemeenschap leven, op evenredige wijze door het beleid worden gerepresenteerd. Of dit daadwerkelijk het geval is, is echter afhankelijk van de *structuur* van de beleidsmarkt. Net als in het geval van de economische markt is deze structuur voor Lindblom uitdrukkelijk geen gegeven: de politiek kan en moet haar reguleren. Vastgesteld dient, onder meer, te worden *welke* partijen, op *welke* markten, over *wat* met elkaar onderhandelen en *hoe sterk* hun relatieve posities hierbij zijn. Mochten dus in de onderhandelingen tussen de belanghebbenden over, bij voorbeeld, de woningbouw de belangen en de inzichten van (potentiële) huurders en kopers onvoldoende worden gehonoreerd, dan is het een taak van de overheid de onderhandelingspositie te versterken van die groepen, die wel adequaat voor deze belangen en inzichten opkomen. Bestaan die

groepen niet, dan bevordert de overheid hun oprichting. Mocht het laatste ook niet lukken, dan rest de overheid weinig anders de desbetreffende belangen en inzichten zelf te behartigen.

3. Planologie en pluralisme

Dit alles brengt ons bij de ontwikkeling van de planologie zoals deze is vertolkt door een van haar belangrijkste hedendaagse Nederlandse beoefenaren: Anton Kreukels. In zijn proefschrift *Planning en Planningproces: Een Verkenning van Sociaal-Wetenschappelijke Theorievorming op Basis van Ruimtelijke Planning* schrijft Kreukels, dat de planologische literatuur uit de jaren zestig en zeventig vooral theoretisch van aard is. Zij wordt beheerst door abstracte, deductief ontwikkelde paradigma's als de systeemtheorie en de rationele keuzetheorie. De geformuleerde theorieën en thesen worden zelden empirisch getoetst en er is nauwelijks aandacht voor de structurele en culturele randvoorwaarden van planning (1979, 32-33). Men zou dus kunnen stellen dat de planologen in deze tijd nog volledig in de ban zijn van het bureaucratisch-hiërarchische besturingsmodel en de daarbij horende functioneel-rationele en synoptische uitgangspunten.⁴ Als enige alternatief hiervoor zien zij kennelijk de markt, maar de markt, lijken zij te denken, is geen planning. Ook wanneer planologen actief deelnemen aan de vormgeving en begeleiding van planningsprocessen, dragen hun activiteiten, schrijft Kreukels, duidelijk de sporen van het genoemde besturingsmodel. Echter, vervolgt hij: 'In de praktijk ontdekte men al snel, dat deze ideaal-typische procedure de feitelijke gang van zaken ... nauwelijks representeerde' (1979, 207-208). In werkelijkheid, constateert Kreukels na een eigen empirische studie naar ruimtelijke ordening, krijgt het planningsproces gestalte gedurende tamelijk onoverzichtelijke confrontaties tussen (wisselende coalities van) een groot aantal belanghebbenden, die allemaal hun eigen agenda volgen (1979, 208-209). De totstandkoming van maatschappelijke projecten laat zich dus niet omschrijven als een rationeel planningsproces, maar is pluralistisch of incrementalistisch van karakter.⁵

Omdat de planningspraktijk er dus tamelijk anders uitziet dan de planningtheorie beschrijft en voorschrijft, wekt het geen verbazing dat men, zo constateert Kreukels, in de planningpraktijk niet of nauwelijks gebruik maakt van de planningtheorie.

En andersom is er ook nauwelijks invloed. De constiterende elementen van de planningtheorie, schrijft Kreukels, 'moeten voor het belangrijkste deel gezocht worden in het theorievormingsproces...' (1979, 38).

Dit lijkt dodelijke kritiek. Wat zijn de planologen immers goedbeschouwd met elkaar aan het doen? De praktijk die zij beschrijven, bestaat eigenlijk niet. Naar de aanbevelingen die zij doen, wordt zelden geluisterd omdat deze in hoge mate los staan van de realiteit. En om de planologische theorieën te kunnen begrijpen moet men niet kijken naar de praktijk, maar naar *andere* theorieën. Kortom, de activiteiten van planologen hangen grotendeels in de lucht. Het gaat hier om een taalspel, een spel waarin zonder enige twijfel veel talent en energie wordt geïnvesteerd, maar het blijft een spel, net als schaken.

Kreukels bepleit dan ook in zijn proefschrift een sociaal-wetenschappelijke benadering van de planningtheorie. Theorieën moeten empirisch worden getoetst en worden gevoed door ervaringen in de planningpraktijk. En deze praktijk moet vervolgens weer kunnen profiteren van de aldus ontwikkelde wetenschappelijke inzichten (1979, 46). Daarenboven pleit Kreukels voor multidisciplinariteit, voor het mobiliseren van bevindingen en inzichten uit andere disciplines (1979, 41). Dit pleidooi voor het over de muren kijken van het eigen vak, vanuit de wetenschap dat iemand die alleen het eigen vak kent, ook dat niet kent, komt eveneens in het hele werk van Kreukels terug.⁶ De noodzaak hiervan wordt pijnlijk geïllustreerd door de wel zeer late ontdekking van planologen van de pluralistische praktijk van plannings- en andere besluitvormingsprocessen. Het pluralisme was, zoals reeds opgemerkt, al sinds de jaren veertig het dominante paradigma binnen de politieke wetenschap en men had zich dus in een aantal opzichten ongeveer drie tot vier decennia werk kunnen besparen, wanneer men op tijd bij de (echte) politicologie te rade was gegaan.

Hoe dan ook, vanaf het einde van de jaren zeventig worden de opvattingen over planning binnen de planologie bijgesteld. Kreukels laat dit zien in zijn artikel 'Planning als spiegel van de westerse samenleving' uit 1985 waarin hij zijn studies van het stedelijk beleid in Philadelphia, San Francisco en Chicago beschrijft. Onder meer als gevolg van

de eigen dynamiek van maatschappelijke en culturele krachten is een volkomen rationeel en centraal gecoördineerd beleid goeddeels onmogelijk, zo zijn de planologen tot inzicht gekomen. Niet alleen binnen de overheid wordt bovendien gepland. Planning wordt bedreven door een netwerk van organisaties en instellingen in de publieke én particuliere sector (1985, 312). Men zou kunnen stellen, dat het bestaan van al deze deelplanningen het succes van een *centrale* planning uitsluit. Binnen de stadsplanning wordt daarom vanaf het midden van de jaren zeventig een 'entrepreneurial style' dominant. Men ziet het stedelijk beleid niet langer als een exclusieve overheidszaak, maar als 'een resultante van een netwerk van organisaties en instellingen in de publieke en particuliere sector' (1985, 313).⁷ Binnen deze stijl van planning verschilt het beleid daarom van stad tot stad. Plaatselijke politieke verhoudingen, plaatselijke vraagstukken, plaatselijke voorgeschiedenissen komen meer dan vroeger in de stadsplannen tot uiting. Zowel in de beleidspraktijk als in de planologische wetenschap ontstaat aldus een grotere aandacht voor historische, (sociaal-)psychologische en sociologische aspecten en randvoorwaarden van planning en beleid.

De neergang van City Planning Departments in de Verenigde Staten weerspiegelt, zo schrijft Kreukels, de opkomst van de entrepreneurial style. Er is minder belangstelling voor wetenschap, expertise en onderzoek, en meer voor de opvattingen, beelden, motieven, aspiraties die verspreid binnen de stedelijke samenleving worden gedragen (1985, 319). Ook de planningsopleidingen zijn medio jaren tachtig over hun hoogtepunt heen. Men concentreert zich weer op oude, inhoudelijke thema's als de ontwikkeling van stadscentra, publieke ruimten, het stedelijke leefmilieu, et cetera. Planning als op zichzelf staand verschijnsel en onderwerp van onderzoek raakt op de achtergrond (1985, 320).

De lijn naar het pluralisme trekt Kreukels vervolgens door in zijn samen met J.B.D. Simonis geredigeerde bundel *Publiek Domein: De Veranderende Balans tussen Staat en Samenleving* uit 1988. De auteurs van deze bundel gaan in op de discussie, die sinds het midden van de jaren zeventig woedt over de verhouding tussen staat en samenleving. Het belangrijkste thema hierin is de (al dan niet) disproportioneel ontwikkelde verzorgings-

staat, die zou hebben geleid tot een overbelasting van de overheid. In deze discussie gaat men er volgens Kreukels en Simonis nog altijd van uit, dat de overheid een boven de partijen staande autoriteit is die exclusief voor het algemeen belang opkomt. Deze visie achten zij eenzijdig. Het is de stelling van de auteurs, 'dat het publieke domein niet per se of per definitie het uitsluitende en overwegende ressort van de overheid is. In tegendeel: feitelijk zijn er heel wat zaken van algemeen belang die, vanuit het particulier initiatief op de agenda geplaatst, verzorgd of gecontroleerd worden' (1988, 11). Vaker is er ook sprake van een samenwerking tussen partijen uit de particuliere sector en de overheid. De auteurs zien dit niet alleen als een empirische constatering. Ook normatief juichen zij toe dat meer publieke zaken vanuit het particulier initiatief worden behartigd. Een vergelijkbaar standpunt hebben zij met betrekking tot de verzorgingsstaat. Op korte termijn gezien, schrijven zij, kan men het toejuichen dat de overheid steeds meer verzorgende taken op zich neemt en voorziet in wezenlijke maatschappelijke behoeften. Op de langere termijn, echter, is het voor de kwaliteit, pluraliteit en maatschappelijke betrokkenheid met betrekking tot deze verzorging beter wanneer de verantwoordelijkheid hiervoor breder wordt gedragen (1988, 12). Willen zaken van algemeen belang meer vanuit de samenleving worden behartigd, benadrukken de auteurs evenwel, dan is een herstel van 'een cultuur van burgerschap en maatschappelijk leven' gewenst (1988, 21).

Deze aanmaning een cultuur van burgerschap en maatschappelijk leven te herstellen, hint wellicht op een hoofdoorzaak van wat er sinds de jaren tachtig is misgegaan in de publieke besluitvorming. De oproep tot meer pluralisme, tot meer bargaining, tot een grotere invloed van belanghebbenden en een daarmee gelijkgaande terugtrekking van de overheid (lees: de politiek), was niet tot dovemansoren gericht. Belanghebbenden krijgen uit de aard van hun zaak graag meer invloed en ook politici kwam het vaak niet slecht uit de verantwoordelijkheid voor publieke zaken af te dragen aan geregeld slecht verlichte en slechts controleerbare onderhandelingsstafels ergens op de grens tussen de private en publieke sector. Wie niet verantwoordelijk is, kan immers ook nergens op worden afgerekend. Men denke hier aan de ongeveer 3200 verzelfstan-

digde overheidsinstellingen of Quango's – *quasi autonomous non-gouvernemental organisations* – die in Nederland tezamen inmiddels meer dan 60% van de collectieve uitgaven voor hun rekening nemen.⁸

De gelijktijdige oproep van Kreukels en Simonis (en vele anderen) voor meer burgerschap en maatschappelijk leven, echter, viel dood. Sterker: de politieke en maatschappelijke participatie loopt in bijna de hele westerse wereld terug.⁹ Tezamen hebben beide trends ertoe geleid, dat het algemeen belang steeds meer onder druk is komen te staan. Het laatste geldt evenzeer voor de belangen van al diegenen die over minder politieke hulpbronnen beschikken om hun stem te laten horen, dan degenen die vandaag het publieke forum volschallen. Kreukels en Simonis constateerden terecht dat niet alleen de overheid opkomt voor publieke belangen. Maar ze vergisten zich met de voorzichtige suggestie, dat de overheid met betrekking tot deze belangen geen exclusieve verantwoordelijkheid heeft. Dat heeft de overheid in een politieke gemeenschap namelijk wel. Er bestaat geen elite die men kan toevertrouwen ongecontroleerd door het brede publiek blijvend voor een publieke zaak op te komen. Om algemene belangen veilig te stellen, bestaat daarom de politieke democratie en niet de ANWB.

4. Kritiek op het pluralisme

Binnen de planologie zijn dus sinds de jaren tachtig diverse kernideeën van de politieke theorie van het pluralisme gemeengoed geworden. Hetzelfde kan worden gesteld voor de praktische politiek. Binnen de wetenschap der politiek, echter, groeien er in dezelfde jaren fundamentele twijfels over deze theorie. Het is opmerkelijk dat deze mede door twee grondleggers van het pluralisme worden geformuleerd, namelijk door Dahl en Lindblom.¹⁰ Beiden zijn met name aanmerkelijk kritischer geworden over de rol van belangengroepen binnen de publieke besluitvorming. Zo wijst Dahl op de mogelijkheden dat deze groepen sociale ongelijkheden helpen continueren, de burgerzin of het besef van een algemeen belang ondermijnen, de publieke agenda verwringen en de burger de controle over deze agenda ontnemen.

Lindblom wekte in de jaren zestig de suggestie, dat hij er, samen met vele andere pluralisten, vanuit ging dat er geen groepen of instellingen zijn,

die op de beleidsmarkt een buitengewoon geprivilegieerde onderhandelingspositie bezitten. Zodra dit wel het geval was, zou zich in de regel een maatschappelijke tegenkracht, een nieuwe belangengroep, ontwikkelen die de balans zou herstellen. Deze suggestie gaat in zijn latere werk ondubbelzinnig van tafel. Met name ondernemingen beschikken over onvergelijkbaar meer politieke hulpbronnen (geld, kennis, organisatie, relaties) en dus politieke macht, dan andere belangengroeperingen. Daarnaast, en belangrijker, zullen hun vertegenwoordigers altijd een meer dan gewillig oor bij de overheid vinden, daar deze voor haar publieke legitimiteit in hoge mate afhankelijk is geworden van het functioneren van de private sector. Wanneer deuren van ondernemingen sluiten, verliezen politici hun baan. Daarom staat hun deur altijd wagenwijd open voor vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.¹¹ Groepen die opkomen voor concurrerende belangen, hebben daarentegen vaak grote moeite het secretariaat te passeren.

De betreffende discussie over de openheid van het politieke systeem heeft de laatste jaren binnen de Amerikaanse politicologie een sterke impuls gekregen door de vraag in hoeverre de enorm toegenomen maatschappelijke ongelijkheid en de daaraan gekoppelde ongelijkheid in politieke hulpbronnen er niet toe heeft geleid, dat het beleid van de Amerikaanse overheid steeds meer de belangen is gaan weerspiegelen van een relatief kleine groep politiek actieve geprivilegieerden. Wellicht moet het afslanken van de verzorgingsstaat vooral door deze politieke ontwikkeling, en niet door economische noodzakelijkheden, worden verklaard: de weinigen die nog politiek actief zijn menen geen belang te hebben bij een verzorgingsstaat daar zij hun risico's privaat denken te kunnen verzekeren. En wellicht wordt de groeiende politieke desinteresse van gemiddelde burgers ook verklaard door de omstandigheid dat zij zich steeds minder herkennen in het door hun politici gevoerde beleid.¹²

Een met de groeiende sociale ongelijkheid verbonden kernprobleem voor de openheid van het politieke systeem is dat het pluralisme te weinig is *gepland*. De politiek voert te weinig de regie over de kwestie *wie, wanneer, aan welke tafels met hoeveel gewicht mag meepraten over welke onderwerpen*. Een gevolg in Amerika is onder meer dat Washington inmiddels wordt belegerd door naar

schatting 15.000 lobbyisten met een jaarbudget van ongeveer drie miljard dollar (cf. Blokland 2005, 348-357; 2006b). Dit budget wordt betaald door ondernemingen die onder andere proberen de vrijheid van de markt te beperken door de overheid te bewegen wetten en regels te veranderen of in het leven te roepen. En het wordt betaald door belangengroepen van vooral de hogere sociale strata. Belangengroepen vormen namelijk in afnemende mate een afspiegeling van de Amerikaanse bevolking. Dankzij hun sociaal pluriforme achterban behartigden zij in het verleden vaak breed gedragen waarden. Vandaag vertegenwoordigen zij vooral specifieke, in de regel beroepsgebonden belangen en dan met name die van de hoger opgeleiden en beter betaalden. De betrokkenen participeren ook niet langer zelf in de politiek, maar huren professionals in, lobbyisten dus, om voor hun belang op te komen. Het spreekt voor zich dat vooral de kapitaalkrachtige groepen aldus de beschikking hebben gekregen over megafoons om hun stem te laten horen. Belangengroepen die nog wel opkomen voor de lagere strata, zoals vakbonden, hebben tegelijkertijd sterk aan kracht ingeboet of beschikken over aanmerkelijk minder middelen om lobbyisten in te huren.¹³

Een tweede politicologische twijfel over het pluralisme heeft net als de eerste twijfel (wie heeft toegang tot welke besluitvorming?) met *planning* te maken. Het betreft de vraag in hoeverre pluralistische stelsels het vermogen hebben om collectieve doeleinden te realiseren. Deze stelsels zijn voornamelijk ingericht om de verzoening van tegengestelde particularistische belangen mogelijk te maken en om machtsconcentraties te voorkomen. Hun grondleggers streefden eerder naar het *beteugelen*, dan naar het creëren en effectief maken van macht. Bovendien waren zij sterk geneigd het bestaan van een algemeen belang te ontkennen en politiek vooral op te vatten als een voortdurend onderhandelingsproces over de verdeling van schaarse hulpbronnen. Dit verklaart de grote plaats die belangengroepen en 'bargaining' hierin innemen. Het gevaar dreigt nu volgens Dahl en Lindblom (1976, xxii), dat deze pluralistische systemen 'structureel onmachtig' blijken te zijn om een nieuwe categorie van problemen het hoofd te bieden. Deze problemen zijn niet verdelend, maar *collectief* van aard. De milieuvervuiling, de uitputting van grondstoffen,

het verval van (binnen)steden, *urban sprawl*, de verwoesting van het landschap, de barbaarse productie van onbetrouwbaar voedsel in de bio-industrie, de voortdurende uitbreiding van de economische sfeer en de hiermee verbonden erosie van niet op de markt verhandelbare waarden, zijn hiervan voorbeelden.¹⁴ Lindblom vreest dat de bestaande democratieën onvoldoende mogelijkheden bieden voor de noodzakelijke mobilisatie van meerderheden en voor het noodzakelijke collectieve handelen. Er zal ruimte geschapen moeten worden voor de realisatie van publieke belangen daar de democratie, schrijft hij reeds in de jaren zeventig, anders niet zal kunnen overleven (1977, 166). Hebben wij, met andere woorden, niet meer visie en daar bijhorende langetermijnplanning nodig om de maatschappelijke problemen van vandaag adequaat op te lossen? En hebben wij door een al te lichtzinnige interpretatie en omhelzing van het pluralisme de plicht om deze visie en planning te ontwikkelen, niet te opgelucht ontrokken?

Dit brengt mij op het volgende deel van mijn betoog: de beheersing van de zich in een moderniserende cultuur voortdurend uitbreidende functioneelrationele planning.

5. Planning als functioneelrationeel handelen: markt en bureaucratie

Functionele rationaliteit, zo zagen we hierboven, is het organiseren van series van handelingen op dusdanige wijzen, dat zij met zo weinig mogelijk kosten leiden tot een gegeven verondersteld doel. Functioneelrationeel handelen is dus een vorm van planning. Deze planning zien we vooral in de bureaucratie en in de markt. Beide instituties breiden zich in een moderniserende cultuur voortdurend uit en daarmee ook de planning.

De markt of het prijssysteem is een superieure, uiterst effectieve, fijnmazige en goedkope sociale techniek om activiteiten te coördineren en te beheersen. Zijn toepassing wordt alleen in bedwang gehouden door substantieel rationele overwegingen, die worden aangereikt door religie, traditie, ideologie, beschaving. Naarmate dit soort overwegingen als gevolg van de modernisering van onze cultuur wegvallen, kunnen mensen minder en minder redenen verzinnen om hun activiteiten niet als marktactiviteiten te beschouwen. Bijgevolg

worden steeds meer activiteiten in steeds meer levenssferen gecoördineerd en beheerst voor de markt. Op deze markt wordt alles uitgedrukt in kwantiteiten en het manipuleren hiervan, het tellen en het calculeren geeft diegenen zekerheid die met steeds minder substantieel rationele standaarden door het leven moeten. Het is een schijnzekerheid – men weet van alles de prijs, maar van niets de waarde –, maar toch: een zekerheid. Naargelang de markt zich aldus uitbreidt, wint hij voortdurend aan vanzelfsprekendheid. Tot in de private sfeer toe. Zo verbreidt zich onder ons, hebben sociaalpsychologen geconstateerd, een ‘Machiavellistisch syndroom’. Het lijkt alsof wij de wijze waarop wij op het werk met anderen (moeten) omgaan niet langer kunnen scheiden van de privésfeer. Voortdurend wegen wij de kosten en baten van een relatie tegen elkaar af en zodra de kosten te sterk of te lang de baten overtreffen, beëindigen wij haar. Moderne mensen hebben daarom in de regel weinig vrienden. Moderne mensen hebben ‘netwerken’ (Lane 2000, 96).

Het mooie en het vervelende van de markt is bovendien, dat hij een systeem vormt. Zit men eenmaal in een markt, dan wordt men simpelweg gedwongen tot de functionele rationaliteit waar men wellicht op inhoudelijke gronden van gruwet. Een manager kan zich dus door de markt gedwongen weten minder productieve werknemers van 55 jaar en ouder te ontslaan, ook al hebben de betrokkenen er 30 jaar trouwe dienst op zitten en ook al weet de manager dat deze goedgezonden waarschijnlijk nooit meer ergens aan de bak zullen komen. Wil hij niet failliet gaan dan kan hij echter niet anders, want die andere managers doen het namelijk ook. En er komen steeds méér andere managers, tot in China aan toe.

Hoe kan men dit dwangstelsel onder controle krijgen en hoe kan men voorkomen dat de functioneelrationele planning van de markt in sferen een rol gaat spelen waarvan wij nu aanvoelen dat zij hier niet thuishoort, dat zij hier zelfs inhumain wordt? Opnieuw: door te *plannen*. Toegegeven, het is een stokoud antwoord, maar het marktdenken stamt ook al uit de achttiende eeuw en zijn voorstanders kunnen zich derhalve eveneens moeilijk laten voorstaan op originaliteit. Wanneer de markt onbeheersbaar wordt omdat oude substantieel rationele standaarden eroderen, dan zal men nieu-

we standaarden moeten ontwikkelen wil men deze onbeheerste situatie onder controle brengen. En wanneer mensen zich gedwongen voelen met elkaar te concurreren op terreinen waar zij dit gezamenlijk onwenselijk achten, dan zullen zij op basis van deze standaarden afspraken moeten maken over het gebruik van alternatieve sociale technieken om elkaars handelen te coördineren en te beheersen. Wanneer landen elkaar dus beconcurreren op een internationale investeringsmarkt door voortdurend de belastingen voor ondernemingen te verlagen, met alle gevolgen van dien voor degenen die minder dan gemiddeld kunnen meekomen in een markt, dan zal men met elkaar moeten trachten gemeenschappelijke opvattingen te ontdekken of te ontwikkelen over tolereerbare maatschappelijke ongelijkheden, minimale verzorgingsstaten en minimale belastingen. En na deze toepassing van de sociale technieken 'democratie' en 'bargaining' zal men vervolgens deze gemeenschappelijke opvattingen moeten vertalen in een adequate wet- en regelgeving en een hiërarchische bureaucratie in het leven moeten roepen om de naleving hiervan af te dwingen.

Het tweede domein waarbinnen de planning als functioneel-rationeel handelen centraal staat, is de bureaucratie. Ook deze vorm van planning verbreidt zich voortdurend en naar het lijkt onafwendbaar. De kenmerken van een bureaucratie zijn uitvoerig beschreven door Max Weber (1978, 217-226; 956-963). Bureaucratieën, benadrukte hij, zijn zowel in de private als in de publieke sfeer te vinden (1978, 130 e.v., 219, 222, 980-983, 1394). Philips, de Katholieke Kerk, de KNAW, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschap, Ajax, de landmacht, Amnesty International, et cetera bezitten allemaal kenmerken van een bureaucratie. Dat is niet verwonderlijk omdat ook de bureaucratie een uitmuntende sociale techniek vormt om menselijk handelen te beheersen en te coördineren. In een complexe moderne maatschappij is zij volgens Weber ook volkomen onmisbaar. Louter de bureaucratie acht hij in staat te voldoen aan de enorme behoefte aan doelmatige en doeltreffende administratie. Als het gaat om afstandelijkheid, objectiviteit, uniformiteit, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, ondubbelzinnigheid en precisie, is de bureaucratie onovertroffen. Daarnaast zijn bureaucratieën het

welbewuste antwoord op willekeur, nepotisme, patronage en machtsmisbruik. Democratisering – gelijke kappen, gelijke monniken – en bureaucratisering hangen dan ook nauw samen.

Er zijn dus zeer plausibele redenen om te kiezen voor deze organisatievorm. Maar daarnaast heeft bureaucratisering een eigen momentum. Is de bureaucratie eenmaal in het leven geroepen, dan breidt zij zich, net als de markt, steeds verder uit. Vaak ongemerkt en ongewild. Weber houdt vooral het kapitalisme hiervoor verantwoordelijk. Allereerst zijn moderne omvangrijke ondernemingen zelf belangrijke voorbeelden van bureaucratische organisaties. Omdat hun functioneren daarnaast is gebaseerd op rationele calculaties – op voorspelbaarheid, doorzichtigheid, continuïteit, universaliteit, punctualiteit en ondubbelzinnigheid – kunnen zij niet omgaan met een irrationele omgeving. Daarom dwingen zij de overheid zich op basis van overeenkomstige principes te organiseren. Deze behoefte van organisaties om hun omgeving te rationaliseren is algemeen. Wanneer het onderbrengen van functies in bureaucratische organisaties dus eenmaal op gang is gekomen, krijgt dit proces een eigen momentum. Hierin ligt de grote angst van Weber. Bureaucratieën trachten hun doelmatigheid en doeltreffendheid te optimaliseren door alles wat menselijk is – alles wat affectief, traditioneel en waarderend van karakter is – uit hun calculaties te bannen. Zij vormen daarom een enorme bedreiging voor creativiteit, individualiteit en vrijheid, en voor maatschappelijke diversiteit, innovatie en dynamiek.

Hoe krijgen wij dit proces van bureaucratisering onder controle? De lezer voelt het antwoord al aankomen: door te plannen. Door welbewust en weloverwogen alternatieve sociale technieken in te zetten om de negatieve effecten van bureaucratie en bureaucratisering te bestrijden. Men kan dat soms doen door markten te creëren, zolang men zich maar realiseert dat de markt net als de bureaucratie een voertuig is van functionele rationaliteit en dus nooit een oplossing kan vormen voor de kilheid, de richtingloosheid en de zinloosheid van deze rationaliteit. Het laten opereren van bureaucratieën als ministeries, universiteiten en ziekenhuizen als een marktpartij heeft de leefbaarheid binnen deze organisaties, alsmede de kwaliteit van hun 'product', zelden goed gedaan. Wil men van substantiële

rationaliteit gespeende bureaucratieën dus een richting, een zin, een menselijkheid of standaard van kwaliteit verlenen, dan ligt de inzet van de sociale technieken democratie en bargaining veel meer voor de hand. Maar ook de toepassing van deze technieken zal, zo hebben we gezien, zorgvuldig moeten worden gepland.¹⁵

6. Tot besluit

‘The implosion of the Soviet system...’, stellen Yirgin en Stanislaw in hun *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*, ‘discredited planning of all kinds’ (1998, 16). In het voorgaande hebben we gezien dat dit zowel empirisch als normatief een tamelijk naïeve opvatting is. Zoals Kreukels bijna dertig jaar geleden constateerde, in navolging van Weber en Polanyi, is planning van alledag en alomtegenwoordig. Planning is ook wenselijk omdat sociale technieken zelden of nooit ongereguleerd breed gedragen maatschappelijke doelen realiseren. Dit geldt zowel voor de markt, de democratie, de bureaucratie als voor bargaining. De geregelde, welhaast triomfantelijke onttrekking van de plicht tot zorgvuldige planning van deze technieken heeft de samenleving in de laatste decennia geen goed gedaan en vormt een belangrijke verklaring van de wijdverbreide politieke desinteresse, die in bijna alle westerse democratieën waarneembaar is. Deze desinteresse wordt dus niet verklaard door tekortschietende institutionele ordeningen, zoals de afwezigheid van een gekozen burgemeester of ministerpresident, of van een districtenstelsel. De verklaring lijkt veel eerder te liggen in het algemene gevoel, dat mensen overgele-

verd zijn geraakt aan krachten of logica’s die in ieder geval de politiek niet langer in de hand heeft, sterker: die de politiek de laatste drie decennia doelbewust heeft bevorderd. Dit is gedaan door een lichtzinnige interpretatie van het pluralisme, een interpretatie die leidde tot het ontduiken van de politieke verantwoordelijkheid de setting te reguleren en te plannen waarin belanghebbenden met elkaar onderhandelen. Als gevolg hiervan zijn verantwoordelijkheden zoekgeraakt, zijn groepen met relatief beperkte politieke hulpbronnen nog verder op achterstand gezet, zijn algemene belangen ondergesneeuwd en kunnen collectieve problemen met steeds minder succes worden opgelost. Dit is gedaan door lijdzaam toe te zien hoe de bureaucratie zich in zowel de private als de publieke sector steeds verder verbreid. Dit is gedaan door te bevorderen dat de markt in meer en meer sferen van toepassing wordt geacht. En dit is gedaan door dodelijke combinaties van markt en bureaucratie te stimuleren. Uiteindelijk is een situatie gegroeid waarin de politicus, gevraagd een maatschappelijk probleem op te lossen, als een ambtenaar naar boven wijst, of als een manager naar buiten. Weber karakteriseerde dit soort politici als armzalige ‘Klebers’. Hoe dan ook, deze Klebers maken zich in toenemende mate irrelevant en de desinteresse van burgers valt daarom ook goed te begrijpen. Willen politici hun relevantie herwinnen, dan zullen ze daarom allereerst de planning moeten herontdekken. Aan de mogelijkheden en wenselijkheden van planning zal het niet liggen. Om het voorgaande in één regel samen te vatten: ‘Het moet, het kan. Op voor het plan!’.

Noten

1 Op 13 oktober 2006 nam prof. dr. A.J.M. Kreukels afscheid als hoogleraar planologie aan de Universiteit Utrecht. Het onderhavige artikel is gebaseerd op een lezing op het congres ‘Een toekomst voor planning’, waarop dit afscheid werd betreurd.

2 Het goeddeels niet uitkomen van deze voorspelling is overigens een halve eeuw later een van hun grootste politieke teleurstellingen.

3 Critici van Lindbloms incrementalisme hebben dit overigens vaak verward met conservatisme. Het voorstander zijn van marginale beleidswijzigingen zegt echter niets over het

tempo waarin deze wijzigingen zich zouden moeten opvolgen en over hun *richting*.

4 De pluralisten zien het *synoptische* model als de tegenhanger van het incrementalisme. In dit model herkennen wij de eerder genoemde tegenwoordige associaties met ‘planning’. Dit synoptische model is vooral prescriptief van aard, maar wordt volgens de pluralisten in de praktijk zelden of nooit gerealiseerd. Zij die binnen dit model pogen te werken (of menen te werken) gaan uit van een fundamentele consensus onder de verschillende actoren over de instrumenten, waarden en doeleinden van het beleid, van een hoge mate van

maakbaarheid van de samenleving en van de beschikbaarheid van voldoende informatie, kennis en kunde om dit mogelijk te maken. Synoptisch beleid komt tot stand door een uitputtende, rationele afweging van de alternatieve instrumenten (en hun consequenties) om een rationeel gepland, langetermijndoel te realiseren.

5 Kreukels gebruikt de term pluralisme zelf niet, maar het komt er wel op neer. Met de kanttekening dat hij nog vooral kijkt naar onderhandelende actoren binnen de overheid en minder aandacht heeft voor de invloeden vanuit het maatschappelijk middenveld op de beleidsvorming. Deze aandacht komt enige jaren later.

6 Een voorbeeld is zijn essay 'Een perspectief voor de stad' uit 1997. Ook hier constateert hij dat stedenbouwkundigen en planologen geen herkenbare bijdrage leveren aan zowel de ruimtelijke ordening als aan het bestaande culturele, maatschappelijke en politieke debat (1997, 4). De verklaring hiervoor acht hij een gebrek aan interdisciplinariteit en een afwezigheid van een open verbinding met de samenleving en de hierin actieve groepen. Het gevolg van dit isolement is 'een uitgesproken discrepantie tussen de omvattende ambitie van [de stedenbouw en de planologie] én wat deze vakdisciplines er volgens de buitenwereld van terecht brengen' (1997, 3). Wat Kreukels echter 'nog meer frappeert, is dat de vakwereld zich in het algemeen niet van die uitgesproken discrepantie bewust is' (1997, 3). Men heeft niet of nauwelijks invloed, maar is zich hiervan niet bewust omdat men in een isolement zit. En men heeft geen invloed omdat men eigenlijk geen idee heeft hoe de samenleving in elkaar zit. Zie tevens Kreukels' oratie uit 1983.

7 Kreukels lijkt te suggereren dat niet alleen het *denken* over planning verandert, maar ook de wijze waarop zich in de praktijk beleid ontwikkelt. Men moet zich echter afvragen of niet vooral de ideeën over planning worden bijgesteld. Uit een studie als *Who Governs?* (1961) van Dahl blijkt bij voorbeeld dat het stadsbeleid in New Haven aan het einde van de jaren vijftig op een wijze tot stand komt, die eerst vanaf het midden van de jaren tachtig door de 'entrepreneurial-style' planologen wordt aanbevolen. De vorming van beleid verandert dus niet onder invloed van nieuwe planologische inzichten. De beleidsvorming blijft in hoge mate hetzelfde. Het is vooral de planologie die verandert.

8 Quango's hebben altijd bestaan, De Nederlandse Bank en de universiteiten zijn voorbeelden, maar sinds het begin van de jaren tachtig is hun aantal explosief gegroeid. Tal van instellingen hebben inmiddels deze vorm aangenomen: de Postbank, de Nederlandse Spoorwegen, de stroombedrijven, het loodswezen, de arbeidsbureaus, de politiekorpsen, de Dienst Justitiële Inrichtingen, het Centraal Orgaan Opvang

Asielzoekers, de woningbouwcorporaties, enzovoorts. Volgens de *Algemene Rekenkamer* (2002) werken bij alle quango's tezamen, uitgezonderd het onderwijs, meer mensen (130.000) dan bij de totale rijksoverheid. De filosofie achter het desbetreffende beleid was, dat zelfstandige organisaties die op een (commerciële en beleids-) markt opereren, doelmatiger, doeltreffender en klantvriendelijker zijn. De facto zijn er in de regel monopolies geschapen die noch door de overheid, noch door de markt, noch door in belangengroepen verzamelde burgers worden beheerst en waarvan de vermogens tot rationele calculaties zelden zijn toegenomen. Voormalig burgemeester van Nijmegen Ed d'Hondt verzucht terugkijkend: 'We hebben iets bedenkelijks gedaan. De praktijk bewijst dat er vele verzelfstandigde instellingen zijn gecreëerd die als ontzieldde lichamen in de maatschappij staan. Ze trekken zich weinig van hun omgeving aan. Ze maken productieafspraken, en verder hebben ze de neiging, zoals ieder bedrijf, zo min mogelijk mensen in de keuken toe te laten. De Tweede Kamer ook niet. En de burger staat überhaupt buitenspel' (*NRC Handelsblad*, 4 januari 2003).

9 Zie voor deze trend, onder meer: Pharr en Putnam 2000, Putnam 2002, Skocpol 2003, Macedo 2005. Op de fundamentele oorzaken hiervan (de individualisering, differentiëring en rationalisering van onze cultuur) ben ik ingegaan in *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen* (2001 en 2006a). Macedo et al. schrijven over de Verenigde Staten: 'Americans have turned away from politics and the public sphere in large numbers, leaving our civic life impoverished. Citizens participate in public affairs less frequently, with less knowledge and enthusiasm, in fewer venues, and less equally than is healthy for a vibrant democratic polity.' (2005, 1)

10 Zie voor Lindblom onder meer *Politics and Markets* (1977), *Inquiry and Change* (1990) en *The Market System* (2001). En voor Dahl *Dilemmas of Pluralist Democracy* (1982) en *On Democracy* (1998). Voor een kort overzicht van hun ontwikkeling, zie Blokland 2001 en 2006: hst.1. De ontwikkeling van de oorspronkelijke theorie van het pluralisme, alsmede de kritiek die hierop werd geformuleerd vanaf de jaren zestig, heb ik uitgebreid besproken in *Pluralisme, Democratie en Politieke Kennis* (2005).

11 Hoe gewoon is het dat minister-president Balkenende, minister van buitenlandse zaken Bot en minister van economische zaken Wijn bij hun Russische evenknieën om opheldering vragen (*Het Financieel Dagblad*, 5 oktober 2006) wanneer olieconcern Shell problemen heeft met de Russische overheid over een gaswinningsproject op Sachalin?

12 De economische en politieke ongelijkheid heeft in de Verenigde Staten dermate grote proporties aangenomen, dat voor het eerst in een halve eeuw de American Political

Science Association werkgroepen in het leven heeft geroepen om, in dit geval, onderzoek te doen naar, en het publiek te onderwijzen over, de gevaren van deze ongelijkheden voor de democratie. Het eindrapport, *Inequality and American Democracy* (2005) werd geredigeerd door Lawrence R. Jacobs and Theda Skocpol. Zij concluderen onder meer: 'Citizens with lower or moderate incomes speak with a whisper that is lost on the ears of inattentive government officials, while the advantaged roar with a clarity and consistency that policymakers readily hear and routinely follow' (2005, 27). Zie tevens Macedo et al. 2005 en het aan dit onderwerp gewijde themanummer van *Political Science & Politics*, Vol.xxxix, No.1. 2006.

13 Zie Theda Skocpol. 2003. *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life* en Jacobs & Skocpol 2005.

14 Een interessante indicatie van tegenwoordig maatschappelijk onbehagen is in dit verband de relatief grote emigratie van Nederlanders. Potentiële emigranten zijn relatief jong en goed opgeleid en blijken vooral ontevreden te zijn over de publieke ruimte: de hoge bevolkingsdichtheid, het gebrek aan stilte en natuur, de omgangsnormen, de milieuvervuiling en de woonsituatie. Anders dan emigranten in de jaren vijftig en zestig denken ze er niet financieel op vooruit te gaan. Ook zijn ze niet ontevreden over het eigen inkomen of het werk (Ter Bekke, Van Dalen en Henkens 2005). Veel van de genoemde beweegredenen blijken verbonden te zijn met een gebrek aan maatschappelijke planning.

15 Dit inzicht lijkt inmiddels ook in sommige overheidskringen door te dringen. Typerend is het laatste jaarverslag van de Raad van State, waarin de noodklok wordt geluid over de hegemonie binnen de overheid van 'een bureaucratisch-bedrijfsmatige logica'. Deze logica is ontstaan omdat de overheid, in een poging de druk op haar te verlichten, de overheidsbureaucratie steeds meer is gaan beschouwen als een bedrijf, met managers, producten en klanten. Binnen de bureaucratie gaat het tegenwoordig, schrijft de Raad, om 'producten, kostentoedeling, prestatiemeting, afrekenen' en deze bedrijfsmatige logica wordt dwingend opgelegd aan alle

partijen waarmee deze bureaucratie te maken heeft (2005, 28). Door deze, volgens de Raad, volstrekt ondoordachte toepassing van een bedrijfsmatige benadering zijn de doeleinden van de Trias politica (persoonlijke en politieke vrijheid; culturele pluriformiteit; machtsevenwicht en heerschappij van het recht) steeds meer onder druk komen te staan, hetgeen de geloofwaardigheid van de democratische rechtstaat sterk heeft aangetast. De kloof tussen overheid en burger die hierdoor ontstond, moet volgens de Raad worden gedicht door allereerst het primaat van de politiek te versterken: er moet een duidelijke visie komen op de maatschappij en de rol van de overheid daarin. Daarnaast moeten de professionals (de dokter, de politieagent, de onderwijzer) weer de ruimte krijgen die zij op grond van hun professionaliteit toekomen. En ten slotte moet de overheid *actief* burgerschap faciliteren en motiveren (cf. Kreukels en Simonis 1988). Burgerschap, constateert de raad, gebruikt de overheid vandaag vooral als beleidsinstrument: zij trekt zich terug en de burger dient de desbetreffende functies vervolgens zelf uit te oefenen. Het laatste kan echter vaak eerst in samenwerking met dezelfde overheid. De voorwaarden waaronder burgerschap kan worden bevorderd, zijn volgens de Raad bekend: 'versterk de kleinschalige verbanden, ga uit van vragen, oplossingen en capaciteiten van de burgers zelf, accepteer dat uitkomsten per provincie, stad of straat verschillend kunnen zijn, geef burgers zelf zeggenschap over budgetten, wees als overheid normerend en stimulerend en geef vooral vertrouwen' (2005, 32). Burgerschap, kortom, ontstaat niet vanzelf, maar moet worden *gepland*. Dezelfde planning bepleit de Raad goedbeschouwd met betrekking tot het primaat van de politiek en het herstel van het vertrouwen in de professionals: de vanzelfsprekendheid waarmee de laatste decennia is gekozen voor de markt en het gemak waarmee men heeft toegestaan dat de functionele rationaliteit van markt en bureaucratie elkaar versterkten in een wurgende omhelzing van de professional, moet plaatsmaken voor substantieel rationeel geplande democratie en geplande processen van wederzijdse beheersing en afstemming.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2002, *Verantwoording en Toezicht bij Rechtspersonen met een Wettelijke Taak*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Bekke, S. ter, H. Van Dalen en K. Henkens, 2005, 'Emigratie van Nederlanders: geprikkeld door bevolkingsdruk'. *Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving*, 21: 25-9.

Blokland, H.T., 2001, *De Modernisering en haar Politieke Gevolgen: Weber, Mannheim en Schumpeter*, Amsterdam: Boom.

Blokland, H.T., 2005, *Pluralisme, Democratie en Politieke Kennis: Ontwikkelingen in de Moderne Tijd*, Assen: Van Gorcum.

Blokland, H.T., 2006a, *Modernization and its Political Consequences*. New Haven & London: Yale University Press.

Blokland, H.T., 2006b, 'De Corrumperingen van het lobbyen: lessen uit de Verenigde Staten'. *De Helling, Kwartaalblad voor Linkse Politiek*, 3: 36-40.

- Dahl, R.A., 1961, *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven & London: Yale University Press.
- Dahl, R.A., 1982, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.A., 1998, *On Democracy*, New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, R.A. en C.E. Lindblom, 1953, *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Dahl, R.A. en C.E. Lindblom, 1976, *Politics, Economics and Welfare: Planning and politico-economic Systems Resolved into Basic Social Processes (Preface)*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Jacobs, L.R. en T. Skocpol (red.), 2005, *Inequality and American Democracy: What we Know and What we Need to Learn*, New York: Russell Sage.
- Jacobs, L.R. en T. Skocpol, 2006, 'Restoring the tradition of rigor and relevance to political science'. *Political Science & Politics*, xxxix/1: 27-32.
- Kreukels, A.M.J., 1979, *Planning en Planningproces: Een Verkenning van Sociaal-Wetenschappelijke Theorievorming op Basis van Ruimtelijke Planning*, 's-Gravenhage: Vuga.
- Kreukels, A.M.J., 1983, *Stad en Stadsplanning in Beweging*, Oratie Universiteit Utrecht.
- Kreukels, A.M.J., 1985, 'Planning als spiegel van de westerse samenleving: de frontlinie van de nieuwe grootstedelijke plannen in de Verenigde Staten in de jaren tachtig'. *B en M*, 12: 311-324.
- Kreukels, A.M.J., 1997, *Een Perspectief voor de Stad*, Rotterdam: vierde van Eesterenlezing.
- Kreukels, A.M.J. en J.B.D. Simonis, 1988, 'Publiek domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving'. In: A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.) *Publiek Domein: De Veranderende Balans. Tussen Staat en Samenleving*, B en M jaarboek 1987/1988, Amsterdam: Boom, 9-29.
- Lane, R.E., 2000, *The Loss of Happiness in Market Democracies*, New Haven en London: Yale University Press.
- Lindblom, C.E., 1959, 'The science of muddling through'. *Public Administration Review*, 19: 79-89.
- Lindblom, C.E., 1965, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York: The Free Press.
- Lindblom, C.E., 1977, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic Books.
- Lindblom, C.E., 1990, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven en London: Yale University Press.
- Lindblom, C.E., 2001, *The Market System: What it is, How it Works, and What to Make of it*, New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, C.E. en D. Braybrooke, 1963, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, New York: The Free Press
- Macedo, S. et al., 2005, *Democracy At Risk: How political Choices Undermine Citizen Participation and What We Can Do About It*, Washington: The Brookings Institution.
- Mannheim, K., 1940, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, London: Routledge.
- Pharr, S. en Putnam, R.D. (red.), 2000, *Disaffected Democracies: What's troubling the Trilateral Countries?*, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (red.), 2002, *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*: Oxford en New York: Oxford University Press.
- Raad van State, 2005, *Jaarverslag 2005*, Den Haag: Raad van State.
- Schumpeter, J.A., 1934, *The Theory of Economic Development*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Schumpeter, J.A., 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy* (third impression), London: Unwin University Books.
- Skocpol, T., 2003, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Steinbeck, J., 1939, *The Grapes of Wrath*, Penguin Books.
- Weber, M., 1978, *Economy and Society: an Outline of Interpretive Sociology (Wirtschaft und Gesellschaft: Grundrisse der verstehende Soziologie; vierde, door Johannes Winckelmann geredigeerde editie 1958; vert. Fischhoff, E., Gerth, H. et al; geredigeerd door Roth, G. en Wittich, C.)*. Berkeley, Los Angeles en London: University of California Press.
- Yergin, D. en Stanislaw, J., 1998, *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*