

D66  
1968  
10

STICHTING WETEN-  
SCHAPPELIJK BUREAU

Amsterdam  
Langestraat 61

ARCHIEF



STUDIECONGRES PLANNING

mei 1968

DV 1

DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN

# ARCHIEF

STUDIECONGRES PLANNING

11 mei 1968

KRASNAPOLSKY AMSTERDAM

aanvang 10.30 uur

voorzitters: drs W. Top, Amsterdam

mr F.W.M. van der Ven, Oegstgeest

drs J.M. Brand, Naarden

secretaris: B. Hamstra, Zwolle

inhoud

Stellingen voor de studiedag planning en democratie  
en de nota's:

Naar een integrale ontwikkelingsplanning

Meerjarenplanning als taakstellend en coördinerend element

DV 1

DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
— PARTIJEN



## STELLINGEN VOOR DE STUDIEDAG PLANNING EN DEMOCRATIE

### 1. Planning

Regeren is vanouds vooruitzien. Vooral de beperkte groei van de middelen in relatie tot de veel snellere groei in de behoefte aan voorzieningen en diensten door de overheid is oorzaak, dat dit vooruitzien planmatig dus met taakstelling dient te geschieden. Daartoe dragen ook bij de noodzakelijke internationale coördinatie en de omstandigheid, dat sommige behoeftenvoorzieningen elkaar uitsluiten. Planning - bewust vooruitzien en met taakstelling op een langere termijn dan de jaarlijkse begroting - maakt een afgewogen keuze van prioriteiten mogelijk, wat voor een evenwichtige ontwikkeling noodzakelijk is.

- ad. 1. Naar de mening van de opstellers moet het taakstellende karakter van de ontwikkelingsplanning ten minste de economie en de ruimtelijke ordening omvatten, waarbij de implicaties in de sociale + culturele sfeer zullen moeten worden beoordeeld.

Vraag: Wil men meer of minder gebieden binnen de ontwikkelingsplanning en acht men het taakstellende karakter aanvaardbaar of noodzakelijk?

### 2. Democratische controle

Een verschuiving naar een meeromvattende meerjarenplanning, die de inschakeling van vele deskundigen vereist, maakt het tot een essentieel belang in een democratie dat geen van de onderdelen van het planmatig handelen van de overheid aan een beoordeling door de gekozen vertegenwoordigers wordt onttrokken, te weten:

1. de keuze van de doelstellingen;
2. de planopstelling plus prioriteitenstelling;
3. de uitvoering;
4. de voortgangscontrole.

Met name de onderdelen 1, 2 en 4 van het planningproces dreigen in de huidige ontwikkeling te veel aan de parlementaire oordeelsvorming te ontsnappen, doordat zij onvoldoende expliciet en begrijpelijk worden gemaakt. Zo dienen de keuze van de doelstellingen en de alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden in een programma van eisen aan het parlement te worden voorgelegd alvorens een plan wordt opgesteld, teneinde aan een eenzijdig door "deskundigen" geregeerde maatschappij te ontkomen.

- ad. 2. Vraag: Acht men het voorleggen van een programma van eisen aan de volksvertegenwoordiging gewenst?

Zo ja: Vreest men niet een te grote vertragende werking?

Hoe zou men op andere wijze de inspraak in het planproces veilig willen stellen?

Hoe stelt men zich de voorlichting buiten het parlement voor?

### 3. Democratisch planningproces vereist

Een van de belangrijkste democratiserende aspecten van de planning is, dat de geplanden via hun inspraak op alle niveau's en in alle planfasen, hun preferenties tijdig kunnen uiten.

Zonder planning is het immers zo dat de geplanden (individuen, belangenorganisaties e.d.) herhaaldelijk voor een voldongen feit gesteld worden (v.b. Amsterdam metro).

- ad. 3. Vraag: Is democratische planning voor de gewone burger een verruiming of inperking van zijn vrijheid?  
Welke mogelijkheden voor inspraak ziet u?

#### 4. Sectorplanning

Onvoldoende parlementaire controle en onevenwichtige ontwikkeling worden in de hand gewerkt door het huidige accent op sectorplanning. Elke sector (departement) streeft te zeer eigen doelstellingen en plannen na, wat bij de huidige ontoereikende coördinatie tot gevolg heeft dat men in een laat stadium tot de ontdekking komt dat de verschillende plannen met elkaar in strijd zijn en derhalve geen van alle gerealiseerd kunnen worden. Wij zwijgen nog maar van het gebrek aan coördinatie en aan wederzijdse informatie tussen de centrale overheid, de lagere overheid en particulieren. Dit alles heeft verspilling tot gevolg, brengt individuen en groepen in de verdrukking, en schaadt andere wezenlijke belangen.

- ad. 4. Vraag: De coördinatie zal, indien zij slaagt, de vrijheid van de afzonderlijke partijen in het planningproces beperken; zij krijgen daarvoor een stuk zekerheid terug. Is dit een goede ruil?

#### 5. Een centrale planningorganisatie

Teneinde aan de huidige bezwaren tegemoet te komen en een democratisch planningproces veilig te stellen is een aanpassing zowel van het bestuur als van de vertegenwoordiging vereist. Met name dient een doeltreffende coördinatie tot stand te komen tussen de sectoren (departementen), zonder tevoren een principiële prioriteit aan één of meerdere sectoren toe te kennen. Noch financiën of economie, noch ruimtelijke ordening of waterstaat bijvoorbeeld zijn - anders dan nu wel het geval blijkt te zijn - in de planning bij voorbaat doorslaggevend. De sectorplanning dient derhalve te worden geïntegreerd in een centrale planningorganisatie, die rechtstreeks onder de voorzitter van de ministerraad ressorteert. De voorzitter van de ministerraad treedt op als leider van een kabinet, dat zich meer dan tot nu toe toelegt op de integratie van het overheidsbeleid en dat daartoe ook wordt toegerust.

- ad. 5. Vraag: Wordt de coördinatie voldoende gediend door het totstandkomen van het plan op de wijze genoemd onder stelling 2 (democratische controle I) of is naast alle sectorplanning een afzonderlijk apparaat voor integrale ontwikkelingsplanning nodig?

#### 6. Twee aspecten van de organisatie

De toerusting van de regering met een organisatie voor integrale planning kan als volgt worden georganiseerd:

- a. De instelling van een staatssecretariaat onder de voorzitter van de ministerraad, gericht op integrale ontwikkelingsplanning en voorzien van een beperkte staf.

Hij is tevens voorzien van een bureau voor integrale planning, dat de integrale plannen opstelt en dat de sectorplanbureau's van de ministeries coördineert.

- b. De stichting van een onafhankelijk rekeninstituut (tevens centrale databank) ten behoeve o.m. van het nieuwe Planbureau voor integrale planning en de sectorplanbureau's. Het bestaande Centraal Bureau voor de Statistiek kan daartoe worden omgesmeed en gesteld b.v. onder de Kroon.

Integrale ontwikkelingsplanning is, zo volgt uit het gezegde, het democratisch gecontroleerde proces van planning in de zojuist omschreven zin, met behulp waarvan men kan komen tot de opstelling en verwerkelijking van een integraal ontwikkelingsplan, zoals hierboven omschreven.

## II. Geschiedenis en huidige situatie

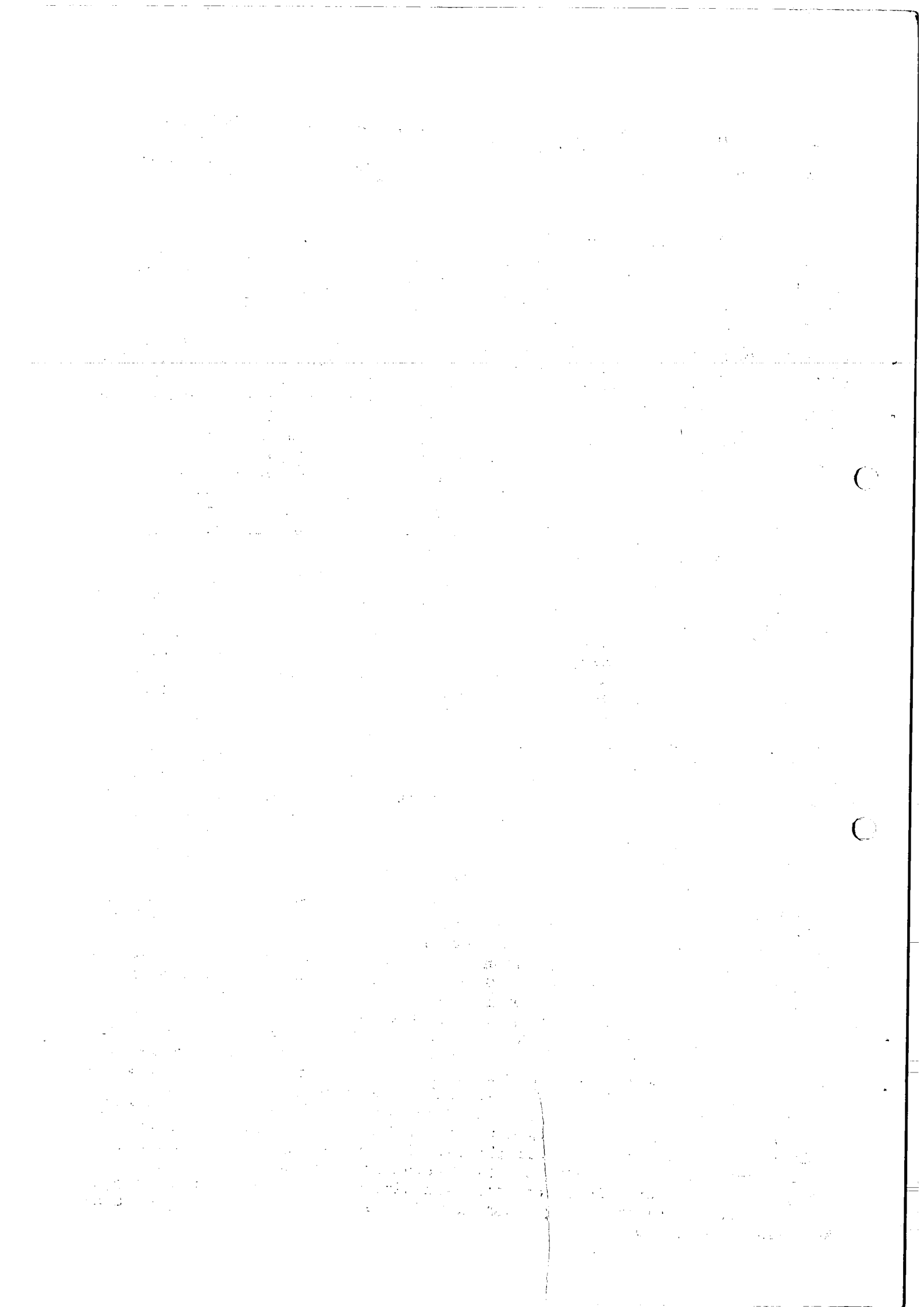
In 1941 werd de Rijksdienst voor het Nationale Plan (R.N.P.), nu Rijksplanologische Dienst (R.P.D.) genaamd, opgericht en in 1945 het Centraal Planbureau (C.P.B.). Sindsdien is de planning op nationale schaal geleidelijk tot ontwikkeling gekomen in Nederland.

Reeds spoedig werd daarbij gewezen op de noodzaak van coördinatie van de planning op diverse gebieden: economisch, sociaal, ruimtelijk en cultureel. Op het in 1947 onder leiding van Tinbergen gehouden Congres over Maatschappelijke Planning, georganiseerd door het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (Isonevo), wees elk van de drie prae-adviseurs, Van Rhijn, Bakker Schut en schrijver dezes, in de richting van wat Bakker Schut in zijn eerste stelling als volgt formuleerde: "Economische, sociale en ruimtelijke planning zijn in sterke mate interdependant". Derhalve pleitte hij in zijn derde stelling voor "een centrale dienst voor de planning", hetzij ressorterend onder de Minister President, hetzij onder een Ministerie van Algemene Zaken. Op den duur achtte hij blijkens zijn zesde stelling ook culturele planning gewenst.

In de praktijk zijn deze verschillende soorten van planning nog weinig gecoördineerd. Zoals vóór 1940 wel een aantal onderdelen van het economisch leven elk afzonderlijk enigermate werd geordend naar een samenvattende ordening ontbrak, zo ontbreekt thans een coördinatie van de economische met de ruimtelijke planning, enzovoorts. En nede dientengevolge ontbreekt ook een integrale ontwikkelingsplanning op nationaal niveau. Naast deze "horizontale" coördinatie is ook de "verticale" tussen rijk, provincie en gemeente nog onvoldoende ontwikkeld.

Dit alles heeft diverse oorzaken. Het tot stand komen van de planning op de afzonderlijke gebieden vergde veel tijd en is pas gedeeltelijk voltooid. Nodig was bij voorbeeld de verzameling en ordening van een groot aantal gegevens, de opbouw op basis van veel studies van een goede planning-techniek, het schoppen van het institutionele kader, enzovoorts. Bovendien vielen de plantermijnen met name van de economische en de ruimtelijke plannen niet samen, hetgeen coördinatie vrijwel onmogelijk maakte. En zeker was de "plannindedness" niet overal voldoende sterk.

De economische planning kwam geleidelijk tot het langs econometrische weg construeren van voor de planning nodige, operationeel bruikbare vergelijkingen-complexen ("modellen"). Tot voor kort bepaalde men zich grotendeels tot het opstellen van éénjaarplannen, die sterk conjunctureel maar nauwelijks structureel zijn georiënteerd. Planning op middellange termijn voor Nederland als geheel en voor afzonderlijke bedrijfssectoren respectievelijk bedrijfstakken vindt men, een enkele vroegere aanloop daargelaten, voor het eerst goed uitgewerkt in de studie van het C.P.B., getiteld "De Nederlandse economie in 1970" van 1966; men is thans bezig met een verdere uitbouw. Van nationaal-economische planning op lange termijn is nog nauwelijks sprake; wel publiceerde Van den Beld onlangs een prognose "De Nederlandse economie in het jaar 2000" als prae-advies voor de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel. Opgemerkt zij dat alle genoemde zogenaamde "plannen" in feite niet zo zeer plannen zijn in de eigenlijke zin van dit woord, doch veelmeer op bepaalde uitgangspunten gefundeerde prognoses - soms aangevuld met alternatieven op basis van uiteenlopende economische en politieke veronderstellingen - waaraan nog niet het karakter van een programma van eisen is gegeven.



20 april 1968.

## NAAR EEN INTEGRALE ONTWIKKELINGSPLANNING

### Inhoud

- I. Inleiding
  - 1. Doel van deze nota
  - 2. Begripsbepalingen
- II. Geschiedenis en huidige situatie
- III. Het program van D'66
- IV. De te volgen gedragslijn
- V. Enige aspecten der planning
  - 1. Aard der planning
  - 2. Gebieden
  - 3. Termijnen
  - 4. Organen
  - 5. Methoden
  - 6. Doeleinden
  - 7. Instrumenten
  - 8. Fasering
  - 9. Internationale aspecten
- VI. Conclusies

### I. Inleiding

#### 1. Doel van deze nota

Reeds tijdens haar eerste besprekingen constateerde de Studiegroep Beleid van de Werkgroep Ruimtelijke Ordening van D'66 dat de ruimtelijke ordening, waarmede zij zich bezighoudt, in de praktijk nog onvoldoende is uitgegroeid. Ook is er geen of te weinig coördinatie met de planning op economisch gebied en op andere terreinen.

Als voorbeeld zij de Tweede Nota over Ruimtelijke Ordening in Nederland genoemd. Deze vormt ongetwijfeld een belangrijke stap in de goede richting. Maar het is nog geen plan in de werkelijke zin van het woord. Een vaststelling van prioriteiten en een fasering inzake de uitvoering ontbreken; de financiële aspecten zijn nog niet bestudeerd; aansluiting aan de meerjarenplanning-in-wording van het Centraal Planbureau is er niet; op de coördinatie bij voorbeeld met de wegenplanning is terecht kritiek uitgeoefend. Dientengevolge staat niet vast dat de economische ontwikkeling ruimte biedt voor de financiering van de volgens de nota te verwezenlijken projecten. En evenmin is verzekerd dat de ruimtelijke planning, bij voorbeeld door tijdige voorzieningen inzake de infrastructuur, er in voorziet dat de economische groei onbelemmerd kan voortgaan.

Ook regionaal en lokaal mist men vaak een goede coördinatie. Zo loopt in het Nieuwe Waterweggebied de ontwikkeling der bedrijvigheid wel zeer sterk vooruit op die der recreatiegebieden en dreigt de ontwikkeling van het noorden des lands weinig succes te boeken. Bij nieuwe stadsuitbreidingen ontbreken belangrijke voorzieningen nog jarenlang nadat de eerste groepen bewoners zich hebben gevestigd.

Deze ervaringen versterken het inzicht, dat de ruimtelijke planning niet tot goede resultaten kan leiden als een samengaan met de planning in andere sectoren van het maatschappelijk leven ontbreekt. De genoemde Studiegroep besloot derhalve een nota op te stellen, die een ruimer veld



bestrijkt dan dat der ruimtelijke ordening: de onderhavige nota "Naar een integrale ontwikkelingsplanning".

Deze werd opgesteld door het lid van de groep Ed. van Cleeff, die werd gesteund door de overige leden alsmede door enkele leden der Economische Werkgroep. Het stuk is bedoeld ter voorlichting van de kamerfractie van D'66, in het bijzonder bij de aanstaande begrotingsdebatten, en ook ter voorbereiding van een publicatie over deze materie. Het zal voorts de samenwerking tussen verschillende werkgroepen van de partij kunnen bevorderen.

## 2. Begripsbepalingen

Onder een plan verstaat deze nota een via moderne methoden opgesteld, innerlijk consistent bestek dat, zoveel mogelijk gekwantificeerd, de doeleinden aangeeft waarop het beleid moet worden gericht, alsmede de instrumenten met behulp waarvan men die doeleinden denkt te verwezenlijken en de fasen waarin dit zal geschieden.

Onder een integraal ontwikkelingsplan wordt hier verstaan een integraal (= alles overkoepelend en tot een harmonisch geheel makend) plan in de zo juist genoemde zin, en wel op nationale, regionale of lokale schaal. Een zodanig plan beoogt de verschillende facetten, onderdelen, doeleinden en instrumenten der nationale/regionale/lokale ontwikkeling op elkaar af te stemmen, te bundelen en dus te integreren. Tot de bedoelde facetten behoren de economische, de sociale, de culturele, de ruimtelijke, enz.

Planning (= planvorming) is het proces, met behulp waarvan een plan wordt opgesteld.

Fasen der planning kunnen zijn:

- a. het onderzoek: o.m. de verzameling van gegevens en het uitvoeren van voorbereidende studies op diverse terreinen;
- b. het als onderdeel van a. op basis daarvan opstellen, door een a-politiek planningorgaan en langs modern-wetenschappelijke weg, van een prognose (waar mogelijk aangevuld met alternatieven, die betrekking hebben op afwijkende externe ontwikkelingen of op een andersgeaard beleid), welke rekening houdt met de aanwezige mogelijkheden, grenzen en wetmatigheden;
- c. het voorlopig formuleren door de regering (G.S., B.en W.), in overleg met adviesorganen, van enige centrale beleidslijnen (programma van eisen) voor de komende periode, zulks gebaseerd op een algemeen visie inzake de gewenste ontwikkeling en de daaruit voortvloeiende prioriteiten, en resulterend in het aangeven van doeleinden en instrumenten; deze beleidslijnen (programma van eisen) dienen aan het parlement (Prov. Staten, gemeenteraad) te worden voorgelegd;
- d. het als onderdeel van c. zonedig opstellen van een claimsnota (d.w.z. een opsomming van de financiële consequenties van de bij bevolking en overheid levende desiderata; het totaalbehoefte daarvan moet worden vergeleken met de beschikbare middelen);
- e. het aanvaarden door de regering (G.S., B.en W.) van het - zonedig door het planningorgaan nader uit te werken - definitieve plan als een bundel van deels indicatieve, deels bindende richtlijnen voor het te volgen beleid; het plan behoeft eveneens de goedkeuring van de gekozen vertegenwoordigers;
- f. de uitvoering van dit plan, dat tijdens deze uitvoering, mede op basis van een voortgangscontrole, zo nodig kan worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen, bij voorbeeld op conjunctureel gebied. Ingrijpende bijsturing behoeft de goedkeuring van de gekozen vertegenwoordigers.

Integrale ontwikkelingsplanning is, zo volgt uit het gezegde, het democratisch gecontroleerde proces van planning in de zojuist omschreven zin, met behulp waarvan men kan komen tot de opstelling en verwerkelijking van een integraal ontwikkelingsplan, zoals hierboven omschreven.

## II. Geschiedenis en huidige situatie

In 1941 werd de Rijkdienst voor het Nationale Plan (R.N.P.), nu Rijksplanologische Dienst (R.P.D.) genaamd, opgericht en in 1945 het Centraal Planbureau (C.P.B.). Sindsdien is de planning op nationale schaal geleidelijk tot ontwikkeling gekomen in Nederland.

Reeds spoedig werd daarbij gewezen op de noodzaak van coördinatie van de planning op diverse gebieden: economisch, sociaal, ruimtelijk en cultureel. Op het in 1947 onder leiding van Tinbergen gehouden Congres over Maatschappelijke Planning, georganiseerd door het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (Isonovo), wees elk van de drie prae-adviseurs, Van Rhijn, Bakker Schut en schrijver dezes, in de richting van wat Bakker Schut in zijn eerste stelling als volgt formuleerde: "Economische, sociale en ruimtelijke planning zijn in sterke mate interdependant". Derhalve pleitte hij in zijn derde stelling voor "een centrale dienst voor de planning", hetzij ressorterend onder de Minister President, hetzij onder een Ministerie van Algemene Zaken. Op den duur achtte hij blijkens zijn zesde stelling ook culturele planning gewenst.

In de praktijk zijn deze verschillende soorten van planning nog weinig gecoördineerd. Zoals vóór 1940 wel een aantal onderdelen van het economisch leven elk afzonderlijk enigermate werd geordend naar een samenvattende ordening ontbrak, zo ontbreekt thans een coördinatie van de economische met de ruimtelijke planning, enzovoorts. En nede dientengevolge ontbreekt ook een integrale ontwikkelingsplanning op nationaal niveau. Naast deze "horizontale" coördinatie is ook de "verticale" tussen rijk, provincie en gemeente nog onvoldoende ontwikkeld.

Dit alles heeft diverse oorzaken. Het tot stand komen van de planning op de afzonderlijke gebieden vergde veel tijd en is pas gedeeltelijk voltooid. Nodig was bij voorbeeld de verzameling en ordening van een groot aantal gegevens, de opbouw op basis van veel studies van een goede planning-techniek, het schoppen van het institutionele kader, enzovoorts. Bovendien vielen de planterijnen met name van de economische en de ruimtelijke plannen niet samen, hetgeen coördinatie vrijwel onmogelijk maakte. En zeker was de "plannedness" niet overal voldoende sterk.

De economische planning kwam geleidelijk tot het langs econometrische weg construeren van voor de planning nodige, operationeel bruikbare vergelijkingen-complexen ("modellen"). Tot voor kort bepaalde men zich grotendeels tot het opstellen van éénjaarplannen, die sterk conjunctureel maar nauwelijks structureel zijn georiënteerd. Planning op middellange termijn voor Nederland als geheel en voor afzonderlijke bedrijfssectoren respectievelijk bedrijfstakken vindt men, een enkele vroegere aanloop daargelaten, voor het eerst goed uitgewerkt in de studie van het C.P.B., getiteld "De Nederlandse economie in 1970" van 1966; men is thans bezig met een verdere uitbouw. Van nationaal-economische planning op lange termijn is nog nauwelijks sprake; wel publiceerde Van den Bald onlangs een prognose "De Nederlandse economie in het jaar 2000" als prae-advies voor de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel. Opgemerkt zij dat alle genoemde zogenaamde "plannen" in feite niet zo zeer plannen zijn in de eigenlijke zin van dit woord, doch veeleer op bepaalde uitgangspunten gefundeerde prognoses - soms aangevuld met alternatieven op basis van uiteenlopende economische en politieke veronderstellingen - waaraan nog niet het karakter van een programma van eisen is gegeven.

Uit de Miljoenennota 1968 (blz. 82 e.v.) blijkt, dat de huidige regering in beginsel heeft besloten tot een meerjarenplanning op een beperkt doch belangrijk gebied: dat der overheidsfinanciën. Deze planning zal in zekere mate bindende kracht hebben. De regering steunt hiermede op een uitspraak van de S.E.R. ten gunste van meerjarenplanning in het algemeen.

Op ruimtelijk gebied kan de "Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland", in 1966 gepubliceerd, en vooral de daarin opgenomen ruimtelijke structuurschets voor het jaar 2000, worden gezien als een eerste aanloop in de richting van een plan voor Nederland als geheel. Tevoren waren het vooral gemeentelijke plannen, streekplannen en facetplannen, die werden opgesteld. Na de verschijning van deze Tweede Nota verschenen ook "plannen" voor afzonderlijke provincies en voor de drie Noordelijke provincies tezamen, die evenals de Tweede Nota nog onvoldoende zijn gebaseerd op een democratisch planningsproces. Dit alles staat grotendeels los van de economische planning: de financiële consequenties worden nog niet becijferd en fasering ontbreekt. Het gevolg is, dat coördinatie met de recent tot stand gekomen economische planning op middellange termijn niet mogelijk is.

Op andere gebieden dan het economische en het ruimtelijke - die beide onder meer gebruik maken van de bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (C.B.S.) - is de planning op zijn best in een beginstadium. Stukken als bij voorbeeld het Rijkswegplan en de Volksgezondheidsnota kunnen als aanlopen worden beschouwd. Binnen het bedrijfsleven zijn het vooral de grote ondernemingen, die hun beleid meer en meer baseren op (niet gepubliceerde) meerjarenplannen. Dit alles staat soms wel enigszins in verband met de economische respectievelijk de ruimtelijke planning op nationale schaal. Zo hebben vooral de grotere ondernemingen behoefte aan prognoses van het C.P.B.; aan de opstelling daarvan verlenen zij gaarne medewerking. Algehele coördinatie ontbreekt echter nog en dus ook een nationaal integraal ontwikkelingsplan dat hierop zou kunnen worden gebaseerd.

Nu heeft echter de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, een veelzijdig samengesteld lichaam, dat zijn ontstaan dankt aan de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, begin 1967 een advies uitgebracht, waarin wordt aangedrongen op "de integratie van de beoogde ruimtelijke, economische en maatschappelijke ontwikkeling in één programma op lange termijn, aan te duiden als ontwikkelingsprogramma". Daarin zou onder meer moeten worden gestreefd naar kwantificering van de financiële consequenties van het in de Tweede Nota neergelegde beleid, naar een prioriteitschema, dat zou moeten berusten op bestudering van de maatschappelijke kosten en opbrengsten van alternatieve oplossingen, naar een investeringsprogramma, enzovoorts. Een nauwe samenwerking tussen C.P.B. en R.P.T. zou in deze richting moeten leiden. Ook regionale ontwikkelingsprogramma's worden door de Raad wenselijk geacht, evenals bijvoorbeeld bij de planning van het verkeer en vervoer.

Hier wordt derhalve, en wel door een lichaam waarin onder meer het bedrijfsleven is vertegenwoordigd, gepleit voor een flinke stap in de richting van een integrale ontwikkelingsplanning. Ook door dit lichaam wordt echter nog geen oplossing geboden voor het probleem van de coördinatie van de planning op de verschillende bestuursniveau's.

Spoortgelijke pleidooien zijn te vinden in de Handelingen van de Tweede Kamer van 18-20 april 1967 (zie bij voorbeeld de opsomming door het D'66-kanerlid De Goede op blz. 127 eerste kolom), in de Jaarrede-1967 van S.E.R.-voorzitter De Pous in de reeds aangeduide uitspraak van de S.E.R. betreffende de meerjarenplanning (Advies 1967 no. 8) in de rede van Dr. Weisglas over "Planning in het bedrijfsleven" (Intermediair 4 augustus 1967), in een toelichting op het program van D'66 door Eer. R. Schöndorff in de E.S.B. van 1 februari 1967, enzovoorts. Wat het buitenland betreft kan onder meer worden verwezen naar de Franse planning op diverse gebieden, naar het zogenaamde "Grosze Hessenplan" van de Duitse deelstaat Hesse, naar de budgetplanning in Israël en naar een E.E.G.-rapport van april 1966 over de ontwikkeling tot 1970.

### III. Het program van D'66

Het program van D'66 bevat veel dat direct of indirect wijst in de richting van een integrale ontwikkelingsplanning of van onderdelen daarvan en op de vereiste democratische verantwoording daarvan. Men zie de thans volgende punten:

1. Het hoofdstuk "Sociaal en economisch beleid" spreekt onder meer over:
  - a. door de overheid te bevorderen "groei op lange termijn" (20)<sup>1)</sup>; dat eist ons inziens ongetwijfeld economische planning door deze overheid;
  - b. "bedrijfstaksgewijze en regionale structuurpolitiek op basis van meerjarenplannen" (20-21);
  - c. een door "de regering in samenwerking met het C.P.B. en het C.B.S. elk jaar voor een periode van bij voorbeeld vier jaar" op te stellen plan, zulks met "beter overleg tussen de overheidsdiensten" en met behulp van "meerjarige begrotingen voor de overheidssector, waarin ook de financiering van de lagere overheden is opgenomen"; deze plannen zullen "oriënterend zijn voor het bedrijfsleven" (21).
2. Inzake de automatisering wordt gezegd dat "voor de integratie (daarvan) in onze samenleving een vierjarenplan moet worden opgesteld"; aandacht is voorts onder meer nodig voor de omscholing en herplaatsing van de betrokken arbeidskrachten (21-22).
3. Gesproken wordt over conjunctuurpolitiek, loon- en prijsbeleid en inkomenspolitiek (24). Ook dit zal ons inziens planning eisen. Hetzelfde geldt voor de fiscale politiek (24 e.v.), de sociale politiek (26), de ontwikkelingshulp (31-32), de landbouwpolitiek (34), het actieve cultuurbeleid (42), het verkeer (46), de gezondheidszorg (49-50), enzovoorts. Inzake het onderwijsbeleid zegt het programma, dat dit moet "steelen op een zich steeds verder ontwikkelende visie over de toekomst van onze samenleving", waarvoor studie en onderzoek nodig is (37). "Voor de financiering van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek dient de overheid te beschikken over een duidelijk plan, waarin de toewijzing van personen en gelden voor meerdere jaren geregeld is" (40).
4. Ten aanzien van de ruimtelijke ordening wordt opgemerkt dat "industrialisatie, woningbouw, verkeer en recreatie een ondeelbare problemenatiek vormen en een ver vooruitziend uitvoerings- en financieringsbeleid eisen. De ruimtelijke ordening moet daarom worden behandeld in nauwe samenhang met de sociaal-economische politiek" (47).  
Ten aanzien van het democratisch karakter is gesteld, dat door voortdurende actieve en openhartige voorlichting de ruimtelijke vraagstukken en de gevolgen daarvan aan de bevolking duidelijk moeten worden gemaakt, zodat deze in staat wordt gesteld mee te doen en mee te denken.
5. Op al deze gebieden wordt uiteraard de bevolkingsgroei van grote betekenis geacht (50).
6. Met nadruk zij gewezen op de alinea uit de aanhef van het program, welke als volgt luidt: "Ten aanzien van de middelen welke gehanteerd behoren te worden om deze doeleinden te bereiken, wordt geen speciale voorkeur uitgesproken. De doelmatigheid zal zoveel mogelijk de keuze bepalen, in het bijzonder waar het de mate betreft, waarin de overheid moet worden ingeschakeld" (1). Het is ons inziens duidelijk, dat naar modern inzicht de hier bedoelde doelmatigheid slechts dan kan worden benaderd, indien men zoveel mogelijk tracht te komen tot een integrale ontwikkelingsplanning. Daarbij kunnen dan de doelstellingen van D'66, "geestelijke en maatschappelijke ontplooiing van alle mensen" en "radicaal

1) De in onderstaande tekst voorkomende cijfers verwijzen naar bladzijden van de brochure "D'66, program van de politieke partij Democraten '66".

democratisering van de Nederlandse samenleving" (1) als de algemene visie gelden, welks aan de planning ten grondslag zal moeten liggen.

#### IV. De te volgen gedragslijn

Uit het gezegde volgt: Het is gewenst dat D'66 er bij de regering met klem op aandringt dat deze krachtig zal streven in de richting van een zoveel mogelijk gebieden overkoepelende, democratisch opgezette integrale ontwikkelingsplanning, gericht op geestelijke en maatschappelijke ontplooiing.

Dit thema kan worden geëntamoerd in het kader van de algemene beschouwingen over de rijksbegroting (wellicht in verband met het hoofdstuk "Meerjarenplanning" uit de Miljoenennota). Daarna kan er waar nodig bij de behandeling van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken op worden teruggekomen. Het gestelde zou nader kunnen worden uitgewerkt als volgt.

Gezien de gecompliceerdheid van het vraagstuk zal de regering goed doen allereerst op korte termijn door een aantal deskundigen, enaer meer op het gebied der planning, een nota te doen opstellen, waarin wordt uiteengezet langs welke wegen men dit doel kan benaderen. Deze nota zal onder andere de volgende vragen moeten behandelen:

1. Van welke aard behoort de planning te zijn en op welke wijze kan die op de verschillende bestuursniveau's worden gecoördineerd ?
2. Welke gebieden en welke functionele respectievelijk regionale onderdelen daarvan zullen door de plannen moeten worden overkoepeld ?
3. Voor welke termijnen dient te worden gepland ?
4. Welke bestaande respectievelijk nieuwe organen zijn nodig ?
5. Welke methoden zullen bij de planning worden gebezigd ?
6. Welke doeleinden moeten worden nagestreefd ?
7. Welke instrumenten zullen ter beschikking moeten staan voor de realisatie van de plannen ?
8. Hoeveel tijd zal benodigd zijn om tot een goed functionerende planning te komen ?  
Welke fasering is hier gewenst ?
9. Welke internationale aspecten vragen de aandacht ?

De onderhavige nota kan deze vragen uiteraard niet volledig beantwoorden. Wel zal thans ter illustratie en verduidelijking elk van deze punten summier worden bezien. Voor zover D'66 daarbij naar deezzijds inzicht een bepaalde visie dient te verdedigen, wordt deze genoemd.

#### V. Enige aspecten der planning

##### 1. Aard der planning

De te ontwerpen plannen kunnen, naar gelang van het doel waarvoor ze worden opgesteld, louter indicatief zijn en voor niemand bindend, zoals bij voorbeeld de huidige jaarplannen (in feite prognoses) van het C.P.B., of wel bindend (imperatief), zoals bij voorbeeld de streekplannen oude stijl (dat wil zeggen van vóór de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965) of de huidige bestemmingsplannen van gemeenten. Ook tussenvormen zijn denkbaar zoals structuurplannen in de ruimtelijke ordening. Het prognose-element zal soms meer, soms minder dominerend zijn.

De praktijk der economische planning leert, dat ook niet-bindende plannen respectievelijk prognoses heilzaam kunnen werken. Zij geven namelijk aan alle betrokkenen een beter en in hoofdlijnen voor allen gelijk inzicht in de situatie en de mogelijkheden, zulks vooral indien deze betrokkenen

voldoende "planminded" zijn (wat een zekere opvoeding in deze richting vraagt). Zij zullen dan minder in zeer uiteenlopende richtingen streven hetgeen de ontwikkeling gunstig kan beïnvloeden. In het bijzonder zal moeten worden nagegaan, hoe bij de coördinatie van de nationale planning met die van provincies en gemeenten het ontstaan van een "tweerichtingen-verkeer" kan worden bevorderd.

D'66 zal er goed aan doen ten aanzien van de aard der planning het volgende naar voren te brengen :

#### a. Mate van binding

De overheidssector, op elk niveau, dient voor zichzelf, door de gekozen vertegenwoordiging goed te keuren, bindende plannen op te stellen, bij voorbeeld in de vorm van voortschrijdende vierjarenbegrotingen. Op nationaal niveau kan daarbij, teneinde een volgende regering niet te sterk te binden, het desbetreffende deel der begroting van iets minder imperatieve aard zijn. Het economisch leven krijgt hierdoor een meer stabiele kern. Uiteraard mag echter wegens conjunctuurpolitieke redenen een zekere flexibiliteit niet ontbreken.

Voor het particuliere bedrijfsleven kan gelden dat voor gezonde bedrijfstakken de planning voornamelijk indicatief zal zijn, doch voor minder gezonde meer imperatief. Bij deze laatste werke men niet alleen met globale algemeen geldende middelen, doch grijpe men zo nodig ook direct en selectief in. Deze materie wordt door de Economische Werkgroep nader bestudeerd, zulks mede aan de hand van de opzet der Franse planning.

Ten aanzien van niet-economische delen van het maatschappelijke en culturele leven, dat in particuliere handen is, is nadere studie gewenst. Men denke bijvoorbeeld aan het particuliere ziekenhuiswezen, enzovoorts,

Uiteraard zullen de centrale plannen zich zoveel mogelijk tot hoofdlijnen dienen te beperken. Detaillering late men zoveel mogelijk aan de deelplanning over, zowel in de verschillende sectoren als op de lagere bestuursniveau's; zij het - zoals bij voorbeeld ten aanzien van de ruimtelijke planning wettelijk is geregeld - met de bevoegdheid van "hogere" instanties om op bepaalde punten bindende richtlijnen te geven en enige controle uit te oefenen.

#### b. Democratisch karakter

Gewenst is zoveel mogelijk inspraak van alle betrokkenen respectievelijk van hun vertegenwoordigers bij het tot stand komen, de aanvaarding en de uitvoering der plannen, dus in alle fasen van het planningsproces. Hier zullen uiteraard enerzijds - zoals reeds is gesteld - het parlement en de vertegenwoordigende lichamen op lager niveau een rol moeten spelen, en anderzijds verschillende adviesorganen zoals de S.E.R. en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, alsmede diverse belangengroepen. Nagegaan dient te worden of en in hoeverre de planning, al dan niet met een bindend karakter, kan worden overgelaten respectievelijk opgedragen aan organen uit het maatschappelijk leven (bij voorbeeld aan organen van de p.b.o., of de commissies, die de gemeentewet heeft mogelijk gemaakt).

Gewenst is voorts een ruimere mate van openbaarheid en voorlichting dan thans met betrekking tot de planning in het algemeen gebruikelijk is, en mede daardoor een sociale opvoeding in de richting van meer planmindedness en solidariteit. Een goed voorlichtingsapparaat is derhalve onmisbaar. De te publiceren programma's van eisen of ontwerp-plannen zullen veelal object van discussie kunnen zijn in kringen van belanghebbenden, in politieke milieus, enzovoorts.

## 2. Gebieden

Momenteel zijn de economische en de ruimtelijke planning het meest stelselmatig aangepakt.

De economische planning beziet de ontwikkeling vanuit een speciaal gezichtspunt: de economische. Deze planning overkoepeld diverse deelgebieden: productie, arbeid, investeringen, enzovoorts. Er wordt gedifferentieerd naar bedrijfssectoren respectievelijk bedrijfstakken.

Nagegaan zal moeten worden in hoeverre verdere detailleringen nodig zijn. Van belang zullen onder meer zijn: splitsingen naar regionale gebieden; meerjarenbegrotingen per ministerie; analyses met betrekking tot de voor ons land meest gewenste bedrijfspwijze ontwikkelingen (zijn meer raffinaderijen, textielfabrieken, horecabedrijven, enzovoorts wel of niet gewenst, bij voorbeeld in verband met ruimtelijke, economische, sociale, culturele of internationale aspecten?).

Bij de regionale splitsingen raakt de economische planning de ruimtelijke planning. Deze laatste pleegt te werken met een onderscheiding naar vier deelgebieden: wonen, werken, verkeer, recreatie, zulks met inbegrip van de bij deze gebieden behorende voorzieningen: overheidsbureaus, onderwijs, schouwburgen, enzovoorts. Bovendien zijn hier en daar splitsingen respectievelijk verdere uitwerking gewenst, bij voorbeeld ten aanzien van de dienstensector uit het bedrijfsleven.

Nodig is voorts dat stelselmatig wordt nagegaan wat de kosten en baten - private plus sociale - van bepaalde alternatieve ontwikkelingen zijn. Mede op grond daarvan kan men dan prioriteiten bepalen en dus bij voorbeeld een keuze doen uit diverse investeringen welke op het gebied van de infrastructuur om de voorrang strijden. Bij dit alles behoort niet de welvaart doch het welzijn respectievelijk de geestelijke en maatschappelijke ontplooiing als uiteindelijk doel en criterium te worden gesteld.

Men moet derhalve ook rekening houden met imponderabele, dat wil zeggen met niet of moeilijk in geldswaarde uit te drukken voor- en nadelen (behoud van natuurschoon, tegengaan van volte, enzovoorts). Vooral naarmate het welvaartsniveau stijgt, mogen meer financiële offers worden gebracht ten behoeve van voorzieningen, die men waardevol acht, ook al kan men die waarde niet nauwkeurig in guldens bepalen. Wat dit laatste betreft: men probeer steeds die waarde althans enigszins te benaderen. Zo kan men bij het overwegen van het al of niet brengen van bepaalde offers ter verhoging van de verkeersveiligheid op zijn minst een schatting maken van de uitgaven welke zullen worden bespaard door de te verwachten daling van het aantal ongelukken.

De economische en de ruimtelijke ontwikkeling bezien de totale ontwikkeling, en dus ook die op andere gebieden, vanuit een bepaald aspect: het economische respectievelijk het ruimtelijke. Uiteraard moeten die andere gebieden - men denke aan cultuur, verkeer, onderwijs, enz. - ook op zichzelf worden bezien. Voor sommige daarvan bestaan thans reeds meerjarenplannen, al of niet op stelselmatige planning gebaseerd.

## 3. Termijnen

In het algemeen zal planning gewenst zijn:

- a. op lange termijn, bijvoorbeeld tot 1980 of 2000, een fixatie van de periode is niet noodzakelijk. Hierdoor wordt, zij dit in grove lijnen, het algemene kader bepaald, waarin de ontwikkeling op kortere termijn moet passen. Uiteraard zal deze soort planning zeer flexibel moeten zijn.

Als ondergrond is hier een uitvoerige studie gewenst inzake de aard en de werking der factoren, welke de algemene ontwikkeling sterk beheersen: de bevolkingsgroei, de expansie van de industrie en van de dienstensector respectievelijk de teruggang van het aantal werkers in de agrarische sector, enzovoorts.

- b. op middellange termijn. In verband met onze vierjaarlijkse parlementsverkiezingen is een termijn van circa vier jaren hier voor de hand liggend, waarbij de aanvang van elke planperiode één jaar later kan worden gesteld dan de parlementsverkiezing. Controle van dergelijke meerjarenplannen om de twee jaar kan nuttig zijn. Een sterkere bindende kracht dan bij de plannen voor de lange termijn is gewenst. Dat geldt met name voor wat betreft het regeringsbeleid.

Uiteraard zullen deze plannen zich vooral bezighouden met de structurele ontwikkeling. De trend daarvan moet zo goed mogelijk samenvallen met die van het plan op lange termijn. In de recente Rotterdamse oratie van Van den Beld, "Dynamiek der Ontwikkeling op Middellange Termijn" wordt een eerste stap gedaan om tot een gecombineerd conjunctuur-structuur-model te komen. Dit zal de middellange termijnplanning in nauw verband kunnen brengen met de thans te bespreken planning op korte termijn.

- c. op korte termijn. Men denke hier aan de huidige jaarplannen van het C.P.B., aan de huidige rijksbegroting, enzovoorts. Dergelijke plannen zijn onder meer van belang voor de conjunctuurbeheersing. Het is dan echter gewenst dat zij, zij het globaal, ook iets verder vooruitzien dan alleen maar het betrokken jaar. Zij moeten passen in het beleid op middellange termijn.

#### 4. Organen

In het algemeen zal voor elk belangrijk gebied respectievelijk deelgebied een planningorgaan respectievelijk een gespecialiseerd onderdeel daarvan nodig zijn. Onmisbaar is voorts een overkoepelend, dus centraal orgaan, dat de coördinatie kan voorbereiden, stimuleren en begeleiden. Van daaruit kan men de realisatie der plannen overzien en aanbevelingen tot bijsturing door de beleidsorganen doen.

Op rijksniveau lijkt een afzonderlijk Ministerie voor Integrale Ontwikkelingsplanning, dat nauw met de minister-president verbonden moet zijn, op den duur onontbeerlijk. Deze minister zou ten aanzien van de planning een soortgelijke coördinerende taak moeten vervullen als de minister van Financiën thans uitoefent met betrekking tot de financiën der diverse departementen. Onder hem zouden dan, behalve een eigen ambtelijk apparaat en een nieuw te scheppen centraal planning-orgaan, ook bestaande nationale organen als het Centraal Planbureau, de Rijksplanologische Dienst en het Centraal Bureau voor de Statistiek moeten ressorteren. Parlementaire controle, teneinde bureaucratische machtsvorming te voorkomen, is essentieel.

De verwezenlijking van de integrale ontwikkelingsplanning heeft een soms diepgaande vernieuwing van tal van onderdelen van het regeringsapparaat en van de maatschappij tot voorwaarde. Men herinnere zich de sub I.2 genoemde fasen der planning: verzameling van gegevens, voorbereidende studies, opstelling van prognose en alternatieven, formulering van centrale beleidslijnen, opstelling claimsnota, aanvaarding van het definitieve plan, uitvoering daarvan. Overziet men dit, dan is duidelijk dat verwezenlijking van elk dezer onderdelen in de bestaande situatie op grote moeilijkheden en weerstanden kan stuiten.

Onmisbaar is daarom de aanwezigheid, vooral bij een leidende élite, van een ruime mate van planmindedness en ook van kennis en vaardigheid op dit gebied der moderne planning. Talrijke organisatorische structuren en methoden, ontstaan in een andersgeaarde periode, zullen een soms vrij



ingrijpende aanpassing aan de nieuw te scheppen situatie eisen. De geschiedenis van de ruimtelijke en economische planning, en zelfs de nog jonge historie van de meerjarenplanning der overheidsfinanciën, tonen dat veel moeilijkheden en weerstanden zullen moeten worden overwonnen.

Er zal daarom een aantal adviesorganen voor integrale ontwikkelingsplanning nodig zijn, en wel (op nationaal niveau):

- a. een niet-ambtelijk adviesorgaan voor integrale ontwikkelingsplanning (vergelijk op economisch en ruimtelijk gebied de S.E.R. en de Raad voor Advies Ruimtelijke Ordening);
- b. een ambtelijk adviesorgaan voor integrale ontwikkelingsplanning (zie op ruimtelijk terrein de Rijksplanologische Commissie; deze heeft onder meer tot taak de coördinatie te bevorderen);
- c. een politiek wetenschappelijk adviesorgaan met betrekking tot de organisatie der planning, de te bezigen methoden, de innerlijke consistentie van prognoses en plannen enzovoorts.

## 5. Methoden

De economische en de ruimtelijke planning hebben hun planningsmethoden zeer geleidelijk ontwikkeld, zulks via studie, ervaring en experimenteren. Deze ontwikkeling gaat, getuige bij voorbeeld de genoemde oratie van Van den Beld, nog steeds verder.

De nieuw bij de planning te betrekken gebieden, alsmede de coördinatie en de programmering zullen een verdere uitbreiding en uitdieping van dit complex van methoden eisen. Een nationaal researchorgaan, dat zich in samenwerking met universitaire instanties speciaal met deze materie bezighoudt, zou vermoedelijk een nuttig onderdeel zijn van het sub 4. voorgestelde centrale ambtelijke apparaat. Op provinciaal en gemeentelijk niveau dient de stichting van nieuwe, maar vooral de integratie van bestaande research-organen, eveneens te worden bezien.

Elke planning moet rekening houden met de eis van flexibiliteit. Steeds immers blijkt dat de ontwikkeling in meerdere of mindere mate kan afwijken van wat uit de best mogelijke prognoses en plannen volgde. Een typisch voorbeeld is hier de bevolkingsprognose van het C.B.S. voor Nederland in 2000. Deze werd onlangs plotseling verlaagd van 20 à 21 miljoen tot in de omgeving van 18 miljoen (zij het voorlopig slechts als minimum-prognose). Dit heeft uiteraard consequenties op tal van gebieden: economisch, ruimtelijk, benodigd onderwijsapparaat, enzovoorts. Het scheppen van reserves van verschillende soort is hier gewenst. Men denke bijvoorbeeld aan het zo aanleggen van bepaalde wegen, dat deze bij een snellere verkeerstoename dan werd verwacht, kunnen worden verbreed.

Belangrijk kan voorts zijn het periodiek publiceren van een claimsnota, dus van een cijfermatige opstelling welke de kosten van alle desiderata, die op een gegeven moment bij het volk leven, sommeert. Blijkt dan - wat meestal het geval zal zijn - dat de materiele en/of de financiële middelen niet toelaten al deze claims binnen afzienbare tijd te honoreren, dan is aangetoond dat een zekere beperking en dus het vaststellen van prioriteiten onvermijdelijk zal zijn. Een vroeger door het C.P.B. gepubliceerde claimsnota bleek grote belangstelling te trekken.

## 6. Doeleinden

De doeleinden, welke het integrale ontwikkelingsplan stelt, moeten voortvloeien uit de algemene doelstellingen (volgens D'66: geestelijke en maatschappelijke ontplooiing en democratisering) en een daarmede in overeenstemming zijnde prioriteitenbepaling. Ze moeten onderling in de juiste

relatie staan, zowel binnen een bepaald deelgebied als wat betreft de verhouding tussen doeleinden die op verschillende gebieden liggen. Als voorbeelden kunnen worden genoemd:

- a. Een economisch plan moet zoveel mogelijk alle S.E.R.-doelstellingen - groei, volledige werkgelegenheid, rechtvaardige verdeling, enzovoorts - in voldoende mate doen realiseren en op een goed doordachte bepaling van prioriteiten berusten. De afgelopen periode, waarin lagere publiekrechtelijke lichamen herhaaldelijk wegens conjunctuurpolitieke redenen werden beknot inzake hun financiën, was weinig gelukkig te noemen ten deze; hierdoor werden geprojecteerde werken op het gebied der infrastructuur niet uitgevoerd ondanks hun hoge prioriteit, terwijl voorts moeilijkheden ontstonden in de bouwnijverheid. Bovendien is het beter conjuncturele inzinkingen te voorkomen dan te genezen.
- b. Bij de (op een juiste bestemming en een juist gebruik van de grond gericht) ruimtelijke ordening moeten harmonische verhoudingen bereikt worden tussen de ontwikkelingen op de facetgebieden: wonen, werken, verkeer, recreatie en de daarbij behorende voorzieningen. Rijks-, provincie- en gemeentegrenzen dienen daarbij te worden doorbroken.
- c. Wat de relatie tussen economische en ruimtelijke doeleinden betreft: voor de financiering der ruimtelijke plannen moet ruimte worden geschapen binnen de door de economische plannen voorziene financiële ontwikkeling; en de ruimtelijke planning moet uitnodigingen stellen aan de economische groei opdat deze onbelemmerd kan voortgaan, bij voorbeeld door het tijdig programmeren en aanleggen van wegen, havens, grote en kleine industrieterreinen, enzovoorts.
- d. Soortgelijke opmerkingen kan men maken inzake de planning op andere gebieden. Zo eisen manpowerplanning en werkgelegenheidspolitiek coördinatie van het economisch en sociaal beleid en met het beleid betreffende onderwijs en defensie.

Voor het bereiken van dit alles is een breed opgezette planning onmisbaar. Is deze er niet, dan dreigen een incidenteel bepaald beleid, een niet-doelmatige besluitvorming en een disharmonische ontwikkeling te ontstaan. Men denke aan het bekende voorbeeld van Galbraith: een disharmonie tussen een sterke groei van het autopark en een ontoereikende wegenbouw.

## 7. Instrumenten

Tijdig zal men moeten nagaan welke wettelijke en andere regelingen nodig zullen zijn voor de opstelling en de uitvoering van de programma's en plannen. Daarop reeds diep in te gaan, lijkt prematuur.

Er zij slechts op gewezen, dat reeds thans leentten bestaan respectievelijk dreigen te ontstaan. Zo lijkt een zekere ruimtelijke spreiding van de bedrijvigheid naar buiten de Randstad moeilijk bereikbaar te zijn, wanneer men niet, naast andere instrumenten (subsidies enzovoorts), over afdoende middelen beschikt om bepaalde vestigingen in reeds te volle gebieden tegen te gaan - al was dit slechts als stok achter de deur. Naarmate met de woningnood de beheersing door de Overheid van bouwvolume en woonruimte verdwijnt, zal dit probleem waarschijnlijk in scherpte toenemen.

De aard der instrumenten moet in overeenstemming zijn met de aan het plan ten grondslag liggende algemene doelstellingen. Niet elke vrijheidsbeperking zal aan deze eis voldoen. En het aantal benodigde instrumenten hangt samen met het aantal doelstellingen; zo kan men niet alle S.E.R.-doelstellingen tegelijkertijd verwezenlijken, wanneer men slechts over één instrument beschikt, bij voorbeeld de monetaire politiek.

Een onmisbaar hulpmiddel is voorts het verzamelen van statistische gegevens. Ook op dit punt zijn door velerlei oorzaken zeker niet alle gewettigde wensen vervuld.

### 8. Fasering

De praktijk leerde, dat de ruimtelijke ordening een periode van circa 25 jaar (1941-1966) behoefde, alvorens met de Tweede Nota voor de Ruimtelijke Ordening een eerste nationale structuurschets ter tafel kwam, en dan nog slechts in hoofdlijnen en zonder voldoende in te gaan op de vragen inzake de kosten en de benodigde instrumenten voor de uitvoering. Het sinds 1945 bestaande C.P.B. heeft, ondanks gestadige verbetering der methoden, pas de eerste stappen gezet op het gebied der middellange termijnplanning. Men wekke daarom beslist niet de verwachting dat een wijds project als in de onderhavige nota bedoeld binnen enkele jaren zal kunnen worden verwezenlijkt, ook al zijn de "planmindedness" en de capaciteiten op dit gebied thans zeker groter dan ze onstreeks 1945 waren. De ontwikkeling rond de arbeidsmarkt - zie de voortdurende strubbelingen op loonpolitiek gebied - is een sprekend bewijs hoe moeilijk het is om een soepel werkend mechanisme op te bouwen.

Men zal goed doen om onder meer daar te beginnen, waar een goed startpunt is bereikt voor een verdere ontwikkeling. Het coördineren van de economische en de ruimtelijke planning, gelijk door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is bepleit, voldoet ons inziens aan deze eis. Aansluiting dient te worden gezocht bij de financiële planning, die op de verschillende bestuursniveau's noodzakelijk is en reeds ter hand wordt genomen.

Gedeeltelijk, bij wijze van voorbeeld, wordt hier voorts het volgende ter nadere overweging gegeven:

- a. Op zeer korte termijn dient, gelijk onder het hoofd "Te volgen gedragslijn" werd betoogd, van de regering een nota inzake integrale ontwikkelingsplanning te worden gevraagd, waarin de wegen worden uitgestippeld waarlangs men tot een zodanige planning kan komen; een nota die de democratisering van het planningproces en het vraagstuk van de coördinatie van de planning tussen de verschillende departementen, en die tussen de verschillende bestuursniveau's, niet uit de weg gaat.
- b. Als op iets minder korte termijn te verwezenlijken doeleinden zouden kunnen worden genoemd:
  1. de opbouw op nationaal niveau van een - desnoods voorlopige - organisatie voor centrale integrale ontwikkelingsplanning; met waarborgen van democratische controle;
  2. een globale, nationale meerjarenplanning, in het bijzonder op economisch en ruimtelijk gebied en op dat der overheidsfinanciën; met het opstellen van een claimsnota;
  3. als uitwerking daarvan op economisch terrein: een plan voor de meest gewenste bedrijfstakgewijze opbouw (ook regionaal bezien) en een plan voor de verdeling van het nationale inkomen;
  4. als uitwerking op ruimtelijk terrein: een Derde Nota Ruimtelijke Ordening, gericht onder meer op middellange termijnplanning en gecombineerd met de economische planning; overleg tussen de departementen en een "tweerichtingverkeer" tussen de verschillende bestuursniveau's dient gewaarborgd;
  5. als uitwerking op andere gebieden; nader te bezien.

Dit alles tezamen zou een grote aandacht voor de middellange termijnplanning betekenen. Aan de regering zou kunnen worden gevraagd of zij

bereid is een zodanige planning intensief ter hand te nemen en zo ja hoe.

- o. In een nog later stadium zou moeten worden nagegaan in hoever doorvoering der integrale ontwikkelingsplanning een wijziging van de structuur van overheidsapparaat en maatschappelijke organisatie vraagt.

#### 9. Internationale aspecten

De moeilijkheden, welke men bij de opbouw der integrale ontwikkelingsplanning moet verwachten, worden ongetwijfeld nog vergroot doordat de toenemende integratie op internationaal niveau de nationale planning allengs doet veranderen in een soort regionale deelplanning, zoals bij voorbeeld thans geschiedt binnen de E.E.G. Vele belangrijke beslissingen worden niet meer in Den Haag doch in Brussel genomen.

Op den duur zal derhalve een bovennationale planning nodig zijn. Stappen in deze richting zijn reeds zichtbaar. Men denke aan de middellange termijnplanning op economisch gebied binnen de E.E.G. en aan pogingen om de ruimtelijke ordening ten aanzien van aan elkaar grenzende gebieden in twee buurlanden te coördineren. De regering zou kunnen worden uitgenodigd deze ontwikkelingen zoveel mogelijk te bevorderen.

#### VI. Conclusies

Vooral de laatste vijf punten - methoden, doeleinden, instrumenten, fasering, internationale aspecten - tonen dat het hier gepropageerde streven naar overkoepelende programmering op basis van gecoördineerde planning een proces van lange adem en met niet geringe moeilijkheden zal zijn. Het zal ook ongetwijfeld op weerstanden stuiten (onwil, verkeerd inzicht, groepsbelangen, gebrek aan durf, te hoog geachte kosten, onvoldoende deskundigen, enzovoorts).

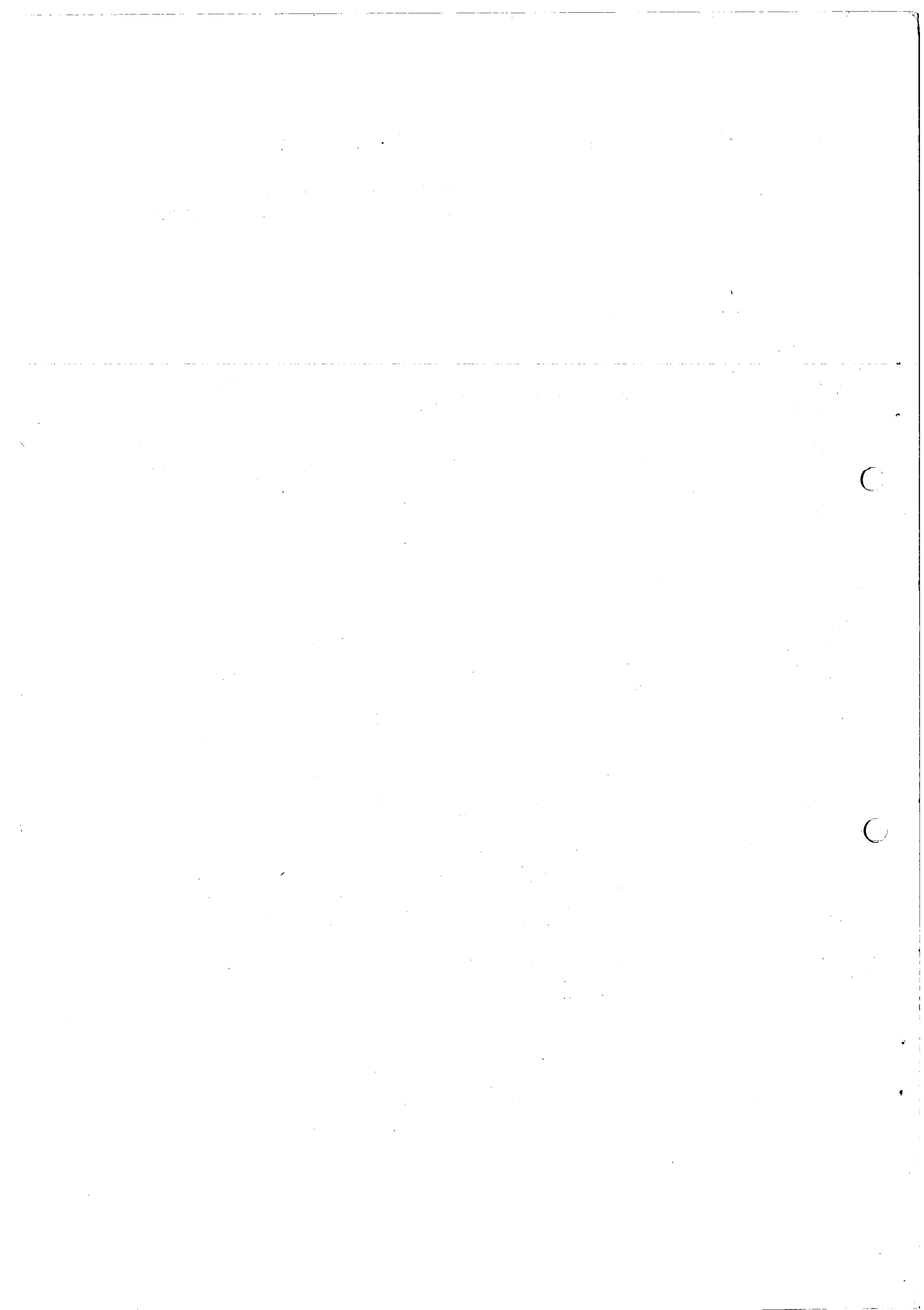
Desniettemin staande - of misschien daarom l ligt hier voor een jonge, vernieuwing nastrevende partij als D'66 een aanlokkelijk terrein voor een initiatief. Het gaat hier om een 20ste-eeuwse democratische oplossing van zeer belangrijke 20ste-eeuwse problemen. Het aan de orde stellen van deze problematiek bij de eerstvolgende begrotingsbehandeling, gelijk in de aanvang van deel IV van deze nota is bepleit en sub V.8 onder het hoofd "Fasering" nader is uitgewerkt, ligt derhalve ons inziens zeker in de lijn van D'66. Men bedenke dat de evolutie zonder twijfel onomkeerbaar in de richting van deze integrale ontwikkelingsplanning wijst.

Ten behoeve van het beleid van D'66 verdient het aanbeveling de uitwerking van het in deze nota gestelde toe te vertrouwen aan een centrale werkgroep planning. (Zie aanhangsel discussienota)

J. Hendriks, voorzitter

S.A. Leeftang, secretaris

Ed. van Cleeff, samensteller



DE INSTELLING VAN EEN CENTRALE WERKGROEP PLANNING

In de nota "naar een integrale ontwikkelingsplanning" is het voorstel gedaan een centrale werkgroep in te stellen voor dit onderwerp. De motivering daarvan kan gevonden worden in:

- a. In de nota is aanbevolen de regering uit te nodigen een nota over de integrale ontwikkelingsplanning op te stellen. Hetzij ter voorbereiding van een behandeling van deze nota in de fractie, hetzij om reeds bij het samenstellen van een dergelijke nota een inbreng te kunnen leveren is een eigen, uitgewerkt inzicht in deze problematiek noodzakelijk.
- b. Dat de regering tot een nota zal willen overgaan lijkt bereikbaar, indien voor deze gedachte support van andere fracties kan worden verkregen. Reeds in deze fase kan het van groot belang zijn, dat de fractie van D'66 voor ogen heeft welke belangrijke punten in een dergelijke nota dienen te worden behandeld, en waarom. Enkele belangrijke punten zijn reeds genoemd, maar nog niet voldoende uitgewerkt, te weten:
  1. de coördinatie tussen de middellange termijnplanning van de verschillende departementen;
  2. de integratie van de planning tussen de bestuursniveau's respectievelijk rijk, provincie en gemeenten in een gezond en evenwichtig verkeer;
  3. de democratisering van het planningproces op alle niveau's door inspraak van de gekozen vertegenwoordigers in de verschillende fasen van het planningproces en het betrekken van de burgers bij de voorbereiding.
- c. Ook als de regering niet tot samenstelling van een nota inzake integrale ontwikkelingsplanning wenst over te gaan, is een verdere uitwerking in eigen kring noodzakelijk. Immers, door de meeste partijen wordt ten aanzien van het beleid van de verschillende departementen gevraagd om middellange en zelfs lange termijnplanning. Van de zijde van deze departementen is reeds op verschillende wijzen gebleken, dat middeltermijnplanning in voorbereiding is genomen. Dit betreft met name de ministeries van Ruimtelijke Ordening, Economische Zaken, Financiën, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Verkeer en Waterstaat en Onderwijs en Wetenschappen. Het gaat er in eerste instantie nauwelijks meer om de "planningmindedness" te bevorderen, maar meer om de doelstellingen van D'66 ten aanzien van de integrale planning met name de democratisering en het tweerichtingsverkeer tussen de verschillende bestuursniveau's ook in de planning van de afzonderlijke departementen veilig te stellen.

Gezien het belang van integrale ontwikkelingsplanning en het voorstaan van een democratisch planningproces in de verschillende sectoren, alsmede het alles overkoepelende karakter van de problematiek, verdient het aanbeveling de in eigen kring beschikbare kennis zoveel mogelijk te bundelen en zo weinig mogelijk te versnipperen over een groot aantal werkgroepen. Ten dienste van de directe beleidsvoering van D'66 zou derhalve moeten worden getracht de beschikbare deskundigen op de belangrijkste terreinen tezamen te brengen, te weten: economische zaken, ruimtelijke ordening, waterstaat, sociale zaken en maatschappelijk werk, onderwijs en financiën, alsmede specialisten op het gebied van bestuursrecht en deskundigen uit de drie bestuursniveau's: n.l. rijk, provincie en gemeenten. Deze deskundigen zouden, voor zover mogelijk, kunnen worden gezocht in de reeds

bestaande werkgroepen, opdat coördinatie met het daar verrichte en eventueel uitgaande werk automatisch plaats vindt. Het belangrijkste is echter de kwaliteit van de deskundigen.

De vraagstukken waarmee een dergelijke werkgroep zich zou kunnen bezighouden kunnen als volgt worden omschreven:

1. Toetsing van de gedachte dat de instelling van een afzonderlijk Ministerie voor Integrale Planning (al of niet nauw verbonden met de Minister-President) een adequaat antwoord kan zijn op het vraagstuk der coördinatie tussen de middellange termijnplanning van de verschillende departementen en op welke wijze dan de doelstellingen:
  - a. doelmatigheid in de coördinatie;
  - b. democratische controle op alle fasen in de planning;ten aanzien van de werkzaamheden van een dergelijk ministerie kunnen worden verzekerd.
2. Een dergelijke werkgroep zou de vraag kunnen bestuderen op welke wijze kan worden tegemoetgekomen aan eisen van:
  - a. de doelmatigheid in het planproces;
  - b. het functioneren van elke planfase;
  - c. de inspraak van de gekozen vertegenwoordigers;
  - d. de voorlichting en het meedenken van de burgers;
  - e. de coördinatie met andere planprocessen voor de planning op elk van de onderscheiden deelgebieden en op elk van de drie bestuursniveau's afzonderlijk.
3. Een ander vraagpunt, dat een centrale werkgroep voor de planning kan entameren heeft betrekking op de coördinatie van de planning op de drie bestuursniveau's onderling, met name op welke wijze het tweerichtingsverkeer (dus de wisselwerking en niet een eenzijdig hiërarchische benadering) kan worden bevorderd, zowel bij integrale planning als bij de deelplanning in de verschillende sectoren.
4. Een volgend vraagstuk, waarmee een centrale werkgroep planning zich kan bezighouden, betreft een verdere bestudering van de gevolgen, welke de ontwikkeling in de middellange termijnplanning mogelijk voor het overheidsapparaat en de organisatie daarvan met zich kan brengen, met inbegrip van het kostenvraagstuk (kan een goede middellange termijnplanning in het overheidsapparaat en bij de uitvoering van plannen kostenbesparend werken en wat zijn daarvoor de belangrijkste voorwaarden, zoals mogelijk de samensmelting van verschillende diensten of onderdelen daarvan ?).
5. Een laatste vraagpunt heeft betrekking op de bestuursorganisatie en de territoriale indeling voor de bestuursseenheden in ons land in relatie tot het entameren voor middellange en lange termijnplanning en de realisering van de departementen.

Uiteraard zullen niet alle vraagstukken gelijktijdig kunnen worden geëntamerd en zal ook een uitputtende studie niet mogelijk zijn. Een dergelijke centrale werkgroep voor de planning zal zich echter onvernijdelijk met zulke wezenlijke problemen bezighouden, dat ook ten behoeve van het concrete beleid van de kamerfractie van D'66 waardevolle resultaten mogen worden verwacht. Popularisering van de uitkomsten kan tevens leiden tot belangrijke steun aan de voor D'66 gekozen vertegenwoordigers in de gemeenteraden en later in Provinciale Staten.

J. Hendriks, voorzitter

S.A. Leeftang, secretaris

## MEERJARENPLANNING ALS TAAKSTELLEND EN COORDINEEREND ELEMENT

### § 1. Inleiding

Teneinde een inzicht te verschaffen in de huidige situatie op het terrein van de middellange termijnplanning zullen hier een aantal feiten worden vermeld waaruit enerzijds het regeringsstandpunt en anderzijds de stellingname tot nu toe van D'66 als partij(programma) doch vooral als fractie naar voren zal komen.

a. Het programma van D'66 vermeld onder "Het economisch groeibeleid" onder 2b: ...Deze bedrijfstaksgewijze en regionale structuurpolitiek moet gevoerd worden op basis van meerjarenplannen, opgesteld in nauw en regelmatig overleg met werknemers- en werkgeversorganisaties....

Onder punt 3: De regering zal in samenwerking met het Centraal Plan Bureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek elk jaar voor een periode van bijv. vier jaar een plan opstellen. In deze vierjarenplannen moeten de beleidskeuzen op grond waarvan het plan wordt uitgewerkt naar voren komen. Een beter overleg tussen de overheidsdiensten bij de opstelling van deze plannen is dringend gewenst. Voor het particuliere bedrijfsleven zijn deze plannen overwegend oriënterend. Voor de overheidssector moeten meerjarige begrotingen worden opgesteld waarin ook de financiering van de lagere overheden zijn opgenomen.

b. Bij de beraadslaging over het herziene beeld rijksbegroting 1967 op 19 april 1967 merkte fractievoorzitter H. van Mierlo t.a.v. dit onderwerp op ....Als een onmisbaar instrument van deugdelijk bestuur achten wij een meerjarenplan onvermijdelijk. Een zodanig plan zou voor de economie als geheel, inclusief de overheidshuishouding derhalve, moeten worden ontworpen, terwijl daarnaast voor de overheidssector apart een soortgelijk plan zou moeten worden gemaakt. Eerstgenoemd plan voor de middellange termijnontwikkeling van de gehele economie zal in nauw overleg tussen alle betrokkenen elk jaar voor de komende vier jaar moeten worden opgesteld en een zeker taakstellend karakter moeten hebben, zulks in tegenstelling tot de louter informatieve publikatie van het Planbureau: De Nederlandse Economie in 1970. Het betreft dus geen autoritair plan, dat wordt opgelegd van bovenaf en ook geen plan, dat het prijsmechanisme zal pogen te vervangen. Gedoeld wordt op het systeem van planning, waarbij een voortdurende dialoog bestaat tussen de betrokkenen, zoals overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties, waarin de overheid zal trachten door stimulerende en repressieve maatregelen de verschillende bestedingscategorieën aan te sporen de tezamen bepaalde doelstellingen waar te maken. Een dergelijke aanpak dwingt niet alleen vooruit te kijken, maar leidt er tevens toe, dat de handelingen van de verschillende economische huishoudingen beter op elkaar worden afgestemd ....

....Wij zouden de Regering in dit verband willen vragen, of zij met ons van mening is, dat het, juist gezien de structurele problemen van onze economie, inderdaad gewenst is een dergelijk systeem van planning in te voeren ....

c. In de Memorie van Toelichting op de Begroting Economische Zaken 1967 is te lezen op pag. 9: Bij deze industriepolitiek wil de ondergetekende niet werken met een eventueel te construeren blauwdruk, die gedetailleerd aangeeft welke sectoren of tylen van bedrijven speciaal zouden moeten worden versterkt of uitgebreid. Wel acht hij in dit verband de middellange termijnprognoses nuttig, die een globale indicatie kunnen geven omtrent de groeiperspectieven der onderscheidene sectoren. Ook voor de ondernemers is



het van betekenis zich in langere termijnontwikkelingen te verdiepen. Alleen al de technische evolutie maakt zulks wenselijk. Doordat de concrete investeringsprojecten in omvang toenemen en de flexibiliteit van de kapitaalinstallaties als gevolg van de toenemende specialisatie daalt, moet bij investeringsbeslissingen allengs een langere termijn worden voorzien. Meerjarenverkenningen voor de individuele ondernemer nu worden waardevoller indien een algemene achtergrond van nationale en internationale middellange termijn-vooruitberekeningen wordt gemaakt en indien voorts een oriëntatie per sector, inclusief de overheidssector, heeft plaatsgevonden. Wel dient men te bedenken, dat eenmaal gemaakte langere termijnprognoses door nieuwe ontwikkelingen of gewijzigde inzichten soms snel kunnen verouderen. Daarom is het van essentieel belang, dat regelmatig herziene ramingen of bijstellingen plaatsvinden. Ook dan ziet de ondergetekende deze vooruitberekeningen niet als een kompas waarop blind gevaren kan worden, maar wel als een nuttig hulpmiddel voor de ondernemer en als een waardevol ten geleide t.b.v. de in principe pragmatisch georiënteerde industriepolitiek van de overheid.

d. Het antwoord van de Regering in de Vaste Commissie Economische Zaken, 7 november 1967 luidt: De geachte afgevaardigden de heren Nelissen, Oele en De Goede hebben gevraagd, hoe wij de meerjarenplanning zien. Wij hebben op het ogenblik het werk van mijn ambtsvoorganger Minister Den Uyl, alsmede "de Nederlandse economie in 1970", waarin de periode 1965-1970 wordt gezien. Wij zijn op het ogenblik bezig met de voorbereidingen voor het zien van een nieuwe periode, namelijk de periode 1968-1973. Alvorens wij deze nieuwe periode kunnen zien, moeten van regeringszijde bepaalde beleidsveronderstellingen worden vastgesteld, zoals het gewenste betalingsbalansoverschot, de planning van de overheidsuitgaven en eventueel het gewenste niveau van investeringen en besparingen. Het voorbereiden van deze beleidsuitgangspunten zal door de Regering worden opgedragen aan een speciale werkgroep. Wanneer over deze punten is geadviseerd, komen zij in de Ministerraad; wanneer de Ministerraad daarmee akkoord is, verdient het overweging de S.E.R. om advies te vragen. Ik geloof dat wij slechts met zeer grote moeite of zelfs in het geheel niet op korte termijn een volledige schets kunnen geven van de periode 1968-1973. Het werk dat daarachter zit - ik denk aan de adviezen die wij onder andere van de S.E.R. zouden moeten krijgen - neemt zoveel tijd in beslag, dat ik niet geloof dat er anders dan zeer summiere gegevens zouden kunnen worden verschaft bij de begroting voor 1969, die in september 1968 zal komen. Daarnaast is het Ministerie van Financiën bezig, met betrekking tot het budget een long-term-planning te maken, die natuurlijk een rol zal spelen in de studie van de periode 1968-1973.

Uit bovenstaande citaten komt vooral naar voren dat de Regering de middellange termijn plannen vooral als prognose opvat. De plannen laten slechts zien wat bij ongewijzigd beleid en uitgaande van bepaalde veronderstellingen zal plaatsvinden. Het beleid past zich dan aan om gewenste doelstellingen te verwezenlijken. In het onderstaande zal blijken dat onze opvatting is dat het plan de neerslag zal zijn van een bewust gekozen beleid waarvan de effectuering zoveel mogelijk zal worden nagestreefd door alle betrokkenen. Een ander niet onbelangrijk verschil tussen de plannen welke ons voor ogen staan en plannen als "De Nederlandse Economie in 1970" is, dat laatstgenoemd plan een prognose van 1970 geeft bekeken vanuit 1965 zonder over de tussenliggende jaren informatie te verstrekken.

Achtereenvolgens komen nu in deze notitie aan de orde

1. het karakter van de bedoelde planning;
2. de taak van de overheid in deze;
3. de organisatie van de planning;
4. de uitvoering van het plan.

Zoals uit deze opsomming reeds blijkt gaat het in het navolgende niet om de inhoudelijke kant van de planning, doch alleen om de vormgeving en de condities.

## Par. 2. Het karakter van de planning

Ons uitgangspunt is de wenselijkheid van een duidelijke beleidskeuze ten aanzien van de toekomstige economische en maatschappelijke ontwikkeling van ons land, en wij gebruiken - bij gebrek aan beter - het woord planning in deze zin. De toekomst beslaat in onze gedachtengang de periode van de eerstkomende vier tot zes jaar.

Door te spreken van een duidelijke beleidskeuze hebben wij al aangegeven dat de planning die ons voor ogen staat geen vrijblijvende verkenning van de toekomst is maar integendeel een duidelijk taakstellend karakter heeft. In beginsel kan men zich voorstellen dat het plan er op gericht is om een optimale economische ontwikkeling (hoe ook gedefinieerd) te waarborgen. Welke economische ontwikkeling als optimaal wordt gezien is een kwestie van afwegen van de diverse economisch politieke - en ook buiten-economische doelstellingen. Zo zou een maximale economische groei in de zin van groei van het nationaal produkt per inwoner geacht kunnen worden het welzijn te schaden door b.v. opeenhoping van vuilspuende en explosiegevaarlijke industrieën in de nabijheid van woonwijken. In de praktijk zijn de technische moeilijkheden bij het bepalen van een optimale ontwikkeling zeer groot. Wij menen echter dat een duidelijke taakstelling voor de eerstkomende jaren grote voordelen heeft, zelfs wanneer niet vaststaat dat deze taakstelling optimaal zal blijken te zijn. Een dergelijk plan geeft een leidraad waarnaar de verschillende overheidsorganen en het bedrijfsleven zich kunnen richten. Dit vermindert de kans dat er in verschillende sectoren beleidslijnen worden gevolgd, die met elkaar in strijd zijn; het geeft aan het bedrijfsleven enig houvast voor de beslissingen die moeten worden genomen. In deze zin kan taakstellende planning tot de maatschappelijke efficiëntie bijdragen.

De opstelling van een taakstellend plan in deze zin is alleen mogelijk door de centrale overheid; medewerking van werknemers - en werkgeversorganisaties is daarbij onontbeerlijk. Het proces van planning dat wij ons voorstellen houdt in:

- dat telkenjare een voortschrijdend meerjarenplan, van alternatieven voorzien, aan het parlement ter discussie wordt voorgelegd. Alternatieven in de zin van b.v. 3 verschillende groeipercentages van het nationaal produkt; 3 belastingdrukpercentages e.d.;
- dat daaruit een keuze wordt gemaakt waarnaar het overheidsbeleid zich moet richten, sterker nog: waarvan de overheid (met een hieronder nader te bespreken voorbehoud) de verwezenlijking op zich neemt, zodat
- het bedrijfsleven zich bij zijn eigen beleid naar dit plan kan richten.

Ter toelichting op het taakstellende karakter van het plan zij vermeld:

### A. t.a.v. de overheid :

de centrale overheid en de lagere overheden zijn gehouden om gezien de omstandigheden een zo groot mogelijk deel van de desbetreffende plannen te realiseren.

### B. t.a.v. het bedrijfsleven (niet overheid) :

1. het in overleg met het bedrijfsleven ontwikkelen van een toekomstvisie; het stimuleren van het onderzoek naar nieuwe produktiemogelijkheden; het stimuleren en coördineren van het ter hand nemen van nieuwe produktiewegen;
2. in samenhang met het onder 1. genoemde : het tijdig signaleren van door de technologische ontwikkeling geïnduceerde vernieuwingsprocessen; het ombuigen van produktieprocessen in de voorspelde richting; het planmatig saneren van structurele zwakke sectoren. Voor dit laatste is alleneerst vereist een onderzoek naar het rentabiliteitsperspectief door de betrokken bedrijfstak(ken) of bedrijven zelf of door de overheid. In de uiteindelijke beslissing zullen ook andere dan het rentabiliteitscriterium een rol spelen;

3. het bevorderen van de herscholing van de structureel werklozen;
4. goed renderende bedrijfstakken trachten hun eigen taakstellingen (inbreng in het plan) te realiseren. Zij kunnen profiteren van de planinformatie. De overheidsbeïnvloeding kan hier nihil of minimaal zijn, tenzij andere criteria dan het rentabiliteitscriterium gehanteerd worden.

Het plan kan derhalve betrekking hebben op de algemene economische ontwikkeling zoals ook thans, maar het kan ook aangeven dat bepaalde bedrijfstakken, of zelfs bedrijven, maar beter kunnen verdwijnen, of door krachtige en selectieve steun tot nieuw leven moeten worden gebracht. Men kan zich ook heel goed indenken, dat één van de hoofdtrekken van het plan is de regionale spreiding van ons industriële apparaat, of ook weer, dat bijv. aandacht aan consequenties van een wijziging der leerplichtige of pensioengerechtigde leeftijd zal kunnen worden gegeven. In andere omstandigheden kan de nadruk weer liggen op de gevolgen der voorzienbare technologische ontwikkeling. Wij beogen hiermee slechts aan te geven, dat men zich het plan niet als een zuiver economische aangelegenheid moet voorstellen. Niet onvermeld mag blijven dat de nationale economische planning gezien de Europese ontwikkeling aansluiting zal moeten zoeken bij de middellange termijn planning op Europees niveau.

### par. 3. De taak van de overheid; technische problemen

De overheid heeft in onze gedachtengang bij het planning-proces drie taken die men zorgvuldig moet onderscheiden.

Ten eerste kan alleen de overheid zorgen voor het technisch apparaat, dat het plan voorbereidt. Dit apparaat behoort geen politieke verantwoordelijkheid te dragen, maar uitsluitend een wetenschappelijke, objectieve taak te hebben, zoals thans het Centraal Bureau voor de Statistiek, T.N.O., in hoge mate ook het Centraal Plan Bureau. Dit instituut moet immers niet alleen één plan uitwerken maar ook alternatieven kunnen aangeven. Men zal zich in eerste instantie richten naar de uitgangspunten die de regering aangeeft, maar het zou gewenst zijn als ook anderen opdracht zouden kunnen geven om op grond van andere veronderstellingen een alternatief uit te werken. Om misbruik te voorkomen zal in de praktijk een of andere regeling op dit punt nodig zijn, bijvoorbeeld door dit recht aan een gekwalificeerde minderheid van de Tweede Kamer voor te behouden.

Bij de opstelling van het plan zal het planorgaan uiteraard informatie nodig hebben van alle betrokken sectoren en omgekeerd de onderdelen van het plan-in-wording met de betrokken sectoren moeten bespreken. Een van die sectoren is de overheid zelf. De grote lijnen van een meerjarenbegroting zijn een onderdeel van het plan, en alternatieve plannen kunnen (moeten) alternatieve meerjarenbegrotingen bevatten.

De tweede taak van de overheid is dat de regering, eventueel na het inroepen van advies van organen zoals de S.E.R., een politieke beslissing neemt door haar keuze te bepalen en het gekozen plan aan het parlement voor te leggen.

Is een plan geaccepteerd dan is de derde taak van de overheid om haar beleid daarnaar te richten en de verwezenlijking te bevorderen of zelfs te verzekeren. Dit zal een bepaald beleid vereisen (over de instrumenten hieronder nader) en dat beleid vindt men terug in de meerjarenbegroting die bij het eenmaal geaccepteerde plan behoort.

Zoals wij eerder opmerkten dient het plan als richtsnoer voor de uitwerking van het overheidsbeleid, maar ook voor de beleidsbeslissingen van anderen. Dat kan alleen als er enige zekerheid bestaat ten aanzien van de verwezenlijking van het plan. Men moet zich echter wel realiseren dat het onmogelijk is deze eis aan het gehele plan te stellen, zelfs voor het eerstkomende jaar. De toekomst is onzeker en geringe tegenvallers en onvoorziene omstandigheden kunnen maken dat een aanvankelijk constituent plan

niet meer opgaat. Een goede oogst of de devaluatie van het pond zijn onoverzienbaar en kunnen het beeld ingrijpend veranderen. De huidige Centraal Economische Plannen zijn in dit opzicht instructief omdat men er duidelijk uit kan lezen hoe ogenschijnlijk geringe wijzigingen per saldo grootheden als werkgelegenheid of het betalingsbalanssaldo sterk kunnen beïnvloeden en de beoordeling van de situatie drastisch kunnen wijzigen. Men kan dus de overheid niet in alle opzichten tegelijk binden. Onder de huidige omstandigheden heeft dit er toe geleid dat de overheid zich nimmer vastlegt en zich altijd een grote vrijheid van handelen voorbehoudt. Uitzonderingen - zoals de 2e tranche van de belastingverlaging - hebben de angst voor beloften alleen maar versterkt.

Ondanks deze bezwaren menen wij toch dat de overheid een keuze moet doen en prioriteiten moet aangeven, dan wel een eenvoudige tweedeling van de verschillende voornemens in een "harde" en een "zachte" categorie. "Harde" doelstellingen zullen worden verwezenlijkt; "zachte" moeten wijken en de ruimte bieden voor de aanpassing die in de feitelijke omstandigheden nodig zal zijn om de eerste te bereiken. Deze keuze is een politieke zaak, en onderdeel van het plan dat aan de Kamer wordt voorgelegd.

#### par. 4 . De organisatie van de planning

Overeenkomstig het hierboven gemaakte onderscheid zouden wij voor de uitvoering van de planning twee afzonderlijke organen willen instellen, en wel :

- a. een onafhankelijke Rijksdienst voor de toekomstige ontwikkeling;
- b. een begeleidingsorgaan n.l. een staatssecretariaat onder de Minister-President voor de coördinatie

- Beide namen zijn voor verbetering vatbaar !

De Rijksdienst bestaat uit deskundige en warhoofdige technocraten op het gebied van

- . de technologische ontwikkeling
- . de economie
- . de ruimtelijke ordening

aangevuld met dwarskijkers of oppassers die oog hebben voor

- . sociale vraagstukken
- . onderwijsproblemen
- . bestuurlijke problemen.

Deze laatsten moeten er op toe zien dat de technocratische fantasieën van de eerder genoemde groepen uitvoerbaar en acceptabel blijven. Het aldus te vormen instituut zou derhalve het huidige Centraal Planbureau, de studie-afdeling van de Rijksplanologische Dienst en het Centraal Bureau voor de Statistiek moeten omvatten.

Het Staatssecretariaat is een politiek instrument, dat de Rijksdienst voedt met uitgangspunten voor het te maken plan, de regeringskeuze adstrueert en qualificeert volgens de bovengenoemde regels, en dat toeziet op de uitvoering van het aangenomen plan ( + bijsturing).

Het Staatssecretariaat vervult een coördinerende funktie in die zin dat enerzijds de plannen van de ministriële planorganen worden opgevraagd en anderzijds overleg wordt gepleegd met verschillende commissies uit het bedrijfsleven.

#### par. 5. De uitvoering

Tenslotte rijst de vraag welke instrumenten de overheid heeft om de uitvoering van het plan (met inachtneming van de gegeven prioriteiten) te verzekeren. Naar onze mening vraagt dit geen nieuwe afzonderlijke instrumenten, maar wel een beter gebruik van de bestaande; het Staatssecretariaat voor de Coördinatie zal er voor moeten zorgen dat de bestaande middelen ook worden gebruikt. Per slot van rekening heeft de overheid thans reeds een vrij uitgebreid instrumentarium, dat wij nog in het kort willen bespreken.

Macro-economische instrumenten hebben het grote voordeel dat zij de gang van zaken indirect beïnvloeden en door het publiek niet zo gauw als willekeurige inmenging worden ervaren. Na de invoering van een vrijere loonpolitiek ontbreekt het de overheid eigenlijk vooral hier aan instrumenten met een snelle werking; behalve uitzonderingen (zoals de investeringsaftrek) werken belasting- en uitgavenbeleid niet op korte termijn. Het is de overweging waard om het voornaamste bestedingsinstrument - de belastingtarieven - naar Engels voorbeeld via een snelle procedure variabel te maken.

Micro-economische instrumenten die rechtstreeks de gang van zaken in een bepaalde bedrijfstak of een bepaald gebied beïnvloeden zijn er, getuige de ervaring van het laatste jaar, wel te vinden. Een nuancering, die wij zouden willen aanbrengen is dat men, terwille van de efficiëntie, de willekeur niet schuwt. Wil men één en niet meer dan één olieraffinaderij steunen dan moet dat kunnen gebeuren zonder dat die keuze in ingewikkelde "objectieve" maatstaven wordt verpakt.

#### par. 6. Slotopmerkingen

De onmiddellijke invoering van hetgeen hier wordt voorgesteld zal naar onze mening een afschuwelijke mislukking worden. Het gaat er dan ook meer om dat een richting wordt aangegeven waarin reeds aanwezige elementen verder worden ontwikkeld. Er is geen gebrek aan allerhande beleid, wel aan : samenhangend beleid op verschillende gebieden. Er is geen gebrek aan allerlei plannen, wel aan samenhangende plannen. Er is ook wel sprake van een keuze tussen harde en zachte prioriteiten, maar het ontbreekt aan een duidelijk expliciete keuze tussen alternatieven.

De leden van de kerngroep 201 van de Sociale en Economische Werkgroep van D'66:

Cramer, Jongedijk, Klein, Koerts, Van Praag  
Schöndorff, Van Straaten, Walboomers,  
Weysenfeld.