

Woord vooraf: 'BESTUURSKUNDECOLLEGES 1983-1984'

In de jaren 1982 t/m 1985 was ik wetenschappelijk medewerker bestuurskunde aan wat toen nog de Rijksuniversiteit Utrecht heette. Gedurende meerdere semesters gaf ik wekelijks een hoorcollege bestuurskunde aan groepen van ongeveer 50 einddoctoraal studenten uit verschillende studierichtingen. Daarnaast konden deze studenten werkgroepen bestuurskunde volgen (vaak ook verzorgd door anderen) waarin zij praktisch leerden werken met de materie. Alle studenten deden ter afronding van het vak een mondeling tentamen bij mij. Sommigen wijdden ook hun einddoctoraal scriptie aan het vak bestuurskunde. Ook dit begeleidde en examineerde ik dan.

Toen ik in 1989 bij de Noordhollandse bestuursacademie kwam werken en ook voor de toenmalige HBDO ('hogere bestuursdienstopleiding') het vak bestuurskunde zou verzorgen, heb ik al het Utrechtse collegemateriaal bewerkt tot wat een soort handboek bestuurskunde zou kunnen worden, al is het daar door allerlei redenen destijds niet van gekomen. Nu ik met pensioen ben vond ik het wel leuk om al die oude aantekeningen alsnog wat te fatsoeneren en hier te laten zien.

Het aldus ontstane document is een weergave van het oorspronkelijke collegemateriaal uit begin jaren tachtig, met een laatste (marginale) bewerking in 1989. Het taalgebruik is daar ook nog een beetje naar, het is wat deftiger dan wat ik later schreef..... Niet alle colleges zijn volledig uitgeschreven, sommige gedeelten zijn een beetje in telegramstijl. Schema's zijn niet allemaal goed getekend. Onderdelen heb ik toen soms overgenomen uit toenmalige handboeken. De bronnen staan meestal netjes vermeld, alleen in het laatste hoofdstuk behoeft dat aanvulling.

Inhoud

Woord vooraf: 'BESTUURSKUNDECOLLEGES 1983-1984'	1
COLLEGE 1	8
INLEIDING. WAT IS BESTUURSKUNDE.	
VIERCOMPONENTENMODEL.	8
De ontwikkeling van overheidsbestuur en overheidstheorie	8
Wetenschappelijke benaderingen	9
Veel kritiek op de overheid	10
Bestuurswetenschappen en bestuurskunde	11
Bestuurskunde op mono-, multi- en interdisciplinaire basis	12
De begrippen staat, overheid, openbaar bestuur en overheidsbestuur	13
Afgrenzing naar privaat bestuur	14
Vier componenten als rode draden door het bestuursdenken.	14
De component organisatie.....	17
De component beleid	18
De component macht	19
De component recht	21
Conditionerende en andere facetten van het overheidsbestuur	22
Bestuurskunde als juridische traditie	24
Bestuurskunde als feitelijk complement op het recht	24
Empirisch (descriptief) en/of normatief (prescriptief)?	25
Inductief en/of deductief?	27
COLLEGE 2	28
SYSTEEMTHEORIE.	
INTERORGANISATIETHEORIE/NETWERKEN.	28
Het begrip systeem	28
Systeem: statisch / dynamisch / gesloten / open	28
Het systeembegrip bij Rosenthal c.s.	29
Het systeembegrip bij Hoogerwerf	31
Het begrip overheidsbestuur in het viercomponentenmodel	32
Het (be)sturen door de overheid	32
Andere benaderingen van (be)sturingssystemen.	33
Elementen van het systeem	34
Omgeving van het systeem	34
Systeemgrens	35
Inputs	35
Outputs.....	36
Throughputs	36
Outcomes.....	36
Feedback	36
Entropie.....	37

Contingentietheorie	37
De theorie van Luhmann	37
De theorie van Easton	37
Cybernetische benadering.....	38
Information-overload en withinput-overload.....	38
Interorganisatietheorie / netwerken	39
Bestuurscircuits	39
Speltheorie en netwerkbenadering	39
COLLEGE 3.....	41
ORGANISATIETHEORIE. BUREAUCRATIE EEN 'VIERDE MACHT'?	41
Organisatorisch 'plaatje'	41
Het begrip organisatie	41
Organisatie: ontwerp of behoefte?	43
Organisatie: structuur of proces	45
De Scientific Management School.....	47
De Science of Administration	47
De Human Relations School	47
Theorieën niet van toepassing op bestuurlijke organisatie	49
Het onderscheid tussen ambtelijke en bestuurlijke organisatie	49
Bureaucratietheorie	50
Vierdemachtstheorie	52
Methodologisch dilemma in de organisatie-theorie	53
COLLEGE 4.....	56
BESTUURLIJKE (RE)ORGANISATIE. BELEIDSOVEREENKOMSTEN.	56
Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat.....	56
Bestuurlijke organisatie, institutioneel.....	57
Zelfstandige bestuursorganen	58
Bestuur door particulieren	59
Monisme en dualisme	59
Programcolleges en afspiegelingscolleges.....	60
Bestuurlijke organisatie, instrumenteel	60
Gewestvorming, provinciale herindeling	61
Gemeentelijke herindeling / waterschappen	62
Adviesorganen / sanering van externe adviesorganen	63
Decentralisatiebeleid	64
Binnengemeentelijke decentralisatie	65
Autonomie, medebewind en toezicht.....	66
Complementair bestuur	66
Formele machtsbases	67
Informele machtsbases	67
Beleidsvereenkomsten, bestuursakkoorden	67

COLLEGE 5.....	70
AMBTELIJKE ORGANISATIE. AMBTELIJK NETWERK. .	70
Ambtelijke organisatie	70
Departement	70
Provinciale griffie	71
Gemeentesecretarie	71
Piramidale opbouw	71
Staf-lijn-organisatie.....	71
Horizontale en verticale gelaagdheid.....	72
Veranderingsdrang in het recente verleden.....	73
De grote operaties.....	74
Reorganisatie rijksdienst	74
Heroverweging	75
Deregulering.....	75
Decentralisatie	75
Privatisering	76
Afslanking.....	77
Ambtelijk management.....	77
De zakelijke ambtenaar	78
Ambtelijk netwerk	78
De relatie ambtenaar-bestuurder/politiek.....	79
De relatie ambtenaar-burger (cliëntgerichtheid)	80
Horizontale coördinatie: projectorganisatie en projectgroepen	81
Verticale coördinatie: bestuur per circulaire.....	81
COLLEGE 6.....	83
AMBTELIJKE REORGANISATIE. GEMEENTE-NIEUWE-	
STIJL	83
De oorzaken van de gemeentelijke veranderingsdrang.....	83
Projectorganisatie.....	84
Van secretarie / dienstenmodel naar sectorenmodel.....	84
De stand van de organisatieverandering	86
Contractmanagement / zelfbeheer	86
Managementrapportage	88
Werken met kengetallen.....	88
Privatisering	89
PPP's: public-private-partnerships.....	90
Deregulering.....	90
Informatiebeleid en automatisering	91
Modern personeelsbeleid	91
Gerealiseerde bezuinigingen bij gemeenten	93
Versobering en verschraling.....	93
Verschillen overheidsproduct en bedrijfsproduct	93
COLLEGE 7.....	95
BELEIDSTHEORIE. BESLUITVORMINGSTHEORIE.....	95

Algemeen	95
Het beleidsbegrip bij Hoogerwerf en Rosenthal c.s.	95
Nogmaals: het begrip 'beleid'	97
Twee centrale vragen	97
Het beleidsbegrip in de bestuurlijke praktijk	98
Van groeibeleid naar beheersbeleid	98
Wat is een beleidstheorie?	99
De synoptische beleidstheorie	99
De incrementele beleidstheorie	100
De mixed scanning beleidstheorie	100
Meer 'tussenmodellen'	101
De doelboomtheorie van Kuypers	102
Het beleidsproces bij Hoogerwerf	103
Non-decisions	103
COLLEGE 8.....	105
BELEIDSVOORBEREIDING. PLANNINGTHEORIE.	105
Beleidsvoorbereiding: niet alléén wetenschappelijk-rationeel	105
Agendavorming en opdrachtverlening	107
Opdrachtverlening	108
Bestuursopdrachten	108
Het beleidsontwerpmodel van Kuypers	109
Het beleidsontwerpmodel van Hoogerwerf	110
Kritiek op de ontwerpmodellen van Kuypers en Hoogerwerf	110
Beleid en beleidsvoorbereiding in de praktijk	111
Wie neemt het initiatief?	112
De eerste aanpak	113
Het begrip planning	114
Verschillende soorten planning	115
Sanering planverplichtingen	116
Planning als onderneming	117
COLLEGE 9.....	120
BELEIDSBEPALING. POLITIEK EN MACHT.	120
Beleidsbepaling en politiek	120
Politiek en rationaliteit	122
Verschil tussen beleidsbepaling en beleidsvoorbereiding	123
Beleidsbepaling als proces van afweging van alternatieven	125
Beleidsbepaling als proces van interactie tussen actoren	126
Randvoorwaarden in het kader van de beleidsbepaling	127
De begrippen macht, invloed en gezag	128
COLLEGE 10.....	130
BELEIDSUITVOERING. BELEIDSEFFECTEN.....	130
Wat is beleidsuitvoering?	130
Beleidsuitvoering als deelproces	131

Wie doen aan beleidsuitvoering?	132
Beleidsuitvoering als probleem.....	132
Beleidsuitvoering op enkele beleidsterreinen	134
De klassieke visie op de beleidsuitvoering	135
De moderne theorievorming inzake beleidsuitvoering	136
Top-down onderzoek van de beleidsuitvoering	137
Bottom-up onderzoek van de beleidsuitvoering.....	138
Wat is beter, top-down onderzoek of bottom-up onderzoek?	138
Beleidsseffecten.....	139
COLLEGE 11.....	141
BELEIDSANALYSE. BELEIDSEVALUATIE. FEEDBACK. BELEIDSBEËINDIGING.	141
De begrippen (beleids)evaluatie en (-)analyse	141
Wie doen aan beleidsevaluatie?.....	143
Het ontbreken van een evaluatiecultuur	143
Moeilijkheden bij evaluatieonderzoek	144
De officiële beleidsdoeleinden als probleem	145
De noodzaak van evaluatieonderzoek.....	146
De verschillende soorten evaluatieonderzoek	146
Bressers' stappenschema voor de evaluatie van beleidseffecten.....	149
De gebruiksgerictheid van evaluatieonderzoek	150
Terugkoppeling of feedback	151
Beëindiging van beleid	152
COLLEGE 12.....	155
HET DOELBEGRIIP IN DE BESTUURSKUNDE. VIJFSTAPPENMODEL.....	155
Information overload en withinput overload	155
Probleem: te veel en te verschillende doelen	156
COBA-probleemstelling en -doelstellingenanalyse.....	156
Ons vijfstappenmodel wel praktisch bruikbaar?	157
Het begrip model	158
Het doelbegrip bij Hoogerwerf	159
Het doelbegrip bij Kuypers	160
Het doelbegrip bij Rosenthal c.s.	161
Een doel niet als gegeven, maar als probleem.....	162
Legitimiteit van een doel: expliciteren van onderliggende waarden	163
Wat zijn waarden?	164
Effectiviteit van een doel: bestrijden van oorzaken	167
COLLEGE 13.....	174
VERVOLG VIJFSTAPPENMODEL. OPDRACHT.....	174
Relatie met het voorgaande	174
Stap 1: werkelijkheidsperceptie	174
Stap 2: argumentatie	176

Stap 3: de oorzaken	178
Stap 4: probleemstelling	181
Stap 5: doelstelling	182
De legitimiteit en effectiviteit van middelen	185
De beperkte bruikbaarheid van het vijfstappenmodel	187
Viercomponentenmodel als complement op vijfstappenmodel	189
COLLEGE 14.....	193
DEMOCRATIE EN RECHT	193
Het begrip belang	193
De reikwijdte van het eigenbelang (Maslow)	194
Primaire en secundaire belangen	196
Betekenis van het begrip democratie	197
De afstand tussen burger en overheid.....	198
De volksvertegenwoordiging in het openbaar bestuur	199
De politieke partijen in het openbaar bestuur	200
Pressiegroepen en belangengroepen.....	201
Inspraak en overheidsbeleid.....	202
Openbaarheid en overheidsvoorlichting	203
Openbaar bestuur en recht.....	204
Het recht in de bestuurskundige literatuur	205
Wat te verstaan onder recht?	205
Voor-positief en positief: waarden en normen	206
Recht als instrument of als doel?	207
Recht: legitimiteit / input en legaliteit / output	208
Nogmaals: bestuurskunde als complement op het recht	209
COLLEGE 15.....	211
AFSLUITING.	211
Democratie en politiek.....	211
Bureaupolitiek?.....	212
(Doel)rationaliteit en macht bij Kuypers en Hoogerwerf.....	213
De praxeologie van Brasz	214
Opmars van de machtscomponent.....	214
LITERATUUR	219

College 1

INLEIDING. WAT IS BESTUURSKUNDE. VIERCOMPONENTENMODEL.

De ontwikkeling van overheidsbestuur en overheidstheorie

De vraag wat onder het overheidsbestuur in Nederland moet worden begrepen kan niet los worden gezien van de wijze waarop dit overheidsbestuur zich historisch heeft ontwikkeld.¹ Met name gedurende de afgelopen twee eeuwen is de Nederlandse samenleving revolutionair van gezicht veranderd: meer dan een verviervoudiging van het inwonertal (3 miljoen in 1850, bijna 15 miljoen nu), een enorme industrieel-technische en sociaal-culturele ontwikkeling, een sterke socialisering en een daaraan evenredige toeneming van de overheidsbemoeienis. In 1850 telde Nederland ongeveer 20.000 ambtenaren, in 1950 waren dat er ongeveer 375.000, in 1975 ongeveer 575.000, nu zelfs bijna 800.000. Vanaf de jaren '50 is het aandeel van de overheidsuitgaven in het bruto nationale product toegenomen van 30 procent tot 64,5 procent op dit moment.²

Volgens velen is hiermee de grens bereikt: een nog grotere omvang van de publieke sector zou maatschappelijk niet meer aanvaard kunnen worden en met welvaartsverlies gepaard gaan. Niet voor niets constateerde de OESO³ begin 1989 dat Nederland in het Westen koploper is wat betreft de omvang van de overheidsbemoeienis. Het heeft er derhalve alle schijn van dat de groei van de overheidsbemoeienis gedurende de afgelopen decennia een soort climax heeft bereikt. Maatschappelijk en politiek zijn daardoor de laatste jaren allerlei tegengeluiden ontstaan: een kleinere overheid, verlaging van de belastingdruk, minder regels, deregulering, privatisering, enz.

Het ontwikkelingsproces van de overheid in de loop van deze eeuw lijkt in bepaalde opzichten slechts in paradoxale termen te kunnen worden begrepen. Naast een toenemende technocratisering en bureaucratisering was er de

¹ Vgl. over de groei van de overheid en een poging tot verklaring daarvan: A. Hoogerwerf, De groei van de overheid in Nederland sinds 1900: aspecten van omvang, ontwikkeling, onevenwichtigheid en overbelasting, in: Bestuurswetenschappen 1977, blz. 249-260.

² U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, Openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn 1987 (4e druk), blz. 361 e.v.; U. Quené, Overheid: op de terugtocht of naar een nieuw profiel?, in Congrespublicatie 1988 Vereniging voor Bestuurskunde, 's-Gravenhage 1989, blz. 19 e.v..

³ Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling, overigens thans een wereldwijd overlegorgaan van de geïndustrialiseerde 'vrije' landen - secretariaat te Parijs.

steeds bredere geestelijke ontwikkeling en de hierin terugkerende drang naar het ideaal van de totale democratisering. De eerste beweging lijkt onontkoombaar gepaard te gaan met een sterke en alom aanwezige staat: centralisatie, beperkte participatie van burgers, een groeiende macht van 'experts'. De tweede beweging vertegenwoordigt de steeds meer als bedreigd ervaren behoefte aan individuele zelfontplooiing, menselijke waardigheid en mondigheid, vrijheid, emancipatie, een minder heersende en minder bureaucratische staat, meer decentralisatie en participatie.

Deze innerlijke spanning van de moderne staat is deels af te lezen aan de verschillende benamingen die hem intussen zijn toegevoegd: *verzorgingsstaat*,⁴ *sociale rechtsstaat*,⁵ *welvaartsstaat*, *welzijnsstaat*, *cultuurstaat*,⁶ *consumptiestaat*, *waarborgstaat*,⁷ de *interventie- of interveniërende staat*.⁸

Wetenschappelijke benaderingen

In dit klimaat, materieel gevoed door de nog onbeperkt schijnende middelen als gevolg van het naoorlogse herstelproces, konden de sociale wetenschappen tot een ongekennde bloei komen. Hun komst en hun bemoeienis met de uitgedijde overheid leken hard nodig. De problemen op bijna elk maatschappelijk terrein - economie en werkgelegenheid, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, milieuhygiëne, criminaliteit en openbare orde, enz... – voor de oplossing waarvan de moderne overheid geroepen werd en zich geroepen zag, werden als onoverzichtelijk en moeilijk oplosbaar ervaren.

Weliswaar heeft zich in de rechtswetenschap gedurende de afgelopen eeuw, min of meer overeenkomstig de groei der overheidsbemoeienis, een welhaast even stevig gebouwde bestuursrechtak ontwikkeld,⁹ maar deze oogt langzamerhand even onoverzichtelijk en onsamenhangend als het verschijnsel overheid en de maatschappelijke problemen zelf.

Vanuit dit oogpunt bezien is het begrijpelijk dat de praktijk neigde naar de

⁴ J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel/Amsterdam 1978; J. Kooiman (red.), *De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos?*, Congrespublicatie 1979 Vereniging voor Bestuurskunde, Alphen aan den Rijn 1980.

⁵ P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer 1978 en 1986

⁶ R.J.B. Bergamin, H.Th.J.F. van Maarseveen en H.F.H. Schonk-Swier, *De cultuurstaat*, Deventer 1976.

⁷ M.M. Kaag (red.), *Privatisering en deregulering: van verzorgingsstaat naar waarborgstaat*, 's-Gravenhage 1983.

⁸ J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat: tradities, ervaringen, reacties*, Meppel/Amsterdam 1984; L.A. Geelhoed, *Startwerkgroep beleidsinstrumenten in directe zin, De interveniërende staat, aanzet voor een instrumentenleer*, 's-Gravenhage 1983. Klassiek in dit laatste werk is intussen het onderscheid tussen de ordenende functie van de overheid (bewaking van de spelregels) en de sturende functie van de overheid.

⁹ Zie A.M. Donner, *Nederlands bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn 1987; P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer 1978 en 1986; H.D. van Wijk / W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Culemborg 1988.

helpende hand van de zijde der sociale wetenschappen. Overigens groeide al spoedig ook de verscheidenheid van sociaal-wetenschappelijke denkrichtingen op overheidsterrein. Zo is daar de politicologie en haar vele varianten, niet alleen in machtspolitieke zin, maar ook in de organisatie-, de bestuurs- en vooral de beleidsmatige sfeer. Dan is er de sociologie, ook al weer uit te splitsen in bijvoorbeeld de politieke sociologie, organisatiesociologie en bestuurssociologie - de zgn. sociologie van het staatsbestuur. Ook de economische wetenschap houdt zich met het overheidsbestuur bezig, niet alleen als de zgn. leer der openbare financiën, maar ook als economische politiek, economische organisatieleer en managementkunde, economische beslis- en bedrijfskunde, enz.. Met deze opsomming is het eind nog niet in zicht. Wat te denken van de geschiedeniswetenschap: geschiedenis van de staatsinstellingen. Of de psychologie: sociale psychologie, organisatiepsychologie. Verder nog de sociale geografie en planologie, de uit verschillende theoretische hoeken uitgeschoten beleids- en planningstheorie, enz...

Het beeld wordt nog gedifferentieerder bij de gedachte dat binnen iedere richting of subrichting de begripsmatige en methodische eenheid nogal eens ver te zoeken is. Elk geluid roept steeds zijn, hoezeer ook op zichzelf terecht, tegengeluid op. Men kan de overheid nu eenmaal zowel door een juridische als een politieke, zowel door een sociologische als een economische bril bezien.

Ook in de wetenschap heeft het menselijk gedrag zich aan de omstandigheden - grootschaligheid, complexiteit, pluriformiteit -aangepast in de zin van een betrekkelijk comfortabele verschansing in deelgebieden die tot op zekere hoogte nog wel te overzien zijn. Op die deelgebieden wordt dóórgedacht, ontstaan specialismen, soms nog weer binnen specialismen, alleen daar zijn nog relatieve kennismonopolies mogelijk. Maar evenals in het overheidsbestuur zelf ontbreken ook in de wetenschap vaak de generalisten, degenen die in staat zijn de veelheid van verschillende deelgeluiden te overzien, te combineren en tot een zinvolle synthese samen te brengen.

Veel kritiek op de overheid

Vanouds bestaat veel maatschappelijke kritiek op overheid en ambtenaren: 'er gaat alleen maar veel belastinggeld in en je krijgt er weinig voor terug'. Ook wetenschappelijk bestaat kritiek: In de Nieuwe Politieke Economie of de 'public choice' theorie wordt de groei van het overheidsapparaat vooral toegeschreven aan de neiging van ambtenaren om het aantal ondergeschikten te vermeerderen, waardoor meer status, inkomen en carrièreperspectief wordt verkregen. Ook in politieke geschriften en partijprogramma's vindt men van rechts naar links steeds meer kritische geluiden jegens het functioneren van de overheid en over de verhouding staat-samenleving.¹⁰

¹⁰ Vgl. VVD-discussienota Liberaal Bestek '90: een kansrijke toekomstverantwoorde vrijheid, 's-Gravenhage 1987; PvdA-commissie Programmatische vernieuwingen (voorzitter J. Pronk), Schuivende panelen, continuïteit en vernieuwing in de Sociaal-Democratie, Amsterdam 1987; Commissie Wetenschappelijk Instituut CDA (voorzitter J. van Dijck), Technologie in een

De toenemende kritiek gaat gepaard met een driftige reorganisatieprocessen, een drastische bekering tot al wat minder en kleiner is, invoeren van marktmechanismen, enz.. Hierop wordt in het navolgende nog uitvoerig ingegaan. Maar als aan alles ook aan dit proces kan een einde komen. In de Verenigde Staten heeft het proces waar wij nu middenin zitten zich eerder voltrokken en doet zich op dit moment weer een tegenreactie voor: een herwaardering van de rol van de overheid in positieve zin.¹¹

Bestuurswetenschappen en bestuurskunde

Met name in het begin jaren van de jaren zestig ontstonden aan de universiteiten veel nieuwe studierichtingen en specialisaties. Bestuurskunde steeds populairder, mede door de maatschappelijk gevoelde paradox volgens welke met steeds méér overheidsbemoeienis steeds minder leek te worden bereikt. In deze sfeer klampte de praktijk zich bij de aanvang van de jaren zeventig vast aan de onder meer door de bestuurskunde aangereikte rationele beleids- en planningsmodellen. De resultaten bleken naderhand echter tegen te vallen. Vandaar in de jaren tachtig waarneembare tendens in de bestuurskunde naar meer aandacht voor macht en irrationaliteit. De laatste decennia laten zich derhalve in een soort slingerbeweging zien.

Wat is bestuurskunde? Bij de leek kan in antwoord op deze vraag de eerste gedachte zijn: het vak dat zich bezighoudt met: 'hoe kun je besturen'. Als tweede gedachte kan zich dan opdringen: besturen gebeurt in principe door bestuurders, dus door de colleges van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, door ministers. Houdt bestuurskunde zich dus bezig met hoe dezen hun werk (moeten) doen? Deze gedachten blijken bij nadere beschouwing op een misverstand te berusten. Wat bestuurskunde precies is wordt bij eerste oriëntatie meestal niet meteen duidelijk, maar wel blijkt al snel dat het bij velen vooral over ambtenaren en over ambtelijke organisatie(processen) gaat.

Rosenthal c.s.¹² maken een onderscheid tussen bestuurswetenschap en bestuurskunde: bestuurswetenschap zou vooral wetenschappelijk bezig zijn, empirisch onderzoek verrichten naar de inrichting en werking van het overheidsbestuur; bestuurskunde zou er vooral op gericht zijn om, m.b.v. bestuurswetenschappelijke verworvenheden, te proberen het overheidsbestuur te verbeteren. De bestuurskunde heeft dan vooral een toegepast karakter, sterk op de praktijk gericht, een soort geoperationaliseerde bestuurswetenschap.

Dit onderscheid is uiteraard betrekkelijk: degenen die zich primair concentreren op zgn. fundamenteel bestuurswetenschappelijk bezig zijn zeggen ook van tijd tot tijd hoe het volgens hen zou moeten, degenen die vooral bezig zijn

verantwoorde samenleving, Deventer 1987.

¹¹ I.Th.M. Snellen en A.B. Ringeling, Een metamorphose van het openbaar bestuur?, in: Overheid: op de (terug)tocht of naar een nieuw profiel?, Congrespublicatie 1988 Vereniging voor Bestuurskunde, 's-Gravenhage 1989, blz. 12.

¹² Rosenthal c.s. 1987, blz. 17 e.v.

met het formuleren van kritieken, adviezen en rapporten overgieten een en ander uiteraard ook met een wetenschappelijk sausje.

De bestuurskunde heeft zich nog niet zo zeer ontwikkeld tot één zelfstandige tak van wetenschap, met één herkenbaar gezicht. Bestuurskunde is ontstaan vanuit de op het overheidsbestuur gerichte specialisaties van andere wetenschappen.

Al deze op het overheidsbestuur gerichte deelwetenschappen worden veelal aspectwetenschappen genoemd.¹³ Zij hebben het zgn. materiële object (= terrein van studie: het overheidsbestuur), maar hun zgn. formele of kenobject (= de wijze waarop het terrein van studie wordt benaderd) is verschillend, dat is het recht, de economie, de politiek, enz., het bestuurlijke vormt slechts een aspect daarvan.

Bestuurskunde op mono-, multi- en interdisciplinaire basis

Voor zover de vertegenwoordigers van de aspectwetenschappen beweren dat zij bestuurskunde bedrijven, spreekt men wel van een zgn. monodisciplinaire benadering van het overheidsbestuur: een benadering dus vanuit één bepaalde afzonderlijke discipline. Het denken wordt dan primair gericht vanuit bijv. het recht, de economie, de sociologie, enz., maar op het verschijnsel overheidsbestuur. De nadelen van een monodisciplinaire benadering zijn: eenzijdigheid en de mogelijkheid van een 'stammenoorlog': principiële onenigheid over hoe tegen het overheidsbestuur zou moeten worden aangekeken.

Vanuit de onvrede met de vele monodisciplinaire benaderingen is de roep ontstaan om een multidisciplinaire benadering. Hieronder kan worden verstaan een benadering waarin de verschillende monodisciplinaire richtingen met elkaar in één verband worden geconfronteerd, bijv. een boek over een bepaald bestuurlijk onderwerp met een juridisch hoofdstuk, een economisch hoofdstuk, een sociologisch hoofdstuk, enz.¹⁴ Dit kan voor de lezer verhelderend zijn, maar de verschillende hoofdstukken staan dikwijls nog te zeer op zichzelf.

Beter nog zou zijn een interdisciplinaire benadering: een benadering waarin de onderscheiden richtingen niet goed meer als zodanig zijn te herkennen, ze zijn als het ware samengesmolten in één bestuurlijke totaalvisie, een integrale optiek vanuit de verschillende richtingen tezamen.

Het is de vraag of een interdisciplinaire bestuurskunde werkelijk haalbaar is. Er is wel duidelijk een tendens in die richting (HBDO!), interdisciplinariteit is praktisch echter niet eenvoudig te verwezenlijken. De historie leert dat holistische ambities nogal eens gedoemd zijn te mislukken of op z'n minst telkens weer tegenkrachten oproepen.

De uitdaging is: een 'generalistische' bestuurskundige optiek, waarbij moet

¹³ A. van Braam, Leerboek Bestuurskunde, Muiderberg 1988, blz. 602; Rosenthal c.s. 1987, blz. 26.

¹⁴ Voorbeelden zijn: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1989, W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Alphen aan den Rijn 1989.

worden gewaakt voor een te hoge graad van abstractie en te hoge pretenties voor wat betreft de integratie van de bestaande wetenschappelijke disciplines, omdat anders het deelgedrag een te aantrekkelijk alternatief zal blijven. Slechts bepaalde kernelementen uit de bestaande disciplines zullen mogen worden gebruikt, slechts zo weinig daarvan dat het na te streven generalisme betrekkelijk eenvoudig, althans niet moeilijker dan de eigen specialismen, kan worden gehanteerd. Alleen zo zal een interdisciplinaire bestuurskunde levensvatbaarheid kunnen hebben.

De begrippen staat, overheid, openbaar bestuur en overheidsbestuur

Veelal worden de termen staat, overheid, openbaar bestuur en overheidsbestuur min of meer door elkaar gehanteerd, zij het overigens niet als volstrekte synoniemen. Tot op zekere hoogte moet het ondoenlijk worden geacht deze begrippen goed van elkaar te scheiden en te onderscheiden. Bepaalde betekenissen hebben zij zo goed als gemeen (bijv.: 'het standpunt van de/het Nederlandse ...'), voor het overige bestaan er van elk der genoemde begrippen veel door elkaar lopende omschrijvingen.

Het staats- of natiebegrip is ongetwijfeld het meest traditionele van de vier. Het heeft vooral betrekking op Nederland als volk op een eigen grondgebied, met name extern, in relatie tot andere staten. Vanuit de volheid van de Nederlandse natie komt het staatsbegrip intern soms niet veel verder dan de constatering van een formele gezagsrelatie tussen de Nederlandse staat - een statelijke organisatie - en een gemeenschap van onderdanen op het Nederlandse grondgebied, alsmede de formele uitdrukking daarvan in staatsinstellingen en dergelijke, maar in beginsel niet lager dan het rijksniveau.

Het begrip overheid omvat alle betekenissen die het begrip staat ook heeft, maar het kent daarnaast een functionelere lading. Het slaat dan meer op de totaliteit van besturende actoren binnen de statelijke organisatie in bedrijf, niet slechts formeel in de zin van gezagsuitoefening, maar meer in de feitelijke betrekkingen tot de te besturen samenleving. Zo kan men dan ook eerder spreken van een provinciale en een gemeentelijke overheid.

Het begrip openbaar bestuur kan niet steeds worden gebruikt in alle betekenissen van het begrip staat, omdat het geen externe, noch zozeer een formele lading heeft. Het ziet vooral op het interne geraamte, de totale verzameling van tot de statelijke organisatie behorende elementen. Daarnaast heeft het evenals het begrip overheid betrekking op de statelijke organisatie in bedrijf, zij het niet in de eerste plaats ter naamgeving ervan ('Wat de overheid nu weer doet!'), maar eerder, wat afstandelijker, als nader te onderzoeken grootheid ('Het functioneren van het openbaar bestuur in deze kwestie').

De term overheidsbestuur drukt in beginsel hetzelfde uit als de term openbaar bestuur, al bewerkstelligt het species 'overheids-' in het genus overheidsbestuur dat dit begrip ook in alle opzichten de betekenis van het begrip overheid dekt. Zulks maakt het gebruik van het begrip overheidsbestuur in vergelijking

met de drie eerdergenoemde begrippen het meest aantrekkelijk, temeer daar het begrip openbaar bestuur ten onrechte tot de gedachte aanleiding zou kunnen geven dat alle openbaar bestuur ook werkelijk openbaar is. Daar staat tegenover dat het begrip openbaar bestuur in het bestuurlijk taalgebruik stellig het meest ingeburgerd is. Gelet op de in feite marginale verschillen tussen met name de begrippen overheid, openbaar bestuur en overheidsbestuur bestaat er geen principieel beletsel om deze door elkaar te gebruiken.

Afgrenzing naar privaat bestuur

Het publieke bestuur waar de bestuurskunde zich mee bezighoudt moet worden onderscheiden van het private bestuur: het bestuur van bedrijven, verenigingen, enz.. Daar houdt een zusterwetenschap van de bestuurskunde zich mee bezig: de bedrijfskunde. Bestuurskunde en bedrijfskunde hebben veel punten van overeenkomst en kunnen veel van elkaar leren.¹⁵ Wel is er een belangrijk verschil: 'Anders dan het openbaar bestuur, dat zich binnen de ene fundamentele doelstelling richt op een verbluffende reeks van te verwezenlijken basis- en subdoeleinden, beperkt het privaat ondernemingsbestuur zich in hoofdzaak tot één nabij liggend, concreet basisdoel: rentabiliteit der betreffende productie- of distributiehuishouding'.¹⁶ In de praktijk raken niettemin het publieke en het private bestuur steeds inniger verstrengeld. Dit verschijnsel is - hoewel de laatste jaren actueler dan ooit - niet nieuw. Reeds Van Poelje sprak van een 'osmose' van de publieke en de private sfeer.¹⁷

Op vele plaatsen kan tegenwoordig een verhevigde verstrengeling tussen publiek en privaat worden waargenomen. Bijv. middels het streven bij de overheid naar een bedrijfsmatiger wijze van werken, middels privatisering en publiek-private samenwerkingsvormen (zie later), maar ook is sprake van allerlei nieuwe vragen:

- Moet de snelheidscontrole op autowegen worden geprivatiseerd?
- Zgn. derde geldstroom universiteiten.
- Betalen voor politie (bij loos alarm, of voetbalrellen)?

Vier componenten als rode draden door het bestuursdenken.

Gezien het vorenstaande is duidelijk dat er behoefte bestaat aan een model dat op betrekkelijk eenvoudige wijze karakteristieke samenhangen in de empirie van het overheidsbestuur zou kunnen laten zien. De centrale these is dat

¹⁵ J. Kastelein, Bedrijfskunde en bestuurskunde, Pleidooi voor een intensiever grensverkeer, in: Bestuur april 1989.

¹⁶ R.H. Samsom, Openbaar bestuur en privaat ondernemingsbestuur, Alphen aan den Rijn 1971, blz. 83.

¹⁷ G.A. van Poelje, Osmose, een aantekening over het elkaar doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier bestuur, Alphen aan den Rijn 1931. Vgl. ook diens: Algemene inleiding tot de bestuurskunde, Alphen aan den Rijn 1942. Van Poelje was de eerste Nederlandse hoogleraar in de bestuurswetenschap.

de begrippen organisatie, beleid, macht en recht vier rode draden vormen dwars door de gehele bestuurlijke theorievorming heen. Zij treden, meer of minder pregnant, in welhaast alle op het overheidsbestuur gerichte disciplines aan het licht. In die hoedanigheid blijken zij tevens, gehouden tegen het decor van de praktijk, een soort ingang tot de eigen aard van het verschijnsel overheidsbestuur te vormen. Niet ieder voor zich, of de ene sterker dan de andere, maar juist in hun onderlinge praktische interdependenties tonen de componenten organisatie, beleid, macht en recht ons het gezicht van het overheidsbestuur. En hoe sterk men zich theoretisch soms liefst met een of twee der draden zou vereenzelvigen, men ontkomt er in feite niet aan de complementariteit der drie andere te onderkennen. Wie daar onvoldoende oog voor heeft voor de complementariteit van de componenten levert onontkoombaar een eenzijdig en onbevredigend product af. Uiteraard is niet aan te tonen dat de componenten in alle eerdergenoemde disciplines een rol spelen. Dit is kwantitatief reeds niet goed doenlijk. Deze vaststelling is grotendeels gedoemd in de thetische sfeer te blijven. Wel is het mogelijk ter onderbouwing van het gestelde enkele voorbeelden te geven.

Het in Nederland veel gebruikte handboek van Rosenthal c.s.¹⁸ draagt als ondertitel: 'Organisatie, politieke omgeving en beleid'. In deze opzet herkent men in ieder geval de componenten organisatie, macht en beleid, ofschoon men bij lezing van hun boek niet aan de indruk ontsnapt dat met name de machtscomponent ook in het kader van de componenten organisatie en beleid overheersende aandacht krijgt. De component recht is bij hen intussen de grote afwezige. Toch constateren ook Rosenthal c.s. dat het vooral juristen zijn (geweest) die door de jaren heen in groten getale het overheidsapparaat hebben bevolkt; zij doen daarbij moeite om aan te tonen dat met kennis van het recht alleen in het moderne openbaar bestuur niet kan worden volstaan en wensen daarvoor een sociaalwetenschappelijk alternatief te presenteren. Het zou evenwel van meer zin voor de realiteit hebben getuigd indien de component niet zonder meer overboord zou zijn gezet en in een complementaire rol aanwezig zou zijn gebleven.

Ook in andere geschriften – vooral die van de laatste jaren¹⁹ – komt men de componenten organisatie, beleid, macht en recht noodzakelijkerwijs als onderscheiden rubrieken tegen. Hieronder enkele voorbeelden.

Het Leerboek bestuurskunde van Van Braam²⁰ bestaat naast enkele algemene delen uit een deel 'bestuur en bestuursprocessen (veel over de beleidscomponent), een deel 'bestuurders en bestuurden' (veel over de machtscomponent), alsmede delen bestuursorganisatie en intern management

¹⁸ U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, Openbaar bestuur, Organisatie, politieke omgeving en beleid, Alphen aan den Rijn 1987.

¹⁹ In een ouder handboek als H.A. Brasz, A. Kleijn, J. in 't Veld en D.A.P.W. van der Ende, Inleiding tot de bestuurswetenschap, 's-Gravenhage 1975 (1e druk 1962), is deze hoofdstructuur minder scherp te zien.

²⁰ A. van Braam, Leerboek bestuurskunde, Muiderberg 1988.

(organisatiecomponent, bestuurlijk en ambtelijk). Alleen de juridische component komt er ook hier bekaaid van af.

Snellen²¹ acht voor het overheidsbeleid (beleidscomponent) eveneens een viertal aspecten steeds relevant: de politieke rationaliteit (machtscomponent), de juridische rationaliteit (rechtscomponent), de economische rationaliteit (naar mijn mening is deze rationaliteit niet kenmerkend voor overheidsbestuur, hierover later meer) en de technisch- en sociaal-wetenschappelijke rationaliteit (hier komt bij Snellen vooral de organisatiecomponent aan bod).

Het inleidende handboek Bestuur & systeem van Van de Gevel en Van de Goor²² kent naast een deel betreffende de systeembenadering een deel betreffende 'aspecten van bestuur', waar worden behandeld: 'politiek en bestuur' (machtscomponent), 'beleid en bestuur' (beleidscomponent) en 'organisatie en bestuur' (organisatiecomponent). En ook in dit boek wordt de rechtscomponent gemist.

Voorts kunnen enkele 'case-studies' worden genoemd.

Bussink²³ presenteerde bijvoorbeeld een driecomponentenbenadering: een integrale optiek vanuit de componenten beleid, planning en recht ten aanzien van de praktijk der stadsvernieuwing. Maar in dat verband besteedt hij ook aandacht aan de organisatiecomponent, terwijl eveneens de feitelijke machtsverhoudingen tussen de actoren hem met de nodige zorg blijken te vervullen.

Maarse²⁴, die zich verdiepte in het vraagstuk van de uitvoering en effecten van het arbeidsmarktbeleid, wijdt afzonderlijke hoofdstukken aan de relatie tussen het verschijnsel beleid en de verschijnselen organisatie en macht. De component recht speelt bij hem een meer ondergeschikte rol.

Iets soortgelijks kan worden opgemerkt ten aanzien van Bressers²⁵ in diens onderzoek naar de beleidseffectiviteit van het waterkwaliteitsbeleid. Ook Bressers' grootste aandacht geldt de beleidscomponent, maar aan het eind van zijn betoog moet hij andere 'bestuurlijke factoren' - waarin men de contouren van de componenten organisatie, beleid, macht en recht kan herkennen - belichten om de feitelijke werking van het bestudeerde beleid afdoende te kunnen verklaren.

Leemans en Geers²⁶ werken in hun studie van het Oosterscheldebeleid eveneens met een soort meercomponentenbenadering: 1e. doelstellingen en

²¹ I.Th.M. Snellen, Boeiend en geboeid, Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, Alphen aan den Rijn 1987 (rede).

²² A.A.J.S. v.d. Gevel en H.P.J. v.d. Goor, Bestuur & systeem, Een inleiding in de bestuurskunde, Leiden/Antwerpen 1989.

²³ F.L. Bussink, Plannen voor stadsvernieuwing, Een studie over de relatie tussen planning en recht, Alphen aan den Rijn 1980.

²⁴ J.A.M. Maarse, Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid, Een bestuurskundig onderzoek naar het Aanvullende Werkgelegenheidsbeleid, Enschede 1983.

²⁵ J.Th.A. Bressers, Beleidseffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid, Een bestuurskundig onderzoek, Enschede 1983.

²⁶ A.F. Leemans en K. Geers, Doorbraak in het Oosterscheldebeleid, Muiderberg 1983.

middelen, 2e. onzekerheid en informatie, 3e. coördinatie en 4e. invloed. Het valt niet moeilijk hierin wederom de trekken van de vier componenten te signaleren.

Deze enkele voorbeelden zouden met nog vele andere kunnen worden uitgebreid. Dit zou echter niet zo veel zin hebben. Volstaan moet worden met de aannemelijkheid dat de vier componenten reeds op allerlei verschillende manieren en met verschillende accenten in de bestuurlijke literatuur verschijnen, niet slechts afzonderlijk doch ook in onderlinge samenhang. Het viercomponentenmodel is dus bepaald geen nieuwe uitvinding, maar eerder een bevestiging van een wijze van denken die eerder al en intussen steeds meer ingang heeft gevonden.

De component organisatie

Ieder onderzoek, iedere studie inzake een verschijnsel van overheidsbestuur bevat, meestal in het begin, iets van een organisatorisch beeld: de organisatorische structuren, de actoren die daartoe behoren en/of ermee te maken hebben. Zo gingen eerder bij het zoeken naar een omschrijving van de begrippen staat, overheid, openbaar bestuur en overheidsbestuur de gedachten onwillekeurig vooreerst in de richting van enigerlei organisatorisch verband. Waar zo een organisatorisch beeld niet wordt verstrekt, daar wordt dat dan impliciet bekend verondersteld. Dat moet wel, want deze component biedt een eerste noodzakelijk houvast: een beeld van het maatschappelijk kader dat aan de orde is en van waaruit verder kan worden gedacht. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het thema organisatie als een rode draad door alle bestuurlijke denkrichtingen loopt. Er wordt nu eenmaal bestuurd in organisaties en over organisaties.

De component organisatie speelt in alle monodisciplines een rol, het meest ontwikkeld en het meest centraal in de sociologie (organisatiesociologie), maar ook natuurlijk in het recht (organisatierecht), enz.. De meeste omschrijvingen van het begrip organisatie spreken, hoezeer ook met verschillende accenten, van een samenlevings- of samenwerkingsverband, gericht op het bereiken van bepaalde doeleinden²⁷.

In de lijn van Van Doorn²⁸ kan men aan dit organisatiebegrip naast een structurele kant - de instituties, verbanden, organisaties - een functionele kant ontwaren: de organisaties als techniek van menselijke actie, het organiseren als proces. Beide kanten kan men meer naar hun formele, dan wel meer naar hun informele aspecten bezien: de formele en de informele organisatie(doel-einden), de formele taken en bevoegdheden en de informele rolpatronen.

Benadrukt men aldus echter met name de functionele kant van het

²⁷ Zie C.J. Lammers, *Organisaties vergelijkenderwijs, Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, Utrecht/Antwerpen 1983, blz. 22 e.v.; A.C.J. de Leeuw, *Organisaties: Management, analyse, ontwerp en verandering; een systeemvisie*, Assen 1982, blz. 3 e.v.

²⁸ J.A.A. van Doorn, *De sociologie van de organisatie, Beschouwingen over organiseren in het bijzonder gebaseerd op een onderzoek van het militaire systeem*, Leiden 1956.

organisatiebegrip al te zeer, dan is de verleiding dichtbij om het organiseren – of tegenwoordig liever: het managen – gelijk te stellen met het besturen zelf, waarbij het organisatieverband en de theorie of kunde welke dit bestrijkt wordt aangemerkt als het interdisciplinaire ontmoetingsterrein bij uitstek, of, met behulp van een systeemmodel, als een omvattend geheel van elementen in wisselwerking met een maatschappelijke omgeving.

Hoezeer dit alles ook aantrekkelijk en waar moge zijn, men hoede zich voor een eenzijdige verabsolutering van de organisatiecomponent van het overheidsbestuur. De organisatie en het organiseren zijn immers geen doel in zichzelf, doch veeleer kader en instrument tegelijk, waar het bestuurlijke vizier is gericht op een verder gelegen punt: de organisatorische doeleinden, welke dit dan ook mogen zijn en hoe ook hun vertaling is in specifieke beleidsdoeleinden en daarmee samenhangende bestuurlijke activiteiten. In het overheidsbestuur zegt men vaak: het gaat uiteindelijk om het beleid dat wordt gevoerd.

De component beleid

Via de organisatie van het beleidsproces gaan de gedachten als vanzelf naar de tweede bestuurlijke component: het beleid. Geen woord heeft in de bestuurlijke wereld zo veel furore gemaakt als het woord 'beleid' (en dat terwijl het woord beleid in 1898 door de redactie van het Woordenboek der Nederlandsche Taal nog als verouderd werd bestempeld!²⁹). Wie denkt aan overheidsbestuur, die denkt na het besef van een organisatorisch beeld onmiddellijk aan het overheidsbeleid op een bepaald terrein van overheidszorg. Vast staat dat het thema beleid als een rode draad door alle bestuurlijke denkrichtingen loopt. Bijna iedereen verstaat er daarbij helaas weer wat anders onder. Meestal onderscheidt men wel bepaalde deelprocessen, zoals de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling of -vormgeving, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie, waarbij soms ook de systeemtheorie bruikbaar wordt geacht: via een terugkoppelings- of feedbackproces kan men zo het beleidsproces als een kringloop voorstellen.

In de loop van de jaren zestig en zeventig zijn aldus in binnen- en buitenland tal van modellen, schema's, hulpmiddelen, enz.. geconstrueerd. Wat deze veelal gemeen hebben is hun instrumentaliteit. Zij zijn kennelijk opgezet om overheidsfunctionarissen een werktuig te verschaffen bij het realiseren van beleidsdoeleinden. Het begrip beleid wordt dan vaak opgevat als een systeem van doelen en middelen, geplaatst in een zekere tijdsvolgorde, waarbij men doorgaans zowel het hierin besloten liggende programmeringsaspect als het uiteindelijke bestuurlijke handelingsaspect een eigen plaats tracht te geven. Deze ambivalentie - programmeringsaspect en handelingsaspect - wekt de indruk haar pendant te hebben in het onderscheid tussen planningstheorie en beleidstheorie. Deze indruk is echter onjuist. Beide theoretische denkrichtingen zijn intussen zo omvattend, dat een onderscheid naar programmerings- en

²⁹ Aldus G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling*, Muiderberg 1980, deel A, blz. 18.

handelingsaspect nauwelijks meer te maken is.

Voor de duidelijkheid geven wij er echter de voorkeur aan het programmeringsaspect van beleid te reserveren voor het verschijnsel planning, zodat dan het verschijnsel beleid - wat afstandelijker en neutraler bezien dan alleen vanuit de schoot der doelen nastrevende overheid - primair kan worden beschouwd als een bestuurlijke gedragslijn, waaraan uit democratisch oogpunt zekere eisen van doordachtheid en consistentie mogen worden gesteld. Beleid kan weliswaar planmatig zijn voorbereid en ook programmatisch zijn gericht op iets dat in de toekomst moet geschieden, maar in zoverre is veeleer sprake van planning. Het beleid zelf is de politieke en maatschappelijk te verantwoorden bestuurlijke gedragslijn die daarmee samenhangt.

Met deze werkschrijving kan voorts ook gemakkelijker de verleiding worden weerstaan om het beslissen³⁰ of beleid voeren of plannen te identificeren met het overheidsbestuur zelf. Er is immers méér: beleid voltrekt zich binnen bepaalde organisatorische kaders en is zelf een op een bepaalde wijze te organiseren proces. Ook hier moet worden vastgesteld dat beleid voeren een verder liggend doel dient, beleid staat evenmin op zichzelf, het gaat uiteindelijk om achterliggende belangen.

Een neutraler typering van het verschijnsel beleid is thans temeer op haar plaats, waar langzamerhand in steeds breder kring wordt beseft hoezeer de in de afgelopen jaren aangereikte rationele modellen en technieken hebben tekortgeschoten in hun pretentie tot verbetering van het overheidsbestuur, ja zelfs het overheidsbestuur door hun dikwijls ingewikkeld voorkomen nu eens juist extra hebben bemoeilijkt, dan weer zelfs niet eens hebben kunnen bereiken. Ten dele moet dit voeren tot de gedachte dat beleid niet slechts zijn bepaling en begrenzing vindt in de componenten organisatie en recht, maar ook in de component macht, waarover zo dadelijk meer.

Maar juist omdat beleid een bestuurlijke gedragslijn is, vindt het ook een bepaling en begrenzing in zichzelf, zowel in het verleden als in de toekomst. Beleid maken is zelden het maken van iets volstrekt nieuws, vrijwel altijd is sprake van eerder beleid op hetzelfde vlak, een bestaande beleidsmatige context waarop het voortbordurt en waarop het ook inde toekomst moet blijven aansluiten, wil althans sprake kunnen blijven van enige lijn in dat beleid.

De component macht

Anders dan de gedachte van het beleid als een vorm van doelbereiking laat de idee van het beleid als een bestuurlijke gedragslijn ruimte voor het inpassen van een bij voorkeur verborgen omstandigheid, die de eerder bedoelde rationele concepties veel parten moet hebben gespeeld: de omstandigheid dat het in het overheidsbestuur ten diepste vaak niet eens zozeer gaat om beleidsbepaling, als wel om de achterliggende drang om met behulp daarvan bepaalde

³⁰ Bijv. J. Kooiman, Besturen is beslissen, Analyse van besluitvorming bij de overheid getoetst in San Francisco, Meppel 1971.

belangen te behartigen, niet altijd en zelfs niet in de eerste plaats zogenaamde maatschappelijke, oftewel algemene of openbare belangen, maar in de grond dikwijls 'eigenbelangen': de eigen positie of status, de eigen afdeling, de eigen politieke partij, het eigen departement (verkokering!), het eigen land, - eigen belangen zijn zo beperkt of zo ruim als een bestuurlijke actor in staat is ze te zien. De op eigenbelangen gerichte doeleinden benevelen nogal eens het zicht op officiële beleidsdoeleinden. Als men daar oog voor heeft laat het overheidsbestuur zich al gauw zien als een conglomeraat van machtsposities en machts-politieke betrekkingen, waarbij dan ook nog belangengroepen en particulieren met hun eigenbelangen een duit in het zakje doen. Het gaat bij de component macht dus ook - of juist - om politiek: de strijd die aan het vormen van en het beslissen over beleid voorafgaat, niet slechts in de zogenaamde 'politieke arena', maar in alle geledingen van het overheidsbestuur, zowel op politiek-bestuurlijk en ambtelijk alsook op maatschappelijk niveau.

Het is, ook hier weer, niet ongebruikelijk om de betekenis van het begrip politiek te verduidelijken aan de hand van een systeemmodel, het politieke systeem,³¹ dat enerzijds eisen dan wel steunbetuigingen uit de maatschappelijke omgeving ontvangt en deze anderzijds converteert in bindende beslissingen, opgevat als waarden die aan de samenleving worden toebedeeld. Zo kan tegelijk weer een organisatorisch beeld worden opgeroepen, alsmede een beeld van het beleidsproces dat zich in de 'black box' van de conversie voltrekt. Maar wat is nu politiek? Beleid maken? Waarden toedelen? Beslissingen nemen? Doelen bereiken?

In de lijn van het voorgaande verdient het aanbeveling aansluiting te zoeken bij het gesignaleerde aspect van de belangenbehartiging: politiek is een strijd om belangen, op welk niveau en van welke aard ook, gericht op het bereiken van een bepaalde consensus, al bestaat die misschien slechts uit de slaafse onderwerping aan één gezaghebbend oordeel.

Het begrip macht verstaan wij in dat verband als de juridische bevoegdheid of het feitelijke vermogen om relevante beslissingen te nemen of deze meer of minder beslissend te beïnvloeden.

NB agenda-building, non-decisions. NOG UITWERKEN

Hoewel ook de machtscomponent ons nu in de verleiding zou kunnen brengen om te stellen dat wij hier pas tot de harde kern van het verschijnsel overheidsbestuur zijn doorgestoten, dient wederom een dergelijke verleiding te worden getrotseerd. Macht berust immers veelal op een bepaalde organisatorische positie of bevoegdheid en is evenzeer gebonden aan de in het verleden of de toekomst gelegen beperkingen der beleidslijnen, maar zelfs ingeval macht het mogelijk zou maken hier wat lichtvaardig mee om te springen, bijvoorbeeld waar zij extra groot is door een bepaalde deskundigheid of informatievoorsprong of een nog weer andere 'machtsbasis', zelfs dan is de macht ten onzent niet ongelimiteerd, zoals wij straks bij de bespreking van de component recht

³¹ D. Easton, A systems analysis of political life, New York 1965.

zullen zien.

De component recht

De vierde rode draad door de bestuurlijke literatuur wordt gevormd door het recht, ofschoon op niet geheel onomstreden wijze. Met name vanuit sommige kringen der organisatiedenkers, beleids- en planningsdenkers en machtspolitieke denkers vallen signalen te vernemen als zou het recht slechts een hinderlijk formalisme behelzen, waar de bestuurlijke praktijk zich betrekkelijk autonoom, vooral langs informele kanalen, zou bewegen.³² Ten onrechte zouden zo veel juristen door de jaren heen het overheidsbestuur bevolken. Dergelijke geluiden zijn uit reactief oogpunt wel te begrijpen, maar niettemin wat eenzijdig. Juist immers door de onmiskenbare procedurele ingewikkeldheid van het overheidsbestuur is juridisch advies voor menig bestuurder een aantrekkelijker goed dan ooit: eerst met inachtneming van de juridische wegen kan hij zijn beleid gestalte geven.

Naast zulke pragmatische overwegingen zijn er meer principiële. Zoals bleek bij de bespreking van elk der drie vorige componenten is de rechtscomponent ook uit theoretisch oogpunt bepaald meer dan een rudimentair formalisme. Het positieve recht, in de vorm van materiële wetgeving, circulaires en ook ongeschreven recht, kanaliseert macht in formele organisatiestructuren, procedures, alsook in gebruiken en beginselen die de marges traceren waarbinnen het bestuurlijk handelen behoort te blijven. Het is de sfeer van de maatschappelijke normen, de legaliteit, de juridisch erkende maatschappelijke belangen, het is zo tegelijk de op democratische wijze tot stand gekomen output van het overheidsbestuur.

Sterker nog dan dit positieve recht moet echter de sfeer van het voor-positieve recht worden geacht, waartoe het ongeschreven recht - de gebruiken en beginselen - als het ware de toegangspoort vormt. Hier gaat het om de veelal impliciete menselijke waarden en belangen die aan het positieve recht voorafgaan, die verwijzen naar het referentiekader van de bestuurlijke actoren en de burgers, hun waardenpatroon, hun ethiek, en daarmee ook hun eigenbelangen. Dit is de sfeer van de legitimiteit, de acceptatie. Het voor-positieve recht houdt aldus het overheidsbestuur een maatschappelijke spiegel voor, stelt voortdurend de vraag of de bestuurlijke machtsuitoefening door de meerderheid - of zo men wil de sleutelfiguren - der democratische samenleving als juist of althans aanvaardbaar wordt ervaren. Alleen hierdoor kan tegelijk het positieve recht ook bestuurlijke output zijn. Alleen zo kan men begrijpen dat het positieve recht weliswaar wordt gemaakt door het overheidsbestuur, maar dat het daarmee nog niet zonder meer een instrument is in handen van dat bestuur: ten eerste moet zij zelf er zich aan houden en ten tweede wordt zij zelf vooral gestuurd door het voor-positieve recht, in samenhang met de componenten organisatie en macht. Alleen door ook oog te hebben voor deze zijde van het

³² NOOT

recht kan men begrijpen dat een wetsregel die niet in den brede wordt geaccepteerd nooit volledig als recht kan worden nageleefd en gehandhaafd.

De verleiding om, zo redenerende, tenslotte het besturen of het overheidsbeleid als uitdrukking daarvan, gelijk te stellen aan het doen van recht, waarmee de (bestuurs)rechtswetenschap tot allesomvattende wetenschap van het overheidsbestuur zou worden verheven,³³ is groot, maar zou even eenzijdig zijn als het verabsoluteren van een der drie overige componenten.

Het recht heeft de sociale wetenschappen even hard nodig als andersom het geval is, het kan bijvoorbeeld nooit ten volle toekomen aan de vraag hoe de bestuurlijke macht binnen de gestelde organisatorische grenzen feitelijk wordt uitgeoefend, of hoe de verdeelde taken en bevoegdheden feitelijk worden ingevuld en welke informele kanalen en drijfveren in dat verband een rol spelen. In deze zin opgevat zijn de vooral empirisch ingestelde sociale wetenschappen een noodzakelijk kritisch complement op het vooral normatief ingestelde recht.

Conditionerende en andere facetten van het overheidsbestuur

De vraag kan intussen rijzen of er niet meer componenten zijn dit geacht mogen worden mede het karakter van het overheidsbestuur te bepalen. Het economische aspect bijvoorbeeld? Vanuit bestuurlijk-economische kring bijvoorbeeld valt wel het geluid te beluisteren dat het besturen door de overheid in wezen niets anders is dan een bepaalde voorziening in collectieve goederen en diensten, zulks teneinde een gemeenschappelijk welvaartsoptimum te waarborgen.³⁴

Hoezeer dit ook waar moge zijn, aldus is het economische facet toch meer een zekere vertaling, een van de uitdrukkingen van het besturen, eerder een methode om het besturen vanuit een bepaalde gezichtshoek te bezien, dan iets wat het karakter ervan treft. Het is eerder omgekeerd: als alle subjecten kan ook de overheid worden geschilderd als een economisch subject, in welks doen en laten zich als bij alle soorten handelen een economische kant laat ontdekken. Maar het economische aspect staat dan voorop, het bestuurlijke is secundair. Wel ligt het economische aspect duidelijk dichterbij het karakter van het overheidsbestuur dan bijvoorbeeld het historische aspect, of het taalaspect, maar dat heeft te maken met het economische pur sang, nu niet als uitdrukkingsmethode, maar als de verschijning van een der gewichtigste belangen in het overheidsbestuur, te weten het financieel-economische belang. Het gaat hier niet zozeer om een wezenstrek van het overheidsbestuur, als wel om een der gewichtigste terreinen van overheidszorg: de portemonnee van de staat.

De vergelijking met het systeembegrip dringt zich op: ook dat blijkt te kunnen

³³ In deze richting bijv. E.M.H. Hirsch Ballin, *Publiekrecht en beleid, Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1979.

³⁴ Vgl. J. van den Doel, *Democratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn 1978.

worden gebruikt voor een bepaalde wijze van benaderen, van visualiseren van het overheidsbestuur. Ook daar is geen sprake van een bestuurlijke component, van dezelfde orde als de componenten organisatie, beleid, macht en recht.

Op soortgelijke wijze als het economische facet of belang zijn twee andere aspecten uit te tillen boven de lange rij van invalshoeken van waaruit het overheidsbestuur verder nog zou kunnen worden belicht, namelijk het sociaal-culturele facet en het ruimtelijke en milieufacet. De drie facetten tezamen worden sinds het bekende rapport van de commissie-De Wolff³⁵ wel beschouwd als de drie centrale facetten, de drie hoofdbeleidsgebieden van het overheidsbestuur.

Hoewel evenals de vier componenten organisatie, beleid, macht en recht de drie genoemde facetten door hun omvattendheid en gewicht ieder voor zich zouden zijn te formuleren als het bestuurlijke integratiekader, waarin alles samenkomt wat het overheidsbestuur regardeert, gaat het hier enerzijds juist om de inzet van het overheidsbestuur, de algemene belangen die men het gewichtigst vindt en waartoe alle andere belangen zouden zijn te herleiden, anderzijds om facetten die daardoor tegelijkertijd het overheidsbestuur conditioneren: zij maken het mogelijk en noodzakelijk, zij bepalen de gang ervan, zij beïnvloeden het, vormen een *conditio sine qua non*. De uiterlijke toestand en het functioneren van het overheidsbestuur zijn afhankelijk van de vraag hoe het met de economie gaat, evenals van de vraag welke ruimte op welke wijze voor gebruik beschikbaar is, alsook van het sociaal-culturele klimaat ter plaatse. Maar dit alles laat het karakter van het overheidsbestuur onverlet.

De conditionerende facetten kunnen – door omstandigheden - fluctueren en aldus de uiterlijke conditie van het overheidsbestuur beïnvloeden, de karakteriserende componenten vormen daarentegen, mogelijkerwijs met onderling wisselende verhoudingen, onder alle omstandigheden de eigen aard van het overheidsbestuur zelf. Als van een nog lagere orde – wat de typering van het overheidsbestuur betreft – beschouwen wij in beginsel de overige invalshoeken van waaruit het overheidsbestuur mede kan worden gezien. Deze zijn daarmee overigens niet minder belangrijk of minder onmisbaar. Men denke bijvoorbeeld, in willekeurige volgorde, aan het internationale aspect, of het psychologische, het esthetische, logische, symbolische, taalkundige, historische, enz... Door al deze aspecten wordt het overheidsbestuur meer of minder beïnvloed, maar niet gekarakteriseerd of zo bepalend geconditioneerd als in het voorgaande bedoeld. Verlegt men vervolgens het accent naar een wat meer beleidsinhoudelijk niveau, dan komen eerst allerlei denkbare maatschappelijke belangen in het vizier - het agrarische belang, onderwijsbelang, volkshuisvestingsbelang, enz... - maar dient men mede, zoals bij de bespreking van de component macht bleek, telkens en op alle niveaus de dominante rol van minder algemene groepsbelangen en eigenbelangen te onderkennen. Eigenbelangen figureren achter en zijn tegelijk de bouwstenen van de zogenaamde algemene belangen.

³⁵ Rapport van de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur, Den Haag 1970 (voorzitter P. de Wolff).

Bestuurskunde als juridische traditie

Rosenthal c.s.³⁶ benadrukken dat de bestudering van het overheidsbestuur vanouds vooral een juridische aangelegenheid is. Deze traditie werkt volgens hen remmend ten opzichte van de bestuurswetenschappelijke vorming en opleiding. Dit typeert de neiging die aan sociaal-wetenschappelijke zijde valt waar te nemen om zich tegen het recht af te zetten, zo van: die juristen hebben al genoeg regeltjes gemaakt en het loopt in de praktijk toch allemaal heel anders dan de regeltjes aangeven. Dit laatste is tot op zekere hoogte wel waar, maar het vertrekpunt, het fundament van het overheidsbestuur is toch het staats- en bestuursrecht, en het hele politieke spel is in belangrijke mate gericht op het genereren van recht. Elke minister wil graag zo veel en zo belangrijk mogelijke wetten door de Tweede Kamer hebben geloodst gedurende de tijd dat hij of zij minister is (ondanks het dereguleringsstreven!).

Rosenthal c.s. blz. 27: "In het algemeen gaat men er vanuit dat zowel het staats- als het bestuursrecht de juridische organisatie van het openbaar bestuur tot onderwerp heeft, maar dat het bestuursrecht zich meer concentreert op de details". Uiteraard is het verschil tussen staats- en bestuursrecht iets anders dan een verschil tussen hoofdlijnen en details. Het staatsrecht is vooral organisatierecht, het richt zich met name om de Grondwet en op de wetten waarvan het bestaan uitdrukkelijk door de Grondwet worden voorgeschreven, zoals de Provinciewet, de gemeentewet en de kieswet. Dit zijn de zgn. organieke wetten, ze hebben betrekking op de organen, de organisatie van de staat. Het staatsrecht schept geschreven en ongeschreven regels voor de organisatie van de overheid. Het bestuursrecht richt zich primair op een heel ander soort wetten, namelijk de wetten die betrekking hebben op de verschillende terreinen van overheidszorg, de verschillende beleidsterreinen of algemene belangen. Bijv. het ruimtelijke ordeningsrecht, het volkshuisvestingsrecht, het economisch bestuursrecht, enz.. Het terrein van het bestuursrecht is met het uitdijen van de overheidsbemoeienis gigantisch groot geworden.

Men spreekt ook wel van de staat in actie (bestuursrecht) tegenover de staat in rust (staatsrecht), of de functioneel-organisatorische kant (bestuursrecht) tegenover de institutioneel-organisatorische kant van de overheid (staatsrecht).

Bestuurskunde als feitelijk complement op het recht

In de bestuurskunde nu dient men zich van het belang van het staats- en bestuursrecht voldoende bewust te zijn. Het recht is een volwaardige component van het overheidsbestuur. Het bevat de juridische organisatie van de staat (staatsrecht) en de juridische organisatie van het besturen door de staat (bestuursrecht). Het bevat de procedures, de verdeling van taken en bevoegdheden, kortom de grenzen waarbinnen het overheidsbestuur heeft te blijven. Maar de bestuurskunde probeert vervolgens een stapje verder te gaan: de

³⁶ Openbaar bestuur 1987, blz. 17 e.v.

bestuurskunde bekijkt of die organisatiestructuren ook feitelijk zo bestaan en functioneren, of en hoe van de procedures feitelijk gebruik wordt gemaakt, hoe de taken en bevoegdheden feitelijk worden uitgeoefend. De bestuurskunde is, met andere woorden, een soort feitelijk complement op het recht. Het vak bouwt voort op de normen van het recht door specifieke aandacht te schenken aan de feiten. Het probeert een beetje achter de schermen van het recht te kijken: niet alleen de formele maar ook de informele organisatiestructuren, de feitelijke totstandkoming, de zin en het effect van een bepaald beleid, de politieke en andere menselijke machtsverhoudingen die in dat verband steeds een rol spelen.

Empirisch (descriptief) en/of normatief (prescriptief)?

Als eerder opgemerkt dient het onderscheid dat door Rosenthal c.s. wordt gemaakt tussen de bestuurswetenschap als empirische discipline en de bestuurskunde als normatieve leer van het openbaar bestuur in principe te worden verworpen. Nog daargelaten dat een dergelijk onderscheid de eerder geschetste verscheidenheid aan op het overheidsbestuur gerichte denkrichtingen slechts vergroot, is het ook weinig realistisch. Immers, ook zij die zich erop voorstaan de bestuurswetenschap als zuivere of fundamentele wetenschap te beoefenen zullen de verleiding niet altijd weerstaan om naar voren te brengen hoe het overheidsbestuur in het algemeen of in het licht van een bepaalde casuspositie in elkaar zou behoren te zitten en hoe het zou moeten functioneren, terwijl aan de andere kant zij die zich bestuurskundigen noemen niet graag zullen ontkennen dat hun praktische aanbevelingen niet op eigen wetenschappelijke inzichten zijn gestoeld. Het onderscheid dat wel meer wordt gemaakt tussen empirische/descriptieve bestuurskunde enerzijds en normatieve/prescriptieve bestuurskunde anderzijds moet derhalve enigszins worden gerelativeerd.

Een volgende kanttekening bij het bedoelde onderscheid van Rosenthal c.s. is van meer principiële aard. Eerder is al gememoreerd dat in de visie van Rosenthal c.s. bestuurswetenschappelijke kennis kan worden uitgesplitst in een drietal kennispakketten: organisatiekennis, beleidskennis en (machts)politieke kennis. Onzerzijds is betoogd dat in dit verband een pakket rechtskennis niet kan worden gemist. Dit juridische pakket is uiteraard ook van normatieve aard, alleen gaat het dan niet om op empirische leest geschoeide aanbevelingen ter verbetering van het overheidsbestuur, maar ook en zelfs in de eerste plaats om de juridische grondslagen van het overheidsbestuur: het positieve en voor-positieve recht zoals in het voorgaande aangeduid. Daarmee kennen wij derhalve aan de normatieve kant van de bestuurskunde een wezenlijk andere betekenis toe dan Rosenthal c.s. Het recht kanaliseert macht in wettelijke organisatiestructuren, legt procedures vast, verdeelt taken en bevoegdheden, geeft kortom de grenzen aan waarbinnen politiek (staatsrecht) en beleid (bestuursrecht) zich hebben te bewegen. Dit alles is tevens een zaak die de bestuurskunde aangaat in zoverre dat gezien moet worden waar dit recht feitelijk

vandaan komt, hoe het feitelijk tot stand komt en vervolgens hoe de bestuurlijke macht binnen de door het recht gestelde grenzen - waarvan men zich prealabel derhalve goed rekenschap dient te geven - feitelijk wordt uitgeoefend, of en hoe procedures feitelijk voldoen, hoe van de taken en bevoegdheden feitelijk gebruik wordt gemaakt.

De betekenis van het vak bestuurskunde is, met andere woorden, gelegen in de verwerving van kennis en inzicht omtrent de feitelijke aspecten van de organisatie en het functioneren van het overheidsbestuur. Deze kennis en dit inzicht hebben op twee zeer verschillende niveaus een normatieve lading. In de eerste plaats, ten diepste en daarmee op een hoog abstractieniveau, maakt het recht intrinsiek en dus ook feitelijk deel uit van de organisatie en het functioneren van het overheidsbestuur, in de tweede plaats is het mogelijk en zelfs wenselijk dat de verworven feitelijke wetenswaardigheden worden aangewend om te verkondigen hoe iets in een bepaald geval beter had kunnen verlopen dan wel beter zou moeten verlopen. Dan wordt echter het begrip normativiteit in een andere, meer casuïstische en daarmee theoretisch meer oppervlakkige betekenis gebruikt. In onze ogen is derhalve de bestuurskunde zowel een empirische als - in tweeërlei zin - een normatieve wetenschap.

Brasz, Kleijn, In 't Veld en Van der Ende³⁷ maken eveneens een onderscheid tussen bestuurskunde en bestuurswetenschap, omdat zij het woord 'kunde' beperkter achten dan het woord 'wetenschap'. De 'kunde' zou de kennis omvatten die de wetenschap op een bepaald moment heeft uitgedacht, de 'wetenschap' zou die kennis voortdurend proberen te vergroten.

Anderen, zoals Van der Eyden³⁸, spreken in de lijn van Rosenthal c.s. (doch verdergaand omdat de bestuurskunde zelf bij hem ook een wetenschap is) van bestuurskunde in verband met het op de praktijk gerichte, toegepaste karakter ervan: bestuurskunde als een soort geoperationaliseerde bestuurswetenschap, een wetenschap waar men in de praktijk iets mee kan doen, waarmee men leert hoe men kan (leren) besturen.

Naast de hieromtrent in het voorgaande gemaakte kanttekeningen - die wellicht nog mogen worden versterkt: is zuivere, fundamentele bestuurswetenschap, waar men in de praktijk niets mee kan, niet per definitie een lege huls, een luchtballon? - past hier voorts enige zin voor realiteit: de kunst van het besturen leert men nooit uit een wetenschappelijk boekje, maar altijd in de praktijk zelf. Dit leerproces wordt gedetermineerd door de eigen aard van het verschijnsel overheidsbestuur zelf, is ook weer de resultante van het praktisch op elkaar inwerken van de componenten organisatie, beleid, macht en recht. Het kan slechts worden bespoedigd en in het gunstigste geval uiteindelijk tot een kunst van goed besturen worden verheven waar men tevoren beschikt over voldoende begrip van dit verschijnsel.

³⁷ H.A. Brasz, A. Kleijn, J. in 't Veld en D.A.P.W. van der Ende, Inleiding tot de bestuurswetenschap, 's-Gravenhage 1975, blz. 8 e.v.

³⁸ A.P.J. van der Eyden, Overheidskunde en overheidswetenschap, Deventer 1980, blz. 41 e.v.

Inductief en/of deductief?

In dezelfde polen van het hier telkens bedoelde spanningsveld - enerzijds hoe het overheidsbestuur in elkaar zit en werkt, anderzijds hoe het in elkaar zou moeten zitten en hoe het zou moeten werken - zijn hier als onderdelen van één vak bestuurskunde twee modellen gesitueerd: enerzijds het (descriptieve en inductieve) viercomponentenmodel, anderzijds het straks in hoofdstuk 8 te behandelen (prescriptieve en deductieve) vijfstappenmodel. Het laatste model bevat een deductieve denkstructuur, het legt aan de werkelijkheid een algemene en in concreto toepasbare wenselijkheid op, het maakt vanuit de bijzondere eigenheid van de werkelijkheid duidelijk dat deze zich maar heel weinig laat opleggen, zeker geen wenselijkheid die niet steeds primair die van een ieder zal zijn.

Daarmee relativeren deze modellen elkaar over en weer, maar dat behoeft vanuit beider gezichtspunt niet tot verwerping van dat van de ander te leiden. Met het vijfstappenmodel in de hand kan men ertoe neigen het viercomponentenmodel een status quo bevestigend fatalisme aan te wrijven, andersom ligt het verwijt van een onwerkelijk en dus zinloos idealisme voor in de mond. Met de werkelijkheid is echter dit spanningsveld gegeven: de spanning tussen natuur en utopie, feit en norm, inkeer en doel, conservatisme en progressiviteit, waartussen steeds de bestuurlijke keuzes ergens hun plaats hebben, nu eens meer naar rechts, dan weer meer naar links. Dit dualisme mag haar weerspiegeling in de bestuurskunde niet missen. Alleen een wisselwerking tussen een deductieve en een inductieve denktrant kan hoeden voor eenzijdigheid c.q. deelgedrag.

College 2

Systeemtheorie. Interorganisatietheorie/netwerken.

Het begrip systeem

In vrijwel alle beschrijvingen van het begrip 'systeem' komt het woord 'samenhang' voor - of een equivalent daarvan.³⁹ Reeds hierin kan de opkomst en snelle populariteit van het begrip systeem, in dezelfde stroom overigens waarin ook begrippen als beleid en planning (en tegenwoordig: management) werden meegevoerd, worden begrepen. Het is het begrijpelijk houvast voor een wetenschappelijk zoeken naar wegen waarlangs het benodigde overzicht over en inzicht in het uitgedijde en complex geworden verschijnsel overheidsbestuur bewaard zou kunnen blijven. Het is een algemeen denkkader waarin een feitelijke complexiteit kan worden geordend en tot hoofdzaken gereduceerd.

Het gevaar is echter niet denkbeeldig dat men door het destilleren van een bepaalde samenhang uit een op het eerste gezicht aanwezige hoeveelheid complexiteit voetstoots aanneemt te zijn doorgedrongen tot de meest wezenlijke elementen ervan, hetgeen de neiging oproept alleen hierop voort te borduren en het overige, in de samenhang vaak juist even waardevolle, te veronachtzamen. Zo heeft de systeemleer op zichzelf in de loop der jaren weer een complexe verscheidenheid aan benaderingen en toepassingsmogelijkheden kunnen opleveren, onder meer als handzame en daarom aantrekkelijke visualisering van bijna elke monodiscipline. Een ander nadeel (of soms misschien ook een voordeel) van de systeembenadering kan zijn dat primair een bepaalde totaliteit en samenhang wordt benadrukt: een benadering vanuit het geheel en minder vanuit de delen.

Niettemin mag de systeemleer worden beschouwd als een in eerste aanleg geschikt lijkend aanknopingspunt voor een theorie van het overheidsbestuur in totaliteit. Zij overschrijdt althans in potentie de organisatorische grenzen van een eventueel eng genomen overheidsbegrip en is althans niet per definitie gebonden aan het dictaat van een specifieke monodiscipline.

Systeem: statisch / dynamisch / gesloten / open

Men kan de verschillende mogelijke systemen rangschikken naar

³⁹ 'Met een aanduiding van de aanwezigheid van een verzameling samenstellende delen en een samenhang daartussen wordt in veel systeemdefinities volstaan', aldus G.P. Noordzij, Systeem en beleid, Wolvega 1977 (diss.), blz. 31. Het woord 'systeem' is afkomstig uit het Grieks, waar het 'samenstellen' betekent.

toenemende complexiteit.⁴⁰ Een steen, is dat een systeem? Ja, want een steen krijg je niet zo maar door midden, de inhoud vertoont kennelijk een sterke samenhang. Maar in die samenhang is een steen natuurlijk ook heel star en statisch, de ingrediënten van een steen staan in beginsel in een onveranderlijke houding ten opzichte van elkaar. Er dringt bovendien ook niet gauw iets van de buitenwereld tot die steen door. De steen is een in hoge mate gesloten systeem. Een steen is dus een statisch en gesloten systeem. Een horloge, is dat een systeem? Ja, want weer een sterke interne samenhang. Het verschil met een steen is alleen met name dat er iets beweegt binnenin het horloge. Dat maakt een horloge tot een dynamisch systeem - hoewel de dynamiek nog wel wat monotoon is, maar nog steeds is de relatie met de omgeving zo goed als afwezig (of misschien: opwinden, raadplegen: invloeden van buitenaf). Een beter voorbeeld van een dynamisch en gesloten systeem is misschien ons planetenstelsel: er beweegt van alles, maar er is geen relatie met daarbuiten?

Het overheidsbestuur nu is, net als wijzelf - onze eigen lichaam en geest - een dynamisch en open systeem: er beweegt van alles in ons, zelfs als wij stilzitten, en tegelijk zijn wij - althans overdag - hevig bezig met onze omgeving. Wij zijn in geestelijke interactie met elkaar, er komt van alles ons lichaam en onze geest binnen, en er gaat ook van alles weer uit. Het systeembegrip is oorspronkelijk ook uit de biologie en de natuurwetenschappen afkomstig.⁴¹ Maar met de opbloei van de sociale wetenschappen werd het ook daar heel populair. Je kunt er de zaken mee visualiseren, een overzicht maken, een zekere samenhang in complexiteit aanbrengen. Hiermee wordt complexiteit tot hanteerbare proporties gereduceerd. Dat is ook de reden waarom de behandeling van het systeembegrip naar mijn mening in het begin van een collegecyclus op zijn plaats is: er is meteen al een soort overzicht door te verkrijgen, een totaalbeeld.

Het systeembegrip bij Rosenthal c.s.

Kijken wij naar het boek van Rosenthal c.s., dan is te ontdekken dat het hele boek kan worden doorzien met behulp van een systeemmodel. Rosenthal c.s. omschrijven het begrip 'systeem' als 'een geheel van elementen, die onderling verbonden zijn en door middel van inputs (invoer) en outputs (uitvoer) met een omgeving in contact staan'.⁴² Het politieke systeem is bij hen 'het geheel van relaties, waardoor opvattingen, verlangens, eisen en steun van individuen, groepen en instellingen (inputs) in bindende beslissingen (outputs) omgezet

⁴⁰ Vgl. de systeemhiërarchie van K.E. Boulding (General Systems, 1956): 1. statische systemen (raamwerk), 2. eenvoudige dynamische systemen (uurwerk), 3. cybernetische systemen (thermostaat), 4. open en zichzelf handhavende systemen (cel), 5. genetisch sociale systemen (plant), 6. animale systemen (dier), 7. menselijke systeem (mens), 8. sociale systemen (sociale organisaties), 9. transcendentale systemen.

⁴¹ Zie voor de geschiedenis van de systeemtheorie: L. von Bertalanffy, General systems theory, New York 1968, blz. 3-29.

⁴² Rosenthal c.s. 1987, blz. 130.

worden'.⁴³ Het politieke systeem omvat in de eerste plaats het openbaar bestuur, maar voorts ook burgers, actie- en pressiegroepen, politieke partijen en de volksvertegenwoordiging. Het openbaar bestuur beschouwen zij als 'het geheel van structuren en processen, waarbinnen bindende beslissingen genomen worden'.⁴⁴

Een onderlinge vergelijking van deze drie omschrijvingen kan tot de volgende opmerkingen aanleiding geven. In de eerste plaats wordt het openbaar bestuur gezien als een subsysteem van een ruimer politiek systeem, het eerste daarbij vooral in organisatorische (structuren en processen), het tweede vooral in machtsrelationele zin (geheel van relaties). Hoewel aldus ook het openbaar bestuur institutioneel in potentie ruim omgrensd schijnt te zijn - misschien zelfs even ruim als het politieke systeem, dat immers alleen op een andere golflengte wordt weergegeven -, blijken de institutionele marges bij nader inzien enger te moeten worden opgevat. Tot de structuren van het openbaar bestuur worden door Rosenthal c.s. slechts gerekend 'de gezagsdragers (politiek verantwoordelijken en bestuurders) en het ambtelijk apparaat en zijn onderdelen'.

In de Nederlandse context derhalve met name: regering plus departementen, colleges van gedeputeerde staten plus provinciale griffies en colleges van burgemeester en wethouders plus gemeentesecretarieën. Volksvertegenwoordigers en rechters worden respectievelijk expliciet en impliciet buitengesloten. De eersten worden, tezamen met burgers, pressiegroepen, politieke partijen en buitenland in de 'politieke omgeving' van het openbaar bestuur gesitueerd, de laatsten blijven nagenoeg geheel buiten beeld. Openbaar bestuur plus politieke omgeving vormen dan tezamen het politieke systeem. Zo ontstaat een schema, waarin door Rosenthal c.s. vooral de nadruk wordt gelegd op de kris-krasgewijze politieke betrekkingen, de wisselwerking tussen alle actoren in het politieke systeem, ook bijvoorbeeld die tussen ambtenaren onderling ('bureau-politiek'). Informele aspecten krijgen in dat verband veel aandacht. Het politieke systeem, inclusief het openbaar bestuur, is een strijdtoneel, waarop allerlei belangen met elkaar in botsing komen. Permanente strijd en veelal compromissen als uitkomst daarvan liggen ten grondslag aan de door het systeem af te leveren politieke beslissingen. Hoe zodanige beslissingen er nu uitzien en of dat niet beter had gekund interesseert Rosenthal c.s. niet in de eerste plaats, het gaat hen primair om een analyse van de strijd die daaraan is voorafgegaan. Een dergelijke benadering is derhalve meer beschrijvend en empirisch dan normatief van aard. Het gaat hen meer om de ontdekking van de vorm waarin wordt gestreden, met de informele vorm steeds als correctie op de formele vorm, dan om de inhoud van hetgeen tot stand moet worden gebracht. In termen van Rosenthal c.s. zelf: hun boek is meer bestuurswetenschappelijk of bestuurspolitologisch dan bestuurskundig van aard. In termen van de vier-componentenconceptie: het accent ligt op de component macht en de

⁴³ Rosenthal c.s. 1987 blz. 17 en 141.

⁴⁴ T.a.p.

wederzijdse verbindinglijnen met de componenten organisatie en beleid; de component recht wordt in dat verband bepaald onderbelicht.

Dit systeemmodel is tegelijk de grondstructuur van het boek van Rosenthal c.s.: deel I gaat over het openbaar bestuur, deel II vooral ook over de politieke omgeving. Deel III gaat over beleid. Bevat het voorgaande een zgn. structurele analyse (het openbaar bestuur in structurele zin), als het gaat om beleid valt daar een zgn. functionele analyse van te maken: het beleidsproces.

Het systeembegrip bij Hoogerwerf

Hoogerwerf daarentegen kiest primair het begrip beleid als uitgangspunt en zelfs als object van zijn systeembenadering.⁴⁵ Wel baseert hij het algemene systeembegrip op twee soortgelijke veronderstellingen als Rosenthal c.s.: ten eerste is er een geheel van verschijnselen die elkaar onderling beïnvloeden, ten tweede kan er een grens worden aangegeven tussen dit geheel en zijn omgeving. Ook Hoogerwerf komt tot de zienswijze dat het systeem van het openbaar bestuur, oftewel bij hem tevens het 'administratieve systeem', een subsysteem is van het politieke systeem. Het politieke systeem is in zijn ogen 'het geheel van opvattingen, gedragingen en posities voorzover die tot doel hebben de inhoud, totstandkoming en effecten van het overheidsbeleid te beïnvloeden'.⁴⁶ Het systeem van het openbaar bestuur, het administratieve systeem, is 'het geheel van opvattingen, gedragingen en posities voorzover die tot doel hebben het overheidsbeleid voor te bereiden, te bepalen, uit te voeren, te evalueren en bij te sturen'.⁴⁷ Het openbaar bestuur is bij Hoogerwerf derhalve eigenlijk een 'beleidssysteem' en het politieke systeem een daarmee verstrengd 'beïnvloedingssysteem'. Men kan zich afvragen of een louter beïnvloedende rol van de politiek wel in overeenstemming is met het vigerende 'primaat van de politiek', terwijl voorts de schematische weergave die Hoogerwerf van zijn visie geeft ook enkele vragen oproept. Zo noemt hij dit schema 'kringloop van het openbaar bestuur', met als middelpunt 'het politiek systeem', hetgeen de voorstelling van het openbaar bestuur als subsysteem van het politieke systeem er niet eenvoudiger op maakt. Al met al blijft de precieze relatie tussen de begrippen politiek systeem en administratief systeem bij Hoogerwerf wat diffuus. In hoeverre worden bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers en rechters hier wel tot het openbaar bestuur gerekend? Deze onzekerheid komt met name voort uit de sterke nadruk die Hoogerwerf legt op de beleidscomponent, waardoor zich aan de gedachte onttrekt welke organisatiestructuren nu tot het ene dan wel tot het andere begrip behoren. Naast de organisatiecomponent komen

⁴⁵ Overigens niet meer in de nieuwste druk van Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1989, waaraan de systeembenadering is ontvallen!

⁴⁶ A. Hoogerwerf, Het beleidsproces, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1982, blz. 52.

⁴⁷ A. Hoogerwerf, Het beleidsproces, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1982, blz. 55.

bij Hoogerwerf overigens ook de rechtscomponent en, in iets mindere mate, de machtscomponent onvoldoende aan bod.

Het begrip overheidsbestuur in het viercomponentenmodel

In beide hier gereleveerde systeembenaderingen, zowel die van Rosenthal c.s. als die van Hoogerwerf, lijkt de ondergeschikte positie van het openbaar bestuur ten opzichte van het politieke systeem tot de consequentie te moeten voeren, dat bestuurskundigen zich niet zouden inlaten met bijvoorbeeld de organisatie van ons land in drie bestuurslagen, met in het verlengde daarvan onderwerpen als de bestuurlijke (re)organisatie, het complementair bestuur en de decentralisatie. Deze consequentie is niet in overeenstemming met de werkelijkheid. Beter lijkt het daarom tussen politiek systeem en openbaar bestuur slechts een functioneel en niet zozeer een institutioneel verschil te maken, zij het op enigszins andere wijze dan Hoogerwerf dat doet.

Kwantitatief-institutioneel gezien worden zowel het politieke systeem als het openbaar bestuur van ons land afgebakend door de landsgrenzen en omvat het èn de bestuurders in strikte zin (ministers, commissarissen, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders), alsook ambtenaren en volksvertegenwoordigers en rechters voorzover deze geacht worden zich met het landsbestuur in te laten; zelfs kan dit gelden voor de particulier in diens relatie met de overheid.

Kwalitatief-functioneel gezien is de betekenis van het politieke systeem vervolgens tweeledig: ten eerste heeft het betrekking op een etiket naar buiten toe ('Ons politieke systeem is dat van de representatieve democratie'), ten tweede is het in de hier voorgestane viercomponentenbenadering de aanduiding van een blik naar binnen toe vanuit de machtscomponent.

Deze blik verscherpt zich pas tot een perceptie van het openbaar oftewel overheidsbestuur indien men vanuit de dáár de dagelijkse bedrijvigheid van de overheidspraktijk aanschouwt. Dan gaat het echter niet alleen meer om de blote machtsuitoefening of machtsstrijd, maar ook om de organisatorische kaders waarbinnen zulks zich voltrekt, om de personen die zich ermee bezighouden, om de organisatie van een beleid dat wordt verlangd en gevoerd, om de fundamentele legitimerende rol die het recht binnen dit alles speelt, maar bovenal om de intrinsieke vervlechting tussen deze vier componenten organisatie, beleid, macht en recht.

Het (be)sturen door de overheid

Zo zou met het verschijnsel 'besturen door de overheid' inhoudelijk misschien mogen typeren als het uitoefenen van macht over en binnen een organisatie, overeenkomstig een bepaald beleid en gelegitimeerd door het recht, met dien verstande dat men ook het organiseren, het voeren van beleid of het doen van recht het eerst kan noemen, vervolgens gerelateerd aan de overige drie. Dit is dan het overheidsbestuur in functionele zin. Daarnaast staat het begrip voor de verzameling personen en instanties die in het bestuurlijke proces een meer of minder belangrijke rol spelen.

Ook deze benadering kan men een systeembenadering noemen, in die zin dat de onderlinge samenhang - kern van het systeembegrip - en zelfs onderlinge afhankelijkheid van de componenten centraal staat. Men dient echter in het oog te houden dat de systeemleer, ondanks haar disciplinaire ongebondenheid, op zichzelf nog geen garantie biedt voor interdisciplinaire theorievorming. Zij leent zich immers even gemakkelijk voor de visualisering van het overheidsbestuur in het bijzonder vanuit één component. De mogelijkheid van een meer evenwichtig begrip van het overheidsbestuur is gelegen in de uitdaging om de inbreng van elk der vier componenten organisatie, beleid, macht en recht in hun onderlinge praktische interdependenties voldoende naar waarde te schatten.

Andere benaderingen van (be)sturingssystemen.

Kooiman⁴⁸ beschrijft een besturingsconceptie - waarin besturen wordt beschouwd als gerichte beïnvloeding - in termen van de systeembenadering: 'Besturen is opgebouwd uit beeld, instrument en actie, het voltrekt zich in fasen (invoer, doorvoer, uitvoer en terugvoer), grijpt vooraf, tijdens en achteraf in (voorwaartskoppeling, tijdskoppeling en terugkoppeling), en omvat beleid, beheer en management. Besturen is dus een breed begrip dat in veel situaties van toepassing is'. Hiermee legt Kooiman een accent op de organisatie- en de beleidscomponent; de machtscomponent en de rechtscomponent zijn minder pregnant aanwezig.⁴⁹

Van Braam⁵⁰ definieert bestuursprocessen in termen van a. beleidsbepaling, b. beslissing, c. machts- (respectievelijk gezags-)uitoefening. Wanneer hij spreekt over 'besturen in materiële zin' bedoelt hij 'besturen-als-beleidsbepaling', 'besturen in formele zin' is bij hem 'besturen-als-machts-(respectievelijk gezags-)uitoefening'. Bij Van Braam beperkt het begrip besturen zich derhalve tot de beleids- en de machtscomponent; de organisatie- en de rechtscomponent worden, althans in de begripsomschrijving van besturen, niet expliciet geïntegreerd.

Kreukels⁵¹ constateert in de bestuurlijke praktijk de volgende heroriëntaties voor wat betreft de ontwikkeling van nieuwe besturingsconcepties. In de eerste plaats een verschuiving in het niveau van benadering van macroniveau naar meso- en microniveau. Niet langer omvattende planning en beleid vanuit één centraal punt 'top down', maar meer aandacht voor ideeën en verantwoordelijkheden 'bottom up': vanuit verschillende organisaties en vanuit onderdelen

⁴⁸ J. Kooiman, Besturen, Maatschappij en overheid in wisselwerking, Assen/Maastricht 1988, blz. 98 e.v.

⁴⁹ Overigens neemt Kooiman met deze benadering nadrukkelijk afstand van zijn eerder optie 'besturen is beslissen', zie a.w. blz. 101: 'Nu zeg ik: besturen is meer dan beslissen'.

⁵⁰ A. van Braam, Leerboek bestuurskunde, deel A, Muiderberg 1988, blz. 20.

⁵¹ A.M.J. Kreukels, Naar nieuwe besturingsconcepties, in: A.B. Ringeling en I.Th.M. Snellen (red.), Overheid: op de (terug)tocht of naar een nieuw profiel?, 's-Gravenhage 1989.

van de organisaties. In de tweede plaats 'de "mix" van no-nonsense en zakelijkheid, waarin economische en technologische aspecten voorop staan aan de ene kant en een vergrote betrokkenheid op psychologische en culturele waarden aan de andere kant'. In de derde plaats een geleidelijk herstel van eerder gedeclasseerde waarden zoals wedijver en competitie, kwaliteit en prestaties, leiderschap, statusverschillen, enz. Na de dominerende besturingsconcepties van overkoepelende sturing en coördinatie in het begin van de jaren zeventig ziet Kreukels in de huidige tijd nieuwe besturingsconcepties ontstaan, welke zijn samen te vatten in het 'principe van geleed bestuur'.

In de lijn van het voorgaande wordt ook wel gesproken - zowel op politiek als op wetenschappelijk niveau⁵² - van een verschuiving van sturing naar metasturing: tussen besturend systeem en bestuurd systeem wordt een extra sturingsniveau voorzien dat probeert de besturing door het besturend systeem te verbeteren (d.w.z. besturing - gerichte beïnvloeding - van de besturing), terwijl anderzijds het bestuurd systeem zo veel mogelijk zichzelf dient te besturen (toenemend beroep op het zelfregulerend vermogen).⁵³

De meeste systeemtheorieën hebben een aantal kernbegrippen gemeenschappelijk. Deze worden in het navolgende kort behandeld,⁵⁴ aangevuld met toepassingsvoorbeelden uit de sfeer van de gemeentelijke praktijk.

Elementen van het systeem

Uit de aangehaalde systeemdefinitie van een systeem als 'een geheel van elementen die ...' enz.. blijkt dat een systeem zelf geacht wordt uit elementen te bestaan. Deze vormen dus het eerste en het belangrijkste systeembegrip. Alles wat tot het systeem behoort valt onder het verzamelbegrip elementen.

Omgeving van het systeem

Alles wat zich buiten een systeem bevindt wordt de omgeving van het systeem genoemd. Een open systeem heeft een wisselwerking met zijn omgeving, neemt daar als het ware brandstof (energie, informatie of materiaal) uit op om te kunnen functioneren. Bij een gesloten systeem is dit niet of in beperkte mate het geval.

⁵² Vgl. de eerdergenoemde rapporten van CDA (Technologie in een verantwoorde samenleving), PvdA (Schuivende panelen) en VVD (Een kansrijke toekomstverantwoorde vrijheid); voorts V.J.J.M. Bekkers en W.B.H.J. van de Donk, Van sturing naar metasturing, Een verkenning van de rol van ideologie en informatietechnologie bij de ontwikkeling van nieuwe sturingsconcepties, in: Congrespublicatie 1988 van de Vereniging voor Bestuurskunde, 's-Gravenhage 1989, blz. 149 e.v.;

⁵³ Vgl. I.Th.M. Snellen, Boeiend en geboeid, Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, Alphen aan den Rijn 1987 (rede), blz. 20 e.v., die vier mogelijke vormen van metasturing onderscheidt: sturing door gezamenlijke beeldvorming, door sleutelparameters, door structurering en door procedurering.

⁵⁴ Op basis van Rosenthal c.s. 1987, blz. 130 e.v.

Systeemgrens

De overgang tussen systeem en omgeving wordt aangeduid met het begrip systeemgrens. Door de systeemgrens heen kan het systeem communiceren met zijn omgeving. Bij gesloten systeemgrenzen is de interactie met de omgeving nihil.

Inputs

Onder inputs of invoer wordt al datgene verstaan dat een systeem uit de omgeving ontvangt. In de algemene systeemtheorie worden dikwijls als inputvormen genoemd: energie (middelen: mankracht, budget, bevoegdheden, behuizing, voedsel) en informatie (wensen, eisen, invloedspogingen, steun, sympathie).

'In de politiek wordt een oneindig aantal eisen en verlangens geuit. Op gemeentelijk niveau zijn eisen die gesteld kunnen worden: een verlaging van de gemeentelijke belastingtarieven, de bouw van meer scholen, sportvelden en sporthallen, meer boeken in de bibliotheek, een hogere subsidie aan de kruisvereniging, een stil alarmsysteem voor de brandweer, een extra ambulancewagen. En op het niet-materiële vlak kunnen eisen gesteld worden als meer inspraak bij gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen en de burgemeestersbenoeming, nieuwe of andere geboden, verboden en voorschriften'.⁵⁵ Eisen worden onder meer geuit door middel van verkiezingsprogramma's, wensen van actie- en belangengroepen, adviesinstanties, demonstraties, acties, enz. De hoeveelheid en de verscheidenheid van eisen zijn zodanig in de huidige tijd zodanig groot, dat de verwerking ervan voor de overheid problemen kan opleveren.

'De invoer in het politiek systeem bestaat naast eisen ook uit steun. Geen systeem kan zonder steun lang blijven voortbestaan. Een krant zonder lezers, een omroepvereniging zonder leden, een politieke partij zonder stemmen, verdwijnen snel van het toneel. Lezen, lid zijn en stemmen zijn dus vormen van politieke steun, evenals belasting betalen, bijeenkomsten bezoeken en contributie betalen. Dit zijn actieve vormen van steun. Daarnaast kan men ook passief steunen, door zich verbonden te voelen met de gemeente of woonkern waar men woont of zich met een bepaalde groep of partij identificeren. Steun kan verder algemeen of specifiek zijn. Steun kan ook positief of negatief zijn. Voorbeelden van negatieve steun of vermindering van steun aan de overheid zijn demonstraties, stakingen, bezettingen, misdrijven, overtredingen, belastingontduiking, misbruik van sociale voorzieningen en zwart televisie kijken, zwart werken en zwart autorijden'.⁵⁶

⁵⁵ Citaat uit: A.A.J.S. v.d. Gevel en H.P.J. v.d. Goor, Bestuur & systeem, Een inleiding in de bestuurskunde, Leiden/Antwerpen 1989, blz. 81.

⁵⁶ Citaat uit V.d. Gevel en V.d. Goor, a.w. blz. 83.

Outputs

Onder outputs of uitvoer verstaat men de producten die een systeem verlaten. Dit kan ook in de vorm van energie en informatie. 'De uitvoer bestaat uit de genomen besluiten die op alles betrekking kunnen hebben. Op het gemeentelijk vlak kan dit zijn de benoeming van een hoofd voor de openbare school, de invoering van een belasting op onroerend goed, de verlaging, verhoging of afschaffing van de toeristenbelasting, het wijzigen van de algemene politieverordening, het invoeren van een parkeervrije zone in het centrum van de gemeente, het vaststellen van een gemeentelijk cultuurbeleid, het wijzigen van een bestemmingsplan en het bouwen van een nieuwe woonwijk. De uitvoer kan gezaghebbend en niet-gezaghebbend zijn. Voorbeelden van gezaghebbende uitvoer zijn wetten, verordeningen, beschikkingen, instructies en circulaires. Voorbeelden van niet-gezaghebbende uitvoer zijn redevoeringen, interviews, gedachtenspinsels en proefballonnetjes'.⁵⁷

Throughputs

Het interne systeemproces waarbij inputs worden omgezet in outputs wordt wel aangeduid met throughputs, doorvoer, conversie of omzetting. Daar waar het conversieproces van buiten het systeem slecht waarneembaar is beschouwt men het systeem wel als een 'black box'; wat zich binnen de black box afspeelt tracht men wel te doorgronden door middel van een input-output analyse. In de bestuurskunde werpen de beleids- en besluitvormingstheorieën (zie later) meer licht op het conversieproces.

Outcomes

De outputs kunnen in de omgeving van het systeem effecten teweegbrengen, deze effecten worden veelal outcomes genoemd.

Feedback

Outcomes kunnen bestaan uit reacties die vanuit de omgeving van het systeem in de richting van het systeem worden gezonden. Zo kan een kringloop van inputs, outputs, outcomes en weer nieuwe inputs enz.. ontstaan. Het ontstaan en bestaan van een dergelijke kringloop wordt de feedback of terugkoppeling genoemd. Het systeem kan leren van de feedback: op basis van de verkregen informatie omtrent de outcomes kan het conversieproces worden bijgestuurd.

Men spreekt wel van negatieve feedback (negatieve outcomes: een signaal dat de outputs niet goed zijn ontvangen en/of niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd, dit zou een aanleiding kunnen zijn om een bijstelling te overwegen) en positieve feedback (positieve outcomes: een signaal dat de outputs goed zijn ontvangen en/of het gewenste resultaat hebben gehad).

⁵⁷ Citaat uit V.d. Gevel en V.d. Goor, a.w., blz. 84.

Entropie

Onder entropie wordt het verval van het systeem verstaan, bijvoorbeeld waar een systeem niet meer kan communiceren met zijn omgeving (gesloten systeemgrenzen).

Contingentietheorie

Centraal kernbegrip: congruentie.⁵⁸ Dit betreft de afstemming van het systeem op de situatie buiten het systeem.

De theorie van Luhmann

Bij Luhmann⁵⁹ vormt de systeembenadering een algemene bestuurstheorie. De afhankelijkheid tussen de elementen van het openbaar bestuur als systeem bestaat wordt gevormd door regels en procedures. De hoofdfunctie van een systeem is volgens Luhmann: complexiteitsreductie. Overigens is de theorie van Luhmann zelf bepaald complex!

De theorie van Easton

Bij de systeembenadering van het openbaar bestuur wordt veel gebruik gemaakt van de door Easton ontwikkelde begrippen.⁶⁰ Kernbegrip bij Easton is het politieke systeem: het geheel van interacties waardoor waarden bindend worden toegedeeld aan de samenleving. Inputs van het politieke systeem: eisen en steun. Eisen: behoeften, wensen en verwachtingen. NB Toeneming van eisen in de moderne samenleving. Steun: activiteiten, houdingen en gevoelens ten gunste van het politieke systeem. NB vermindering van steun: politiek cynisme, enz. Outputs: gezaghebbende outputs (wetten, verordeningen, instructies, circulaire's) en niet-gezaghebbende outputs (dagbladinterviews, redevoeringen, gedachtenspinsels, enz.). Belangrijk bij Easton zijn de gezagsdragers: de verantwoordelijken, de beslissers binnen het politieke systeem. Easton houdt zich vooral bezig met het openbaar bestuur in zijn interacties met de omgeving. NB druk vanuit pressiegroepen en partijen.

⁵⁸ P.N. Khandwalla, *The design of organizations*, New York 1977, aangehaald bij Rosenthal c.s. 1987 blz. 137. Voor kritiek op de contingentietheorie: C.J. Lammers, *Organisaties vergelijkendewijs*, Utrecht/Antwerpen 1983, blz. 152-157 en 221-230.

⁵⁹ N. Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, Köln 1966; N. Luhmann, *Politische Theorie in Wohlfahrtsstaat*, München 1981. Voor een uitvoerige bespreking van de theorie van Luhmann: A.P.J. van der Eyden, *Overheidskunde en overheidswetenschap*, Deventer 1980.

⁶⁰ D. Easton, *The political system*, New York 1953; D. Easton, *A system analysis of political life*, New York 1965. Voor een toepassing van de systeemtheorie van Easton op het Nederlandse openbaar bestuur: A.A.J.S. v.d. Gevel en H.P.J. v.d. Goor: *Bestuur & systeem, Een inleiding in de bestuurskunde*, Leiden/Antwerpen 1989. Ook Rosenthal c.s. 1987 is in feite volgens de Easton-conceptie opgezet, vgl. hun definitie van het begrip politiek systeem. Vgl. Commissie Hoofdstuur Rijkdienst, *Elk kent de laan die derwaart gaat*, Den Haag 1980.

Cybernetische benadering

In de cybernetica en sturingsleer wordt de nadruk gelegd op het zelfsturend vermogen van systemen. Een voorbeeld van een cybernetische systeembenadering van het openbaar bestuur is die van Deutsch.⁶¹

Information-overload en withinput-overload

In nogal wat vergaderingen, zeker als de voorliggende problemen aanzienlijk zijn, worden veel - dikwijls nauwelijks wrikbare - standpunten, strevingen, oplossingen op tafel gelegd. Zo veel, dat kiezen moeilijk kan worden. En vaak zo onwrikbaar, dat de discussie stagneert of in een chaos ontaardt. Het 'doorhakken van de knopen' schijnt dan tenslotte niet altijd vrij van willekeur. De 'actoren' hebben dan achteraf veelal het gevoel dat de problemen in onbevredigende mate worden opgelost. Er waren te veel mogelijkheden, te veel nuances, te veel informatie, de kern was uit het oog verloren. Bij volgende gelegenheden wordt de gevoelde onvrede door de actoren aan de orde gesteld. Een gebruikelijke reactie is dat de interne communicatiekanalen aan de orde moeten komen: er moet intern beter worden gecoördineerd of zelfs drastisch worden gereorganiseerd. Maar in feite impliceert een zodanige reactie een nieuwe doelstelling. Over de concretisering daarvan zijn weer talloze alternatieve mogelijkheden te bedenken. Zo ontstaat alleen nog maar meer '*information overload*',⁶² niet alleen meer ten aanzien van de oorspronkelijke problemen die moesten worden opgelost, maar nu ook ten aanzien van de eigen interne communicatie- en organisatieproblemen. Deze nieuwe '*information overload*', die niet van buiten het systeem komt maar intern wordt ontwikkeld, duidt men in navolging van Easton wel aan met '*withinput overload*'.⁶³ Zie als treffend voorbeeld ook het 'project reorganisatie rijksdienst': de zgn. 'Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie-Vonhoff) beveelt een forse reorganisatie aan - waarin de woorden 'integratie' en 'coördinatie' centraal staan. Het voornaamste probleem dat de commissie signaleert is: 'steeds meer signalen over maatschappelijke problemen komen op de rijksdienst af (eisen en verlangens op deelgebieden)'. De oplossing van dit probleem wordt echter niet daar gezocht waar de signalen vandaan komen, te weten in de maatschappelijke omgeving van de rijksdienst, maar intern: 'door het niet goed functioneren van de delen van het politiek-bestuurlijke stelsel' ... wordt ... 'de rijksdienst steeds zwaarder belast'.⁶⁴ De daarop volgende reorganisatieprocessen kunnen jaren in beslag nemen. Alle betrokken actoren hebben veelal een eigen visie omtrent de te

⁶¹ K.W. Deutsch, *The nerves of government*, New York 1963.

⁶² Vgl. D.Katz en R.L.Kahn, *The Social Psychology of organisations*, New York 1978, 2e ed., blz.449 e.v.

⁶³ Vgl. D.Easton, *A framework for political analysis*, Englewood cliffs(N.), 1965, blz.114 e.v.

⁶⁴ Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, rapport nr.3, *Elk kent de laan, die derwaart gaat*, 's-Gravenhage 1980, blz. 13.

volgen weg, gepaard aan een groeiend gevoel van onbehagen, mede omdat men aan het eigenlijke werk steeds minder toekomt.

Interorganisatietheorie / netwerken

De interorganisatietheorie⁶⁵ wordt gezien als een variant op de systeemtheorie. In de interorganisatietheorie wordt de nadruk vooral gelegd op de interacties tussen organisaties.

Het begrip netwerk⁶⁶ is het centrale begrip in de interorganisatietheorie. Organisaties maken tezamen deel uit van een netwerk. Dit netwerk wordt vooral gekenmerkt door patronen van onderlinge afhankelijkheid.

Het begrip netwerk speelt niet alleen in structureel-institutionele zin (component organisatie), maar ook in functioneel-procesmatige zin (component beleid) een rol. Men spreekt dan bijv. van netwerkanalyse en heeft het dan doorgaans over een vorm van voortgangsbewaking of voortgangscontrole.

Bestuurscircuits

Van Braam omschrijft een bestuurscircuit als 'een netwerk van bestuurlijke verhoudingen en informatie-uitwisseling'.⁶⁷ Deze zijn in beginsel niet gebonden aan de systeemgrenzen van de organisatie. 'De 'posities' in zo'n circuit kunnen individuele besturende actoren of burgers zijn, groepen van ambtenaren (bijv. leden van een ambtenarenvereniging, een 'clubje' van ambtenaren) of burgers (bijv. leden van pressiegroepen of politieke partijen), dan wel bestuursorganen of onderdelen van het overheidsapparaat (diensten, bureaus, afdelingen etc.)'.⁶⁸ Er zijn vele soorten van bestuurscircuits, variërend naar omvang en complexiteit, naar de mate van openheid en geslotenheid, naar de wijze van interactie en communicatie (formeel of informeel), politieke circuits en ambtelijke circuits: relatie- en communicatienetwerken van politici resp. ambtenaren.

Speltheorie en netwerkbenadering

Zowel in de speltheorie als in de netwerkbenadering staat centraal: de combinatie van afhankelijkheid en interactie tussen actoren.⁶⁹

⁶⁵ A.R. Negandhi (ed.), *Interorganizational theory*, New Delhi 1975; E. Litwak and L.F. Hylton, *Interorganizational analysis*, in: *Administrative Science Quarterly* 1962, blz. 395-420; verwijzingen bij Rosenthal c.s. 1987 blz. 138/139.

⁶⁶ A. Wassenberg (red.), *Netwerken, Organisatie en strategie*, Meppel 1980; A. Godfroij, *Netwerken van organisaties, Strategieën, spelen, structuren*, Den Haag 1981, A.J. Bekke en U. Rosenthal (red.), *Netwerken rond het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn 1984 (congrespublicatie 1983 Vereniging voor Bestuurskunde); M. Snel, *De netwerkbenadering, Strategieën voor machtsverwerving*, Amersfoort/Drachten 1986.

⁶⁷ A. van Braam, *Leerboek bestuurskunde deel A*, blz. 174.

⁶⁸ Van Braam t.a.p.

⁶⁹ T. Grondsma, *Spel en netwerk*, in: *Bruggen bouwen, Bijdragen aan de methodologie-discussie in de bestuurskunde*, Amsterdam 1988, blz. 31 e.v. Ontwerper van de speltheorie (verwijzing

De speltheorie beschrijft deze combinatie in termen van spelers en spelregels en levert langs die weg een analytisch kader. In dat verband spelen bijv. een rol: de individuele spelstrategieën, spelinzet en spelopbrengst, beschikbare informatie. De speltheorie omvat meerdere varianten, bijv. de klassieke speltheorie (sterk wiskundig, zich vooral richtend op de uitkomst van het spel) en de varianten die zich meer op het spelproces richten (weinig wiskundig, vooral geïnteresseerd in de wijze waarop het spel wordt gespeeld: de spelbenadering). Alle speltheoretische varianten gaan uit van de 'homo economicus': de rationele speler die voortdurend eigen doelen nastreeft.

Bij de netwerkbenadering verschuift het accent van individuele spelers naar organisaties en interorganisationale relaties. De spelers zijn hier organisaties, ook organisaties zijn onderling van elkaar afhankelijk en stemmen hun handelen op elkaar af, waarbij ze zo weinig mogelijk autonomie prijsgeven. Met een netwerk bedoelt men veelal een bepaald patroon van onderlinge relaties, een geraamte van op afhankelijkheid gebaseerde betrekkingen. Tussen de organisaties in een netwerk bestaan in principe geen gezagsverhoudingen en de onderlinge connecties zijn multilateraal. Wel kunnen de relaties in meer (conglomeraat) of mindere (informeel netwerk) mate zijn geïnstitutionaliseerd, dat wil zeggen in regels en afspraken vastgelegd.

In een netwerk bestaat tussen de organisaties een permanente spanning tussen afhankelijkheid en onafhankelijkheid. Zij hebben elkaar slechts ten dele nodig, in hun vrije speelruimte voert ieder een strategie: een 'arsenaal van gedragingen waarbij bewust door organisaties ingespeeld wordt op de vrije ruimte, de overgangszone die het netwerk laat tussen onderlinge afhankelijkheid en onafhankelijkheid'.⁷⁰ Dit netwerk-in-actie wordt wel *beleidsarena* genoemd. Voorbeeld in de studie van het openbaar bestuur: beleidsnetwerken (bijv. de studies inzake de Oosterscheldedam⁷¹). Een stelsel of verzameling van met elkaar verweven spelen, netwerken of beleidsarena's wordt wel *sociaal actiesysteem* genoemd.⁷² Dit systeem is dialectisch: wordt enerzijds door de actoren geproduceerd en in stand gehouden, maar conditioneert anderzijds de interactie tussen actoren. Belangrijke conclusie: de rol van het eigen belang: 'samenspel van actoren treedt alleen op voor zover de spelers daarin voordeel zien; het is zoveel mogelijk tegenspel dat de klok slaat' (component macht).⁷³

Grondsma): J. von Neumann en O. Morgenstern, *Theory of games and economic behavior*, Princeton University Press 1953 (oorspr. 1944).

⁷⁰ A. Wassenberg, *Netwerken, Rivaliteit en samenwerking tussen organisaties*, in: A. Wassenberg (red.), *Netwerken: organisaties en strategie*, Meppel 1980, blz. 22.

⁷¹ H.W. ten Dam en H. Hillenius, *De afsluiting van de Oosterschelde, een eerste netwerkanalyse*, in: H.W. ten Dam en C. Hartman (red.), *Het analyseren van een politiek netwerk: de afsluiting van de Oosterschelde*, Amsterdam 1981, blz. 3.1 e.v.; A.F. Leemans en K. Geers, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid*, Muidenberg 1983.

⁷² A. Godfroij, *Netwerken van organisaties: strategieën, spelen, structuren*, Den Haag 1981, blz. 94 e.v.

⁷³ Grondsma t.a.p. blz. 39.

College 3

Organisatietheorie. Bureaucratie een 'vierde macht'?

Organisatorisch 'plaatje'

Waarom zo veel aandacht voor de component organisatie, in het begin van de collegecyclus? Antwoord, zoals reeds in college 1 aangegeven: ieder handboek (ook dat van Rosenthal c.s.) en iedere studie over het overheidsbestuur, of over een bepaald verschijnsel van overheidsbestuur, geeft in het begin meestal iets van een 'organisatorisch' plaatje te zien: iets van de organisatorische structuren, de instituties, de organisaties die in het geding zijn, en iets over welke mensen (actoren) daarin een bepaalde rol spelen. Waar dat organisatorische plaatje er niet in zit wordt dat min of meer bekend verondersteld, dan zit in het achterhoofd waarover we het hebben en over wie we het hebben.

Het begrip organisatie

De kern van veel omschrijvingen van het begrip organisatie, zo werd eerder gesteld,⁷⁴ is die van een *samenwerkingsverband, gericht op het bereiken van bepaalde doeleinden*. Er zijn wel enkele kan kanttekeningen te maken bij deze werkommschrijving.

De eerste kanttekening heeft te maken met het woord *samenwerkingsverband*. Dit woord wil natuurlijk niet zeggen dat feitelijk niet ook sprake zou kunnen zijn van *tegenwerking*. Binnen een ambtelijke afdeling kunnen mensen elkaar het leven zuur maken. Binnen een departement of secretarie kunnen afdelingen elkaar beconcurreren. Ook de departementen kunnen onderling strijden. Waar dit het geval is heeft dat te maken met het bestaan van verschillende doeleinden.

De tweede kanttekening heeft te maken met het woord doeleinden. De werkommschrijving was: een samenwerkingsverband gericht op het bereiken van bepaalde doeleinden. Dat zijn in principe dus de doeleinden van de organisatie. Dat klinkt vanzelfsprekend. In werkelijkheid ligt dit echter minder eenvoudig.

Voorbeeld: het departement van EZ is een organisatie, maar wat zijn nu haar doeleinden? Het bevorderen van een gezonde economie? Of het behartigen van een ruimer algemeen belang, dat bijv. ook mede ruimtelijke orderings- en milieuaspecten omvat? Bijvoorbeeld de vestiging van een nieuwe industrie kan uit economisch oogpunt gewenst zijn, maar uit overwegingen van ruimtelijke ordening of milieu onmogelijk of ongewenst.

⁷⁴ Zie college 1.

Ander voorbeeld: een groep studenten met een docent is in principe ook een organisatie. Het formele doel van deze groep zou kunnen zijn: bestuurskunde leren. De feitelijke, informele doelen van alle individuele deelnemers in de groep kunnen echter zeer uiteenlopen: voor de een kan dit zijn: zo snel mogelijk het diploma halen om te kunnen solliciteren, voor de ander: aan mijn algemene ontwikkeling werken, voor een docent bijvoorbeeld: zijn plicht doen omdat hij geld moet verdienen voor zijn gezin. Met andere woorden: in een organisatie kunnen allerlei doeleinden meer of minder expliciet door elkaar heen lopen.)

Kuypers wijst erop dat het woord organisatie valt te herleiden uit het Griekse 'organon': 'werktuig', en te maken heeft met de stam 'erg': 'werken'.⁷⁵ Organisatie betekent daarom in zijn ogen zo veel als 'bewerktuiging', hetgeen reeds onmiddellijk een doel zou veronderstellen. Kuypers neigt er dan toe het begrip te omschrijven als een systeem, ontworpen voor een bepaald doel, maar acht het voorts nog wezenlijk dat niet alleen 'dingen' de bewerktuiging vormen, maar ook mensen. Dit brengt hem tot de omschrijving van het begrip 'organisatie' als 'een voor een bepaald doel ontworpen systeem, waarvan de elementen zowel personen als zaken zijn'.⁷⁶

Hoewel de benadering van Kuypers op het eerste gezicht volledig schijnt te beantwoorden aan onze voorstelling van een organisatie als een samenwerkingsverband, gericht op het bereiken van bepaalde doeleinden, kan zij bij nadere beschouwing aanleiding geven tot enkele vraagtekens, en van daaruit tot een verdere verdieping van het denken. Is, ten eerste, het onderscheid tussen dingen en mensen wel zo wezenlijk? Waar ligt het verschil tussen beide, zijn mensen niet altijd onlosmakelijk met dingen – indien deze misschien datgene betreffen dat niet als menselijk lichaam is gegroeid – verbonden, al was het maar omdat mensen kleding dragen en voortdurend met andere stoffelijke attributen in de weer zijn? En bestaan voorts alle mensen en dingen niet uitsluitend in de menselijke geest?⁷⁷

Een tweede kanttekening is ernstiger. Kuypers spreekt van een bepaald doel, waar wij een meervoudsvorm hanteerden: bepaalde doeleinden. Dit verschil schijnt subtiel, maar er gaan veel vragen achter schuil. In de optiek van Kuypers is er eerst een doel, waarvoor men vervolgens een organisatie ontwerpt, die dan kennelijk verwacht wordt bij voortduring op dat ene doel gericht te blijven. Maar is dit wel in overeenstemming met de werkelijkheid?

Eerst de term *doel, doelstelling of doeleind*. Onder een 'doel van een actor' verstaat Kuypers 'een gewenste, toekomstige situatie of verrichting, waarvan hij de verwezenlijking denkt te kunnen bevorderen of teweegbrengen'.⁷⁸

⁷⁵ G. Kuypers, *Beginnelsen van beleidsontwikkeling*, deel A, Muiderberg 1980, blz. 36.

⁷⁶ Kuypers, t.a.p.

⁷⁷ Vgl. bijv. J.F. Glastra van Loon, *De eenheid van het handelen*, Opstellen over recht en filosofie, Meppel/Amsterdam 1980: het is onmogelijk het subjectieve en het objectieve, de geest en de materie, als gescheiden grootheden te behandelen.

⁷⁸ Kuypers a.w. blz.55.

Hoogerwerf spreekt hier van 'een wens die een persoon of groep heeft besloten te verwezenlijken'.⁷⁹ De omschrijving van Hoogerwerf is in zoverre ruimer, dat niet onmiddellijk gedacht behoeft te worden aan één actor - het kan ook een groep zijn -, terwijl niet slechts sprake is van een wens zonder meer, maar reeds van een besluit tot verwezenlijking van die wens. Maar hoe verhoudt zich nu het doel van de actor van Kuypers, of van de persoon of groep van Hoogerwerf, tot het doel waartoe de organisatie in het leven geroepen wordt? Vallen de individuele of groepsdoeleinden der actoren vanzelfsprekend samen met de organisatorische doeleinden? En blijven de organisationele doeleinden, gesteld dat die vòòr het 'ontwerpen' van de organisatie bekend en initiërend zouden zijn, steeds dezelfde? Wie heeft de oorspronkelijke organisationele doeleinden geformuleerd? Wie maakt uit, aangenomen dat de organisationele doeleinden kunnen fluctueren, hoe deze steeds luiden?

Rosenthal, Van Schendelen en Ringeling wijzen erop dat niet te veel moet worden gekeken naar het eenmalige, officiële gebeuren van de oprichting van de organisatie, omdat dit geen ruimte laat voor de geleidelijke formalisering van menselijke betrekkingen binnen het eenmaal ontstane organisatieverband.⁸⁰ De naam en de statuten van de organisatie kunnen eventueel dezelfde blijven, maar niettemin kunnen de organisationele doeleinden feitelijk verschuiven – waarbij de organisatie van middel tot doel kan worden –, of veranderen – waarbij de organisatie zich inzet voor nieuwe inhoudelijke doeleinden. Te veel nadruk op de officiële blauwdruk van de organisatie brengt voorts mee dat men zich onvoldoende afvraagt of de organisatie feitelijk wel zo functioneert. Men heeft geen oog voor de informele doeleinden der organisatieleden, die soms sterk individueel gekleurd zijn en betrekking hebben op persoonlijke ambities en motieven, althans niet noodzakelijkerwijs samenvallen met de organisationele doeleinden.

Tenslotte wijzen Rosenthal c.s. erop dat de officiële doeleinden vaak zeer algemeen of tegenstrijdig zijn geformuleerd en dat ook verborgen agenda's en officieuze doelen, niet blijkend uit beleidsdocumenten of uit hetgeen beleidsvoerderders anderszins te kennen geven, een rol kunnen spelen.⁸¹ In de benadering van Rosenthal c.s. wordt zo in ieder geval duidelijk dat Kuypers' grondgedachte van één organisationele actor die de bereiking van hét organisationele doel nastreeft, gerelativeerd moet worden. In een organisatie spelen vele verschillende soorten doeleinden door elkaar heen, deze zijn niet altijd scherp te onderscheiden.

Organisatie: ontwerp of behoefte?

⁷⁹ A. Hoogerwerf, Inhoud en typen van beleid, in: A. Hoogerwerf (red.), Alphen aan den Rijn 1982, blz. 31.

⁸⁰ Rosenthal c.s. blz. 46 e.v. In het boek van Rosenthal c.s. vindt men merkwaardig genoeg geen omschrijving van het begrip 'organisatie'. Toch is in ieder geval een werkomschrijving wel nodig!

⁸¹ Rosenthal c.s. t.a.p.

Wat opvalt is dat nogal wat auteurs in hun omschrijving van het begrip beleid ook inbouwen dat een organisatie altijd ontworpen wordt. Dat doet bijvoorbeeld zowel Kuypers als Lammers⁸²: een voor een bepaald doel ontworpen systeem, resp. een samenlevingsverband op basis van een formeel-rationeel ontwerp. Maar anderen zeggen: het verschijnsel institutionalisering is een heel ingewikkeld verschijnsel. De ontstaansgeschiedenis van organisaties is vaak niet zo maar historisch te verklaren. Zo kan men er toe komen het ontstaan en bestaan van organisaties te verklaren uit menselijke behoeften en eigen belangen.⁸³

Een derde kanttekening bij de definitie van Kuypers betreft diens kennelijke veronderstelling dat een organisatie, gegeven een bepaald doel, altijd 'ontworpen' wordt.⁸⁴ Het is de vraag of deze idee in haar algemeenheid juist is, met ziet daarmee voorbij aan de ingewikkelde wijze waarop institutionaliseringsprocessen zich voltrekken.

Zijderveld omschrijft het verschijnsel '*institutionalising*' als: 'het fundamenteel-antropologische proces, waarin individuele menselijke handelingen worden geobjectiveerd tot vaste, min of meer normatieve handelingspatronen (gewoonten, mores, instituten), die als collectieve vormen onafhankelijk van handelende individuen kunnen voortbestaan en als zodanig de individuele mens enerzijds dwingen om bepaalde handelingen op bepaalde wijzen te verrichten (bepaalde sociale rollen te spelen), hem anderzijds echter de voor zijn handelen onmisbare sociale stabiliteit en zekerheid (integratie) verschaffen'.⁸⁵

Zijderveld wijst erop dat het bijna onmogelijk is bepaalde gewoonten, zeden of instellingen tot hun (historische) oorsprong te herleiden, iedere ontstaansgeschiedenis is dikwijls gedifferentieerd, bijvoorbeeld waar sommige instituties uit andere ontstaan en tal van andere invloeden op hun ontstaan en functioneren inwerken. Doorgaans wordt daarom hun ontstaan op niet-historische wijze verklaard, namelijk uit de menselijke behoeften: mensen hebben bepaalde biologische en sociale behoeften, die door handelingen bevredigd worden.⁸⁶ Deze handelingen worden steeds herhaald en kunnen zich uiteindelijk via gewoonten en zeden institutionaliseren tot bepaalde patronen. Het doel van de betreffende institutie verwijst aldus niet terug naar een of ander op schrift gesteld statuut, maar graaft dieper, naar de oorspronkelijk onderliggende menselijke

⁸² C.J. Lammers, *Organisaties vergelijkenderwijs*, Utrecht 1983, blz. 29: 'organisaties zijn samenlevingsverbanden met een min of meer hiërarchisch karakter die functioneren op basis van een formeel-rationeel ontwerp met betrekking tot functionalisatie-, coördinatie- en finalisatieprocessen'.

⁸³ Vgl. A.C. Zijderveld, *Institutionalising*, Een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen, Meppel 1974, blz. 28 e.v.

⁸⁴ Dezelfde gedachte vindt men bijv. bij C.J. Lammers, *Organisaties vergelijkenderwijs*, Utrecht 1983, blz. 29: 'organisaties zijn samenlevingsverbanden met een min of meer hiërarchisch karakter die functioneren op basis van een formeel-rationeel ontwerp met betrekking tot functionalisatie-, coördinatie en finalisatieprocessen'.

⁸⁵ A.C. Zijderveld, t.a.p. blz. 31.

⁸⁶ Zijderveld, t.a.p. blz. 32.

behoeften. Men ziet dat het, langs deze weg doordenkend, welhaast onontkoombaar is om tenslotte zowel het ontstaan als het daarop volgend functioneren van organisaties te beredeneren vanuit dezelfde factoren die eerder aan het verschijnsel besturen ten grondslag werden gelegd: individuele menselijke behoeften en eigenbelangen.

Organisatie: structuur of proces

In de lijn van J.A.A. van Doorn worden aan het begrip organisatie dikwijls twee verschillende kanten onderscheiden: de institutionele organisatie en de functionele of instrumentele organisatie.⁸⁷ De institutionele organisatie is de organisatie als structuur, institutie, institutioneel organisatorisch verband (verschillen hiertussen nu niet relevant): bijvoorbeeld een departement, een gemeentesecretarie, een land. De functionele of instrumentele organisatie is de organisatie als techniek, proces, activiteit: de technisch-instrumentele kant van het begrip, het organiseren, bijvoorbeeld het organiseren van een bepaald beleid, het verdelen van taken en bevoegdheden binnen een gemeentesecretarie of binnen de overheidsorganisatie in totaliteit.

Opvattingen als in de vorige paragraaf besproken brengen Gehlen er daarentegen juist toe motief en doel der instituties strikt te scheiden, omdat instituties op een gegeven moment plegen om te slaan in *'Eigengesetzlichkeit'*: de handelingspatronen komen buiten de mens te staan, worden objectieve grootheden met een eigen existentie en wetmatigheid.⁸⁸

Men denke in dit verband ook aan Michels' bekende *'ijzeren wet van de oligarchie'*,⁸⁹ die niet zozeer inhoudt dat bestuurders binnen de organisatie altijd slechts eigenbelangen zouden nastreven ten koste van de belangen der bestuurden, als wel dat organisaties ernaar tenderen om in de loop der tijd van middel ter bereiking van een vooropgezet doel te veranderen in een doel in zichzelf (*'Selbstzweck'*).⁹⁰

Oorspronkelijke handelingspatronen zijn vaak ritueel of speels, experimenteel; een rationeel organisatiedoel wordt pas later, na de omslag in de *'Eigengesetzlichkeit'*, ingebracht. Dit inzicht behoeft echter in het geheel niet tegengesteld te worden geacht aan een benadering die op de rol der onderliggende behoeften wijst. Integendeel, het kan deze juist op tweeërlei wijze adstrueren.

In de eerste plaats wordt de welhaast natuurlijke spanning tussen de organisationele doeleinden en de doeleinden der individuele organisatieleden

⁸⁷ J.A.A. van Doorn, *De sociologie van de organisatie*, Leiden 1956, blz 34.

⁸⁸ A. Gehlen, *Urmensch und Spätkultur*, Bonn 1956.

⁸⁹ Van oligarchie spreekt men wanneer de soevereine macht feitelijk is voorbehouden aan een betrekkelijk gesloten kring van personen, die bij vacatures zichzelf aanvult. *'Ijzeren wet van de oligarchie'*: men vindt dit verschijnsel in alle bestuursregimes, ook de democratische.

⁹⁰ Vgl. R. Michels, *Democratie en organisatie, Een klassieke theorie*, Rotterdam/Antwerpen 1969 - vertaling van diens *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Stuttgart 1925, oorspr. 1911.)

erdoor verklaard: in feite loopt dat onderscheid parallel zowel aan dat wat Gehlen doel en motief noemt.

In de tweede plaats wordt erdoor duidelijk dat het verschijnsel institutionalisering niet eenvoudig met een wetenschappelijk ontwerpmodel als dat van Kuypers te verzoenen is. De organisatie onttrekt zich, ook reeds in de fase voorafgaand aan de 'Eigengesetzlichkeit', maar vervolgens in steeds toeneemende mate, aan de wil van een individuele actor.

Het zou in dit verband te ver gaan de vooral in de sociologische literatuur opgeworpen begrippen en de verschillen daartussen breed uit te meten.⁹¹ *Institutionalisering* wordt hier resumerend opgevat als een min of meer autonoom proces, dat in talloze gradaties naar vorm en tempo een zekere stolling of regelmaat van het menselijk handelen teweegbrengt, variërend van een bepaalde gewoonte, een bepaald gebruik, tot een instituut als het huwelijk, of een organisatie in structurele zin als een ministerieel departement. Institutionalisering heeft derhalve ook betrekking op de technisch-functionele kant die men met Van Doorn aan het organisatiebegrip kan ontdekken: 'het organiseren als techniek, niet echter in de technische aspecten, maar als sociaal verschijnsel', de organisatie als 'een vorm van actie', als 'de techniek van het organiseren'.⁹²

Het begrip organisatie in deze technisch-functionele zin kan als een bijzondere vorm van institutionalisering een organisatie in structurele zin tot gevolg hebben, maar het is in eerste instantie de benoeming van vrijwel alle menselijk handelen in het algemeen. Iedere menselijke handeling is een aan enigerlei individuele behoefte appellerende sociale actie, ofwel de functionele organisatie van een eigenbelang. Naarmate de onderliggende behoefte alsook de mogelijke bevrediging daarvan complexer oogt, bijvoorbeeld indien meer mensen betrokken raken, nemen de technische aspecten van het functionele organisatiebegrip in gewicht toe.

Op dat niveau kan men spreken van de organisatie van een bepaald beleid, al dan niet met behulp van planningstheoretische constructies als een meer bijzondere vorm van functionele organisatie, of van de bestuurlijke machtsuitoefening of van de rechtsbedeling in ons land, of van een zo goed mogelijk intern functioneren van een gemeentesecretarie, departement dan wel het overheidsbestuur in totaliteit. Het is dit functionele organisatiebegrip en dan met name het technische aspect ervan – het ontwerpen –, dat in de gereleveerde omschrijving van Kuipers wordt verabsoluteerd, in combinatie met een te sterke benadrukking van de beleidscomponent; organisatie is bij hem niet anders dan een bepaalde wijze van organiseren van beleid. Daardoor kan hij niet voldoende toekomen aan de onderkenning van een institutionaliseringsproces

⁹¹ Zie hiervoor bijv. verder Zijdeveld, a.w. Zo dienen bijv. het institutionaliserings- en het institutiebegrip niet geheel op dezelfde lijn te worden gesteld als het organisatiebegrip, of het structuurbegrip. Zijdeveld, a.w. blz.39 e.v., maakt verschil tussen institutie en het begrip instituut, dat als een specifieke, historisch en sociaal-cultureel bepaalde, concretisering van een institutie wordt begrepen.

⁹² Van Doorn, a.w. blz. 34/35.

en aan het structurele organisatiebegrip, noch aan de functionele organisatie van de machts- en rechtscomponent, alsmede de verbindingslijnen van daaruit naar de beleidscomponent en omgekeerd.

Er bestaan zeer veel organisatietheorieën. De bekendste zijn de Scientific Management School, de Science of Administration en de Human Relations School.

De Scientific Management School

Deze theorie dateert van het begin van deze eeuw, maar heeft nog steeds veel aanhangers. De beweging heeft in beginsel echter niets met het overheidsbestuur van doen. De bekende grondlegger van deze denkrichting, Taylor,⁹³ hield zich slechts bezig met de industriële bedrijfsorganisatie. De nadruk wordt gelegd op rationalisering en verwetenschappelijking van de industriële bedrijfsvoering. Het gaat Taylor om strakke principes, vooral fysieke principes – geen onnodige bewegingen maken e.d. – en daarop gebaseerde procedures en systematische richtlijnen. Kort samengevat: meer rationaliteit in het organisatorische handelen en daardoor meer efficiency en meer productie.

De Science of Administration

De aanhangers van deze beweging proberen de ideeën van de Scientific Management School serieus te vertalen naar en mede toepasbaar te maken op de ambtelijke organisatie.⁹⁴ Zij proberen daartoe een aantal strakke schema's en richtlijnen te formuleren, waaraan men zich zou moeten houden om de efficiency van de ambtelijke organisatie zo optimaal mogelijk te doen zijn. Tot die richtlijnen behoort bijv. het bekende '*span of control*'-principe: je zou telkens wiskundig kunnen berekenen hoeveel ondergeschikten een leidinggevende functionaris onder zich zou kunnen hebben. Ook gaan de denkers van de Science of Administration vaak uitvoerig in op allerlei aspecten van het principe van de *staf-lijn-organisatie*.

De Human Relations School

Deze denkrichting wijst er in reactie op de Science of Administration op, zo vanaf 1930, dat rationaliteit alleen niet voldoende zal zijn om een organisatie optimaal te laten functioneren.⁹⁵ Men zal ook aandacht moeten hebben voor de menselijke relaties binnen de organisatie, onder het motto: als de sfeer niet goed is en als men geen oog heeft voor allerlei informele processen, dan zal het werk ook niet goed gaan. Rosenthal c.s. onderscheiden binnen deze denkrichting dan nog twee subrichtingen: de coöperatietheorie en de Participatieve Managementschool.

⁹³ F.W. Taylor, *Principles and methods of scientific management*, New York 1911.

⁹⁴ Bijv. L. Gulick en L. Urwick (eds.), *Papers on the science of administration*, New York 1937.

⁹⁵ Bijv. E. Mayo, *The social problems of an industrial civilization*, Boston 1945.

De *Coöperatietheorie* hamert vooral op de goede samenwerking tussen leiders en ondergeschikten, waarbij het gemeenschappelijke doel van organisatie en organisatieleden kan worden nagestreefd door middel van een goed evenwicht tussen individuele bijdragen aan en individuele beloningen door de organisatie (kosten-baten-theorie).⁹⁶

De *Participatieve Management School* is van oordeel dat menselijke relaties met name gestalte moeten krijgen individuele participatiemogelijkheden, bij de ondergeschikten zou een gevoel van betrokkenheid moeten worden bewerkstelligd.⁹⁷ Uitgangspunt is de motivatietheorie van Maslow.⁹⁸ Een populaire toepassing is: '*Management by objectives*', oftewel 'leiding geven door overeenstemming te bereiken over doelstellingen'.

Rosenthal c.s. beschouwen vervolgens het politicologische machts- en conflictsperspectief in zoverre als een omslag in het denken, dat niet langer, als in de voorgaande theorieën, de bovengeschikte positie van het management als vanzelfsprekendheid wordt geaccepteerd ('bottom-up benadering' in plaats van 'top-down benadering'). De organisatie wordt opgevat als een *belangencoalitie*, waarin macht en conflict een belangrijke rol spelen. Een zo grote verscheidenheid van motieven, belangen en doeleinden speelt een rol, dat in de organisatie permanent onderhandeld moet worden teneinde tot een werkbare consensus - veelal per definitie in de vorm van een compromis - te kunnen geraken.

Vanuit dit gezichtspunt zijn Rosenthal c.s. in staat ook enigszins wat hier onder de bestuurlijke organisatie wordt verstaan mede in beschouwing te nemen: ook bij politieke beslissingen, zoals bijvoorbeeld de aanleg van de Markerwaard, spelen zeer veel verschillende belangen een rol, die eerst onderling afgewogen dienen te worden. Ook het participatieverschijnsel komt zo in een ander licht te staan; anders dan de aanhangers der 'participatieve management school' wensen Rosenthal c.s. participatie niet te zien 'als een indicator van goed management', maar als een stukje beslissingsmacht, óók ten aanzien van het formuleren van de organisationele doeleinden. Daarmee lijken Rosenthal c.s. overigens wel weer geheel te zijn teruggekeerd op het spoor van de ambtelijke organisatie.

Meer fundamentele theoretische aandacht voor de bestuurlijke organisatie schijnt in beginsel mogelijk door toepassing van de systeemtheorie en de interorganisatietheorie, al blijven ook hier in beginsel afzonderlijke organisaties het uitgangspunt, van dááruit worden de onderlinge interacties gezien, de patronen van onderlinge afhankelijkheid geschetst.

⁹⁶ Bijv. C. Barnard, *The functions of the executive*, Cambridge Mass. 1938; *Organization and management*, Cambridge Mass. 1949.

⁹⁷ Bijv. C. Argyris, *Integrating the individual and the organization*, New York 1964; R. Likert, *New Patterns of management*, New York 1961; D. McGregor, *Leadership and motivation*, Cambridge Mass. 1966.

⁹⁸ A.H. Maslow, *Motivation and personality*, New York 1954. Hierover later meer, zie College 14.

Theorieën niet van toepassing op bestuurlijke organisatie

De door Rosenthal gepresenteerde organisatie-theorieën worden door hen gerekend tot de theorie en praktijk van de bestuurlijke organisatie (opschrift deel I). Het valt echter op dat deze theorieën in de eerste plaats betrekking hebben op de ambtelijke organisatie. Enigszins kan dit worden verklaard uit de bedrijfseconomische c.q. bedrijfsorganisatorische herkomst van deze theorieën. Rosenthal c.s. hebben voorts met name gedacht aan de gang van zaken op bijv. een departement. De openbare bestuursorganisatie is in hun ogen vooral een departementale organisatie, inclusief de politieke top, en de betrekkingen vanuit de departementale organisatie naar buiten toe. Vgl. college 2: Rosenthal c.s. verstaan onder 'systeem van het openbaar bestuur': gezagsdragers (= politiek verantwoordelijken + bestuurders) en ambtenaren. In de hoofdstukken 8 t/m 13 wordt de 'politieke omgeving' van dit openbaar bestuur besproken: politieke top, burgers, pressiegroepen, politieke partijen, volksvertegenwoordiging en buitenland. 'Openbaar bestuur' en 'politieke omgeving' vormen samen het 'politieke systeem'. 'Openbaar bestuur' is een subsysteem van het politieke systeem.

In het boek van Rosenthal c.s. wordt dus een tamelijk eng begrip 'bestuurlijke organisatie' gehanteerd. In feite is dat bij hen de ambtelijke organisatie en haar relaties naar buiten toe. Maar waar zij dan niet of nauwelijks aan toekomen, dat is de bestuurlijke organisatie van ons land: de territoriale opbouw van ons land in drie bestuurslagen (rijk, provincies en gemeenten), de discussie over bestuurlijke reorganisatie (gewestvorming, gemeentelijke herindeling), de functionele decentralisatie in bijv. waterschappen, publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en zgn. zelfstandige bestuursorganen, dat komt allemaal hoege-naamd niet aan de orde. Toch houdt de bestuurskunde zich in de praktijk ook met deze zaken bezig!

Het onderscheid tussen ambtelijke en bestuurlijke organisatie

Het is noodzakelijk te onderscheiden tussen 'ambtelijke organisatie' (intern-ambtelijk) en 'bestuurlijke organisatie' (extern-ambtelijk of nationaal). Wij hanteren daarmee ook een ruimer begrip 'openbaar bestuur' dan Rosenthal c.s. Bestuurskunde richt zich zowel op de bestuurlijke opbouw van ons land als op de ambtelijke deelorganisaties daarbinnen. De bestuurlijke organisatie omvat de ambtelijke organisatie in die zin, dat tot de bestuurlijke organisatie al die organisaties of functionarissen behoren, die vatbaar zijn voor ondersteuning door ambtelijke organisaties of functionarissen.

De terminologie is natuurlijk wat verwarrend. De term '*bestuurders*' bijv. wordt in het algemeen gereserveerd voor de 'politieke top' van een ambtelijk bedrijf (hoewel ze natuurlijk niet alleen dat ambtelijk bedrijf besturen): ministers, commissaris der koningin en gedeputeerden, burgemeester en wethouders). Bij de vraag welke organisaties en actoren tot de 'bestuurlijke organisatie' behoren ligt als onderscheidend criterium voor de hand: alle 'overheid' die niet ambtelijk is. We kunnen het ook positief formuleren: alle organisaties

('openbare lichamen') en actoren die over zelfstandige publiekrechtelijke taken en bevoegdheden ('openbaar gezag') beschikken. Dat zijn dus niet de ambtelijke organisaties en actoren, want die hebben in principe een ondersteunende, een dienende rol, die zijn er om hun 'bestuurders' te helpen bij de uitoefening van hun publiekrechtelijke taken en bevoegdheden.

Afgezien van het ambtenarenrecht kent ons juridisch-bestuurlijke systeem het verschijnsel ambtenaar eigenlijk niet, ook de nieuwe Grondwet niet. Maar bijv. ook niet individuele bestuurders als gedeputeerden en wethouders, want die maken deel uit van een collegiale organisatie waaraan de taken en bevoegdheden zijn toebedeeld. Tot de bestuurlijke organisatie rekenen wij slechts de colleges van GS en B & W. Dit alles neemt natuurlijk niet weg dat in het feitelijke bestuursproces individuele gedeputeerden en wethouders, alsook individuele ambtenaren, soms over veel macht en invloed beschikken; hierover later.

De grens tussen de bestuurlijke en de ambtelijke organisatie is een vloeiende, omdat het zelfstandigheidscriterium voorop staat. De tot de bestuurlijke organisatie behorende lichamen en actoren spelen een juridisch expliciete en zelfstandige rol in het bestuurlijke leven, waar de tot de ambtelijke organisatie behorende lichamen en actoren in beginsel juridisch impliciet, ondergeschikt en ondersteunend opereren, hoezeer zij ook feitelijk op het functioneren van het overheidsbestuur een belangrijk stempel kunnen drukken.

De materie schijnt zo voornamelijk het terrein van het staats- en bestuursrecht, temeer zodra men het functionele organisatiebegrip mede in de beschouwing betreft: de distributie van taken en bevoegdheden over de tot de bestuurlijke en ambtelijke organisatie behorende instanties en functionarissen (*attributie, delegatie, mandaat*).⁹⁹

Deze schijn is voor een aanzienlijk deel bedrieglijk, want aan de totstandkoming van de juridische regels waarin het bestaan der organisaties zelf dan wel hun taken en bevoegdheden zijn neergelegd gaat immers, zoals eerder aangegeven, een ingewikkeld en ondoorzichtig politiek, bestuurlijk en ambtelijk proces vooraf.

Bureaucratietheorie

In de lijn van het door Weber geformuleerde *bureaucratische ideaaltype*¹⁰⁰

⁹⁹ *Attributie* = toekenning van een bevoegdheid door een wet (in materiële zin). *Delegatie* = overdracht van bevoegdheid krachtens de wet (in formele zin), van het ene orgaan (de delegans) naar het andere (de delegataris). De overgedragen bevoegdheid wordt onder eigen verantwoordelijkheid (wel evt. onder voorwaarden) door de delegataris uitgeoefend. *Mandaat* = het onder verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan uitoefenen van een bevoegdheid (geen vereiste van wettelijke grondslag). NB het verschil tussen afdoeningsmandaat (inhoudelijk beslissen) en ondertekeningssmandaat (beslissen is formaliteit).

¹⁰⁰ M. Weber, *Gezag en bureaucratie*, Rotterdam/Antwerpen 1972, red. A. van Braam, blz. 155-163 (gedeeltelijke vertaling van *Wirtschaft und Gesellschaft*, Köln/Berlin 1964. Webers 'ideaaltype' dateert overigens van omstreeks 1920. NB Een 'ideaaltype' heeft niets te maken met een ideale organisatievorm o.i.d. Een 'ideaaltype' is een gedachtenconstructie waarin bepaalde

zien we in de grote organisaties van deze tijd (met name de overheidsorganisaties) zowel een sterke hiërarchisering als een sterke differentiëring, de twee hoofdkenmerken van het verschijnsel *bureaucratie*.¹⁰¹ *Hiërarchisering* is het ontstaan van een horizontale gelaagdheid, zowel binnen de landsorganisatie - piramidale decentralisatie en politieke organisatie - als binnen de ambtelijke organisatie: directies, afdelingen, bureaus, secties en wat dies meer zij. *Differentiëring* is het ontstaan van een verticale gelaagdheid: arbeidsdeling, specialisatie, verkokering. Voorts omvatten discipline, controle (NB de parafencultuur!) en formele regels (formele ambten en competenties) de bureaucratische organisatie, er wordt vooral gecommuniceerd op basis van schriftelijke stukken¹⁰² (NB *dossiervorming*), enz.¹⁰³

Bureaucratie en bureaucratisch handelen hebben dikwijls een negatieve lading. Gebruikelijke associaties zijn:¹⁰⁴ a. relatieve *traagheid* van besluitvorming en uitvoering; b. *rolminimalisatie*: alleen handelen zoals is voorgeschreven, binnen de eigen beperkte competentie, met de 'orders van de baas' als verontschuldiging (in extreme vorm: 'Befehl ist Befehl'); c. *routinematig* en automatisch handelen volgens standaardregels en -procedures; d. *rigiditeit*: 'starheid' van handelen volgens eenmaal vastgestelde regels en procedures; weinig aanpassing aan veranderende omstandigheden of persoonlijke variaties binnen de 'bureaucratische cliëntèle'.

In de literatuur komt men dikwijls de opvatting tegen dat bureaucratische organisaties traag reageren op veranderingen in de omgeving, zich met grote moeite structureel en/of procedureel aan deze veranderingen aanpassen en weinig creatief of innoverend functioneren. Bureaucratisch bestuur is centralistisch, de bevelvoering is in beginsel 'top down' (belangrijke beslissingen worden op het hoogste niveau genomen) en er is in principe 'eenheid van bevel' (elke bureau heeft één superieur, die vervolgens weer één superieur heeft, enz.). Men spreekt voorts van een 'bureaucratische vicieuze cirkel': 'Centralisatie en reglementering in bureaucratische organisaties zijn elkander versterkende processen. Centralisatie leidt tot meer regels; meer regels vragen om meer controle van bovenaf; meer controle van bovenaf brengt de noodzaak van nadere regels mee etc.'¹⁰⁵

kenmerken worden overdreven (geïdealiseerd) en andere worden weggelaten. Het werk van Weber is niet normatief bedoeld, maar beschrijvend en analyserend van aard.

¹⁰¹ Rosenthal c.s. 1987, blz. 47: 'Bureaucratie is te beschouwen als een formele organisatiestructuur die zich kenmerkt door differentiatie (arbeidsdeling), hiërarchie en positiebekleding op grond van deskundigheid'.

¹⁰² 'Schriftelijke stukken en een continue ambtsvervulling door ambtenaren vormen tezamen het bureau: het kernpunt van elk modern organisatiehandelen. Vandaar ook de naam '*bureau-cratie*'; aldus A. van Braam, a.w. blz. 252.

¹⁰³ Rosenthal c.s. 1987, blz. 50. Andere 'definiërende kenmerken' als door Weber geformuleerd: recruitering door selectie o.g.v. deskundigheid, carrière d.m.v. senioriteit.

¹⁰⁴ Uit: A. van Braam, Leerboek bestuurskunde, deel A, Muiderberg 1988, blz. 381.

¹⁰⁵ A. van Braam, a.w. blz. 380.

Vierdemachtstheorie

Het grote probleem binnen overheidsorganisaties is de communicatie, horizontaal en verticaal. Veel organisaties zijn te groot en anoniem geworden. Van middel tot mede doel in zichzelf. Organisaties waarin de bureaucraten zichzelf in stand weten te houden. Zo bezien bestaat het door Crinice le Roy in ons land geïntroduceerde begrip 'vierde macht' niet.¹⁰⁶ Althans niet in de zin van de gezamenlijke ambtenaren, die de macht van de politici hebben overgenomen: de ambtenarenmacht. Ambtenaren en politici, zowel als de burgers, ieder voor zich heeft een door de historie en de omstandigheden gedicteerde rol. Klein radertje in een grote machine. Afhankelijk van veel andere radertjes met wie het communiceren zo moeilijk is geworden. De vraag is of in dit interdependent geheel überhaupt nog wel van een hoogste macht kan worden gesproken. Politici beslissen formeel, ambtenaren vaak materieel. Belangengroepen, media, enz..., zij eisen. Maar ieder is afhankelijk. Wie bepaalt nu welke belangen de agenda halen en welke worden geëlimineerd? Over welke belangen wordt beslist of juist niet? Is met de autonome organisatie langzaam een onzichtbare macht opgestaan? Over wat voor macht praten wij dan? Wat is macht?¹⁰⁷

Bij Crinice le Roy zoekt men vergeefs naar een omschrijving van het begrip macht. Het is bovendien vooreerst de vraag of de vierde macht in zijn optiek als een logische aanvulling van de drie machten van Montesquieu mag worden gezien. Montesquieu ging het in zijn 'trias politica' om een drietal te onderscheiden hoofdfuncties van de staat - de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht.¹⁰⁸ Deze functies behoorden, uit een oogpunt van wat later 'checks (and balances)' werd genoemd, aan verschillende organen toe te vallen. Crinice le Roy stelt met nadruk dat voor hem niet als uitgangspunt geldt 'een aantal abstracte staatsfuncties' en 'daarmee corresponderende organen, zijnde de staatsmachten'. Voor hem 'is het criterium het hebben van beslissingsmacht in het proces van ordening van onze samenleving. Heeft een orgaan beslissingsmacht - om het even in welke fase van het ordeningsproces - dan beschouw ik dit orgaan als een macht', aldus Crinice le Roy.¹⁰⁹ De indruk is hiermee gewettigd dat Crinice le Roy het begrip macht primair in institutionele zin opvat. Zo kan hij tot een 'machtenparade' komen, waarin bijvoorbeeld ook de pers, het electoraat, pressiegroepen, politieke partijen en het militaire apparaat als een potentiële vierde macht worden opgevoerd. Ter beantwoording van de vraag of een institutie als macht kan worden aangemerkt ontkomt Crinice le Roy evenwel niet aan overwegingen betreffende de hoeverheid macht die haar feitelijk toekomt. Met andere woorden: de hoeverheid macht in functionele zin is bepalend voor het al dan niet zijn van een macht in institutionele

¹⁰⁶ R. Crinice le Roy, De vierde macht, Een hernieuwde kennismaking, 's-Gravenhage 1976.

¹⁰⁷ Hierover nader in college 9.

¹⁰⁸ Montesquieu, De l'esprit des lois, 1748.

¹⁰⁹ Crinice le Roy 1976, blz.15.

zin.¹¹⁰ Crince le Roy koppelt het verschijnsel 'vierde macht' met name ook aan de mandaats- (en de delegatie)figuur. Hieraan ontleen ambtenaren een weliswaar afgeleide, doch feitelijke beslissingsmacht, waarop geen democratische controle mogelijk is. Hij geeft als ludiek (maar aan de werkelijke praktijk ontleend) voorbeeld:

De minister van....
voor deze,
De secretaris-generaal,
namens deze,
De directeur voor....
b.a.
Het hoofd van de afdeling...,plv. directeur,
op last
Het hoofd van het bureau....
(volgt handtekening)
(waaronder getikt)
Namens het hoofd,
De secretaresse.

Crince le Roy noemt voorts een 'versluierd mandaat': het handtekeningenstempel. Overigens acht Crince le Roy deze feitelijke verschuiving van beslissingsmacht op zichzelf geen verwerpelijke zaak, maar een logisch gevolg van de revolutionaire groei van samenleving en overheid. Gelet op de grote aantallen stukken die in ambtelijke organisaties binnenkomen, kan - zeker naarmate de betreffende organisaties groter zijn - nog slechts een fractie van de beslissingen door de minister, het college enz., zelf genomen worden. Afgezien van enkele zeer in het oog lopende zaken wordt ook de selectie en agendering van onderwerpen door ambtenaren gedaan.

Methodologisch dilemma in de organisatietheorie

Met een oog gericht op met name Durkheim en Weber wordt in sociologische kring wel gesproken van een methodologisch dilemma tussen het denken vanuit gehelen enerzijds en het denken vanuit het functioneren van de mens binnen die gehelen anderzijds.¹¹¹ Vooral onder invloed van Durkheim heeft zich de methode ontwikkeld die de totale organisatorische structuur, het handelen van organisaties, centraal stelt, daartegenover kan men de met name door Weber geïnstigeerde methode plaatsen welke zich primair op het eigenlijke sociale proces binnen de organisaties, het handelen van individuele

¹¹⁰ Vgl. Crince le Roy 1976, blz.9: 'Kwantitatief valt niet aan te tonen hoe groot de macht is, die in ons overheidsapparaat schuil gaat'. De macht der vierde macht wordt door Crince le Roy aanneemelijk gemaakt aan de hand voor voorbeelden van juridische constructies en niet gebaseerd op empirisch onderzoek.

¹¹¹ Zie Zijderveld, a.w., blz. 109.

mensen, richt.¹¹² Dit overigens welhaast universeel schijnende dilemma treedt in de ontwikkeling van de organisatie-theorie als een soort dialectische wisselwerking naar voren, vooreerst in de theorie en telkens wat later gevolgd door de praktijk. Het rationeel-holistische scientific-management denken (denken vanuit gehelen) heeft aanleiding gegeven tot het ontstaan van het human-relationsdenken (denken vanuit het functioneren van de mens binnen die gehelen). Het spanningsveld tussen beide theoretische extremen is evenwel blijven bestaan, niet slechts door hun klaarblijkelijke universaliteit, maar tevens ten gevolge van een stimulus vanuit de praktijk, in dit verband de praktijk van het overheidsbestuur.

De toenemende complexiteit van de problemen waarvoor de overheid zich in haar praktisch functioneren gesteld zag en ziet, gepaard gaande met een evenzeer toenemende complexiteit van de eigen organisatie en het eigen functioneren, vroeg immers weer om een wetenschappelijke handreiking. In de als zodanig ervaren chaos spreken dan de rationeel-holistische concepties (denken vanuit gehelen waarop de overheid zelf het zicht verloren is geraakt) in eerste aanleg het meest tot de verbeelding, deze lijken het benodigde houvast te kunnen bieden. Doch slechts in eerste aanleg, want onmiddellijk staan in de theorie degenen op die een waarschuwende vinger heffen omdat de individualiteit, de intermenselijke relaties, de differentiatie en de pluriformiteit worden veronachtzaamd (denken vanuit het functioneren van de mens binnen die gehelen), intussen soms gesteund door bevestigingen in de praktijk: de rationele en soms rigoureuze veranderingsmodellen werken teleurstellend, omdat gevestigde belangen en machtspatronen in de weg staan.

Is een optimale organisatie nu een organisatie met een zo hoog mogelijke mate van overeenstemming tussen de doeleinden van de organisatie en de doeleinden van de leden van die organisatie? Als dat zo is, dan is de optimale organisatie mede een zaak van legitimiteit en recht, terwijl wij hier ook weer te maken hebben met de spanning tussen het eigenbelang in primaire termen en een extensiever eigenbelang, in secundaire termen, oftewel het algemeen belang in de overheidssfeer, dáárop zijn immers de officiële doeleinden der overheidsorganisatie gericht. Moet dan het functioneren van mensen in de overheidsorganisatie als een leerproces worden gezien, waarbij de grenzen van hetgeen zij belangrijk vinden telkens zullen moeten worden verruimd? Een dergelijk leerproces schijnt niet in de eerste plaats afhankelijk van vakkennis of van managementcapaciteiten, noch van een bepaalde (immers te beschermen) positie of deskundigheid, maar van louter menselijke factoren: een zo hoog mogelijke graad van individuele vermogens om andere mensen te begrijpen en te respecteren, zowel binnen als buiten hetgeen men ziet als de eigen organisatorische structuur, alsmede een zo hoog mogelijke graad van individuele bereidheid om dat begrip en dat respect aan te wenden voor andere dan

¹¹² Zijderveld, a.w. blz.11 e.v., spreekt hier, geïnspireerd door Geiger, van het 'dilemma van de realistisch-kataskopische en nominalistisch-anaskopische benaderingswijzen der sociale werkelijkheid.

de primaire eigenbelangen.

Dus niet slechts micro: de eigen stoel, of meso: de eigen afdeling, het eigen departement of het eigen land, maar macro: de secundaire, algemene belangen waarop de overheidsorganisatie als geheel is gericht, waarbij geprobeerd c.q. geleerd moet worden de grenzen van hetgeen men als het eigen organisatorische territoire ziet zo ruim mogelijk te nemen (liefst mondiaal, vgl. de macht en het eigenbelang van het Westen tegenover de macht en het eigenbelang van het Oosten, of de hongersnood ten dele als gevolg van de economische eigenbelangen van de afzonderlijke naties).

College 4

Bestuurlijke (re)organisatie. Beleidsovereenkomsten.

Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat¹¹³ wil zeggen: Nederland is enerzijds één ondeelbaar land, maar anderzijds wordt aan lagere overheden een zekere zelfstandigheid gelaten.¹¹⁴ Een dergelijk bestel wordt volgens Oosting¹¹⁵ gekenmerkt door een samenhang van:

'- Een bepaalde wijze van taakverdeling: elk der bestuurslagen (en elk van de eenheden daarin) heeft een aanmerkelijk deel in de behartiging van het geheel der overheidstaken in ons land. Steeds minder komt het voor dat een afzonderlijke taak door slechts één bestuurslaag behartigd wordt. Het aantal betrekkingen tussen de bestuurslagen is daarmee in de loop der tijd sterk toegenomen, terwijl de variatie in de aard van deze betrekkingen groter is geworden (het belang van voorzieningen voor coördinatie is daarmee overeenkomstig toegenomen). Men duidt deze situatie van het bestuurlijk netwerk wel aan met het begrip vervlechting;

- Een bepaalde mate van hiërarchie: ons stelsel kent een gelaagdheid waarin een hogere laag beschikt over meer machtsbases om het handelen en besluiten van een lagere bestuurslaag te beïnvloeden dan omgekeerd het geval is. Deze verdeling van machtsbases is voor een belangrijk deel geïnstitutionaliseerd, met name in de organieke en de bijzondere wetgeving, op het fundament van de Grondwet. Gesproken wordt van verticale verhoudingen in het binnenlands bestuur (en, waar de verticaliteit gemitigeerd kan worden, van complementaire verhoudingen);

- Een bepaalde mate van concentratie: de ene bestuurslaag omvat meer dan één eenheid van de andere, en een groter territorium'.

¹¹³ Zie Th.A.J. Toonen, Denken over binnenlands bestuur: theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd, 's-Gravenhage 1987 (diss.); Th.A.J. Toonen, De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat, in: Lokaal bestuur in Nederland 1989, blz. 33 e.v.; N.C. Duchateau en K.J. Lok, De gemeente verkend, een bestuurlijk-juridische oriëntatie, Leiden/Antwerpen 1986.

¹¹⁴ Anders bijv.: federale eenheidsstaten als de Verenigde Staten en West-Duitsland, waarin de deelstaten een relatief grote zelfstandigheid hebben, en gecentraliseerde eenheidsstaten als Frankrijk of Ierland, waarin de lagere overheden nauwelijks zelfstandige en primair uitvoerende organen zijn.

¹¹⁵ M. Oosting, in: M. Oosting (red.), Aspecten van decentralisatie (RBB-bundel), 's-Gravenhage 1984, blz. 31.

Traditioneel krijgt het terrein van het binnenlands bestuur veel aandacht in het staatsrecht, de bestuurskunde schiet hier tot nog toe tekort. Toonen verwoordt dit als volgt:¹¹⁶ 'Door de traditioneel voornamelijk staatsrechtelijke aandacht voor binnenlands en lokaal bestuur spelen de begrippen uniformiteit, autonomie, medebewind en toezicht een centrale rol in het denken over de plaats van de gemeente in de Nederlandse eenheidsstaat. De beschouwing in dit hoofdstuk geeft aan dat bestuurskundigen alert dienen te zijn aan deze staatsrechtelijke begrippen al te makkelijk een hiërarchische interpretatie te verbinden. Bestuurskundig is de feitelijke werking van het binnenlands bestuursbestel van belang. Dit betekent dat niet uniformiteit en hiërarchie, maar variëteit, relatieve zelfstandigheid en wederzijdse afhankelijkheid bestuurskundig gezien de ideeën typeren van waaruit in het verleden vorm is gegeven aan de plaats van de gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Autonomie, provinciaal toezicht en medebewind zijn staatsrechtelijke arrangementen die in het verleden zijn ingevoerd om vorm te geven aan de wederzijdse afhankelijkheid van feitelijk relatief zelfstandige onderdelen van de staat'.

Bestuurlijke organisatie, institutioneel

Bestuurlijke organisatie, institutioneel: de territoriaal en functioneel gedecentraliseerde inrichting van het overheidsbestuur. Wat de structurele, de institutionele kant van de bestuurlijke organisatie betreft, kunnen we in grote lijnen onderscheiden tussen een territoriaal en een functioneel gedecentraliseerde inrichting van het overheidsbestuur.

Territoriaal (gebiedscorporaties): spreiding van taken en bevoegdheden over openbare lichamen, die worden gekenmerkt door hun gebied en door hun integrale bestuurstaak. Staat, overheid, overheids- of openbaar bestuur:

- *Rijk*: Staten-Generaal (= 1e + 2e Kamer) (dus in onze optiek hoort ook de volksvertegenwoordiging tot het openbaar bestuur), regering (= koningin + kabinet; kabinet = ministers/ministerraad + staatssecretarissen), departementen en zelfstandige diensten.
- *Provincies (12)*: provinciale staten, gedeputeerde staten, commissaris der koningin, griffies/diensten.¹¹⁷
- *Gewesten*. NB intergemeentelijke samenwerkingsvormen en (pre)gewesten. Men spreekt wel van het 'regionale gat'. NB De term 'agglomeratie': een 'vrijwel aaneengesloten stedelijk gebied dat zich uitstrekt over meerdere gemeenten'.¹¹⁸ NB De term 'stadsgewest': 'één of meer meer grote centra (steden of agglomeraties) met omringende kleinere

¹¹⁶ Lokaal bestuur in Nederland 1989, blz. 46.

¹¹⁷ Vgl. J.G.P. Rieken en J.M.J. Baaijens (red.), De provincie als bestuurlijk midden, Evenwicht tussen rijk, provincie en gemeente, Deventer 1984.

¹¹⁸ Geciteerd uit de Structuurschets stedelijke gebieden 1983 door H. van den Brink en H.A.B. van der Heijden, in: Lokaal bestuur in Nederland 1989, blz. 312.

kernen, die door de vele onderlinge relaties één functioneel geheel vormen'.¹¹⁹

- *Gemeenten (ca.750)*: gemeenteraad, burgemeester en wethouders, secretarie/diensten, bedrijven.NB De speciale positie van de 17 grote gemeenten boven de 100.000 inwoners, en de nog specialere positie van de vier grootste gemeenten. Het bijzondere bestuur in grootstedelijke gebieden (problemen van effectiviteit zowel als van legitimiteit, alsmede van onvoldoende bevoegdheden) staat nog steeds zeer ter discussie.¹²⁰
- *Binnengemeentelijke decentralisatie*: deelgemeenteraden,¹²¹ wijkraden. Straks meer hierover.

Functioneel (doelcorporaties): spreiding van taken en bevoegdheden over openbare lichamen, die worden gekenmerkt door hun functioneel beperkte bestuurstaak:

- *Waterschappen (ca. 700), zuiveringsschappen, enz.*
- *Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie* (openbare lichamen voor beroep en bedrijf): ca. 15 productschappen en ca. 35 bedrijfsschappen (hoofdzakelijk op gebied van landbouw en middenstand).
- Een enkele *publiekrechtelijke beroepsorganisatie*, zoals de Nederlandse Orde van advocaten.

Zelfstandige bestuursorganen

Allerlei overheidstaken en -bevoegdheden zijn uitgesmeerd over zeer veel verschillende raden, commissies, instellingen, bedrijven, enz.. die niet goed in het schema van de bestuurlijke organisatie zijn in te passen.¹²² Alleen al voor het rijksniveau telden Munneke c.s. in 1983 liefst 110 soorten publiekrechtelijke organen met min of meer zelfstandig openbaar gezag (tezamen 613 organisaties) en 253 privaatrechtelijke rechtspersonen met overheidstaken en -bevoegdheden.

- *Raden*: bijv. raden voor de kinderbescherming, ziekenfondsraad, raden van arbeid, raad voor het casinowezen, enz..

¹¹⁹ Als noot 5.

¹²⁰ Vgl. het jongste pleidooi voor 'agglomeratiegemeenten' (samenwerking grote steden met randgemeenten) van de zgn. commissie-Montijn in het rapport 'Grote steden, grote kansen' van maart 1989. Ook de Raad voor het Binnenlands Bestuur in zijn Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden, april 1989, gaat in deze richting (pleidooi voor een discussie over de meest wenselijke vorm van het agglomeratiebestuur). Zie voorts: H. van den Brink en H.A.B. van der Heijden, Bestuurlijke problemen van de grote gemeenten, in: Lokaal bestuur in Nederland 1989, blz. 309 e.v.; U. Rosenthal, Naar een effectieve bestuurlijke strategie voor de grootstedelijke gebieden, in: Bestuur 1989, blz. 245 e.v.

¹²¹ Vgl. A.F. Leemans e.a., Deelraden nader bekeken, eindrapport, Amsterdam 1986.

¹²² Vgl. H.F. Munneke e.a., Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid, deel I: overzicht van organen met openbaar gezag, 's-Gravenhage 1983; J.B.J.M ten Berge, Functioneel en integraal bestuur, in: VB-congrespublicatie 1983, blz. 165 e.v.

- *Commissies*: bijv. huurcommissies, commissies vervoervergunningen, commissie keuring van niet-stamboekhengsten, enz..
- *Instellingen*: bijv. stichting centraal bureau rijvaardigheidsbewijzen, pensioenraad, rijkspostspaarbank, gemeentebibliotheken, musea, KNMI, soc.verzekeringsbank, evt. ook rijksuniversiteiten en hogescholen (voorzover geen zelfstandige openbare lichamen), enz...
- *Bedrijven*: bijv. PTT, NS, KLM, staatsuitgeverij, nutsbedrijven (verschil met instellingen is commercieel beheer, zo niet winstgevend dan toch kostendekkend).

Het zou te ver gaan op deze zelfstandige organen en rechtspersonen dieper in te gaan. Beseft moet echter worden dat er talloze instanties zijn die in zekere zin van overheidswege bindende beslissingen kunnen uitvaardigen.

Bestuur door particulieren

Bijv. werkgevers- en werknemersorganisaties, kamers van koophandel, gemeentelijke woningbouwcorporaties, bedrijfsverenigingen, natuurbeschermingsorganisaties, enz.. Maar bijv. ook de notaris (enerzijds uitoefenaar van een vrij beroep, anderzijds openbaar ambtenaar krachtens de notariwet), of advocaten en artsen die aan de uitvoering van bepaalde wetten moeten meewerken. Voorts participeren particulieren ook niet-beroepshalve in allerlei raden, commissies, enz.. NB Ook onafhankelijke rechters en de nationale ombudsman hebben een zelfstandige publiekrechtelijke taak en zijn uit dien hoofde tot de bestuurlijke organisatie te rekenen. Duidelijk zal zijn dat de grens tussen de publieke en de private sfeer heel moeilijk is te trekken.

Het 'plaatje' van de bestuurlijke organisatie is op het oog, uitgaande van de hoofdindeling in drie territoriale bestuurslagen, heel eenvoudig, maar wordt zeer ingewikkeld indien wordt geprobeerd naar enigerlei vorm van volledigheid te streven. Bestuurskundige handboeken schieten over het algemeen schromelijk tekort waar het gaat om het verkrijgen van inzicht in de bestaande bestuurlijke organisatie, hier zijn we aangewezen op de staats- en bestuursrechtelijke literatuur.

Monisme en dualisme

Staatsrechtelijk wordt de verhouding tussen de bestuurscolleges (B & W, GS, regering) tot de vertegenwoordigende lichamen (de gemeenteraad, provinciale staten, het parlement) veelal getypeerd in termen van monisme en dualisme. Deze begrippen worden veelal in de volgende betekenis gehanteerd: 'Monisme is de verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij het legitimerende en bevoegdheidszwaartepunt ligt bij het ene orgaan, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is; er is sprake van onderschikking. Dualisme is de verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij beide organen eigen, oorspronkelijke dan wel originele bevoegdheden bezitten. Van een dominantie van het ene over het andere orgaan is in dit geval

geen sprake; in de dualistische verhouding bestaat geen onderschikking, maar nevenschikking'.¹²³

De situatie bij de rijksoverheid zou alsdan een dualistische zijn, de situatie bij de provinciale en de gemeentelijke overheid een monistische (de 'heerschappij van de gemeenteraad',¹²⁴ waaruit de wethouders voortkomen). Feitelijk schept het juridische normenstelsel een onjuist beeld:¹²⁵ inhoudelijk is de beslissingspositie van de gemeenteraad eerder marginaal en naar het schijnt eerder zwakker dan sterker in vergelijking met de Tweede Kamer. 'Sociaalwetenschappelijk onderzoek beschrijft de situatie in termen van 'de uitgespeelde gemeenteraad' of raden die er in de complexe besluitvorming tussen verschillende bestuurslagen of op hetzelfde bestuursniveau niet aan te pas komen'.¹²⁶

Programcolleges en afspiegelingscolleges

Aan de monistische norm kan dan ook nauwelijks nog een argument worden ontleend voor de stelling dat de colleges van B & W en GS, eerder dan het kabinet, een afspiegelingscollege van de raad resp. PS zouden moeten vormen. In de feitelijke praktijk is op alle drie niveaus sprake van een combinatie van een zo hoog mogelijke mate van programmatische (i.v.m. de benodigde onderlinge afstemmingsafspraken) en 'afspiegelende' (i.v.m. de benodigde politieke steun) collegevorming. Alleen in kleine gemeenten kan het proces van collegevorming soms afwijkend verlopen, door de relatief grotere toespitsing op plaatselijke en persoonlijke aspecten.¹²⁷

Bestuurlijke organisatie, instrumenteel

Als we nu van het institutionele 'plaatje' van de bestuurlijke organisatie afstappen, en een poging doen de bestuurlijke organisatie van haar functionele of technisch-instrumentele kant te bezien, komen we op de vraag hoe de bestuurlijke organisatie functioneert: zij wordt in beweging gezet. Dit kan in principe op twee manieren: 1e. kijken hoe binnen de bestuurlijke organisatie het overheidsbeleid wordt gemaakt en uitgevoerd, de organisatie van het beleidsproces, hoe er wordt bestuurd in dit land = onderwerp van volgende lessen; 2e. kijken of de organisatiestructuren op zichzelf eigenlijk wel voldoen, of die wel goed functioneren: onderwerpen als bestuurlijke reorganisatie, decentralisatie en complementair bestuur.

¹²³ Aldus D.J. Elzinga, Monisme en dualisme, in: Lokaal bestuur in Nederland 1989, blz. 224.

¹²⁴ Vgl. W. Konijnenbelt, De heerschappij van de gemeenteraad, 's-Gravenhage 1978.

¹²⁵ Vgl. A.B. Ringeling, De gemeenteraad, in: Lokaal bestuur in Nederland 1989, blz. 115 e.v.

¹²⁶ Aldus A.B. Ringeling, in: Lokaal bestuur in Nederland blz. 115; vgl. A.J. Hoekema, De uitgespeelde gemeenteraad, Deventer 1978; H. Bleker en W.M. van den Bremen, Macht in het binnenlands bestuur, Deventer 1983.

¹²⁷ Vgl. P.W. Tops en A.F.A. Korsten, Het college van burgemeester en wethouders, in: Lokaal bestuur in Nederland, blz. 136 e.v.

Gewestvorming, provinciale herindeling

Sinds ongeveer 30 jaar wordt in ons land in verhevigde mate gesproken over bestuurlijke reorganisatie, hoewel in het laatste decennium enigszins sprake lijkt van een 'wapenstilstand'. Het begon allemaal met de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950. Op basis daarvan slibde het hele land, met name vanaf de jaren '60, vol met allerlei intergemeentelijke samenwerkingsvormen: voor de vuilverwerking, de recreatie, de schoolbegeleiding, milieu, woonwagens, brandweer, gezondheidszorg, enz.. Het werd een zeer onoverzichtelijk geheel van organisatievormen en regelingen tussen de provinciale en de gemeentelijke bestuurslaag in. Al van vòòr de Wet gemeenschappelijke regelingen dateren de geluiden dat er tussen de provincie en de gemeente ruimte zou zijn voor een 'vierde bestuurslaag'. Men sprak in dat verband ook wel van het zgn. 'regionale gat'.

Na een eerste mislukt probeersel in de vorm van een ontwerp-gewestwet in 1971 werd daar van regeringszijde in 1974 op ingesprongen met de publicatie van een 'concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling', waarin werd voorgesteld tussen de provincies en de gemeenten een vierde bestuurslaag te construeren, bestaande uit 44 'bestuursrayons', in de volksmond meestal 'gewesten' genoemd. Vanaf 1975 heeft men de gedachte aan een vierde bestuurslaag echter weer laten varen. In een concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur van 1975 opteerde men voor 26 provincies-nieuwe-stijl, een soort ineenschuiving van provincies en gemeenten, met bovendien een groot aantal belangrijke gemeentelijke taken en bevoegdheden.

Daarna diende de regering in 1977 een Wet tot wijziging van de provinciale herindeling bij de tweede kamer in, waarin 24 provincies waren overgebleven.

In een brief van mei 1978 - met een nieuw kabinet-Van Agt - wordt in een nieuw regeringsvoorstel het aantal provincies teruggebracht naar 17; daarbij speelden allerlei bezuinigingsoverwegingen al een belangrijke rol. In een nota van oktober 1978 wordt gesproken van 15 provincies. In 1980 dacht men nog slechts aan 13 provincies. In 1982 sprak de toenmalige minister Van Thijn op eens weer enthousiast over 24 'doe-provincies' nieuwe stijl, maar dat was slechts een kortstondige oprisping. In 1983 tenslotte haalde minister Rietkerk definitief de bezem door de stal: de provinciale herindeling zou definitief van de baan zijn (m.u.v. Rijnmond en IJsselmeerpolders) en de intergemeentelijke samenwerking werd weer toegejuicht, op basis van een nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. In 1986 werd afgezien van de splitsing van Zuid-Holland, terwijl het Openbaar lichaam Rijnmond werd opgeheven. Voor de oplossing van de regionale problemen werd weer de nadruk gelegd op intergemeentelijke samenwerking. Per 1 januari 1985 trad de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen in werking, waarmee wat de bestuurlijke reorganisatie betreft de cirkel naar de jaren '50 rond was.

Kernbegrippen binnen de WGR 1985 zijn: bundeling en integratie. 'Bundeling wil zeggen dat gemeenschappelijke regelingen overeenkomstig de afgebakende samenwerkingsgebieden worden gegroepeerd. Per regio dienen

gemeenten die een gemeenschappelijke regeling aangaan, dit in beginsel uitsluitend te doen met gemeenten die tot hetzelfde samenwerkingsgebied behoren. Aan bestaande regelingen die niet aan deze eis voldoen zal de rechtskracht vervallen. Integratie wil zeggen dat binnen een afzonderlijk samenwerkingsgebied verschillende regelingen worden samengevoegd tot één gemeenschappelijke regeling. Bundeling per samenwerkingsgebied is in de wet voorgeschreven. Voor de bestuurlijke integratie geldt dit niet. De wenselijkheid van geïntegreerde versus apart gebundelde regelingen vormt een element van aandacht in de goedkeuringsprocedures voor provincies'.¹²⁸

Per januari 1986 hebben de 12 provincies het Nederlandse grondgebied ingedeeld in 62 samenwerkingsgebieden. 'Onderzoek wijst uit dat vooral de inhoudelijke variëteit van problemen, taken en dienstverlening een belangrijke oorzaak is geweest voor de bestaande pluriformiteit van gemeenschappelijke regelingen in termen van taakomschrijving, organisatie en gebiedsindeling. Geforceerde bundeling en integratie kunnen ertoe leiden dat deze schaalvereisten omwille van de overzichtelijkheid geweld wordt aangedaan en kapitaalvernietiging tot gevolg hebben'.¹²⁹

Gemeentelijke herindeling / waterschappen

Gemeentelijke herindeling is, hoewel actueel, geen nieuw verschijnsel. Sinds de gemeentewet van 1851 is het aantal gemeenten gereduceerd van 1209 in 1851 naar 714 op 1 januari 1988.¹³⁰ Het regeringsbeleid is er enige jaren geleden op gericht geweest om gemeenten met minder dan 10.000 inwoners (in 1975: 20.000 à 30.000) streeksgewijs op te heffen en samen te voegen met andere gemeenten. Het kabinet-Lubbers II hanteerde een minimum draagvlak van 6.000 à 7000 inwoners, waarbij van wezenlijke knelpunten sprake zou moeten zijn. Hierdoor zou overigens nog steeds een derde van alle gemeenten moeten worden opgeheven!¹³¹ De argumenten voor herindeling zijn veelal: 1e. de gemeentegrens overschrijdende taken (vgl. de vorige paragraaf), 2e. het bestuurlijk en ambtelijk apparaat van kleine gemeenten zou te weinig deskundig en effectief zijn.

Centraal in de discussies staat het begrip bestuurskracht.¹³² Dit is een relatief begrip: 'Het zou onjuist zijn een grotere gemeente als bestuurskrachtiger te typeren alleen omdat zij over een groter apparaat beschikt. Grotere gemeenten hebben een dergelijk apparaat alleen al nodig om de grotere problemen en de

¹²⁸ Citaat uit: Th.A.J. Toonen, Bestuurlijke reorganisatie en intergemeentelijke samenwerking, in: Lokaal bestuur in Nederland 1989, blz. 411.

¹²⁹ Toonen, t.a.p. blz. 412.

¹³⁰ W. Derksen, Gemeentelijke herindeling en pluriformiteit, in: Lokaal bestuur in Nederland, blz. 415.

¹³¹ Derksen, t.a.p. blz. 417.

¹³² Zie W. Derksen en R. Giebels, De bestuurskracht van kleine gemeenten, in: Lokaal bestuur in Nederland 1989, blz. 323 e.v.

grotere complexiteit van de problemen op te kunnen vangen'.¹³³ Aan de hand van criteria van optimaliteit (effectiviteit en efficiency, snelheid, rechtskwaliteit, kwetsbaarheid, democratie) is een gemeente volgens Derksen en Giebels bestuurskrachtig indien zij het vermogen bezit haar wettelijke taken optimaal te behartigen, lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien. De gemeentegrootte blijkt maar voor weinig zaken bepalend, integendeel: 'In de regel werken grotere gemeenten trager, is de politieke invloed geringer naarmate gemeenten groter zijn en laten grotere gemeenten zich op bepaalde punten minder gelegen liggen aan wettelijke voorschriften. Grotere gemeenten hebben absoluut gezien een meer gevarieerd voorzieningenpakket, in het licht van de in de gemeente levende problemen en wensen echter veelal een gelijkwaardige output. Grotere gemeenten lijken iets eerder in te spelen op nieuwe ontwikkelingen'.¹³⁴

Ook het aantal waterschappen is overigens de laatste decennia belangrijk verminderd, terwijl de gemiddelde waterschapsgrootte is toegenomen ('concentratie van waterschappen').¹³⁵

Adviesorganen / sanering van externe adviesorganen

Afgezien van de eerder besproken zelfstandige bestuursorganen zijn er nog veel meer twijfelgevallen v.w.b. de vraag of ze tot de bestuurlijke organisatie kunnen worden gerekend. Dit geldt bijv. voor het verschijnsel 'adviesorganen'.¹³⁶ Onderscheiden kan worden tussen: 1^e. intern-ambtelijke adviesorganen¹³⁷ (op rijksniveau een paar honderd, meest interdepartementaal, deze zijn tot de ambtelijke organisatie te rekenen) en: 2^e. zgn. externe adviesorganen,¹³⁸ geheel of overwegend bestaande uit niet-ambtelijke leden. Van deze externe adviesorganen zijn er ook zeer vele, waaronder enkele heel belangrijke zoals de Raad van State, de SER, de RARO en de Academische Raad. Voor zover externe adviesorganen rechtens zelfstandige adviserende taken en bevoegdheden hebben, zijn ze tot de bestuurlijke organisatie te rekenen. Ze doen in ieder geval mee in het hele bestuurlijke spel.

In 1976 verscheen een geruchtmakend rapport van de WRR,¹³⁹ waarin een

¹³³ Derksen en Giebels, t.a.p. blz. 326.

¹³⁴ Derksen en Giebels, t.a.p. blz. 336.

¹³⁵ A. van Braam, Leerboek bestuurskunde deel A, Muiderberg 1988, blz. 342; J.T. van den Berg, Waterschap en functionele decentralisatie, Alphen aan den Rijn 1984.

¹³⁶ Vgl. J. van Putten, Adviesorganen, in: Overheidsbeleid 1982 blz. 257 e.v.; S.V. Hoogendijk-Deutsch en R. Samkalden, Advisering in het bestuursrecht, pre-adviezen VAR 1978.

¹³⁷ WRR, Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid (rapporten aan de regering nr. 14), 's-Gravenhage 1977.

¹³⁸ Vgl. A.Th. van Delden, Adviesorganen (rapport over een onderzoek naar het stelsel en het functioneren van externe adviesorganen van de rijksdienst), 's-Gravenhage 1981.

¹³⁹ WRR, Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (rapporten aan de regering

'wildgroei' van externe adviesorganen werd vastgesteld. Er werden liefst 368 permanente externe adviesorganen geteld (waarvan de meeste niet eens bij wet ingesteld, wat volgens de grondwet wel moet) en de helft dateerde zo ongeveer van na 1965. Dat kon zo dus niet langer. In 1982 is een zgn. projectgroep-Van der Ploeg aan de gang gegaan om te bezien in hoeverre externe adviesorganen voor afschaffing in aanmerking zouden kunnen komen. In 1988 waren er echter nog altijd 209 externe adviesorganen, waaronder nog 40 permanente, zelfstandig adviserende subcommissies ressorteerden (totaal dus eigenlijk 249). Daarnaast waren er op dat moment 25 externe ad hoc adviesorganen van de centrale overheid actief.¹⁴⁰

Scholten heeft erop gewezen dat de formele doeleinden van een adviesorgaan feitelijk niet behoeven samen te vallen met de achterliggende informele doeleinden;¹⁴¹ in dat verband onderscheidde hij een vijftal verschillende functies: 1^e. *informatiefunctie* (veelal formeel doel, NB echter information-overload); 2^e. *legitimatiefunctie* (beslissing is beter te verdedigen indien daar een 'deskundig' advies aan ten grondslag ligt); 3^e. *ijskastfunctie* (commissie instellen om moeilijke beslissing te kunnen uitstellen); 4^e. *inkapselingsfunctie* (mogelijke tegenstanders monddood maken door ze bij de advisering te betrekken); 5^e. *afschuiffunctie* (naar een commissie verwijzen om de verantwoordelijkheid voor een moeilijke of impopulaire beslissing te kunnen afschuiven).

Decentralisatiebeleid

Het proces 'decentralisatie van rijkstaken' prijkt reeds verscheidene jaren op de politieke agenda, maar de resultaten zijn vooralsnog pover. De werkelijke politieke wil lijkt te ontbreken,¹⁴² de weinige taken die worden overgeheveld gaan onvoldoende gepaard met een overgang van financiële middelen maar nogal eens wel vergezeld van minutieuze controlemechanismen.

Over decentralisatie meer in volgende colleges. Onder decentralisatie (hoort bij het onderwerp bestuurlijke organisatie) kan worden verstaan: "het erkennen of toekennen door hoger gerangschikte openbare lichamen aan lager gerangschikte openbare lichamen van bevoegdheden om in een zekere onafhankelijkheid en op basis van een eigen belangenafweging besluiten van regeling en bestuur te nemen, alsmede de daaruit voortvloeiende

nr. 11), 's-Gravenhage 1976; WRR, Externe adviesorganen van de centrale overheid, beschrijving, ontwikkeling, aanbevelingen (rapporten aan de regering nr. 12), 's-Gravenhage 1977.

¹⁴⁰ A.Th. van Delden, Externe adviesorganen van de centrale overheid, in: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1989, blz. 149.

¹⁴¹ G.H. Scholten, *Politisering en het krakende raderwerk*, in: *Politisering van het openbaar bestuur* (VNG), 's-Gravenhage 1974, blz. 108 e.v.

¹⁴² 'Maar goed, impliciet hier en elders wat explicieter heb ik al beweerd, dat de politiek toch niet zo warm loopt voor decentralisatie als b.v. de VNG en het IPO soms wensen', aldus de ex-ambtenaar en latere minister L.C. Brinkman, *Decentralisatie in de praktijk; enkele bevindingen van een rijksambtenaar*, in: M. Oosting (red.), *Aspecten van decentralisatie* (RBB-bundel), 's-Gravenhage 1984, blz. 137.

bevoegdhedenstructuur".¹⁴³

Binnengemeentelijke decentralisatie

'Binnengemeentelijke decentralisatie is de gehele of gedeeltelijke opsplitsing van een gemeente in een aantal 'deelgemeenten', waaraan advies- en soms bestuursbevoegdheden zijn toegekend en waarvan het bestuur veelal rechtstreeks wordt gekozen. Binnengemeentelijke decentralisatie is mogelijk sinds een wijziging van de gemeentewet (artikel 61 t/m 64) in 1964. Volgens de gemeentewet zijn deelgemeenteraden (stadsdeelraden, wijkraden) commissies van de gemeenteraad waaraan taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en van het college van B en W kunnen worden overgedragen.¹⁴⁴

De Nederlandse gemeenten hebben tot nu toe slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot territoriale binnengemeentelijke decentralisatie. Een inventarisatie door het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 1978 kwam tot 16 gemeenten die ooit een territoriale commissie ex art. 61 gemeentewet hadden ingesteld, met in totaal 31 commissies. Zestien van deze 31 commissies functioneerden in vijf gemeenten met meer dan 100.000 inwoners; van deze hadden de meeste niet alleen advies- maar ook bestuursbevoegdheden. Commissies met bestuursbevoegdheden worden rechtstreeks gekozen door de bevolking'.¹⁴⁵

Rotterdam heeft momenteel 9 deelgemeenten met een gemiddeld inwonertal van 38.000 (de aanvankelijke plannen voor meer deelgemeenten zijn intussen bevroren, omdat de bevolking er niets voor schijnt te voelen).¹⁴⁶ Amsterdam¹⁴⁷ heeft momenteel 6 stadsdeelraden, maar zal volgens de plannen van

¹⁴³ Ruiter, t.a.p. blz. 395. De term decentralisatie wordt veelal gebruikt als tegenhanger van 'deconcentratie', waaronder volgens Ruiter blz. 397 kan worden verstaan: "tendenties om (bestuurs-)functies op een bepaald niveau ruimtelijk te spreiden over verschillende onder dat niveau ressorterende, doch relatief zelfstandige ambtelijke organisaties, dan wel te doen vervullen door één ambtelijke organisatie die eveneens een zekere zelfstandigheid heeft ten opzichte van de politieke leiding op het betrokken niveau". Kenmerk van deconcentratie is dat ambtenaren op eigen naam, zelfstandig en onder eigen verantwoordelijkheid bepaalde bevoegdheden uitoefenen. Tegelijkertijd echter zijn de vertegenwoordigers van de organen ambtenaren die in een hiërarchische positie staan tot de minister. Voorbeelden: belastinginspecteurs, districtshoofden arbeidsinspectie.

¹⁴⁴ J.B.J.M. ten Berge, Decentraliseren met commissies, 's-Gravenhage 1978.

¹⁴⁵ Citaat uit: H. van den Brink en H.A.B. van der Heijden, Bestuurlijke problemen van de grote gemeenten, in: Lokaal bestuur in Nederland 1989, blz. 317.

¹⁴⁶ J.L.M. Hakvoort, Territoriale decentralisatie, Een onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten in Rotterdam, Assen 1980.

¹⁴⁷ 'In de visie van het gemeentebestuur van Amsterdam vanaf het begin van de jaren tachtig is de gemeente Amsterdam tegelijkertijd zowel te klein als te groot voor het voeren van een optimaal beleid. Te klein omdat veel maatschappelijke problemen (woningbouw, openbaar vervoer, enzovoort) gemeentegrens-overschrijdend en in wezen metropolitain van aard zijn. Te groot omdat de problemen van de verschillende wijken te groot in aantal zijn en te ver van het gemeentebestuur afstaan om een optimale besluitvorming door dat gemeentebestuur mogelijk te maken. Het Amsterdamse antwoord op deze frictie was enerzijds schaalvergroting en anderzijds schaalverkleining. Schaalvergroting ideaaltypisch in de vorm van het uiteindelijk opheffen van de

het gemeentebestuur begin jaren negentig opgedeeld zijn in 16 stadsdeelraadsgebieden, waaraan - anders dan in Rotterdam - in principe alle gemeentelijke taken en bevoegdheden waarvan dat mogelijk is worden overgedragen.¹⁴⁸

Ambtelijke deconcentratie is een vorm van bestuurshervorming die in Den Haag en Utrecht wordt beproefd.

Autonomie, medebewind en toezicht

Autonomie, medebewind en toezicht vormen volgens Ruiter de drie grondbeginselen van de gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling in het binnenlands bestuur.¹⁴⁹ *Autonomie*: aan een provincie of gemeente komen alle bevoegdheden toe die niet aan hogere overheden zijn voorbehouden (regeling en bestuur van de eigen huishouding. *Medebewind* (vroeger 'zelfbestuur'): hogere overheden kunnen bij algemene regelingen eigen bevoegdheden overdragen aan lagere overheden in het eigen gebied (verplichte medewerking van een lager openbaar lichaam aan de uitvoering van hogere regelingen). Overgangsvorm bijv.: de verplichte bouwverordening. *Toezicht*: preventief en repressief. Zie verder de handboeken staats- en bestuursrecht.

Complementair bestuur

Vroegere 'driekringenleer': de drie bestuurslagen zouden elk een duidelijk afgepaald pakket van eigen taken en bevoegdheden moeten hebben, die ze in beginsel zonder inmenging van de overige bestuurslagen zouden moeten kunnen uitoefenen. Overigens dachten ook heel vroeger al mensen, onder wie bijvoorbeeld Thorbecke, in termen van één gezamenlijke overheidshuishouding. De term complementair bestuur stamt uit de jaren '60. 'De complementaire gedachte hield in, dat een moderne gedecentraliseerde bestuursopbouw moet bestaan uit elkaar aanvullende en corrigerende bestuurslagen die gezamenlijk komen tot vervulling van één overheidstaak'.¹⁵⁰

Een mooie gedachte, die in de loop van de jaren '70 een speciale Werkgroep complementair bestuur waard bleek. De werkgroep kwam met twee rapporten: Complementair bestuur van 1977 en een eindrapport van 1980. Volgens de werkgroep zou er een wettelijke regeling van de complementair bestuur gedachte moeten komen. Voordelen wettelijke regeling volgens Ruiter:¹⁵¹ 1^e. verzekeren van mogelijkheden tot wederzijdse beleidsbeïnvloeding; 2^e.

gemeente Amsterdam en een aantal randgemeenten en het vormen van een zogenaamde stadsprovincie Amsterdam. Schaalverkleining door het invoeren van binnengemeentelijke decentralisatie met als eindbeeld het uitgroeien van de deelgemeenten tot zelfstandige gemeenten'. Aldus Van den Brink en Van der Heijden, t.a.p. blz. 316.

¹⁴⁸ Vgl. A.F. Leemans e.a., Deelraden nader bekeken, eindrapport, Amsterdam 1986.

¹⁴⁹ Ruiter, t.a.p. blz. 400.

¹⁵⁰ Ruiter, t.a.p. blz. 405.

¹⁵¹ Ruiter, t.a.p. blz. 406.

verminderen van onzekerheden over en weer; 3^e. tegengaan van kennelijk ongelijkwaardige verhoudingen; 4^e. verzekeren dat politieke verantwoordelijkheden en democratische controlemogelijkheden in tact blijven.)

Daarmee was helaas wel het mooie van de gedachte wat verdwenen: als een wettelijke regeling nodig is om het onderling overleg goed te laten verlopen en afspraken vast te leggen e.d., dan heeft dat ook iets te maken met de praktijk van onderling wantrouwen tussen de bestuurslagen. Sindsdien is het wat stil geworden rond het ideaal van het complementair bestuur.

Voorbeeld: als je de wethouder van onderwijs van de gemeente Katwoude (nog steeds de kleinste gemeente van Nederland met .. inwoners) in een eerlijk en open tweegesprek met minister Deetman aan één tafel zet, is de kans natuurlijk groot dat de wethouder geheel wordt ingepakt door de minister en dat de rijksbelangen beter zullen worden behartigd dan de gemeentebelangen.

Formele machtsbases

Op grond van een empirisch onderzoek van 24 geselecteerde wetten concludeerden Fleurke e.a. dat de bevoegdheden waarover hogere overheden kunnen beschikken t.o.v. de lagere overheden zijn veel groter in aantal dan andersom.¹⁵² Dat bevestigt volgens hen de sterk hiërarchische inslag van onze bestuurlijke organisatie. Aanvullend onderzoek naar 'informele machtsbases' echter wel nodig.

Informele machtsbases

Volgens Bleker en V.d. Bremen is het niet zonder meer zo dat het rijk de gemeenten in de tang heeft.¹⁵³ Door 'strategisch vaardig' te opereren kan een gemeente ondanks het ogenschijnlijke machtssevenwicht van het rijk nog heel wat bereiken. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie: de gemeente heeft financiële middelen/toezeggingen + goedkeuring van plannen nodig, het rijk heeft een 'nationaal spreidingsbeleid' dat moet worden uitgevoerd. Bepalend in die afhankelijkheidsrelatie ('informele machtsbases') zijn: geld; informatie/deskundigheid; tijdige medewerking.

Beleidsovereenkomsten, bestuursakkoorden

Bij zgn. 'bestuursovereenkomsten' (ook wel genoemd 'beleidsovereenkomsten', 'basisakkoorden' of 'convenanten') gaat het om afspraken over de wijze waarop elk der betrokken overheden de eigen bevoegdheden zal uitoefenen in een bepaalde zaak, m.a.w. er wordt een soort gezamenlijk beleid gevormd m.b.v. op schrift gestelde formele afspraken. Volgens Aquina worden deze

¹⁵² F. Fleurke, E. Palstra, J. de Ridder en A. Rook, Invloedsverhoudingen in het openbaar bestuur (RBB-bundel), 's-Gravenhage 1983.

¹⁵³ H. Bleker/W.M. v.d. Bremen, Macht in het binnenlands bestuur, Een theoretische en empirische verkenning van machts- en invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen, Deventer 1983.

bestuursovereenkomsten niet gesloten uit ideële overwegingen van complementair bestuur,¹⁵⁴ en ook niet zozeer om juridische zekerheid te verkrijgen,¹⁵⁵ maar om zuiver politieke redenen: om de ander zodanig vast te pinnen dat de eigen doelstellingen kunnen worden bereikt. Het effect daarvan is in het algemeen dat de politieke macht van de centrale overheid groter wordt, aldus Aquina. Zijn conclusie is daarom dat bestuursovereenkomsten nauwelijks zijn te beschouwen als een vorm van complementair bestuur, zoals meestal wordt verondersteld.

In 1965 werd ondertekend het 'Convenant betreffende de vestiging petrochemische industrie in het gebied van het Noordzeekanaal', door het rijk, de provincie Noord-Holland en de gemeente Amsterdam. Alleen hierdoor was Mobil Oil bereid zich ten westen van Amsterdam te vestigen. Dit was de eerste keer dat verschillende overheden hun afspraken contractueel vastlegden.

Een nieuw fenomeen in de relatie tussen de rijksoverheid en de lagere overheden waren de via het IPO (Interprovinciaal Overleg) en de VNG gesloten twee bestuursakkoorden van 1987.¹⁵⁶ Wat het gemeentelijk bestuursakkoord betreft¹⁵⁷ verbond het kabinet zich hierbij enerzijds uitdrukkelijk om de beginselen van evenredigheid en redelijkheid te hanteren bij nieuwe ombuigings-taakstellingen, anderzijds verplichtten de gemeenten zich om een evenredige bijdrage te leveren aan de reeds voorziene bezuinigingen en aan eventuele toekomstige bezuinigingsmaatregelen.

Onder het kabinet Lubbers-I waren de gemeenten onevenredig zwaar gekort, het akkoord zou een herhaling hiervan in de toekomst dienen te voorkomen. Het bevatte daartoe een aantal andere belangrijke elementen voor de gemeenten: 1^e de gemeenten behoeven geen bijdrage te leveren in ombuigingen die noodzakelijk zijn om beleidsintensiveringen van het rijk, beleidsmatige tegenvallers en niet-gerealiseerde ombuigingen op de departementsbegrotingen op te vangen; 2^e kortingen op specifieke uitkeringen worden slechts toegepast in samenhang met aanpassingen in bestaande regelgeving (deregulering, minder controle e.d.); 3^e een afspraak omtrent het volume-accrues in de meerjarenramingen van het Gemeentefonds gedurende de kabinetsperiode (1 %), plus een structurele extra versterking van het fonds met f 50 miljoen per jaar in de jaren 88-90; 4^e voor de vier grote steden: terugdringing van de rijksbemoeyenis door vermindering van het aantal specifieke uitkeringen met 25 %; 5^e kosten van opgelegde nieuwe taken of beleidsintensiveringen worden door het rijk gecompenseerd, waarbij rekening wordt gehouden met extra

¹⁵⁴ H.J. Aquina, Overeenkomsten tussen overheden, De politieke betekenis van overeenkomsten als vorm van complementair bestuur, Deventer 1982.

¹⁵⁵ Vgl. D.A. Lubach, Beleidsovereenkomsten, Een onderzoek naar juridische aspecten van het gebruik van de overeenkomst als beleidsinstrument door de overheid, Deventer 1982.

¹⁵⁶ Vgl. H. Bleker, De meerwaarde van bestuursakkoorden, Tijdschrift voor openbaar bestuur 1988, blz. 88 e.v.

¹⁵⁷ Zie A.J.E. Havermans, Gemeentelijke taken en gemeentefinanciën, in: Lokaal bestuur in Nederland 1989, blz. 93 e.v.

apparaatskosten.

Aan het eind van de kabinetsperiode zou een evaluatie over de werking van het akkoord worden opgemaakt, die bij de volgende kabinetsformatie zou worden overgelegd. Het is op dit moment nog niet bekend hoe het hier mee staat.

College 5

Ambtelijke organisatie. Ambtelijk netwerk.

Ambtelijke organisatie

De problematiek van de ambtelijke organisatie is een geheel andere dan die van de bestuurlijke organisatie. Zoals eerder aangegeven is het onderscheid vooral gebaseerd op een juridisch criterium: tot de bestuurlijke organisatie rekenen we de organisaties en actoren die over zelfstandige publiekrechtelijke taken en bevoegdheden beschikken; de ambtelijke organisaties en actoren horen daar in beginsel niet toe. Ambtenaren hebben uit juridisch oogpunt vooral een dienende rol, een rol achter de schermen, ze zijn er om de bestuurders in hun bestuurlijke taakuitoefening te steunen. De bestuurskunde wil dan vervolgens een stapje verder gaan: is dat ook feitelijk zo? Aldus komt men te spreken over de rol van de bureaucratie in het overheidsbestuur (de 'vierde macht'). In eerste instantie gaat het echter weer om het visualiseren van een organisatorisch 'plaatje'.

Departement

Departement:¹⁵⁸ minister, evt. staatssecretaris(sen), politiek overleg (minister + staatssecretarissen), ministerstaf (politieke leiding + ambtelijke top), departementsraad (SG + DG's), de secretaris-generaal + 'bureau-SG', plv. secretarissen-generaal, gemiddeld 2 tot 4 directoraten-generaal¹⁵⁹ of hoofddirecties, directies, hoofdafdelingen, afdelingen, bureaus, secties, stafinstanties (-afdelingen, -directies), diensten en instellingen¹⁶⁰ (soms geografisch gedeconcentreerd: relatief zelfstandig, soms centraal en professioneel sterk: bijv. Rijkspsychologische Dienst).

NB Het onderscheid tussen aspectdepartementen of middelendepartementen (financiën-financiële middelen, BiZa-personele middelen/organisatorische deskundigheid, justitie-juridische deskundigheid) en sectordepartementen (buitenlandse zaken, landbouw en visserij, VROM, defensie, verkeer en waterstaat).

Formeel zijn de DG's hiërarchisch onder de SG geplaatst. Feitelijk is die

¹⁵⁸ Zie schema 'modaal departement' bij Rosenthal c.s. 1987 blz. 63. Vgl. ook het schema van de 'informele departementale structuur' op blz. 82.

¹⁵⁹ Zie overzicht Rosenthal c.s. 1987 blz. 61.

¹⁶⁰ Zie overzicht Rosenthal c.s. 1987 blz. 62.

hiërarchieke verhouding vrijwel verdwenen en doen de DG's inzake hun beleidsterrein dikwijls rechtstreeks zaken met de politieke top. De positie van de SG is - als die van de gemeentesecretaris op lokaal niveau - enigszins uitgehold: ook hier functioneert de departementale top in toenemende mate als team, waarbij de SG als coördinerend voorzitter optreedt.¹⁶¹

NB De ambtelijke voorportalen: 'commissies van topambtenaren uit verscheidene departementen, die op het hoogste ambtelijke niveau de door de onderraden te behandelen delen van het algemeen regeringsbeleid voorbereiden'.¹⁶²

Provinciale griffie

Provinciale griffie: GS, CdK, griffier, afdelingen, bureaus, secties. Ook hier stafinstanties. NB veel griffies: integratie met diensten. Het is heel opmerkelijk dat Rosenthal c.s. in hun boek volstrekt voorbijgaan aan de provinciale organisatie!

Gemeentesecretarie

Gemeentesecretarie: B & W, gemeentesecretaris, managementteam, afdelingen, bureaus, secties. Ook hier stafinstanties. Meer over gemeentelijke (re)organisatie in college 6.

Piramidale opbouw

De ambtelijke organisaties kennen een zgn. piramidale opbouw: een smalle top en een brede uitwaaiing naar beneden toe. Onder de politieke top op rijksniveau een éénhoofdige leiding: de SG met zijn eigen bureau-SG ('een betrekkelijk klein bureau dat optreedt als staf ten behoeve van de secretaris-generaal'¹⁶³). Aan de lijn tussen SG en directoraten-generaal zitten veelal meer stafdirecties en stafafdelingen vast. Directoraten-generaal, daaronder in oplopend aantal directies, hoofdafdelingen, afdelingen, bureaus, secties, enz.. Dat kan zo tot rond de 100 afdelingen per departement oplopen.

Staf-lijn-organisatie

Lijnfuncties worden wel als de kern van de gezagsstructuur aangeduid, staf-functies zijn dan de functies die de lijnorganisatie door het verschaffen van informatie en deskundigheid ten dienste staan.¹⁶⁴ Met andere woorden: de juist gegeven opsomming is de lijnstructuur van de departementale organisatie, met uitzondering van het bureau-SG en de daaraan gekoppelde staforganisaties.

¹⁶¹ Vgl. A. van Braam, Leerboek bestuurskunde deel A 1988, blz. 431/432.

¹⁶² Rosenthal c.s. 1987 blz. 58.

¹⁶³ Rosenthal c.s. 1987 blz. 59.

¹⁶⁴ Rosenthal c.s. 1987, blz. 45.

Andere voorbeelden van staffuncties zijn bijv. speciale instanties voor personeelszaken, comptabiliteit / financiën / voorlichting, organisatie, onderzoek, planning, juridische zaken, beleidsanalyse, enz.. Maar ook de verschillende stafdirecties, stafafdelingen en stafbureaus hebben soms weer eigen stafinstanties, en ook op het niveau van de directies zijn allerlei stafinstanties aan te treffen. Het staf-lijn-model is in alle geledingen van de departementale organisatie terug te vinden.

Het mag misschien lijken of de stafinstanties een beetje de rol van bijwagen vervullen, slechts informierend en ondersteunend bezig ten aanzien van de 'beleidsmanagers' in de echte hiërarchische lijnen, maar feitelijk liggen de interne machtsverhoudingen, zeker de laatste jaren, soms toch wel anders. Zo wordt wel gesproken van de zgn. 'ijzeren interne vierhoek' (financiën, juridische zaken, organisatie/personeel en automatisering).¹⁶⁵ Voor deze sterke positie van de 'vierhoek' kunnen grofweg twee oorzaken worden genoemd, welke vooral te maken hebben met de veranderings- en bezuinigingsexercities waar men de laatste jaren zo druk doende mee is: 1^e hebben organisatorische veranderingen vaak het eerst plaats in de lijnhiërarchie van de organisatie en werken die pas later door in de staforganen (stabiele positie); 2^e vertegenwoordigt de 'vierhoek' bij uitstek de deskundigheid waar het bij structurele verandering dikwijls op aankomt: geld, personeel, organisatiekennis e.d. (Intussen moet men deze zgn. interne vierhoek niet verwarren met een 'driehoek', waarvan men wel op het niveau van de ministerraad spreekt: de zgn. sociaal-economische driehoek: financiën, economische zaken en sociale zaken/werkgelegenheid - het belangrijke sociaal-economische hart van het kabinet. NB ook wel: vijfhoek: + BiZa + AZ, tegenwoordig maken ook steeds vaker WVC en VROM deel uit van het 'kernkabinet').

Horizontale en verticale gelaagdheid

Zoals ook eerder opgemerkt wordt de ambtelijke organisatie in grote lijnen telkens beheerst door twee geleidingsprincipes: 1^e een horizontale gelaagdheid (hiërarchie) en een verticale gelaagdheid (specialisatie, differentiatie, 'verkoeking'.

Op alle drie de overheidsniveaus zien we een sterk piramidaal model met een sterke horizontale gelaagdheid, het sterkst op departementaal niveau. De lagen staan tot elkaar in een hiërarchische relatie, dat wil zeggen dat iets dat onderin de piramide wordt gemaakt in principe eerst alle tussenliggende lagen moet passeren voor het de politieke top bereikt. Hierin schuilt een verklaring voor de traagheid van de besluitvorming binnen de bureaucratie. De bureaucratische communicatie tussen top en basis verloopt omslachtig: 'overgenomen verantwoordelijkheid' via minuutformulieren, paraferen, advies vragen, uitbakjes en inbakjes, advies geven, overleg, wachten op een besluit, stempelen. Deze gelaagdheid is naar z'n formele structuur weinig efficiënt en zit per

¹⁶⁵ Rosenthal c.s. 1987, blz. 107.

definitie vol conflicten of latente conflicten.¹⁶⁶

Voorts zien we op alle drie de overheidsniveaus een differentiatie naar beleidsterreinen, een werkverdeling. Op rijksniveau de departementen, op provinciaal en gemeentelijk niveau de verschillende afdelingen die zich elk met een eigen materie bezighouden. Dat brengt een verticale gelaagdheid met zich mee, die men ook wel met 'verkokering' pleegt aan te duiden. De departementen afzonderlijk zijn kokers waarbinnen men zich met een bepaald deel van het totale overheidsbestuur bezighoudt - een verschijnsel dat vervolgens overigens ook weer binnen de departementen/afdelingen enz.. kan worden waargenomen.

Het zijn - als eerder gezegd - vooral deze twee geleidingsprincipes die het verschijnsel 'bureaucratie' typeren en waarop ook veel hedendaagse problemen van de overheidsbureaucratie kunnen worden herleid.

Veranderingsdrang in het recente verleden

Met name door de bekende rapporten van de in 1979 ingestelde Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie-Vonhoff)¹⁶⁷ kwam de organisatie van de centrale overheid op de politieke agenda.¹⁶⁸ Volgens deze rapportage was het hoofdprobleem van de overheid de toenemende maatschappelijke sturingsbehoefte, in combinatie met een afnemend van het sturend vermogen door de overheid. Om het sturend vermogen te vergroten werd met name gepleit voor een versterking van de onderlinge samenhang van het beleid door meer coördinatie en integratie.

De commissie onderscheidde in dat verband twee 'werelden' binnen de rijksdienst.¹⁶⁹ 'De eerste 'wereld' is die van het *deelbeleid*, de sectoren; de wereld van de dertien departementen en hun onderdelen met hun eigen domeinen (sommige sectoren strekken zich ook uit over verscheidene departementen). In die domeinen opereren deze eenheden - samen met maatschappelijke organisaties - binnen een gesloten circuit. De tweede 'wereld' is die van het *integrerend beleid*. Deze wereld probeert in het totale beleid meer samenhang te brengen en er algemene richting aan te geven. Dat is organisatorisch de wereld van de ministerraad en de coördinerende bewindslieden. Kenmerkend verschil met de eerste wereld (van de sectoren) is, dat de organisatorische structuur wazig en bestuurlijk zwak is.

De koppeling van beide werelden wordt in de eerste plaats in de toppen van

¹⁶⁶ Al behoeven conflicten uiteraard niet altijd verkeerd uit te pakken, vgl. Rosenthal c.s. 1987, blz. 90 e.v. en 110 e.v.: stoom afblazen, uiting van kracht, reactivering, meer externe informatie-toevoer.

¹⁶⁷ Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (voorzitter H.J.L. Vonhoff), Eindrapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage 1981.

¹⁶⁸ NB Ook reeds het rapport van de commissie-Van Veen in 1971, waarin het gebrek aan coördinatie tussen de departementen onderling reeds werd signaleerd.

¹⁶⁹ Uit: R.W.P. Kottman, Horizontale taakverdeling en coördinatie, in: Overheidsbeleid 1989, blz. 277/278.

de dertien ministeries aangebracht. Daar moet een integrale afweging van sectorbeleid primair plaatsvinden. Dit gebeurt thans nog onvoldoende. De koppeling moet verder op interdepartementaal niveau plaatsvinden: de horizontale coördinatiestructuren. Deze werken echter ook uiterst gebrekkig.

Ter uitvoering van de bevindingen van de commissie Vonhoff werd in 1982 een regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst benoemd.

De boodschap van de commissie-Vonhoff is echter niet werkelijk overgenomen.¹⁷⁰ Al spoedig stond niet meer de rijksdienst als eenheid met de noodzaak tot een meer samenhangende besluitvorming centraal, maar werd het accent verlegd naar een kleinere en meer marktconform werkende overheid.¹⁷¹

De grote operaties

Het kabinet-Lubbers I plaatste de reorganisatie van de rijksdienst op één lijn met een aantal andere grote operaties die tezamen tot een betere overheid zouden moeten leiden: *heroverweging*, *deregulering*, *decentralisatie*, *privatisering* en *afslanking*. Deze operaties werden in ideologische rechtvaardigingen verpakt (onder het motto: naar een kleinere en betere overheid), maar waren in de eerste plaats op het realiseren van bezuinigingen gericht.

De grote operaties hebben tot nu toe weliswaar geen spectaculaire resultaten opgeleverd, maar zijn toch van betekenis: er is sprake van een doorbreking van de vanzelfsprekendheid van nieuwe taken en nieuwe regelgeving, aldus is een bijdrage geleverd tot een bescheidener, zuiniger en zakelijker overheid.

Bij provincies en gemeenten is geen sprake geweest van zgn. 'grote operaties'. Door jarenlang opeenvolgende kortingen op provinciefonds en gemeentefonds is echter sprake van een van bovenaf opgelegde bezuiniging. Om begrotingstekorten te voorkomen worden zo in feite effectiever dan bij het rijk tal van noodzakelijke bezuinigingsmaatregelen gerealiseerd. Overigens is kenmerkend voor het bezuinigingsbeleid bij gemeenten dat het takenpakket niet is verkleind, maar eerder noodzakelijkerwijs (meer decentralisatie / meer bemoeienis van de kant van het rijk) is vergroot!

We lichten de grote operaties op rijksniveau in het navolgende kort nader toe.

Reorganisatie rijksdienst

Deze operatie leidde in de praktijk vooral tot meer flexibiliteit en versterking van management in de rijksdienst. Met ingang van 1 januari 1986 werd het project reorganisatie rijksdienst beëindigd, omdat volgens de regering het project zijn 'aanjagende' rol voor vernieuwing had volbracht. Het vervolg moet door

¹⁷⁰ Vgl. voor kritiek op de CHR: U. Rosenthal, De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde, in: Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de Rijksdienst, Alphen aan den Rijn 1981, blz. 16 e.v.

¹⁷¹ Mede door toedoen van de regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, aldus Th. Quené in Congrespublicatie 1988 Vereniging voor Bestuurskunde, 's-Gravenhage 1989, blz. 25.

de rijksdienst zelf worden opgebracht.

Heroverweging

Bedoeld om financieringstekort rijksoverheid terug te brengen. Vanaf 1980 kortingen op algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds en op de specifieke uitkeringen. Sindsdien periodieke bezuinigingsrondes en een vast onderdeel bij het opstellen van de begrotingen. Centraal staat de vraag: hoe kunnen de uitgaven van de (rijks)overheid worden teruggebracht. Bezuiniging zou - afgaande op het woord heroverweging - het resultaat kunnen zijn van een bezinning op bestaande organisatie en bestaand beleid. Deze bezinning is in de praktijk echter - omgekeerd - meer een noodzakelijk uitvloeisel gebleken van de beschikking over minder geld, het resultaat van politieke prioriteitenstelling in een nieuwe situatie.¹⁷²

Deregulering

'Deregulering is gericht op vermindering van de beleidslast van de regelgeving; niet zozeer vermindering van het aantal regels in kwantitatieve zin maar veeleer een minder pretentieve rol van de centrale overheid om ten behoeve van de burgers de werkelijkheid in uniforme regels vrij gedetailleerd of door middel van zware sturingsinstrumenten te vatten'.¹⁷³

Naar aanleiding van een van de Heroverwegingsrapporten¹⁷⁴ sprak de regeringsverklaring Lubbers I in 1982 van een 'knellende regeldichtheid' in Nederland. Sindsdien is politiek zowel als wetenschappelijk een discussie gaande over afschaffing, stroomlijning en vereenvoudiging van regelgeving. Grote wetgevingscomplexen zijn aan de orde gesteld (sociale verzekering, belastingen, gezondheidszorg), maar de resultaten zijn vooralsnog teleurstellend. Is deregulering wel mogelijk, waar tegelijkertijd de samenleving ver doorgevoerde differentiaties blijft eisen?¹⁷⁵

Over deregulering in de gemeentelijke sfeer meer in college 6.

Decentralisatie

'Decentralisatie is het verminderen van de bemoeienis van het rijk met

¹⁷² Volgens Th. Quené, t.a.p., waren overigens echter de ombuigingsoperaties van de kabinetten Lubbers I en II zo groot, dat de heroverwegingsrapporten slechts tot 10 à 20 % daarvan hebben kunnen bijdragen.

¹⁷³ Uit: Memorie van toelichting bij wetsvoorstel Wet D'gemeenten en D'provincies, Tweede Kamer 1988-1989 21081 nr. 3.

¹⁷⁴ Rapport Regulering en deregulering.

¹⁷⁵ 'Wie iets van de overheid ontvangt (bijstand, individuele huursubsidie, etcetera) moet méér formuleren invullen, krijgt met méér controleurs te maken en wordt met méér voorwaarden geconfronteerd dan vroeger. In vele sectoren treedt de overheid zich niet terug, maar rukt juist op'. Aldus H. Priemus in Congrespublicatie 1988 Vereniging voor Bestuurskunde, blz. 61.

provincies en gemeenten. Dit kan onder meer gerealiseerd worden door het bundelen van geldstromen, maar ook door het toekennen van nieuwe taken en verantwoordelijkheden aan gemeenten en provincies'.¹⁷⁶

De rijksoverheid blijkt politiek en ambtelijk maar moeilijk taken te kunnen afstoten en wordt daar door parlement en maatschappelijke organisaties ook niet echt toe gedwongen. Waar tot nu toe taken worden overgedragen gaat dit niet - althans niet in voldoende mate - gepaard met de overdracht van financiële middelen, terwijl dikwijls wel een intensieve controle blijft bestaan. Daarmee worden slechts financiële problemen afgewenteld, maar geen macht en geen geld overgedragen.

Feitelijke decentralisatie is vooral beoogd met een daling van het aantal specifieke uitkeringen (van 322 naar 243; in 1988 nog 37,2 miljoen, in 1989 33,9 miljoen, derhalve 8 % minder). Deels door samenvoegingen van verschillende geldstromen.¹⁷⁷

NB Het *experiment D'gemeenten en D'provincies* (naar college 4). Bedoeld om het beleid met betrekking tot deregulering en decentralisatie te intensiveren. In eerste instantie zijn alle gemeenten en provincies in de gelegenheid gesteld voorstellen in te dienen om rijksregelingen buiten werking te stellen (naar Scandinavisch voorbeeld: geen decentralisatie van bovenaf, maar van onderop). Wetsvoorstel maart 1989 bij de Tweede Kamer ingediend. Experiment betreft 3 provincies en 15 gemeenten, waaronder de Noordhollandse gemeente Hilversum. Het experiment houdt in dat gedurende een periode van 2,5 jaar experimentele bepalingen gelden, waarna e.e.a. wordt geëvalueerd. Voorbeeld: onder bepaalde voorwaarden geen verklaring van geen bezwaar van GS in het kader van de art. 19 WRO-procedure.

Privatisering

Afstoten van taken naar de private sfeer. Tot dusverre beperkt tot bedrijfsmatige en beleidsarme activiteiten (loodsdienst, ijkwezen, staatsuitgeverij). In regeerakkoord Lubbers II was afgesproken dat privatisering van overheidsdiensten krachtadig zou worden aangepakt. Hiertoe zijn verschillende voorstellen in discussie geweest, niet duidelijk is hoe op dit moment de stand van de besluitvorming is. Ook veel problemen in de rechtspositionele sfeer.

NB Algemene Rekenkamer in augustus 89: verzelfstandiging van de loodsdiensten is uitgelopen op een financieel debacle (nadeel van 54 miljoen, louter inkomensverbetering voor de betrokkenen).

Over privatisering in de gemeentelijke sfeer meer in college 6.

¹⁷⁶ Uit: Memorie van toelichting bij wetsvoorstel Wet D'gemeenten en D'provincies, Tweede Kamer 1988-1989 21081 nr. 3.

¹⁷⁷ D.J. Elzinga bepleit in Binnenlands Bestuur van 15-9-89 toepassing van het stelsel van budgetfinanciering in de verhouding tussen rijk en lagere overheden: 'Het biedt een sturingsinstrument op afstand en het prikkelt in hoge mate de activiteit van de gemeenten. Actieve gemeenten vinden voordeel en passieve gemeenten nadeel'.

Afslanking

Doel: afstoten van arbeidsplaatsen, vermindering van arbeidskosten. Lubbers I destijds: - 2 %. In huidige kabinetsperiode zouden 26.000 arbeidsplaatsen moeten verdwijnen. Deel van de opbrengsten zou bestemd zijn voor flankerend beleid, d.w.z. rechtspositionele maatregelen en verbeteringsmaatregelen, zoals om-, bij- en herscholing. Methode: efficiencyverbetering en afstoten van taken (NB verband met andere operaties!). Ideologische verpakking vaak: betere dienstverlening, hoe kan echter een kleinere overheid tot een betere overheid leiden? Proces verloopt moeizaam en traag en betreft vooral lager betaalden. Komt niet van beleidsinhoudelijke afweging.

Hoewel vanaf 1986 sprake is van een duidelijke terugloop van de personeelssterkte bij de rijksoverheid blijken overigens de kosten van de rijksdienst in dezelfde periode met 6 % te zijn gestegen.¹⁷⁸ Dit zou het gevolg zijn van de vele kostenoverschrijdingen en tegenvallers waarvan in de afgelopen jaren zo vaak sprake was (bijv. de Oosterscheldedam, wegen- en tunnelbouw, enz.). Meer aandacht is derhalve nodig voormogelijkheden tot kostenbeheersing en verkleining van de kans op tegenvallers: betere ramingen, betere verdelingen van middelen, productiviteitsverhoging.

Ambtelijk management

Zeer bepalend voor het al dan niet goed functioneren van (overheids)organisaties (denken in gehelen) is de wijze waarop er leiding wordt gegeven aan/in de organisatie en de waarop individuele ambtenaren zich gedragen (denken vanuit de individuen binnen die gehelen). Uit allerlei studies is gebleken dat in organisaties meer wordt gehandeld naar wat men leidinggevend / managers feitelijk ziet doen, dan naar wat leidinggevend zeggen of wat hun persoonlijke eigenschappen zouden zijn. De *voorbeeldfunctie* blijkt dus van zeer grote betekenis.

Volgens Mintzberg betekent managen in de praktijk echter vooral intuïtief handelen in plaats van rationeel handelen.¹⁷⁹ Het gedrag van managers wordt dikwijls onderscheiden in:¹⁸⁰ 1^e *mensgericht gedrag*: aandacht voor de werksfeer en de onderlinge verhoudingen; en 2^e *taakgericht gedrag*: door plannen en organiseren resultaten bereiken.

Volgens de moderne managementtheorie van het '*situationeel leiderschap*' hangt de vraag welk gedrag op een bepaald moment het meest doelmatig is af van de omstandigheden: de aard van het probleem, de tijdsdruk, het opleidingsniveau van de ondergeschikten, belangstelling en motivatie van

¹⁷⁸ Binnenlands Bestuur 29-9-89 blz. 3 over het Memorandum Kwartaire Sector 1989-1993 van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁷⁹ H.Mintzberg, *The structure of organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey 1979; *Power in and around organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey 1983.

¹⁸⁰ V.d.Gevel/V.d.Goor 1989, blz.399 e.v.

ondergeschikten.¹⁸¹ Afhankelijk van de specifieke situatie en de daarin aanwezige factoren zal de manager kiezen voor bijvoorbeeld een autoritaire of een democratische stijl van optreden.

In overheidsorganisaties blijkt een 'bureaucratisch leiderschap' nog steeds sterk te overheersen. Bureaucratische managers hebben sterk de neiging om¹⁸² 1^e het werk vast te leggen in regels en procedure, 2^e veel waarde te hechten aan gelijkheid, stabiliteit en vakkundigheid, 3^e doelmatigheidsverbetering te zoeken in verdergaande taakverdeling en specialisatie, 4^e weinig naar 'buiten' te kijken omdat men gewend is in een stabiele omgeving ('marktsituatie') te functioneren. Doordat echter de omgeving van het openbaar bestuur de laatste jaren sterk in beweging is gekomen zal ook bij de overheidsmanagers een 'veranderingsbereidheid' moeten ontstaan, gericht op een nieuwe managementcultuur: een meer klant- en resultaatgerichte, meer ondernemende en dynamische stijl van leidinggeven. Er zal meer taak- en probleemgericht te werk moeten worden gegaan, waarbij de nadruk ligt op tempo, productiviteit en flexibiliteit.

De zakelijke ambtenaar

'Meer doen met minder mensen' – een populaire aanduiding van afslanking en kwaliteitsverbetering – zou mogelijk zijn onder een ander populair motto: 'Begin bij jezelf'. Los van reorganisatieperikelen zouden ook individuele ambtenaren – zowel leidinggevenden als niet leidinggevenden – meer bewust bezig moeten zijn met hun productkwaliteit en -levertijd, met efficiënter werken, zorgen voor een goede procesbeheersing en meer klantgerichtheid.¹⁸³ De 'zakelijke ambtenaar' lijkt op het eerste oog echter een innerlijke tegenstrijdigheid. Ambtenaren hebben een onzakelijke reputatie.¹⁸⁴

Ambtelijk netwerk

Over ambtelijke netwerken is nog betrekkelijk weinig bekend.¹⁸⁵ 'Hoge ambtenaren functioneren in het centrum van het openbaar bestuursstelsel. Zij hebben niet alleen vijanden, maar ook vrienden in politieke kringen, pressiegroepen, adviescommissies en massamedia. Met die hulp kunnen zij de politieke leiding tegenspel bieden. Fractiespecialisten in de Kamer, bekenden uit clientèle-organisaties en bevriende of gelijkgestemde journalisten zijn een nuttige tussenschakel. Officiële en niet-officiële netwerken bieden uitstekende mogelijkheden tot het verwerven van steun. Gedelegeerde commissariaten, een

¹⁸¹ Tannenbaum, Reddin, Fiedler, Blanchard e.a.

¹⁸² V.d.Gevel/V.d.Goor, a.w. blz. 400.

¹⁸³ Vgl. H.Buurma, De zakelijke ambtenaar, Aphen a/d Rijn 1978, waarop dit onderdeel met name is gebaseerd.

¹⁸⁴ Buurma, t.a.p. blz. 11.

¹⁸⁵ Wel: H.M. Helmers e.a., Graven naar macht, Amsterdam 1976.

parttime hoogleraarschap, aanwezigheid bij bijeenkomsten van onderraden van de ministerraad en het lidmaatschap van een gerenommeerde club (De Witte) of vereniging (Rotary) stellen hoge ambtenaren in de gelegenheid invloedrijke derden in te seinen over mogelijke problemen. Dankzij hun vaste positie zijn zij in staat netwerken op te bouwen'.¹⁸⁶

Buurma formuleert 'een paar hints' voor het ontwikkelen en onderhouden van een netwerk:¹⁸⁷ 1^e Maak een lijst van mensen en instanties die volgens u tot uw netwerk moeten behoren. Noteer op welke wijze u met hen contact kunt leggen. Methoden zijn onder meer: via derden, via vergaderingen, door het afleggen van bezoeken, via de wandelgang en door ontmoetingen buiten het werk. Noteer ook op welke wijze u hen van informatie kunt voorzien bij wijze van tegenprestatie. 2^e Overleg met collega's, medewerkers en chef over deze lijst en over hun lijsten. Probeer combinaties te maken en maak een werkverdeling. 3^e Stel een eenvoudig plannetje op, of maak afspraken met elkaar over de actie die u en de anderen zullen ondernemen. Spreek ook af regelmatig de stand van zaken met elkaar door te nemen. Help elkaar bij de uitvoering van de plannen. Houd een overzicht bij van verworven contacten. 4^e Als uw netwerk redelijk compleet is, zorg er dan voor de contacten warm te houden door ontmoetingen, af en toe overleg te plegen en door elkaar regelmatig een dienst te bewijzen.

De relatie ambtenaar-bestuurder/politiek

Formeel wordt de relatie ambtenaar-bestuurder bepaald door twee beginselen: dat van de politieke verantwoordelijkheid en dat van de ambtelijke loyaliteit. Men spreekt wel van de '*politics-administration-dichotomy*': de klassieke scheiding¹⁸⁸ tussen politiek en ambtelijk apparaat, 'politics' als 'the expression of the will of the state' en 'administration' als 'the execution of that will'.¹⁸⁹ Politieke verantwoordelijkheid: bestuurders zijn verantwoording verschuldigd aan de volksvertegenwoordiging, zij zijn politiek verantwoordelijk voor het handelen van hun ambtenaren. Democratische norm: 'primaat van de politiek'. Ambtelijke loyaliteit: ambtenaren zetten zich optimaal in voor hun bestuurders, of zij het met hen eens zijn of niet.

Complicaties:¹⁹⁰ 1^e ministeriële verantwoordelijkheid is fictief door collectieve verantwoordelijkheid van het hele kabinet; 2^e sommige bestuurders kunnen niet worden weggestuurd (CdK, burgemeester); 3^e door groei overheidsorganisatie is het voor een bestuurder feitelijk onmogelijk verantwoordelijk te zijn

¹⁸⁶ Uit: Rosenthal c.s. 1987, blz. 165

¹⁸⁷ H. Buurma, De zakelijke ambtenaar, Alphen aan den Rijn 1988, blz. 137.

¹⁸⁸ Voor het eerst verwoord in een rede door de Amerikaanse president Woodrow Wilson (The study of administration, in: Political science quarterly 1887, blz. 197 e.v.), waarmee hij de grondslag voor het vak 'Public Administration' legde.

¹⁸⁹ F.K. Goodnow, Politics and administration, New York 1900, blz. 22.

¹⁹⁰ Rosenthal c.s. 1987 blz. 157 e.v.

voor alles wat zich in het ambtelijk apparaat afspeelt; 4^e ambtelijke loyaliteit krijgt een minder strikte inhoud: ambtenaren zijn niet neutraal of apolitiek: 'Zij mogen in het besluitvormingsproces voor hun eigen mening uitkomen. Hun loyaliteit komt op een andere wijze tot uiting: een loyale ambtenaar legt zich neer bij een beslissing van een gezagsdrager die een andere kant opgaat, en hij werkt naar beste kunnen aan de uitvoering ervan mee'.¹⁹¹ 5^e Sommige ambtenaren worden rechtstreeks aangesproken op hun doen en laten (GSD!), dan kan niet steeds worden verwezen naar de politieke verantwoordelijkheid.

Wat kunnen ambtenaren doen die het niet eens zijn met hun gezagsdragers? 1^e voice optie: daarvan kennis geven, aandacht vragen (uit loyaliteit en eigen belang veelal de enige mogelijkheid); 2^e laten uitlekken van informatie naar burgers of media om zo een koerswijziging te bewerkstelligen (niet zo loyaal); 3^e dreigen met wegllopen; 4^e exit optie: metterdaad weggaan. NB '*whistleblowers*': functionarissen die het beleid van de gezagsdragers publiekelijk aan de kaak stellen. In hoeverre verschilt de relatie ambtenaar-bestuurder met de relatie ambtenaar-raadslid/kamerlid?

De relatie ambtenaar-burger (cliëntgerichtheid)

De relatie ambtenaar-burger staat tegenwoordig vooral in het teken van de 'cliëntgerichtheid' of 'klantgerichtheid': de in het kader van het nieuwe bedrijfsmatige denken van de bedrijfskunde overgewaaid gedachte, dat ook de overheidsproductie aan de behoeften van afnemers moet voldoen omdat de producten anders niet worden geconsumeerd en dus niet aan de beoogde effecten bijdragen.¹⁹² Deze gedachte ziet er veelal aan voorbij dat overheidsorganisaties in veel gevallen een monopoliepositie innemen (een bouwvergunning kun je alleen bij de gemeente krijgen) en ook overigens door de afhankelijkheid van a. politiek en democratie en b. de lijnen van de bureaucratische organisatie (al kan die verbeterd worden) niet altijd met private organisaties vergeleken kunnen worden. Quené heeft in dit verband opgemerkt:¹⁹³ 'Wie is eigenlijk de klant van de ambtenaar: de burger die wat van de overheid wil, of de Staat der Nederlanden die gehouden is aan recht en wet?'

Het uitgangspunt 'de klant is koning' – behandel uw afnemers op een manier zoals u zelf behandeld zou willen worden – kan overigens de ogen openen voor veel klassieke fouten, zoals:¹⁹⁴ te veel gericht op de eigen taak, slordige behandeling, lang laten wachten, onpersoonlijke benadering, onbedoeld onvriendelijk zijn, slechte bereikbaarheid, van het kastje naar de muur sturen, niet goed

¹⁹¹ Rosenthal c.s. 1987 blz. 160.

¹⁹² H. Buurma, De zakelijke ambtenaar, Alphen aan den Rijn 1988, blz. 104. Naast het 'bedrijfsmatig perspectief' kunnen nog zeker 7 andere perspectieven worden genoemd waarmee het verschijnsel klantgerichtheid kan worden benaderd. Vgl. A.F.A. Korsten, Bestuurskunde als avontuur, Deventer 1988 (rede), blz. 15 e.v.

¹⁹³ Th. Quené, Congrespublicatie 1988 Vereniging voor Bestuurskunde, blz. 27.

¹⁹⁴ Buurma, t.a.p. blz. 104/105.

duidelijk maken dat de afdeling in dit geval niet kan helpen, niet goed doorverwijzen, zich niet in de positie van de afnemer kunnen verplaatsen, zaken onnodig ingewikkeld maken. 'Gebruik het verworven inzicht om met elkaar af te spreken hoe het beter kan. Help elkaar bij het invoeren van deze afspraken. Bekijk na een paar weken of dit lukt, welke problemen zich voordoen, en wat nog verder kan worden verbeterd'.¹⁹⁵

Tenslotte de relatie ambtenaar – ambtenaar. Wij zullen ons hier niet verder bezighouden met de relaties tussen naaste collega's, maar twee andere afstemmingsrelaties nader bezien: 1^e horizontaal: projectorganisatie en projectgroepen; 2^e vertikaal: bestuur per circulaire.

Horizontale coördinatie: projectorganisatie en projectgroepen

Kottman verstaat onder coördinatie:¹⁹⁶ 'het onderling afstemmen van meerdere eenheden met betrekking tot hun activiteiten op één bepaald terrein'. 'Een horizontale coördinatiestructuur kan tijdelijk van aard zijn. Hier treft men het verschijnsel van de projectgroep aan. Onder een project wordt verstaan: 'elke eenmalige opgave die binnen een bepaalde tijd met begrensde mankracht en middelen moet worden gerealiseerd'¹⁹⁷. Een projectgroep is dan een op de vervulling van het project gericht, tijdelijk samenwerkingsverband van verscheidene, meestal uit verschillende eenheden afkomstige, participanten. In de overheidsorganisatie worden de projectgroepen onder meer gebruikt voor het schrijven van een bepaalde nota of voor het realiseren van de stadsvernieuwing in een bepaalde wijk'¹⁹⁸

Verticale coördinatie: bestuur per circulaire¹⁹⁹

'Overheden trachten elkaar te binden met behulp van materiële normstelling: richtlijnen en aanwijzingen van de ene overheid aangaande het beleid van de andere overheden. In formele wetten treft men dergelijke voorschriften slechts in beperkte mate aan. Bij het opstellen van medebewindswetten beperken het parlement en de regering zich doorgaans tot het formuleren van taken, bijbehorende bevoegdheden, verplichtingen en procedures. Concrete beleidsinstructies met betrekking tot doeleinden, middelen of tijdstippen van het te voeren beleid vindt men veel meer in andere documenten, zoals uitvoeringsbesluiten, circulaire, plannen en bestuursovereenkomsten. De vooral door rijksinstanties veelvuldig gebruikte circulaire is eigenlijk een rondzendbrief

¹⁹⁵ Buurma, t.a.p. blz. 105.

¹⁹⁶ R.W.P. Kottman, Horizontale taakverdeling en coördinatie, in: Overheidsbeleid 1989, blz. 267.

¹⁹⁷ 197J. Kastelein, Punten van overweging bij projectorganisatie, Centrale Afdeling Organisatie PTT, Den Haag 1975.

¹⁹⁸ Kottman, t.a.p. blz. 279.

¹⁹⁹ Uit: J. de Ridder en M. Herweyer, Rijk, provincies en gemeenten: spelregels en bestuursinstrumenten, in: Overheidsbeleid 1989 blz. 291/292.

waarin wordt uitgelegd hoe wettelijke voorschriften moeten worden verstaan en op welke wijze en met welke procedures voorschriften moeten worden toegepast. In een recent onderzoek telde men 900 circulaires die in één jaar door het rijk aan gemeenten waren toegestuurd.²⁰⁰ In dat onderzoek heeft men op verschillende manieren geprobeerd vast te stellen hoeveel circulaires louter informatief waren en hoeveel als normstellend moesten worden beschouwd. Nammen de inhoud van de circulaire als uitgangspunt, dan telde men veertig procent normstellende circulaires. Vanuit een formeel juridisch standpunt kwalificeerden de onderzoekers het grootste deel als niet meer dan 'ongevraagde goede raad'. De afzenders daarvan waren namelijk niet bevoegd om dergelijke voorschriften te geven. De ontvangende gemeenten beschouwden meer dan de helft van de circulaires als voorschriften waaraan zij dienden te voldoen. De afzenders, de departementen, daarentegen meldden desgevraagd slechts een enkele circulaire als normstellend bedoeld te hebben. De verklaring voor deze interpretatieverschillen ligt in de onduidelijke status van veel circulaires en in de onduidelijkheid van de consequenties bij niet-naleving. Gemeenten nemen doorgaans het zekere voor het onzekere en conformeren zich aan de in de circulaires vervatte richtlijnen en aanwijzingen - zeker als het er de schijn van heeft dat een weigering om zulks te doen kan leiden tot de stopzetting van financiële bijdragen of het onthouden van goedkeuring aan een bepaald besluit'.

²⁰⁰ C.H. van Marle en L. Burgers, Bestuur per circulaire, VNG-studies nr. 6, Den Haag 1985. De teljaren waren 1982 tot en met 1984. Het aantal circulaires lijkt zich in deze jaren te stabiliseren. In een onderzoek over het jaar 1956 werden 429 circulaires geteld. Zie H.A. Brasz, Bestuur per circulaire, in: Bestuurswetenschappen 1958, blz. 300 en 390, en 1959 blz. 63. In een periode van 25 jaar is het aantal circulaires dus verdubbeld.

College 6

Ambtelijke reorganisatie. Gemeente-nieuwe-stijl.

De oorzaken van de gemeentelijke veranderingsdrang

Wat zijn de oorzaken van de stormachtige reorganisatiedrift van de gemeenten in de afgelopen jaren? Historisch en juridisch geldt de gemeentesecretaris als de adviseur van het college van B & W (eerste ambtenaar, scharnierpunt).²⁰¹ Omdat hij het met het complexer worden van samenleving en overheidsbestuur uiteraard niet alleen afkan, groeit onder hem het aantal ondergeschikten: de secretarie. Het gemeentelijk takenpakket was aanvankelijk naar omvang nog redelijk overzichtelijk (productie en distributie van energie), maar met de groei daarvan ontstonden steeds meer en steeds zelfstandiger takken van dienst (stadsontwikkeling, woningbouw). Met name na de Tweede Wereldoorlog kwamen daar nieuwe taken bij als volksgezondheid, welzijn, sport, enz..

Bekke onderscheidt in de naoorlogse ontwikkeling van de ambtelijke organisatie globaal de werking van een viertal krachtenvelden, welke ieder een eigen soort problematiek vertonen.²⁰² *Eerste fase*: zijwaartse druk begin jaren zestig: nieuwe kwantitatieve en kwalitatieve groei van taken, vooral in medebewind: er ontstonden in horizontale zin nieuwe afdelingen en diensten, zoals op het terrein van de ruimtelijke ordening, planologie, maatschappelijke hulpverlening, onderwijs, gezondheidszorg (dit is de problematiek van een toenemende differentiatie). *Tweede fase*: opwaartse druk. Behoeftte aan afstemming en sturing van de verschillende beleidstaken, aan centralisering van toezicht en coördinatie. Er ontstonden functies als beleidsplanning, projectplanning, organisatie en personeel, automatisering (problematiek van meer integrale beleidsadvisering). *Derde fase*: omgevingsgerichte druk: allerlei participatieve tendenzen, zoals inspraak, decentralisatie, democratisering, enz.. (problematiek van onzekerheid naar de maatschappelijke omgeving toe). *Vierde fase*, begin jaren tachtig: afnemende financiële middelen, waardoor druk op omvang en kwaliteit van gemeentelijke taken en de structuur van de ambtelijke organisatie (problematiek van [financiële] herbezinning in reactie op de effecten van de voorafgaande fasen).

Centraal in de herbezinning staat de differentiatie en specialisatie van de

²⁰¹ Art.108 gemeentewet: 'De secretaris is den raad, burgemeester en wethouders, den burgemeester en de commissies in alles wat het hun opgedragen bestuur aangaat, behulpzaam'.

²⁰² A.J.G.M. Bekke, Gemeenteambtenaren en het ambtelijk apparaat, in Hoogerwerf (red.) 1989 blz. 191 e.v.

vele afdelingen en diensten: 1^e zijn deze allemaal nog wel nodig? 2^e in hoeverre werken ze elkaar tegen? 3^e hiërarchische en functionele relatie met secretaris / secretaire?

Projectorganisatie

Projectorganisatie kan worden beschouwd als een hiërarchiedoorbrekend werkverband. 'Met een projectorganisatie beoogt men voor een in de tijd begrensde en scherp omschreven taak een structuur op maat te leveren. Uit de bureaucratische organisatie (in dit verband de staande organisatie genoemd) haalt men diegenen bij elkaar die op het specifieke terrein van het project deskundig en besluitvaardig zijn. Men kijkt minder naar de rang dan naar capaciteiten. Het gaat erom expertise te mobiliseren en te bundelen'.²⁰³ Projectorganisatie is ontstaan in de particuliere bedrijfssfeer. 'Door een projectmatige aanpak boekt men sneller resultaten en wordt de betrokkenheid van de leden bij het productieproces vergroot'.²⁰⁴ Men spreekt van een projectteam of projectgroep, met een projectleider, eventueel bij meer projecten een coördinatiegroep en/of stuurgroep. Er is sprake van een individuele verantwoordelijkheid in een collectieve inspanning dwars door de staande organisatie(s) heen.

Feitelijke relativering:²⁰⁵ 1^e de 'managers' in de stuurgroep hebben de neiging andere dan de projectbelangen te laten prevaleren; 2^e projectleiders en teamleden moeten daardoor compromissen sluiten, ook omdat ze na het project weer in de staande organisatie verder moeten; 3^e als projecten langer duren, wordt de druk van de staande organisatie groter; 4^e een projectorganisatie zal na verloop van tijd zelf bureaucratiseringsneigingen vertonen; 5^e door de horizontalisering van het werkverband kunnen participanten geblokkeerd raken omdat ze zich niet kunnen verschuilen achter een bureaucratische onderschikking; 6^e afhankelijkheid van informatie en steun vanuit de staande organisatie; 7^e risico van competentie- en andere conflicten met de staande organisatie. Met name om de laatste overweging worden veel projecten uitbesteed aan externe bureaus.

Van secretaire / dienstenmodel naar sectorenmodel

De meeste gemeenten in Nederland hebben nog steeds een traditionele organisatiestructuur (harkstructuur). De nadelen van dit model zijn: 1^e de politieke sturing gaat zeer moeizaam, nieuwe zaken zijn moeilijk te initiëren; 2^e tweesporigheid in het beleid, waardoor de beleidsvormingsweg lang is; 3^e binnen een dienst wordt beleid voorbereid, dit gaat naar de secretaire, waar voor het advies aan B & W de hele voorbereiding nog een keer wordt gedaan; 4^e door vele overlegstructuren ontstaat een competentiestrijd tussen de secretaire en

²⁰³ Rosenthal c.s. 1987 blz. 119.

²⁰⁴ Rosenthal c.s. 1987 blz. 119.

²⁰⁵ Rosenthal c.s. blz. 120 en 124/125.

de diensten.

Door een aantal ontwikkelingen hebben deze nadelen er mede voor gezorgd dat de gemeenten zijn reorganiseren: 1^e begrotingstekorten hebben geleid tot ombuigingen, afslankingen en noodoperaties, waardoor de gemeenten een andere kijk kregen op hun functioneren en hun doelstellingen; 2^e de nieuwe Comptabiliteitswet vereiste een andere inrichting van de begroting, in een beleids- en een beheersgedeelte; 3^e nieuwe tendensen in de organisatieliteratuur voor gemeenten.

Veel gemeenten zijn intussen overgegaan op een of ander nieuw model voor de gemeentelijke organisatie. In de meeste gevallen is dit een of andere vorm van wat men het sectorenmodel noemt. Dit model gaat uit van het samenbrengen van beleidsvoorbereidende en -uitvoerende taken in afzonderlijke sectoren (hoofdgroepen of diensten), die zo veel mogelijk zelfstandig functioneren. De secretarie is daarin nog slechts een soort stafbureau ten behoeve van de beleidscoördinatie: afstemming / integratie van de verschillende beleidslijnen, eindtoetsing van de beleidstoetsing aan juridische en politieke randvoorwaarden, evaluatie en -effectenmeting enz.. De hoofden van de sectoren vormen vaak samen met de secretaris een coördinerend managementteam. De secretaris is in principe geen hoogste ambtelijke manager meer, die zich tussen bestuur en apparaat bevindt. Het model biedt de mogelijkheid bedrijfsmatiger en cliëntgerichter te werken; het bestuur krijgt betere stuurmogelijkheden. De organisatie wordt flexibeler en sneller, er is sprake van een grotere persoonlijke verantwoordelijkheid op alle niveaus. Nadelen: vermindering van de eenheid van beleid, verlies van generalistische beleids- en materiedeskundigheid.

Daarnaast onderscheidt men wel:

1^e een *departementaal model* (wethouder beschikt over een of meer bestuurseenheden in overeenstemming met zijn portefeuille, secretaris / secretarie niet meer dan een secretariaat van het college; dit model gaat verder dan het sectorenmodel en mist de ambtelijke coördinatie- en afstemmingsfunctie);

2^e een *functioneel model* (lijkt op departementaal model, maar er is een sterkere scheiding tussen bestuur en apparaat; niet de wethouders maar de directeuren van dienst + een directeur-generaal staan centraal; B & W functioneren uitsluitend collegiaal, zonder interne taakverdeling);

3^e een *stafmodel* (Leemans' model van een combinatie van collegiale en individuele verantwoordelijkheid voor de wethouder, resp. voor belangrijke en minder belangrijke zaken; coördinerende stafafdelingen hierin geen afgeleide van de secretarisfunctie, maar rechtstreeks gerelateerd aan individuele portefeuillehouders);

4^e een *model van de afgeslankte secretarie* (secretarie behoudt op hoofdlijnen een beleidsinhoudelijke taak, alleen uitvoerende taken naar de diensten; secretarie wel geherstructureerd tot geringer aantal clusters; secretarie als 'algemene bestuursdienst').

In de modellen 1 t/m 3 is de secretarisfunctie sterk veranderd en geminiseerd. Gevaar voor te veel politieke advisering? In model 4 nog wel 'onafhankelijke' ambtelijke advisering, dit model kan aantrekkelijk zijn voor zodanig

grote gemeenten dat de afstand tussen bestuur en diensten te groot wordt.

De stand van de organisatieverandering²⁰⁶

Uit onderzoek in 1987 blijkt dat alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners een of meer reorganisaties hebben doorgevoerd.²⁰⁷ Dit gold voor 27 % van de gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners en voor 10 % van de gemeenten tussen 20.000 en 50.000 inwoners. Motieven: 1^e efficiencyverbetering op budgettaire gronden: 53 %; 2^e afstemming bestuurlijke en ambtelijke organisatie: 26 %. Bij 76 % van de reorganisaties is men tevens tot formatievermindering overgegaan. In de meeste gevallen is een 'sectorenmodel' ingevoerd met een ambtelijk managementteam als belangrijkste coördinerend orgaan, onder leiding van de secretaris. De middelenfuncties (personeel, financiën, organisatie, informatie) kregen veelal een centrale plaats in de vorm van een bestuursdienst of 'secretarie-nieuwe-stijl'. In veel gemeenten is door samenvoeging of integratie een sterke vermindering opgetreden van het aantal organisatie-eenheden.

Daarnaast is in veel gemeenten een scheiding aangebracht in de begroting in een beleids- en een beheersgedeelte. In alle gevallen duurt het reorganisatieproces vrij lang. Gevallen van meer dan tien jaar zijn geen uitzondering. Tegenwoordig lukt het soms ook in drie à vier jaar. De gemeenten zijn van oordeel dat een reorganisatie alleen de problemen van de traditionele organisatie niet kan oplossen. De wens om de organisatie beter, effectiever, efficiënter en klantgerichter te laten werken, heeft geleid tot de ontwikkeling van een aantal aanvullende instrumenten. De gemeenten hebben de oplossing in verschillende richtingen gezocht, bijvoorbeeld voor wat betreft de wijze van politieke sturing, het gebruik van kengetallen en het gebruik van managementrapportage.

Contractmanagement / zelfbeheer

Contractmanagement betreft het maken van afspraken over bevoegdheden, budgetten, personeelsformatie en te leveren prestaties. Het kan gaan om convenanten tussen gezagsdragers en ambtelijke diensten of om contracten tussen lijn- en stafonderdelen.²⁰⁸ Het is een wijze van sturen van een organisatie, waarbij bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan organisatieonderdelen worden verleend op basis waarvan voor een bepaalde periode voor die organisatieonderdelen het taakstellend werkplan, het taakstellend budget en bij de uitvoering in acht te nemen regels, worden vastgelegd in een contract.²⁰⁹ Het gaat hier niet om een bepaald instrument, maar om een wijze van (be)sturen, een wijze van beheersing van een gehele organisatie.

²⁰⁶ Gebaseerd op Bekke, a.w. blz. 198.

²⁰⁷ Rapport SGBO/VNG, Gemeentelijk heroverwegen, 's-Gravenhage 1987.

²⁰⁸ Rosenthal c.s. 1987 blz. 127.

²⁰⁹ T.P.W.M.v.d.Krogt/A.Spijker, Contractmanagement, 's-Gravenhage 1989, blz. 11.

Bij *zelfbeheer* of *budgettering* gaat het om de delegatie van budgettaire verantwoordelijkheid aan organisatieonderdelen. De onderdelen zijn vrij de overeengekomen taakstelling op hun eigen manier te realiseren. Men heeft derhalve een eigen bestedingsvrijheid, zonder door te veel regels en voorschriften van bovenaf te worden gehinderd. Controle is er (zeker zo effectief) op de geleverde prestaties in relatie tot de budgettaire middelen. Zelfbeheer wordt dikwijls in één adem genoemd met contractmanagement, maar is daarmee toch niet geheel gelijk te stellen omdat de expliciete vastlegging van prestaties in contracten niet kenmerkend is. Contractmanagement is derhalve een specifieke vorm van zelfbeheer, namelijk een waarin de wederzijdse verplichtingen nauwkeurig worden omschreven en worden vastgelegd in een document.²¹⁰

Bij de rijksoverheid is in de loop van de jaren tachtig een *'proeftuinenproject zelfbeheer'* opgezet. Geëxperimenteerd is met 20 'proeftuinen' bij 7 departementen. Het ging hierbij vooral om mandatering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het terrein van het interne beheer: financiën, personeel en organisatie. In het eindrapport 1988 van de Interdepartementale Begeleidingsgroep Zelfbeheer wordt geconcludeerd dat zelfbeheer in het algemeen bijdraagt tot een hogere arbeidssatisfactie, maar dat invoering ervan wel een grote (culturele) verandering vergt. Voor het bereiken van de uitvoerende niveaus wordt de steun van de bestuurlijke en ambtelijke top essentieel geacht, bijv. daar waar het gaat om de macht van gevestigde staforganen en de noodzaak van scholing.

Het verschijnsel contractmanagement is in het bedrijfsleven in een iets andere vorm al langer bekend, vooral onder de naam *'Management by Objectives'* (MBO). Vgl. ook de eerder besproken Participatieve Management School. Voor contractmanagement of iets dat daar sterk op lijkt zijn ook wel omschrijvingen als *'intrapeneuring'*, *'unit management'*, *'modulair organiseren'*, *'resultaatverantwoordelijke eenheden'*, *'contractuele multiorganisatie'* en *'resultaatmanagement'* in omloop.

Bij contractmanagement gaat het, zoals de term al aangeeft, om contracten, zij het niet om juridisch afdwingbare contracten. Wat dat betreft zou beter de term *'convenant-management'* kunnen worden gebruikt, zoals bij de rijksoverheid overigens ook al gebruikelijk is. Bij contractmanagement wordt gewerkt met een *'prestatiebegroting'* of *'taakstellend budget'*. Contractmanagement is alleen maar met de politieke eindverantwoordelijkheid voor het totale reilen en zeilen van de organisatie te verenigen, als het bestuur in voldoende mate de vinger aan de pols kan houden. Dit maakt een tamelijk uitgebreid systeem van informatie en controle noodzakelijk, zij het slechts op hoofdlijnen. Men spreekt ook wel van *'(be)sturen op afstand'*. De informatie moet beperkt blijven tot informatie die nodig is voor het nemen van eventuele (bij)stuurbeslissingen ten gevolge van onvoorziene ontwikkelingen of (in uitzonderingsgevallen) in gevallen van onaanvaardbare niet-nakoming van in het contract vastgelegde

²¹⁰ A.w. blz. 12.

afspraken.

Duidelijk zal zijn dat deze conceptie niet zo goed te rijmen valt met het eerder besproken (college 3) 'Weberiaanse' bureaucratie-model. Pogingen om contractmanagement te introduceren met handhaving van de klassieke organisatiestructuur zijn dan ook gedoemd te mislukken. Uit onderzoek bleek dat in 1989 contractmanagement nog maar in 5 van de 411 (respons) daadwerkelijk in gebruik was, in 19 gemeenten in voorbereiding en in 44 gemeenten onderwerp van discussie.²¹¹

Managementrapportage

Van '*managementrapportage*' wordt aanmerkelijk meer gebruik gemaakt. Kenmerken van managementrapportage zijn:²¹² 1^e gericht op verantwoording (in tegenstelling tot bijv. de begroting gaat het hier om verantwoording achteraf); 2^e tussentijds (dus lopende het jaar, in tegenstelling tot bijv. de jaarrekening); 3^e periodiek (dat wil zeggen: niet op bestelling, maar met vaste regelmaat en ongevraagd); 4^e aan het bestuur (het gaat immers om door het bestuur toegekende bevoegdheden en verantwoording; soms wordt ook wel gerapporteerd aan raadscommissies); 5^e op hoofdlijnen en samenhangend (dus betrekking hebbend op de volle breedte van het takenpakket van een eenheid; details alleen op voorafgaand verzoek van het bestuur); 6^e op basis van geautomatiseerd verwerkte gegevens (om de kosten van de rapportage niet te groot te doen worden).

Werken met kengetallen

Overheidsorganisaties beschikken niet over een signaleringsmechanisme, zoals het marktmechanisme in de particuliere sector. De collectieve sector kent minder meetpunten waaraan de efficiency en effectiviteit van het eigen werken kunnen worden getoetst. Derhalve zullen overheidsorganisaties zelf meetpunten, vaak kengetallen genoemd, moeten ontwikkelen. Een kengetal kan worden omschreven als een cijfermatige grootheid, die relevant geacht kan worden voor het beleid.²¹³ Er gaat een normerende werking van uit ten opzichte van het te voeren beleid. Voorbeelden: het aantal verleende bouwvergunningen, het aantal bijstandsgerechtigden per formatieplaats van de gemeentelijke sociale dienst, het aantal leerlingen per leerkracht. Verschillende bureaus en instanties hanteren eigen systemen van kengetallen, bijvoorbeeld het Verificatiebureau (550 kengetallen voor vergelijkende budgetanalyse), het ministerie van Binnenlandse Zaken voor de behandeling van artikel-12-gemeenten. Kengetallen waren aanvankelijk vooral een signaleringsinstrument bij het zoeken naar bezuinigingsmogelijkheden. Langzamerhand worden ze meer een

²¹¹ A.w. blz. 23.

²¹² T.P.W.M. van der Krogt en A. Spijker, Contractmanagement, 's-Gravenhage 1989, blz. 87/88.

²¹³ V.d.Gevel/V.d.Goor 1989 blz. 411.

ondersteuningsinstrument in de managementsfeer.

Privatisering

Door de slechte financiële situatie hebben veel gemeenten geprobeerd naast, of in het kader van of ter voorkoming van, geprobeerd uitgaven te beperken door overheidstaken over te hevelen naar de private sector. Verondersteld wordt daarbij dat geprivatiseerde diensten enz.. prijselastischer enz.. kunnen werken. Een drietal vormen van privatisering kunnen worden onderscheiden:²¹⁴ 1^e uitbesteden van taken (gemeente blijft verantwoordelijk voor taak en financiering, maar sluit een contract met een particuliere uitvoerder); 2^e overlaten van taken (gemeente is niet langer bestuurlijk of financieel verantwoordelijk, maar blijft geïnteresseerd bijv. via contractueel vastgelegde aanwijzingen); 3^e afstoten van taken (gemeente draagt alle verantwoordelijkheid over aan particuliere uitvoerder).

Cijfers geven aan dat in 1985 van 100 gemeenten die privatisering in een of andere vorm toepasten 12 % een besparing realiseerden van meer dan f 10,-- per inwoner.²¹⁵ Dit is derhalve marginaal in relatie tot het totale takenpakket. Overigens kan de burger ook slechter af zijn in die sectoren waaruit de overheid zich terugtrekt. Wanneer de overheid de markt niet meer reguleert, kunnen private partijen tot 'marktafgrendeling' overgaan en kan de burger verstrikt raken in de 'netwerken' van het corporatisme.²¹⁶

In de gemeentelijke praktijk blijken privatiseringsvoornemens en -resultaten zich vooral toe te spitsen op:²¹⁷ 1^e interne gemeentelijke bedrijfsfuncties, zoals schoonmaak gemeentelijke gebouwen, kantinevoorziening, onderhoud machinepark, bewaking, beveiliging, portiers- en receptiediensten, bodediensten, vervoer (chauffeurs- en koeriersdiensten), drukkerij, systeembeheer, accountantsdienst, etcetera; 2^e beheer externe voorzieningen: onderhoud openbaar groen, beheer sport- en zwemaccommodaties, onderhoud wegen/infrastructuur, etcetera; 3^e ontkoppeling / verzelfstandiging van voorheen gemeentelijke bedrijven of instellingen: vervoersbedrijven, energiebedrijven, stadsreinigingsdiensten, ziekenhuizen, waterdistributiebedrijven, etcetera. De gemeente blijft hierbij steeds '*sturen op afstand*'. Dit hoeft niet minder effectief te zijn, van een terugtrekkende overheid is dan ook lang niet altijd sprake.

²¹⁴ Bekke, a.w. blz. 203.

²¹⁵ SGBOVNG, 1987.

²¹⁶ Vgl. H.M. Koolma en E.H. Klijn, Van een groots mandaat naar een stille herverdeling: verdeling, sturing en politisering in het volkshuisvestingsbeleid, in: VB-congrespublicatie 1988, 's-Gravenhage 1989.

²¹⁷ H. Bleker, Een terugtrekkende gemeentelijke overheid?, in: Congrespublicatie Vereniging van Bestuurskunde 1988, blz. 100.

PPP's: public-private-partnerships²¹⁸

PPP's oftewel public-private-partnerships zijn vormen van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Bijv. op gebied van stedelijke vernieuwing, ruimtelijke ordening, enz.. (v.b. Hoog Catherijne in Utrecht). Veel publicaties, congressen, gemeenten gaan er prat op. In regeerakkoord 2e kabinet-Lubbers als nastrevenswaard opgenomen. Onder public-private-partnership kan worden verstaan: 'een samenwerkingsproces waarin één of meer overheden en één of meer private partijen gezamenlijk een onderling overeengekomen doelstelling realiseren. De samenwerking geschiedt met behoud van de eigen identiteit van elk der partijen die elk overeengekomen middelen inbrengen en een dienovereenkomstig deel van de risico's aanvaarden. De opbrengsten worden op overeengekomen wijze verdeeld. De organisatie van een PPP kan variëren van een zeer losse vorm van samenspel, via een vastere vorm met een contractuele binding, tot de oprichting van een aparte rechtspersoon'.²¹⁹

De PPP kan betrekking hebben op:²²⁰ 1^e de integrale ontwikkeling van een bepaald gebied (vooral stadscentra); 2^e de realisatie van bepaalde gebouwencomplexen (voor huisvestingsdoeleinden, bedrijfsdoeleinden, culturele doeleinden, enz..; 3^e de aanleg van een infrastructurele voorziening (een tunnel, een weg, enz..; 4^e de aanbidding van een publieke dienst (bijv. leningen in het kader van de studiefinanciering).

PPP's worden gekenmerkt door: gelijkwaardigheid tussen betrokken actoren, onderlinge consensus, vroeg of laat vastlegging bij contract, meestal projectmatig, meestal lokaal initiatief. Het voordeel van PPP's moet worden gezocht in de meerwaarde die de samenwerking oplevert (inschakeling belangrijke mede-investeerders voor publieke doeleinden, know how vanuit het bedrijfsleven), wederzijds valt voordeel te behalen. Daar kan als kosten tegenover staan het opgeven van een stukje eigen autonomie (NB evt. afspraken over vergunningverlening) en het mogelijk ontstaan van een te grote afhankelijkheid ten opzichte van een private partner. Meer in het algemeen kan als nadeel worden genoemd een verlies van parlementair-democratische controle.

Deregulering

In collegeprogramma's van diverse gemeenten zijn wel passages over deregulering te vinden, maar van harde taakstellingen en concrete resultaten is nog geen sprake. Deregulering heeft primair betrekking op de regelgeving van de rijksoverheid en in mindere mate de provinciale overheid in de richting van

²¹⁸ V.P. Kouwenhoven en C.P. Veerman, Public-private partnership, ontwikkelingen en nieuwe mogelijkheden, in: Bestuur, januari 1988. P.L. Hupe, Overlegdemocratie en nieuwe zakelijkheid: een plaatsbepaling van public-private partnership, in: Bestuurswetenschappen 1989, blz. 229 e.v.; Raad voor het Binnenlands Bestuur, Partners voor vernieuwing, advies over public private partnership, 's-Gravenhage 1987.

²¹⁹ Hupe, t.a.p. blz. 236.

²²⁰ H. Bleker, in: Congrespublikatie Vereniging voor Bestuurskunde 1988, blz. 106.

de gemeentelijke overheid. Deregulering is weliswaar ook aan de orde in de gemeentelijke regelgeving richting burger, maar wordt daar naar het schijnt als minder noodzakelijk ervaren. Overigens, als deregulering betekent: van minder detaillistische regelgeving naar globalere of raamwetgeving, is formeel weliswaar sprake van deregulering, maar ontstaat feitelijk een grotere vrijheid van handelen voor het uitvoerende bestuursorgaan. Dit zou zelfs een intensiever en minder voorspelbaar (NB rechtszekerheid) optreden van de overheid kunnen meebrengen! Wel evt. rol voor plaatselijke ombudsman.

Informatiebeleid en automatisering²²¹

Een omschrijving van het *begrip informatie* is: 'gegevens die verwerkt zijn tot een vorm die van betekenis is voor de ontvanger en die een reële of vermeende waarde heeft voor diens huidige of toekomstige beslissingen'.²²²

Onder het *informatiebeleid* kan worden verstaan: 'alle beleid dat erop gericht is informatie te verzamelen, te bewerken, op te slaan en te verstrekken ten behoeve van het voorbereiden, nemen, uitvoeren en evalueren van overheidsbeslissingen met inbegrip van de voorlichting daarover'.²²³

Men onderscheidt: 1^e twee 'uitgaande' gegevensstromen: voorlichtingsbeleid en openbaarheidsbeleid, en 2^e een 'ingående' gegevensstroom: informatievoorzieningsbeleid of informatieverzorgingsbeleid; hierbij werd met name gedurende de laatste vijftien jaar steeds meer gebruik gemaakt van computers(ystemen), zozeer zelfs dat informatiebeleid tegenwoordig nogal eens wordt gelijkgeschakeld met automatiseringsbeleid. Gedurende de afgelopen jaren is ook bij de Nederlandse gemeenten veel geïnvesteerd in automatisering. Uiteindelijk is in de meeste gevallen overgegaan tot een geïntegreerd automatiseringssysteem voor de gehele organisatie. De 'automatisering van de informatievoorziening' heeft de laatste jaren te maken met een technische wildgroei en een moeizame coördinatie en integratie van wat in eerste instantie in vrijheid was gegroeid. Daarnaast bestaat er een onoverzichtelijk geheel van datanetwerken enz..

Modern personeelsbeleid²²⁴

Personeelsbeleid kan worden omschreven als het geheel van doelstellingen, middelen en activiteiten ten aanzien van de factor arbeid in een organisatie. Tegenwoordig spreekt men ook wel van *personeelsmanagement*, *human-resource management* of *personeelsbeheer*. Het personeelsbeleid wordt geformuleerd door het bestuur van de organisatie, in samenspraak met de

²²¹ Vgl. M. Wolters, Informatiebeleid, in: Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid 1989, blz. 363 e.v.

²²² G.B.Davis en M.H.Olson, Management-informatiesystemen, Schoonhoven 1987, aangehaald bij Wolters t.a.p.

²²³ Wolters, t.a.p blz. 369.

²²⁴ Vgl. Bekke, a.w. blz. 205.

afdeling P & O, de vertegenwoordigers van de werknemers en de leidinggevenden. Onderdeel van de ontwikkelingen in de richting van meer effectiviteit en efficiency is een modern personeelsbeheer.

De personeelsfunctie was tot voor kort nog sterk gecentraliseerd in stafafdelingen, in de wat grotere gemeenten vindt ook veel decentralisatie naar 'de lijn' plaats. Slagwoorden van modern personeelsbeheer zijn: flexibiliteit, openheid, a-bureaucratisch gedrag, cliëntgerichtheid, team-gerichtheid, product-i.p.v. proceduregerichtheid. Ook steeds meer: mobiliteit van functies vanuit een gericht loopbaanbeleid, experimenten met prestatiebeloning.

Daarnaast is de opleiding van gemeenteambtenaren sterk in beweging. Al verschillende jaren is een modernisering van de klassieke opleidingen waarneembaar. De eenzijdige gerichtheid op de juridische aspecten maakt plaats voor aandacht voor politieke, organisatorische, sociaal-psychologische en algemeen-maatschappelijke aspecten. Ook aandacht voor bestuurskundige inzichten (beleidsprocessen, management, planning, besturingsmodellen, bestuurlijke informatica) neemt toe.

Het aantal ambtenaren is de laatste decennia sterk toegenomen,²²⁵ maar neemt de laatste jaren voor het eerst wat af. Rond 1950 waren er ongeveer 375.000 ambtenaren in overheidsdienst, nu zijn er in de collectieve sector bijna 1,4 miljoen mensen werkzaam, van wie bijna 800.000 ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Daarnaast zijn er ongeveer 360.000 post-actieven die van de overheid afhankelijk zijn (ouderdomspensioenen, VUT-uitkering, wachtgeld, invaliditeitspensioenen). De 800.000 ambtenaren zijn verdeeld over een groot aantal verschillende overheidsorganisaties. Ministeries (inclusief hoge colleges van staat): 157.000, staatsbedrijven en fondsen: 5.000, onderwijs: 310.000, politie: 31.000, rechterlijke macht: 1.400. Provincies: 18.600,²²⁶ gemeenten: 211.000,²²⁷ waterschappen 7.300,²²⁸ intergemeentelijke regelingen: 22.000.²²⁹ Totaal: 763.000. Daarnaast worden nog de zgn. 'trendvolgers' onderscheiden,

²²⁵ Bron onderstaande cijfers: J.H. Weggemans, Personeelsbeleid bij de overheid, in: Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid 1989, blz. 343 e.v.

²²⁶ Binnenlands Bestuur 18-8-89, uit: 'Kerngegevens bezoldiging overheidspersoneel' ministerie van Binnenlandse Zaken: bij de 12 provincies blijkt na eerdere jaren van groei het aantal provincie-ambtenaren te zijn gedaald van 18.590 naar 17.918 eind 1988.

²²⁷ Binnenlands Bestuur t.a.p.: eind 1988 waren er bij de gemeenten 206.720 mensen in dienst. Ten opzichte van de 211.000 van een jaar eerder: een verlies van 7.156 volle banen en een groei met 2.818 onvolledige arbeidsplaatsen. De middelgrote gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners brachten relatief het zwaarste offer. Daar werd één op de vijf volledige banen geschrapt (20,9 %), terwijl dit bij de kleinere gemeenten beperkt bleef tot één op de negen ambtenaren. Van alle mensen in gemeentedienst is nu 22,8 % deeltijder. Zes jaar geleden was dat nog maar 15 %. Het vrouwelijk aandeel groeit langzaam van één op vier (1983: 26,5 %) naar één op drie (1988: 30 %).

²²⁸ Binnenlands Bestuur t.a.p.: bij de 148 waterschappen werkten eind 1988 7.537 mensen.

²²⁹ Binnenlands Bestuur t.a.p.: eind 1988 hadden de 493 gemeenschappelijke regelingen in totaal 21.881 mensen op de loonlijst staan.

in de zogeheten gepremieerde en gesubsidieerde sector (G & G-sector): ongeveer 500.000 mensen, verdeeld over circa 20 collectieve arbeidsovereenkomsten. Voorbeelden: ziekenhuizen, welzijnswerk, bejaardenoorden, omroepen e.d.

Gerealiseerde bezuinigingen bij gemeenten²³⁰

Er zijn ook cijfers over de financiële bezuinigingen d.m.v. heroverweging van taken.²³¹ Naar schatting hebben de Nederlandse gemeenten in 1983 t/m 1985 resp. structureel ongeveer f 600 miljoen, f 825 miljoen en f 877 miljoen omgebogen. Nadere bestudering laat zien dat als belangrijkste strategieën hierbij zijn gehanteerd (in afnemend belang): het gelijkelijk korten op alle sectoren; gerichte efficiencyverbetering; gebruik maken van natuurlijk verloop onder personeel; verlaging van kapitaalsuitgaven (investeringen); interen op reserves. De gerealiseerde ombuigingen zijn vooral aan te treffen in de sectoren cultuur en recreatie en algemeen beheer, waarna op enige afstand onderwijs en verkeer en vervoer volgen. Uitgedrukt in arbeidsuren is sprake van een daling van 5 % van de personeelsomvang in de periode 1982 - 1985. Vergeleken bij provincies en rijk is bij de gemeenten sprake van een relatief sterke teruggang van de werkgelegenheid.

Versobering en verschraling²³²

De feitelijke terugtrek van gemeenten openbaart zich niet primair in officiële vormen van terugtrek, zoals privatisering en deregulering. Ten eerste niet omdat privatisering en deregulering nog slechts bescheiden resultaten hebben opgeleverd, ten tweede niet omdat ondanks evt. gerealiseerde privatisering en deregulering de gemeentelijke sturing nog aanzienlijker en mogelijk effectiever kan zijn. Mogelijk doet de terugtrek van de gemeentelijke overheid zich veeleer voor in de versluierende vorm van: afbouw en verminderde toegankelijkheid van voorzieningen, kwaliteitsverlies van voorzieningen en infrastructuur, onzorgvuldigheden en onjuistheden bij de uitvoering alsmede kwaliteitsverlies van dienstverlening. De aanzienlijke beperking van de arbeidscapaciteit van gemeenten kan hier niet los van worden gezien. Er is derhalve veeleer sprake van verschraling en versobering dan van een officieel terugtrekken van de gemeentelijke overheid.

Verschillen overheidsproduct en bedrijfsproduct

Uit het voorgaande blijkt dat het hedendaagse denken over gemeenten / overheid bol staat van de bedrijfskundige begrippen (marktgerichtheid,

²³⁰ Gebaseerd op Bekke, a.w. blz. 203 e.v.

²³¹ SGB/VNG, 1987.

²³² Vgl. H. Bleker, Een terugtrekkende gemeentelijke overheid?, in: Congrespublicatie 1988 Vereniging voor Bestuurskunde, blz. 104.

klantgerichtheid, enz..). Is een gemeente dan niet meer of minder dan een overheidsbedrijf, dat marktgericht probeert kwaliteitsproducten te leveren tegen een zo laag mogelijke prijs? Nee, het is van belang in het oog te houden dat overheidsregulering (overheidsproducten) op zeer wezenlijke punten verschillen van bedrijfsproducten.²³³ 1^e regulering houdt een veelheid van belangen en belangencriteria, onder andere die van de aan de regeling onderworpen burgers, die van de activiteit welke wordt geregeld, en die van de samenleving als zodanig (democratie-aspect); 2^e in regulering staan rechtsnormen centraal, dat wil zeggen normen die onverminderd gelden, ook als zij niet worden nageleefd; daarom behoeft regulering aparte voorzieningen ten behoeve van aanpassingen aan zich wijzigende omstandigheden; 3^e regulering betekent normen waaraan sancties zijn verbonden; sancties die met behulp van het staatsmonopolie van de geweldsmacht worden toegepast (het gaat dus kennelijk om een product, dat wel eens 'door de strot moet worden geduwd'); 4^e de gemeente is in veel gevallen ten opzichte van de burgers geen marktpartij, maar zij heeft een monopoliepositie, waarbij burgers niet over alternatieve mogelijkheden beschikken; de lokale overheid regelt en stuurt, zonder dat burgers zich daaraan kunnen onttrekken; 5^e de gemeente functioneert mede door het functioneren van de burgers: inspraak, bezwaarschriften, gemeenteraad.

Voor onbeperkte en ongenueanceerde introductie en toepassing van bedrijfsmatige begrippen, instrumenten en doctrines moet dan ook worden gewaakt. Steeds zal rekening moeten worden gehouden met de specifieke eisen die het overheidsbestuur stelt. In deze zienswijze zijn gemeenten niet op weg naar een nieuw profiel, waarin markt, klant, effectiviteit en efficiency de dominante termen zijn. Het gaat er veel meer om dat het 'aloude' profiel - lokale democratie en besluitvorming, lokale regulering en normstelling, lokale belangenafweging en zorgvuldige individu-gerichte uitvoering, alsmede rechtshandhaving - met name voor wat betreft de interne bedrijfsprocessen wordt aangevuld met bedrijfsmatige begrippen en instrumenten.

²³³ H. Bleker, t.a.p. blz. 105; I.Th.M. Snellen, De betekenis van de Praxeologie voor de bestuurskundige theorie en de bestuurspraktijk, in: F. Fleurke (red.), Van bestuurlijke praktijk naar bestuurskunde, 's-Gravenhage 1988.

College 7

Beleidstheorie. Besluitvormingstheorie.

Algemeen

In college 1 werd gesteld: wie denkt aan overheidsbestuur, die denkt na het besef van een organisatorisch beeld onmiddellijk aan het overheidsbeleid op een bepaald terrein van overheidszorg. In de colleges 2 t/m 6 is de organisatie van het overheidsbestuur aan de orde geweest. De Colleges 7 t/m 12 zullen gewijd zijn aan de beleidscomponent, met inbegrip van de machtscomponent.

Het beleidsbegrip bij Hoogerwerf en Rosenthal c.s.

De omschrijving die Hoogerwerf geeft van het begrip beleid is een heel bekende en gangbare: 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen'.²³⁴ Beleid is bij hem 'een poging een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht denken en handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen'.²³⁵

Rosenthal c.s. verstaan onder beleid: 'een complex van voornemens tot handelen, dan wel een serie handelingen van bestuurlijke organisaties of hun leden ten aanzien van een bepaald probleem'.²³⁶

Analyse van deze twee omschrijvingen doet enkele verschillen en overeenkomsten zien. Het belangrijkste verschil lijkt te zijn dat Hoogerwerf beleid primair ziet in termen van een middel-doel-relatie (planaspect), terwijl bij Rosenthal c.s. het handelingsaspect centraal staat. Bij nadere beschouwing is dit verschil echter niet scherp: Hoogerwerf bedoelt het handelingsaspect mede tot uitdrukking te laten komen in het woordje 'streven',²³⁷ Rosenthal c.s. bedoelen het planaspect mede tot uitdrukking te laten komen in het woordje 'voornemens'.²³⁸

²³⁴ A. Hoogerwerf, in: Overheidsbeleid 1989, blz. 20.

²³⁵ A. Hoogerwerf, in: Overheidsbeleid 1989 blz. 21.

²³⁶ Rosenthal c.s. 1987 blz. 274.

²³⁷ A. Hoogerwerf, in: Overheidsbeleid 1989, blz. 20: 'Een beleid omvat, aangezien het in onze optiek een streven is, zowel activiteiten als denkbeelden, dus zowel gedragingen als opvattingen'.

²³⁸ Rosenthal c.s. 1987 blz. 273: 'Wij kiezen voor een omschrijving waarbij beleid zowel gedragingen als voornemens omvat'. NB t.a.p.: 'Het verschil is niet zonder betekenis. Hoe kan men immers van een beleid afwijken, wanneer het de werkelijke gedragingen omvat?' Het antwoord hierop luidt: beleid betreft niet één momentopname, maar is een gedragslijn van verleden naar toekomst. Afwijking van die lijn is mogelijk. Het verschil is uiteraard betrekkelijk: voorzover de

Deze twee aspecten van het begrip beleid - plan/voornemen enerzijds en handeling/gedrag anderzijds - zijn in de omschrijvingen van de meeste auteurs terug te vinden, hetzij één van beide aspecten afzonderlijk, hetzij beide tezamen. Hoogerwerf en Rosenthal c.s. kiezen beide expliciet voor de laatste benadering, waarbij Hoogerwerf het accent wat meer op het planaspect legt en Rosenthal c.s. het accent wat meer op het handelingsaspect leggen. Dit accentverschil houdt verband met een meer algemeen verschil in optiek.²³⁹

De belangrijkste overeenkomst tussen beide omschrijvingen is ongetwijfeld de gerichtheid van beleid op een probleem, welk begrip door Hoogerwerf treffend wordt omschreven als: 'een (verschil) discrepantie tussen een maatstaf (beginsel, norm,) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie'.²⁴⁰

Het valt op dat zowel bij Rosenthal c.s. als bij Hoogerwerf slechts een beperkte plaats voor het verschijnsel '*planning*' is ingeruimd. Bij Rosenthal c.s. is dat wel te begrijpen, vanuit hun gerichtheid op relationele processen en hun relativering van het rationele doeldenken, maar bij Hoogerwerf ontkomt men niet aan de indruk dat het planaspect, het programmatische aspect, in het beleidsbegrip zelf een zodanig belangrijke plaats inneemt dat een afzonderlijke behandeling van het verschijnsel planning welhaast overbodig is geworden.²⁴¹ Zowel bij Rosenthal c.s. als bij Hoogerwerf blijft planning zo te zien slechts een hulpmiddel of instrument bij de fase van de beleidsvoorbereiding.

Omgekeerd treft men in de planningstheorie (Kreukels,²⁴² Faludi²⁴³) een dermate extensieve aandacht voor het verschijnsel planning aan, dat het soms lijkt of het begrip beleid tot iets overbodigs vervaagt. Uiteindelijk hebben echter zowel de beleidstheoretici als de planningstheoretici het in het kader van het openbaar bestuur veelal over hetzelfde: over een zo goed mogelijke programmering en concretisering van het besturen, zowel wat de voorbereidings-, de vormgevings- en de uitvoeringsfase als wat de evaluatiefase betreft. In dat licht bezien menen wij ter wille van de duidelijkheid het planaspect van beleid het beste te kunnen reserveren voor het verschijnsel planning als zodanig, dat dan niet slechts de fase van de beleidsvoorbereiding betreft, maar een zekere programmering van en de voorbereidings-, en de vormgevings-, uitvoerings- en evaluatiefase betreft (hierover volgend college meer).

Voor het begrip beleid resteert dan het handelings- en gedragsaspect:

gedraglijn naar de toekomst wijst kan men desgewenst van een streven of voornemen spreken, zij het deze termen meer vrijblijvend zijn dan de gedragsnormering die in het woord gedraglijn besloten ligt.

²³⁹ Zie eerder, colleges 1 en 2.

²⁴⁰ A. Hoogerwerf in Overheidsbeleid 1989 blz. 21/22.

²⁴¹ In Overheidsbeleid 1982 was nog een structureel-organisatorisch overzicht van de nationale planning (planbureaus e.d.) te vinden, in Overheidsbeleid 1989 is geen enkel hoofdstuk specifiek aan planning gewijd.

²⁴² A.M.J. Kreukels, Planning en planningsproces, 's-Gravenhage 1979.

²⁴³ A. Faludi, Planning Theory, Oxford 1973.

beleid is een bestuurlijke gedragslijn waaraan zekere eisen van doordachtheid en consistentie worden gesteld. Bij deze omschrijving heeft ook het gebruik van termen als beleidsvoornemen, beleidsplan en beleidsplanning voldoende onderscheidende betekenis.

Nogmaals: het begrip 'beleid'

Beleid is in het voorgaande omschreven als: een bestuurlijke gedragslijn, waaraan uit democratisch oogpunt zekere eisen van doordachtheid en consistentie mogen worden gesteld. Het is nu de plaats om deze werksomschrijving aan een nadere beschouwing te onderwerpen. 'Bestuurlijk': beleid is iets dat met besturen te maken heeft. Vooral zij die wij 'bestuurders' noemen (ministers, colleges van B & W, enz..) worden geacht een beleid te voeren. Als ambtenaren zijn we met name bezig met de voorbereiding en uitvoering van het beleid van de bestuurders. Als volksvertegenwoordigers controleren we met name het beleid van de regering, of de minister, of het college van B & W.

'Gedragslijn': dit valt uiteen in twee samenstellende delen: 1^e gedrag en 2^e een bepaalde lijn in dat gedrag. Eerst dat *gedrag*. Daar zit iets in van de wijze waarop iemand optreedt, waarop iemand handelt. Het gaat hier om de wijze waarop bestuurders optreden en handelen in hun bestuurlijke taakuitoefening. Als we het hebben over de wijze waarop, dan impliceert dit dat op verschillende wijzen gehandeld kan worden, beter of minder goed, enz.. 'Lijn': beleid houdt meer in dan spontaan gedrag. Er moet een zekere lijn zitten in de bestuurlijke gedragingen, een bepaald (verwachtings)patroon. Lijn veronderstelt ook: niet één beslissing, maar meerdere beslissingen die met elkaar in samenhang kunnen worden gebracht. De lijn kan men zien als een zekere *consistentie*, dat wil zeggen zonder innerlijke strijdigheid, hetgeen wordt afgemeten aan het beleid zoals dat in een bepaalde beleidstekst is ontvouwd, of aan een eerder optreden van de betreffende bestuurders, of aan een of ander ideaalbeeld dat we hebben van het optreden van die bestuurders. Die lijn kunnen we daarmee ook zien als een lijn door de tijd heen. *Doordachtheid*: beleid veronderstelt iets rationeels: een bepaalde mate van doelgerichtheid en doeltreffendheid. Het woord *gedragslijn* verwijst naar een eerder gedrag in het verleden en een bepaald toekomstig gedrag waarop het beleid van dit moment enigermate moet aansluiten. Dan: ten aanzien van een *bepaalde aangelegenheid*. Een beleid kan zeer verschillende aangelegenheden tot onderwerp hebben. We spreken van een *regeringsbeleid* in het algemeen (troonrede), van het *buitenlands beleid* van de regering, of haar *economisch beleid*, of op allerlei departementale deelterreinen: een *minderhedenbeleid*, een *voedingsbeleid*, een *mediabeleid*, enz.. En ook de lagere overheden voeren een beleid ten aanzien van de onderwerpen die tot hun takenpakket behoren.

Twee centrale vragen

Twee centrale vragen bij de bestudering van een beleid: 1^e hoe ging het eerder? 2^e hoe gaat het verder? Ad 1^e: wat is het eerdere beleid ter zake, welke

eerdere nota's, schetsen en plannen bestaan er ter zake. Ad 2^e. We moeten een idee hebben wat er verder met een nota gebeurt: hoe zit het met de *effectiviteit* (doeltreffendheid), *efficiency* (doelmatigheid) en *legitimiteit* (acceptatie), belandt hij in een bureaulade of heeft hij grote gevolgen, komt er nog een vervolgnota, hoe zijn de politieke kansen van overleving, moet er verder worden uitgewerkt door lagere overheden, enz.. We mogen ons dus nooit blind staren op één bepaalde beleidstekst, maar we moeten proberen die te begrijpen tegen de achtergrond van een bestaande beleidsmatige context en tegen de achtergrond van het toekomstige lot en effect van die beleidstekst. Een heel belangrijke vraag is natuurlijk de vraag naar de maatschappelijke effecten van het voorgestane beleid. De vraag of het ook nog ergens toe dient. Hierover later meer, evenals over de analyse van beleid.

Het beleidsbegrip in de bestuurlijke praktijk

Intussen dient men te beseffen dat het verschijnsel beleid in de bestuurlijke praktijk zeer vele verschijningsvormen kent:

1^e Het beleid voor de komende vier jaar van het nieuwe kabinet, zoals in hoofdlijnen vastgelegd in het (concept-)regeerakkoord, is een beleid. De te volgen bestuurlijke gedragslijn is in essentie afgesproken, het kabinet is daaraan in beginsel gehouden. Er is dus niet zozeer sprake van een plan, want daaraan kan in het algemeen een hogere graad van vrijblijvendheid worden toegeschreven. Beleid gaat verder, de afgesproken gedragslijn werkt normerend: men kan er niet zo maar van afwijken.

2^e Maar een over enkele maanden wellicht te verschijnen nota over een nieuw omroepbestel bevat, hoewel hier enerzijds sprake is van uitvoering van het afgesproken beleid in het algemeen (gereguleerde toelating van commerciële televisie), anderzijds een nieuw afzonderlijk te bestuderen beleid, waarin bovendien ook tal van nieuwe programmerings- en dus planningselementen besloten liggen. Die planning is dus enerzijds gericht op de uitvoering van het regeringsbeleid in het algemeen, maar tegelijk ook op de vormgeving en uitvoering van het beleid van de nieuwe minister in het bijzonder.

Dit eenvoudige voorbeeld toont reeds aan dat het niet zo eenvoudig is 'het' beleid zo maar onder te verdelen in een aantal fasen en hokjes; eerst moet veelal in concreto worden uitgemaakt welk bepaald beleid, oftewel welke gedragslijn van welke bestuurder(s) we op het oog hebben.

Van groeibeleid naar beheersbeleid

In zijn algemeenheid beschouwd wordt tegenwoordig wel gesproken van een verschuiving van een groeibeleid naar een (met name financieel) beheersbeleid.²⁴⁴ De gedachte hierachter is dat Nederland intussen in tal van opzichten een zo hoog niveau van voorzieningen heeft, dat het beleid beter op behoud of

²⁴⁴ A. Hoogerwerf, *Van groeibeleid naar beheersbeleid?*, de machtsvorming der bewindvoerders in Nederland, 's-Gravenhage 1988.

verbetering daarvan kan zijn gericht dan op het realiseren van nog meer nieuwe voorzieningen. Voorbeelden: het beheer en de verbetering van het milieu, van infrastructuur (wegen, riolen), van gebouwen, enz.. Naast dit 'externe beheers-beleid' wordt ook wel gesproken van een meer 'intern gericht beleid': de financiën, het personeel, de informatie en andere aspecten van de eigen interne organisatie. Dan gaat het om intern beheer of management.²⁴⁵

Wat is een beleidstheorie?

Onder een *beleidstheorie* kan worden verstaan het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt.²⁴⁶ De literatuur over beleidstheorieën is met name sinds de jaren '70 sterk toegenomen, maar maakt een sterk verbrokkelde indruk. Drie klassieke theorieën zijn de synoptische, de incrementele en de mixed scanning theorie. Men kan deze theorieën overigens ook besluitvormingstheorieën noemen, afhankelijk van de vraag of men het accent legt bij de inhoudelijke concipiëring van het beleid (Hoogerwerf) dan wel bij het beslissen daaromtrent (Rosenthal). Ook in het kader van de beleidstotstandkoming worden de genoemde drie theorieën wel tot uitgangspunt genomen. Zie verder college 8.

De synoptische beleidstheorie

De *synoptische beleidstheorie* wordt ook wel de klassieke of rationele beleidstheorie genoemd. Ook spreekt men wel van het rationele-actor-model. Synoptisch betekent: een alomvattend overzicht gevend. De synoptische theorie is een holistische en sterk rationele theorie. Centraal in deze benadering en de vele varianten daarop staat de idee van de '*homo economicus*': de volledig rationeel denkende en handelende mens. Deze probeert te beschikken over volledige informatie betreffende zijn beslissingssituatie, inclusief alle waarden en belangen. Aldus kent hij alle handelingsalternatieven en alle voor- en nadelen daarvan, met inbegrip van effecten en neveneffecten. Op basis hiervan rangschikt hij de handelingsalternatieven in een voorkeursordening en kiest de in de gegeven situatie best mogelijke oplossing.²⁴⁷ Het is nodig om zo rationeel te werken, zeggen de synoptici, want alleen zo kan de ontwikkeling van de samenleving daadwerkelijk worden beheerst en bestuurd, alleen zo is het mogelijk om noodzakelijke fundamentele doeleinden op langere termijn te formuleren. Synoptische modellen zijn meestal doel-middel modellen en ze zijn normatief: ze proberen aan te geven hoe men tot betere beslissingen en een beter beleid zou kunnen komen.

Kritiek op de synoptische benaderingen: 1^e volledige informatie is in het

²⁴⁵ A. Hoogerwerf in *Overheidsbeleid* 1989 blz. 28 e.v.

²⁴⁶ A. Hoogerwerf, *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*, in: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Meppel/Amsterdam 1987, blz. 23 e.v.

²⁴⁷ Vgl. J. van den Doel, *Democratie en welvaartstheorie*, Een inleiding in nieuwe politieke economie, Alphen aan den Rijn 1975, 2e dr. 1978.

overheidsbestuur veelal onmogelijk, alleen al door de vele waarden, belangen en doeleinden; 2^e er is in het overheidsbestuur vrijwel nooit sprake van één (rationele) actor, maar van een ingewikkeld complex van deelbeslissers; 3^e wat is rationeel: in het licht van de organisationele doeleinden of in dat van de doeleinden van de beslisser?

De incrementele beleidstheorie

Aan de *incrementele beleidstheorie* wordt vooral de naam Lindblom verbonden.²⁴⁸ Incrementeel betekent: geleidelijk toenemend. De incrementele theorie staat haaks op de synoptische theorie. Lindblom acht het synoptische denken niet realistisch. Volgens Lindblom is in de praktijk altijd de status quo het vertrekpunt en kan dat ook niet anders. Beslissers beslissen per definitie, als ieder mens, vanuit een vereenvoudigd beeld van de realiteit, zonder alle alternatieven en gevolgen te kennen. Zij hebben daar veelal ook geen belang bij omdat alle beslissers eigen deelbelangen vertegenwoordigen. Vanuit de status quo worden zo uiteindelijk slechts marginale beslissingen genomen, een bestaand beleid kan slechts worden bijgebogen, een beetje bijgestuurd. En dat is maar goed ook, volgens Lindblom, want een mens is nu eenmaal niet alwetend, hij kan niet alles overzien en overal de effecten en kosten van doorberekenen. Bovendien, aldus Lindblom, is er in de praktijk nooit sprake van één beslisser, zoals de synoptici vaak lijken te veronderstellen. Het beleidsproces verloopt 'disjointed', gefragmenteerd en onsaamenhangend, het is een permanente confrontatie van deelbelangen waaruit vanzelf een soort algemeen belang komt bovendrijven. De theorie van Lindblom is vooral een empirische theorie - volgens hem gaat het zo in de praktijk -, maar het is ook een normatieve theorie - het moet volgens hem in de praktijk ook zo gaan, want alleen zo krijg je een totaalafweging van alle in het geding zijnde belangen en uiteindelijk een democratische consensus.

Kritiek op de incrementele benadering²⁴⁹:

- a. Lindblom gaat er te veel vanuit dat de bestaande situatie goed uit en niet zo sterk behoeft te worden verbeterd;
- b. afhankelijk van de situatie is het in meer of mindere mate uiteraard wel mogelijk consequenties van beslissingen te overzien.

De mixed scanning beleidstheorie

De derde klassieke beleidstheorie is de '*mixed scanning*' theorie van

²⁴⁸ C.E. Lindblom, The science of muddling through, in: Public Administration Review 1959, blz. 66 e.v.; D. Braybrooke and C.E. Lindblom, A strategy of decision, New York 1963; C.E. Lindblom, Still muddling, not yet through, in: Public Administration Review 1979, blz. 517 e.v. NB Muddle = war- en knoeiboel, muddle through = er doorheen scharrelen, er komen met vallen en opstaan.

²⁴⁹ Vgl. Y. Dror, Muddling through: science or inertia, in: Public Administration Review 1964, blz. 153 e.v.

Etzioni.²⁵⁰ Deze theorie is een reactie op de beide voorgaande theorieën tezamen en daar een soort tussenvorm van. Volgens Etzioni voltrekt de praktijk zich weliswaar volgens '*bit (or item) decisions*' - de marginale beslissingen van Lindblom -, maar binnen de context van '*contextuating (or fundamental) decisions*'. Beslissers zouden zich altijd eerst een globaal totaaloverzicht van de situatie vormen - en daaromtrent soms fundamentele beslissingen nemen - en daarna pikken ze er bepaalde zaken uit om die meer in detail te bezien.

Nederlands voorbeeld: de Wet op de ruimtelijke ordening van 1965/1988 is een met veel waarborgen voor de burger omgeven gejuridificeerde beleidsvoorbereiding (planning over drie bestuurslagen), maar in de praktijk wordt dikwijls nog incrementeel voortgemodderd. We maken wel bestemmingsplannen (contextuating decisions), maar afhankelijk van de problemen van vandaag doen we vandaag toch wat we denken te moeten doen, desnoods m.b.v. art.19 WRO in afwijking van het bestemmingsplan (bit decisions). Zo ook in andere beleidssectoren.

Meer 'tussenmodellen'

Er zijn meer 'tussenmodellen' tussen het synoptische en het incrementele uiterste.

Het *optimale beleidsmodel* van Dror gaat ervan uit dat niet moet worden gestreefd naar maximalisering van bepaalde waarden of doeleinden in de besluitvorming, maar naar optimalisering ervan.²⁵¹ Overigens benadert deze benadering de synoptische maximalisering zeer dicht.

Het '*bounded rationality*' concept van Simon houdt in dat rationaliteit in de praktijk altijd beperkt en contextgebonden is, waardoor volledige informatie onmogelijk is.²⁵² Beslissers streven weliswaar naar optimale beslissingen, maar zijn als het er op aankomt tevreden met 'bevredigende' uitkomsten.

Allison onderscheidt in zijn analyse van de Cubaanse crisis drie typen besluitvorming: naast het rationele-actor-model zijn dat het 'organisatieprocesmodel' (beslissingen als het resultaat van vaak routinematige handelwijzen van/in grote organisaties) en het 'bureaucratische politieke model' (beslissingen als het resultaat van politieke onderhandelingsprocessen in een bureaucratische organisatie).²⁵³

Heel in het algemeen kan gesteld worden dat de incrementele en de mixed scanning theorie de gang van zaken in de bestuurspraktijk het dichtst benaderen en dat de synoptische theorieën met grote hardnekkigheid in de wetenschappelijke literatuur blijven circuleren. In Nederland bestaan in feite twee

²⁵⁰ A. Etzioni, Mixed Scanning, A 'third approach to decisionmaking, in: Public Administration Review 1967, december blz. 27 e.v.

²⁵¹ Rosenthal c.s. blz. 285 e.v.; Y. Dror, Public policymaking reexamined, San Francisco 1968.

²⁵² H.A. Simon, Administrative behavior, A study of decisionmaking processes in administrative organization, New York 1976 (1e druk 1945).

²⁵³ C.T. Allison, Essence of Decision, Boston 1971.

synoptisch getinte 'scholen': die van Kuypers en die van Hoogerwerf. Beiden zijn een liefhebber van doel-middel modellen.

De doelboomtheorie van Kuypers

Kuypers, oud-hoogleraar politicologie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, is de geestelijke vader van de zgn. *'doelboomtheorie'*.²⁵⁴ Kuypers definieert het begrip 'beleid' als: 'een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot één of meer andere verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel'. Men kan de term 'beleid' volgens hem ook zien als een vaststaand, door een actor voor zijn rekening genomen 'plan'. Elk beleid heeft de structuur van een doelboom. Een formeel model van de doelboom ziet er als volgt uit:

'a'	-->	T + 3 (toekomst)
'b' 'c' 'd'	-->	T + 2
'e' 'f' 'g' 'h' 'i'	-->	T (heden)

A is de actor wiens beleid wordt weergegeven, T is het tijdstip waarop het beleid is waargenomen (eventueel met tijdsdimensie naar de toekomst). De aanhalingstekens zijn 'ten teken en ter garantie dat formuleringen van de actor zelf geciteerd worden', de pijltjes wijzen 'naar het doel in finale relaties'. De letters a t/m i zijn de elementen van het beleid; a is het einddoel, b, c en d zijn de tussendoelen (tegelijk doelen in de uitgangspositie T en middelen ter bereiking van het einddoel a), e t/m i zijn middelen in strikte zin in de uitgangssituatie, niet tegelijk doel.²⁵⁵ Nadenkende over 'beleid en veroorzaking' ontvouwt Kuypers zijn *'finaal-causale visie'*: middelen zijn (gekozen) oorzaken en doelen zijn (beoogde) gevolgen. Kuypers onderstreept dat de aanvang van een proces van beleidsvorming wordt gemarkeerd door een *opdracht* tot het ontwerpen van het beleid. Er is een opdrachtgever en een ontwerper. De opdracht wordt gegeven door een actor die daartoe bevoegd en daarvoor verantwoordelijk is. De opdracht, hoe kort gesteld en in welke vorm dan ook, bevat het te vormen beleid 'in embryo' (een *'embryonale doelboom'*). In de theorie van Kuypers is in elk proces van beleidsvorming een *rode draad* te vinden die hij *'het proces van besluitvorming'* noemt en een daarmee vervlochten *groene draad* die hij *'het proces van beleidsontwikkeling'* noemt. 'Uitvechten' is typisch voor besluitvorming, 'uitdenken' typisch voor beleidsontwikkeling. Besluitvorming wordt beheerst door 'procedures', beleidsontwikkeling door 'methoden'. 'Analyseren' en 'beoordelen' van bestaand beleid zijn verschillende materies, voor beide heeft Kuypers een uitgebreid en gedetailleerd stelsel van 'hoofdregels' ontwikkeld, evenals voor het ontwikkelen (ontwerpen) van nieuw beleid.

²⁵⁴ G. Kuypers, *Beginnelsen van beleidsontwikkeling*, delen A en B, Muiderberg 1980.

²⁵⁵ A.w. hoofdstuk 2, met name blz. 55 e.v.

Het beleidsproces bij Hoogerwerf

Als eerder opgemerkt wordt het begrip beleid door Hoogerwerf omschreven als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen'.²⁵⁶ Tegelijkertijd is beleid 'de resultante van allerlei maatschappelijke krachten' (structuren en processen).²⁵⁷ Hoogerwerf omschrijft een *beleidsproces* als 'het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid'.²⁵⁸ Binnen het beleidsproces onderscheidt hij de volgende deelprocessen:²⁵⁹

1^e De *agendavorming* (het bepalen van de agenda): het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en/of van de beleidsbepalers krijgen (zie college 8).

2^e De *beleidsvoorbereiding*: het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid. Hiertoe behoren ook het ontwerpen van beleid en planning (zie ook college 8).

3^e De *beleidsbepaling*: het nemen van beslissingen (de besluitvorming) over de inhoud van een beleid (college 9).

4^e De *beleidsuitvoering* (de implementatie): het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden (college 10).

5^e De *beleidsevaluatie*: het beoordelen van de inhoud, het proces en/of de effecten van een beleid (college 11).

6^e De *terugkoppeling* (feedback): het verwerken van informatie en van een evaluatie inzake de inhoud, het proces en/of de effecten van een beleid en het bijsturen (opnieuw bepalen) van het beleid of het beleidsproces op basis daarvan (college 11).

7^e De *beleidsbeëindiging* (terminatie): het staken van een gevoerd beleid (college 11).

Hoogerwerf beklemtoont dat de werkelijkheid niet altijd aan deze indeling in deelprocessen zal beantwoorden, het gaat hem slechts om een hulpmiddel voor de analyse van beleid.

Non-decisions

Het niet-beslissen (non-decisions)²⁶⁰ kan betrekking hebben op twee soorten problemen: 1^e onderwerpen die wel op de politieke agenda terecht zijn gekomen, maar die niet tot besluitvorming leiden; 2^e onderwerpen die zelfs niet op de politieke agenda terecht komen. 'Niet beslissen betekent dat personen of groepen of problemen niet tot het besluitvormingsproces doordringen. Dat

²⁵⁶ A. Hoogerwerf in Overheidsbeleid 1989 blz. 20.

²⁵⁷ T.a.p. blz 23.

²⁵⁸ A. Hoogerwerf in Overheidsbeleid 1989 blz. 23.

²⁵⁹ Overheidsbeleid 1989 blz. 24.

²⁶⁰ P. Bachrach en M.S. Baratz, *Power and poverty*, New York 1963; vgl. ook C.J. van der Eijk en W.J.P. Kok, *Non-decisions reconsidered*, in: *Acta Politica* 1975, blz. 277 e.v.

kan ook verhinderd worden door middel van geweld, door het dreigen met sancties en door formele of informele normen, regels en precedentes'.²⁶¹

Door Rosenthal c.s. genoemde voorbeelden: 1^e de toekomstige financiering van voorzieningen voor een vergrijzende bevolking; 2^e wetgeving over euthanasie (vgl. het concept-regeerakkoord!); 3^e luchtvervuiling in twee middelgrote steden in de VS, van beide was bekend dat een plaatselijk staalbedrijf de oorzaak vormde, maar in de ene stad werd de vervuiling wel tot een politiek strijdpunt en in de andere niet; uit onderzoek kwamen de volgende verklarende factoren naar voren: - verschillen in organisatie, overbelasting van de politieke agenda door andere strijdpunten, gebrek aan ruilmiddelen van politieke partijen tegenover de vervuilende industrie, het optreden van bepaalde personen die al dan niet op beslissingen aansturen.

In het algemeen kan worden gesteld dat de politieke agenda wordt beperkt tot problemen die voor de beslissers zelf verhoudingsgewijs onschadelijk of nuttig zijn, over de grote problemen beslist men soms liever niet (vgl. kabinet Van Agt-III).

²⁶¹ Rosenthal c.s. 1987 blz. 296.

College 8

Beleidsvoorbereiding. Planningtheorie.

Beleidsvoorbereiding: niet alléén wetenschappelijk-rationeel

Hoogerwerf verstaat onder beleidsvoorbereiding: 'het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid'.²⁶² Dit is een technisch-rationele typering, waar, zoals straks zal blijken, de veelvormigheid van de bestuurlijke werkelijkheid niet altijd geheel mee te verenigen valt. Als in beleid een 'lijn' moet zitten, als daaraan een voldoende graad van doordachtheid en consistentie dient toe te komen, ligt het voor de hand te veronderstellen dat men probeert de beleidsvoorbereiding zo systematisch en zo rationeel mogelijk te laten verlopen. Hiervan zijn de beoefenaars van de beleidswetenschappen, welke zoals eerder geschetst met name vanaf de jaren zestig tot bloei konden komen, zich steeds terdege bewust geweest. Door middel van systematische en rationele aanbevelingen zou de overheid met haar complexe problemen de helpende hand kunnen worden toegestoken.

Zo stelde de regering in 1971 een officieel orgaan, de interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA), die de rationalisatie van de beleidsbeslissing bij de overheid diende te bevorderen.²⁶³ Op gemeentelijk niveau kwam terzelfdertijd in VNG-verband de zgn. Commissie Beleidsanalyse Gemeenten (BAG) van de grond. Zowel COBA als BAG, die in de loop van de jaren zeventig tal van rationele modellen op het punt van probleemformulering, doelstellingenformulering, enz.. presenteerden, is na verloop van een aantal jaren weer opgeheven (de BAG opgegaan in een nieuwe VNG-afdeling Informatiebeleid, Beleidsanalyse en Informatisering). De geschiedenis van de opkomst en de ondergang van COBA en BAG weerspiegelt op zichzelf reeds een verschuiving in tijdsbeeld: de idealistische verwachtingen die in het begin van de jaren zeventig bestonden ten aanzien van een meer rationeel en planmatig bestuur zijn niet helemaal uitgekomen.

Het begin van de jaren tachtig luidde een zekere kentering in. Illustratief is in dit verband het COBA-schema 'Het formuleren van de probleemstelling', waarin zes verschillende stappen worden onderscheiden teneinde tot een deugdelijke probleemstelling te geraken. In 1978 besloot de ministerraad dit

²⁶² A. Hoogerwerf in Overheidsbeleid 1989 blz. 24.

²⁶³ Zie B.G. Zandstra-Andela, Rationalisatie van de beleidsbeslissing bij de overheid, in: Overheidsbeleid 1982, blz. 279 e.v. Mevr. Zandstra-Andela was secretaris van de COBA.

door de COBA ontwikkelde '*zesstappenmodel*', dat per stap voorzag in een ingenieuze en per stap uitgewerkte wisselwerking tussen opdrachtgever (minister) en opdrachttuiverder (ambtenaar/ambtenaren), in de praktijk te brengen. Dat dit op niets uitliep is begrijpelijk: elke afzonderlijke stap zou zodanig veel onderzoek, overleg en tijd vergen dat van het daadwerkelijke besturen weinig meer terecht zou komen, terwijl anderzijds de praktijk nu eenmaal per definitie anders dan wetenschappelijk-rationeel verloopt. In algemene zin kan men bovendien tegen dergelijke wetenschappelijke beleidsvoorbereidingsmodellen, die in theorie en praktijk nog steeds veel aanhangers hebben, als bezwaar inbrengen dat zij te eenzijdig technisch-rationeel van aard zijn en daardoor te weinig oog hebben voor de machtspolitieke component.

Uiteraard moet de beleidsvoorbereiding zo systematisch en rationeel mogelijk geschieden en dienen als het even kan onderliggende oorzaken van problemen zo veel mogelijk te worden blootgelegd om symptoombestrijding te voorkomen, maar het is een misvatting om te menen dat (ambtenaren) en bestuurders steeds overeenkomstig de uitkomsten van zo'n wetenschappelijke modelmatige aanpak zullen (kunnen) handelen en beslissen. Steeds moeten immers compromissen worden gesloten, moeten divergerende problemen en acute belangen met elkaar worden verzoend. Niet zelden geven dan machts-overwegingen - de stem van de sterkste of deskundigste in het college van B & W - of intuïtieve overwegingen tenslotte de doorslag als knopen moeten worden doorgehakt.

De afstand tussen de zgn. wetenschappelijke beleidsvoorbereiding en de praktijk der beleidsvoorbereiding is - voor wie beleid primair opvat als een bestuurlijke gedragslijn - groot. Deze afstand lijkt alleen te kunnen worden overbrugd als ook in het wetenschappelijke denken een open oog wordt getoond voor het politieke karakter van de beleidsvoorbereiding.²⁶⁴ Roes spreekt van 'twee werelden met ieder een eigen cultuur':²⁶⁵ 'De wetenschappelijke normen hebben betrekking op de werkwijze (systematisch en controleerbaar) en op de kwaliteit van de informatie (betrouwbaar en geldig). De politiek zoekt steun voor het beleid, houdt de haalbaarheid van de beleidsopties in het oog en is geïnteresseerd in de effectiviteit en efficiency van concrete maatregelen. De politiek moet bovendien vaak urgente kwesties oplossen en snel handelen. Deze situatie leidt tot tegenstrijdige eisen aan de beleidsvoorbereiders'. Voorbeeld: de beleidsvoorbereider heeft alles op een rijtje gezet en zegt: zo en zo zou het moeten; de bestuurder heeft weinig tijd, had bovendien zelf al een idee hoe hij het zou willen aanpakken; het advies ziet hij als moeilijk te lezen, theoretisch, abstract, te lang, hooguit geschikt om mogelijk als steun te dienen voor zijn eigen opvattingen. Bij Roes klinkt derhalve ook het besef door dat de beleidsvoorbereiding niet alleen een wetenschappelijk-rationele zaak is, maar dat daar

²⁶⁴ Aldus ook H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en politiek, Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg 1989.

²⁶⁵ Th.H. Roes, *De voorbereiding van overheidsbeleid: Planning*, in: *Overheidsbeleid 1982* blz. 95.

ook machtspolitieke en strategisch-organisatorische kanten aan zitten. Het is alleen jammer dat deze praktische kant van de beleidsvoorbereiding door hem niet verder wordt uitgewerkt. Volgens Roes is hier de rolopvatting van de beleidsvoerder in het geding, waarvoor zijns inziens moeilijk harde criteria kunnen worden geformuleerd. Persoonlijke- en gedragseigenschappen zijn in de openbare dienst inderdaad van zeer groot belang, maar deze zijn in de praktijk der beleidsvoorbereiding niet alléén bepalend.

Agendavorming en opdrachtverlening

Veelal laat men het proces van de totstandkoming van beleid, zoals Rosenthal c.s.,²⁶⁶ aanvangen met de agendavorming, ook wel genoemd het bepalen van de agenda.²⁶⁷ Rosenthal c.s. verstaan onder de zogeheten agendavormingsbenadering²⁶⁸ die theoretische benadering, waarin wordt geprobeerd antwoorden te formuleren op de vraag welke vraagstukken op de politieke agenda terecht komen en welke niet, alsmede op de vraag welke factoren daarbij een rol spelen. Hoogerwerf spreekt van het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en/of van de beleidsbepalers krijgen.²⁶⁹ Dit proces hangt uiteraard nauw samen met het eerder besproken vraagstuk van de non-decisions:²⁷⁰ de uitkomst van het agenderingsproces kan immers zijn dat een bepaalde zaak in het geheel niet op de agenda komt.

Ten aanzien van de politieke agenda wordt onderscheiden tussen: 1^e de *publieke of systematische agenda*: die strijdpunten die door belangrijke publieksgroepen van zodanig belang worden beschouwd dat zij de aandacht van het politieke stelsel verdienen,²⁷¹ oftewel problemen die de aandacht van het publiek hebben;²⁷² 2^e de *officiële, formele of institutionele agenda*: die strijdpunten waarvan de bestuurders hebben duidelijk gemaakt dat zij er serieus aandacht aan zullen besteden,²⁷³ oftewel problemen waarover de beleidsbepalers menen te beslissen.²⁷⁴ In het kader van het agenderingsproces kunnen vele factoren een rol spelen,²⁷⁵ maar primair bepalend zijn politieke en andere machtsfactoren. De agendering behoort derhalve tot wat Kuypers de rode

²⁶⁶ Rosenthal c.s., *Openbaar bestuur* 1987 blz. 311.

²⁶⁷ Vgl. J. de Jong, *beleidsvorming, agendabouw en agendamangement*, in: R. Hoppe (red.), *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpleer*, Amsterdam 1985, blz. 27 e.v.

²⁶⁸ Voor deze benadering wordt veelal verwezen naar P. Bachrach en M.S. Baratz, *Power and poverty*, New York 1960.

²⁶⁹ *Overheidsbeleid* 1989 blz. 24.

²⁷⁰ College 7.

²⁷¹ Rosenthal c.s. blz. 311.

²⁷² Hoogerwerf in *Overheidsbeleid* 1989 blz. 47.

²⁷³ Rosenthal c.s. 1987 blz. 311.

²⁷⁴ Hoogerwerf in *Overheidsbeleid* 1987 blz. 47.

²⁷⁵ Rosenthal c.s. 1987 blz. 313.

draad van de rode draad van de besluitvorming noemt (uitvechten, procedures). Het onderwerp krijgt vooral aandacht in een politicologische, empirische en beschrijvende benadering.

Opdrachtverlening

Anderen, zoals Kuypers zelf, staan niet zozeer of althans niet te lang stil bij het agenderingsproces, zij accepteren maatschappelijke belangen en daaruit voortvloeiende beleidsdoelen als gegeven²⁷⁶ en laten het proces van de beleidstotstandkoming - dat dan veelal het proces van de beleidsvoorbereiding of van het beleidsontwerpen wordt genoemd - in feite beginnen met de *opdrachtverlening*. Deze benadering brengt het proces van de beleidstotstandkoming derhalve in wat Kuypers de groene draad van de beleidsontwikkeling noemt (uitdenken, methoden). De aandacht verschuift van empirisch-beschrijvend naar normatief. Een opdracht kan in velerlei vormen gegoten worden, variërend van een 'vellen lang statuut' tot een 'simpel telefoontje'.²⁷⁷ Een opdracht kan van verschillende bevoegde zijden afkomstig zijn: een bestuurder, een hoge ambtenaar, enz.. Gegeven overigens het feit dat overheidsbeleid tijdens ontwerp, besluitvorming en implementatie een 'multi-actor gebeuren' is, waardoor vaak tegengestelde inzichten, waardeoordelen e.d. een rol spelen, is het 'de vraag of de opdracht tot het ontwerpen van een beleid, als object van hermeneutiek of exegese wel vaak voorkomt'.²⁷⁸

Bestuursopdrachten

De laatste tijd wordt in het kader van het nieuwe bedrijfsmatige denken het fenomeen '*bestuursopdracht*' steeds populairder. Het wordt daarbij nogal eens aangeprezen als een middel voor het bestuur om de greep op het bestuursapparaat te vergroten en te verduidelijken. Met een bestuursopdracht zouden betere politieke keuzes door kunnen worden gemaakt en zou meer inzicht ontstaan in de vraag wanneer en de wijze waarop en schaarse middelen worden ingezet. Een bestuursopdracht is niet anders dan een uitspraak van een bevoegd orgaan om de ontwikkeling en/of voorbereiding van beleid in een organisatie te starten. Tegenwoordig wordt een bestuursopdracht ook vaak opgevat als een contract dat het politieke bestuur aangaat met het management van het ambtelijk apparaat ter uitvoering van het collegeprogramma of aanvullende politieke wensen.²⁷⁹

Een bestuursopdracht in deze optiek is in feite een vorm van

²⁷⁶ Zie ook J.B.D. Simonis en P.B. Lehning, Een pluriforme beleidswetenschap, in: Handboek beleidswetenschap 1987 blz. 19.

²⁷⁷ G. Kuypers, Beginselen van beleidsontwikkeling deel A, Muiderberg 1980, blz. 288.

²⁷⁸ I.Th. Snellen, Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf, in: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis, Handboek beleidswetenschap, Meppel 1987, blz. 78.

²⁷⁹ J. Nauta en P. Zonneveld, De bestuursopdracht, sturingsinstrument ten behoeve van bestuur en management, Haarlem 1988 (interne notitie provincie Noord-Holland).

contractmanagement, veelal met procedurebeschrijving, managementrapportage, enz. Tot nu komen bestuursopdrachten met name nog slechts in de middelgrote tot grote overheidsorganisaties voor.

Het beleidsontwerpmodel van Kuypers

Kuypers' *HONB* (= hoofdregels voor het *ontwikkelen* van nieuw beleid: 105 regels en 7 formulieren) berusten op de gedachte dat beleid ontwerpen neerkomt op het beargumenteren van de toereikendheid en consistentie van een systeem van doelen en middelen.²⁸⁰ Deze methode schrijft de ontwerper voor te ontwerpen in vijf fasen, waarin geprobeerd wordt elke eventualiteit ingebracht door het proces van besluitvorming maar ook elk resultaat van beleidsrelevant onderzoek zo goed mogelijk op te vangen.

De *eerste fase* is de analyse van de opdracht (regels 24-30), resultaat: de 'embryonale doelboom'. *Tweede fase*: tentatieve deductie²⁸¹ (regels 31-49): de embryonale doelboom wordt van top naar voet opgevuld, ingevuld en aangevuld. Resultaat: de 'tentatieve doelboom'. *Derde fase*: algemene iteratieronde²⁸² (regels 50-66), resultaat: de bijgestelde doelboom. *Vierde fase*: inductieve controle²⁸³ (regels 67-101). Hier gaat het om een 'controle op effectiviteit, efficiëntie, toereikendheid, neveneffecten, logische consistentie en aanvaardbaarheid. Speciale aandacht krijgen de ontworpen geldelijke bestedingen. Resultaat: de definitieve doelboom. *Vijfde fase*: formulering van het ontwerp (regels 102-104): de definitieve doelboom wordt nu omgezet in de 'lopende en leesbare tekst van een goed ingedeelde nota'.

Van de Graaf en Hoppe hebben, min of meer in het voetspoor van Kuypers, een vergelijkbaar vijfstappenmodel gepubliceerd:²⁸⁴ *stap 1*: formulering van het beleidsprobleem (probleemdefinitie, opdrachtanalyse, embryonale doelboom); *stap 2*: heendenken vanuit de beleidsactor (omzetting beleidsprobleem in doelstelling, verkenning beleidsalternatieven, verkenning sectordoelen en middelen, tentatieve doelboom); *stap 3*: terugdenken vanuit de doelgroep en vanuit de uitvoerenden (verkenning van doelgroeppreacties en uitvoeringsknelpunten, onderzoeken aanleidingen tot iteratie); *stap 4*: algemene iteratieronde (verzamen aanleidingen tot iteratie, maken van definitieve doelboom); *stap 5*: schrijven van een leesbare beleidstekst.

²⁸⁰ Aldus R. Hoppe, Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid, in: Overheidsbeleid 1989 blz. 122.

²⁸¹ Tentatief = proberend, tastend, nog in een proefstadium zijnd.

²⁸² Iteratie = herhaling.

²⁸³ Dus redenerend van het bijzondere naar het algemene.

²⁸⁴ H. van de Graaf en R. Hoppe, Beleid en politiek, Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde, Muiderberg 1989.

Het beleidsontwerpmodel van Hoogerwerf

Hoogerwerf heeft een eigen schema gepresenteerd voor 'het ontwerpen van overheidsbeleid', waarbij hij 9 stappen onderscheidt. De gekozen indeling van stappen is cumulatief in die zin dat elke stap de voorafgaande stappen veronderstelt. *Stap 1*: formulering en analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid; *stap 2*: analyse van het beleidsprobleem in de context van de opdracht; *stap 3*: het ontwerpen van een model van causale relaties in het beleidsveld (*veldmodel ex ante*) op basis van theoretische inzichten en beschikbare empirische gegevens; *stap 4*: concept-formulering van einddoelen en bijbehorende evaluatiecriteria binnen het kader van de opdracht, de probleemformulering, het causale veldmodel en de randvoorwaarden; *stap 5*: formulering van het *beleidseffectenmodel ex ante* met alternatieve middelen of tussendoelen en hun te verwachten effecten, binnen het kader van de einddoelen, het causale veldmodel en de randvoorwaarden; *stap 6*: vergelijking van de te verwachten baten en kosten van de toepassing van alternatieve middelen; *stap 7*: het ontwerpen van een of meer beleidsmodellen; *stap 8*: de analyse en eventueel het ontwerpen van het uitvoeringsproces; *stap 9*: de uiteindelijke vormgeving van het beleidsontwerp.

Kritiek op de ontwerpmodellen van Kuypers en Hoogerwerf

Een vergelijking van het model van Kuypers met dat van Hoogerwerf leert dat Kuypers uitsluitend denkt in termen van doelen en middelen en hiertoe alle relevante gegevens herleidt, terwijl Hoogerwerf expliciet plaats inruimt voor een probleemanalyse, een oorzakenanalyse en een effecten- en uitvoeringsanalyse. Het model van Hoogerwerf lijkt dus in synoptische zin verder te gaan dan dat van Kuypers, het wordt daardoor door sommigen praktisch bruikbaar geacht.²⁸⁵ Mijns inziens is de omvattendheid en gedetailleerdheid van Kuypers' HONB ook een synoptisch element (105 regels en 7 formulieren!) dat alleen daarom al de beleidsontwerper in de praktijk voor grote problemen zal stellen. Ook de normativiteit is een synoptisch element. Voorts is het ontbreken van met name een expliciete oorzakenanalyse een essentieel gemis. Voor het model van Van de Graaf en Hoppe geldt in wezen hetzelfde, ook al is het aantal hoofdregels drastisch teruggebracht tot 20 kennelijk normatieve vragen.

Hoofdbezwaren tegen zowel het model van Kuypers/Van de Graaf-Hoppe als dat van Hoogerwerf zijn (vgl. het eerder gestrande COBA-model!): a. te tijdrovend door een te precieze en omslachtige kanalisering van factoren die in de praktijk steeds op een andere wijze (met name door machtspolitieke of beleidsmatige omstandigheden) voor de beleidsontwerper min of meer zelfstandig bepalend zijn voor het verloop van het beleidsproces; b. beide gaan uit van doelen als gegeven (bij Hoogerwerf een wetenschappelijk gegeven, bij Kuypers/Van de Graaf-Hoppe een meer politiek gegeven, maar toch: een

²⁸⁵ Zie I.Th. Snellen, *Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf*, in: *Handboek beleidswetenschap* 1987 blz. 70 e.v.

gegeven), waardoor de rode draad van de politiek of beleidsbepaling niet wezenlijk in de beleidstotstandkoming wordt betrokken. Tegen met name het model van Hoogerwerf kan voorts worden ingebracht dat het onvoldoende is toegesneden op de verschillende soorten beleid, met name naar omvang en omvang. ²⁸⁶

Zie verder college 12 en 13 voor ons *vijfstappenmodel*.

Beleid en beleidsvoorbereiding in de praktijk

Van belang is dat beleid formeel en materieel zeer uiteenlopende verschijningsvormen heeft: variërend van het beleid neergelegd in een gemeentelijk bestemmingsplan tot het oost-west beleid van de Amerikaanse president Bush. ²⁸⁷ In beide gevallen gaat het om een beleid, om een bestuurlijke gedragslijn, maar de voorbereiding van zulke verschillende soorten beleid is nauwelijks vergelijkbaar. De gemeenschappelijke kenmerken zijn wel te vinden in de toepassing van het viercomponentenmodel:

1^e er is in beide gevallen sprake van een structureel-organisatorische context (resp. een gemeente en de V.S. van Amerika) en er is sprake van een functioneel-organisatorische voorbereiding aan voorafgegaan (resp. het volgen van een bestemmingsplanprocedure en het voeren van het nodige ambtelijk/politiek overleg).

2^e er is sprake van een machtspolitiek proces, zowel wat de fase van de beleidsvoorbereiding (belangenstrijd + afweging, praten + overtuigen), de beleidsbepaling (uiteindelijke beslissing als voorlopige conflictbeslechting) als de beleidsuitvoering/evaluatie betreft (nieuwe belangenstrijd bij de toepassing van het bestemmingsplan + reacties der betrokkenen, resp. potentieel conflictueuze reacties van media / politiek / samenleving / oostblok);

3^e er is sprake van een juridische grondslag en legitimiteit: de afbakening van het organisatorische territorium, de aan de actor(en) wettelijk (democratisch) toegekende taken en bevoegdheden, de wettelijke procedures waarin de machtsuitoefening wordt gekanaliseerd, de interne afdwingbaarheid van de uit het beleid resulterende beslissingen, de acceptatie/legitimatie van beslissing + politieke beslisser zelf - evt. leidend tot de juridisch voorziene komst van een nieuwe politieke beslisser / beslissing.

Met al de in het voorgaande genoemde stappen zal de bij een beleidsvoorbereiding betrokken bestuurder of ambtenaar al dan niet bewust rekening (moeten) houden. Het gaat in de praktijk niet slechts om het concipiëren van een beleidsnota die dan hét beleid bevat, het gaat evenmin zo zeer - in beginsel zelfs helemaal niet - om indicerende wetenschappelijke concepties of een officiële opdracht door een politiek verantwoordelijke bestuurder, het gaat om alle

²⁸⁶ Zie I.Th. Snellen, Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf, in: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis, Handboek beleidswetenschap, Meppel 1987, blz. 68 e.v.

²⁸⁷ Vgl. R. Hoppe en A. Edwards, Beleidsvorming: benadering in soorten en maten, in: R. Hoppe (red.), Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpleer, Amsterdam 1985, blz. 27 e.v.

daarop volgende stappen die nodig zijn alvorens van een beleid, een bestuurlijke gedragslijn, kan worden gesproken.

De wetenschappelijke beleidsvoorbereiding kan een van de stappen zijn. Snellen plaatst daarom tegenover Hoogerwerfs beleidstheoriemodel een *inconsistentiemodel*, waarin centraal staat het leren kennen van de randvoorwaarden die de bij het beleidsvormingsproces betrokken partijen aan het beoogde beleid stellen op grond van hun ideologische uitgangspunten, waardepatronen, intellectuele overtuiging en belangen.²⁸⁸ Deze 'randvoorwaarden zijn geen omstandigheden die in de marge van de beleidsvorming een rol spelen en waaraan men slechts 'zijdelings' of bij de 'analyse van de opdracht tot het formuleren van een beleid' aandacht zou dienen te besteden. Integendeel, de kern van het ontwerpen van beleid is: het vaststellen van randvoorwaarden bij de betrokken partijen, het nagaan welke onderhandelingsruimte zij overlaten, het ontwikkelen van een compromis dat binnen het 'pad van randvoorwaarden' ligt en zo weinig mogelijk theoretische en praktische inconsistenties bevat.'²⁸⁹

Wie neemt het initiatief?

In de huidige verhoudingen, vooral kwantitatief maar ook kwalitatief gezien, zal *het initiatief* tot de beleidsvoorbereiding nog dikwijls van ambtelijke zijde komen. Het initiatief zal met name dan aan politiek/bestuurlijke zijde liggen indien daaraan een signaal uit de omgeving /samenleving (feedback: media, pressiegroepen, burgerlijke ongehoorzaamheid, enz..) is voorafgegaan. Beseft moet daarbij worden dat vrijwel nooit sprake is van een geheel nieuw beleid. Beleidsvorming is altijd ingebed in een reeds bestaande beleidsmatige context (bijv. het vigerende of vroegere uitbreidingsplan/bestemmingsplan resp. de bestaande of vroegere Amerikaanse houding tegenover 'Oost'). Hierin ligt tevens een bezwaar dat men tegen vele beleidsvoorbereidingsmodellen kan hebben: de indruk wordt vaak gewekt dat iets totaal nieuws kan worden opgebouwd, dat op een gegeven moment 'af' is (bij Kuypers: de top van de doelboom). In de praktijk zal echter dikwijls slechts sprake kunnen zijn van evaluatie/bijsturing van reeds bestaand beleid.

Of het initiatief al dan niet wetenschappelijk verantwoord is (gebaseerd op een oorzakenanalyse o.i.d.) doet er meestal weinig toe. Meer zal afhangen van de organisatorische positie die de initiatiefnemer inneemt (hoe gevaarlijk is het voor andere actoren om tegen hem in te gaan), hoeveel overtuigingskracht hij uitstraalt en hoeveel kennis/overzicht hij aannemelijk maakt te bezitten (een wetenschappelijk verantwoorde oorzakenanalyse, als die al kan bestaan, zal dan gemakkelijk met ieders instemming terzijde worden geschoven.

²⁸⁸ I.T. Snellen, Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf, in: P.B.

Lehning en J.B.D. Simonis, Handboek beleidwetenschap, Meppel 1987, blz. 75 e.v.

²⁸⁹ Snellen, t.a.p. blz. 78.

De eerste aanpak

Gesteld dat u als ambtelijk coördinator door uw chef (initiatiefnemer) bent aangewezen (opdracht) om de weg van het initiatief naar het nieuwe beleid te verkennen (daarbij gaan we bij wijze van voorbeeld uit van een 'gemiddeld' soort beleid in een kleine tot middelgrote gemeente). Hoe gaat u dan te werk? Een belangrijke vraag zal zijn: hoeveel tijd heb ik, gelet op mijn andere werkzaamheden? Vervolgens: welke consequenties heeft deze opdracht voor de verhouding met mijn naast collegae, mijn chef, het belang van de afdeling of het departement? (organisatie) Dan misschien een conditionerend facet als het economische: als er helemaal geen geld beschikbaar is heeft het geen zin dat ik dit verder aanpak; maar als een opmerking dienaangaande mijnerzijds mijn eigen positie verzwakt kan ik er beter mijn mond over houden. (NB eigenbelang, organisatie, macht) En dan pas (dus na het eigenbelang en conditionerende facetten) de verkenning van de weg naar het nieuwe beleid.

Op de grens met het voorgaande ligt misschien het zich vergewissen van een bestuurlijke consensus, voor zover die niet reeds uit de gegeven opdracht zou voortvloeien. Alsdan wordt bestuurlijk overleg geëntameerd, in tegenwoordigheid van u als ambtelijk coördinator. Gedurende dat overleg vindt een oriënterende belangenbotsing plaats tussen de onderscheidene 'portefeuillehouders' (w.o. die van financiën). Uit het resultaat van deze confrontatie zal de ambtelijke coördinator de zekerheid moeten destilleren dat hij 'zijn gang kan gaan'.

Wat nu? Weer de factor tijd: van bestuurlijke zijde kan een limiet zijn gesteld waarbinnen het beleid uiterlijk in concept besproken moet kunnen worden. Binnen het gegeven tijdsbestek dient nu het een en ander te geschieden: er wordt een programma ontwikkeld. De voornaamste vragen die in dat verband rijzen vormen een mengeling van de componenten organisatie, macht en recht, in relatie tot beleid, bijv.: 1^e welke juridische procedures moeten in elk geval worden doorlopen (component recht: voorgeschreven overleg, inspraak, advies, goedkeuring)? 2^e wie wordt op welk moment aangeschreven, wie voert het woord, wie helpen mij bij dit alles, wie schrijft een concept (organisatie: mogelijke eerste taakverdeling / delegatie)? 3^e wie vragen we verder nog om advies, met wie dienen we in informeel overleg te treden, wie zou zich anders 'gepasseerd' kunnen voelen en op een cruciaal moment misschien voor een onaangename verrassing kunnen zorgen? (macht)

Bij elk van deze punten kan een wetenschappelijk beleidsvoorbereidend advies zijn inbegrepen, maar niet noodzakelijkerwijs. En als zulk een advies er eenmaal is hang het gewicht ervan helemaal af van de juridische, organisatorische en machtspolitieke stand van zaken op dat moment.

Conclusie: in de praktijk is beleidsvoorbereiding veel meer dan het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen. Een technische uiteenzetting alleen volstaat niet. Voor een aanzienlijk deel is helemaal niet te voorzien wat er gaat gebeuren: mensen reageren soms heel onvoorspelbaar, ook dat moet men incalculeren. Bij dit alles is de eigen omgeving en

positie *altijd* de bepalende eerste vraagbaak, ieder beleidsmodel - ook al is de actor nog zo overtuigd van de toepasbaarheid ervan - speelt zeker in eerste instantie een inferieure rol.

Het begrip planning

Hoogerwerf beschouwt 'planning' als een onderdeel - eigenlijk bijna een synoniem - van de beleidsvoorbereiding, planning is bij hem 'de systematische voorbereiding van een beleid met behulp van langs wetenschappelijke weg verkregen kennis en inzichten'.²⁹⁰ Ook deze omschrijving voldoet niet helemaal, zij doet onvoldoende recht aan de betekenis die het verschijnsel planning gedurende de laatste circa 20 jaar heeft gehad. Hiervoor is aannemelijk gemaakt hoezeer de beleidsvoorbereiding een eigen geaard bestuurlijk proces is. Hoe verhoudt zich dit nu tot wat men 'planning' noemt?

Eerder is aangegeven dat beleidstheorie en planningtheorie in hun ontwikkeling vanaf de jaren zestig nauwelijks van elkaar te scheiden zijn. Gebleken is voorts dat zowel Rosenthal c.s. als Roes/Hoogerwerf planning opvatten als een vorm van wetenschappelijke beleidsvoorbereiding. Wij duiden echter het begrip 'planning' - na 'beleid' te hebben gekenschetst als een bestuurlijke gedragslijn - aan als een zekere programmering van en de voorbereidings- en de vormgevings- en de evaluatiefase van beleid: *planning is programmering van beleid*, naar z'n inhoud en naar z'n vormen.

Deze omschrijving heeft tot consequentie dat de in het voorgaande gereleveerde beleidstheorieën - de synoptische, de incrementele en de mixed scanning theorie - tegelijk planningstheorieën zijn voor zover zij op programmatische aspecten van beleid te maken hebben. Ook de 'doelboomtheorie' van Kuypers is dan voor wat betreft de beleidsontwikkeling een planningstheorie.²⁹¹

De consequentie is voorts dat het in het voorgaande summier geschetste programma van de denkbeeldige ambtelijke coördinator ook een vorm van planning is. Dit geldt ook voor de in het kielzog van de jaren zestig ontstane *planningswetgeving* (Wet op de Ruimtelijke Ordening, vml. Kaderwet Specifiek Welzijn), waarin procedures zijn opgenomen die reeds een gedetailleerde gejuridificeerde voorprogrammering van beleid impliceren.

Nergens duidelijker dan in deze planningswetgeving manifesteert zich het hedendaags karakter van het besturen door de overheid: 1^e *organisatie*: een functioneel-organisatorische verdeling van taken en bevoegdheden over verschillende structureel-organisatorische bestuurslagen; 2^e *beleid*: een procedurele (= verdergaande functioneel-organisatorische) voor-programmering van de wijze waarop het beleid tot stand moet komen; 3^e *macht*: een eerste kanalisering van bestuurlijke machtsuitoefening en belangenafweging (die echter ook als instrumentalisering en daarmee als bestuurlijke machtsuitbreiding kan

²⁹⁰ A. Hoogerwerf in Overheidsbeleid 1989 blz. 24.

²⁹¹ Waar Kuypers zelf eigenlijk ook niet omheen kan, zie Beginselen van beleidsontwikkeling, deel A hoofdstuk 2: Beleid en plan.

worden opgevat); 4^e *recht*: een wettelijk-juridische en extra procedureel-juridische fundering. Wie echter, als Roes/Hoogerwerf en Rosenthal c.s., planning uitsluitend ziet als wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, komt aan een beschouwing van deze vergaand bestuurlijk-juridisch uitgekristalliseerde overheidsplanning niet toe.

Verschillende soorten planning

Roes bespreekt wel uitvoerig de bestuurlijk-organisatorische structuur waarin de overheidsplanning in ons land is neergelegd, zulks min of meer overeenkomstig een door de zgn. commissie-De Wolff in 1970 (voorloper van de commissie-Van Veen in 1971) geïntroduceerde driedeling: 1^e *sectorplanning*: de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteiten (meestal samenvallend met een departement of dienst); vgl. departementale (beleids)planningsafdelingen enz.; 2^e *facetplanning*: gericht op afstemming van alle overheidsactiviteiten vanuit één gezichtspunt, m.n. het economische (vgl. Centraal Planbureau), het ruimtelijke (vgl. Rijksplanologische Dienst), en het sociale (vgl. Sociaal-Cultureel Planbureau) facet; 3^e *integrale planning*: stelt zich ten doel tot een synthese te komen van de diverse sectorplannen en facetplannen op basis van een samenvattende visie (vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).

Er bestaan echter zeer veel andere – veelal minder praktisch georiënteerde – indelingen naar soorten planning, waaromtrent door Roes en Rosenthal c.s. slechts een tipje van de sluier wordt opgelicht. Kuypers noemt *liefst 26 aan de planningsliteratuur ontleende soorten planning* en acht zich dan nog 'bij lange na niet volledig'.²⁹² Het is ondoenlijk en bovendien weinig zinvol hiervan in dit verband een overzicht te geven. Volstaan wordt vooreerst met: a. het aangeven van een klassiek onderscheid en b. het noemen van een de laatste jaren in Nederland populaire planningsrichting.

a. *Klassiek* (v.a. de jaren '30): Mannheim (integrale / holistische maatschappijplanning) met als bekendste bestrijder: Popper.²⁹³ Een parallel is in feite de grondslagendiscussie (vanaf de vorige eeuw) socialistisch - liberaal en (vanaf de jaren zestig) de discussie synoptisch - incrementeel.²⁹⁴

b. *Populair*: Faludi,²⁹⁵ planning als vorm van besluitvorming, rationele beslissingsgerichte continu planning. Deze laatste denkrichting is vooral interessant door haar impliciete raakvlak met de vooral juridisch getinte discussies inzake procedurele legitimiteit.²⁹⁶

Tenslotte noemen wij *het denken van P. de Haan*: een belangrijke 'auctor

²⁹² G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling* deel A, Muiderberg 1980, blz. 185 e.v.

²⁹³ Zie F.A. van Vught, *Experimentele beleidsplanning*, Bestuurskundige expedities in het planningsdenken, 's-Gravenhage 1982, blz. 68 e.v.

²⁹⁴ Vgl. A.M.J. Kreukels, *Planning en planningproces*, 's-Gravenhage 1980, blz. 24 e.v.

²⁹⁵ A. Faludi en P. de Ruijter (red.), *Planning als besluitvorming*, Alphen aan den Rijn 1978.

²⁹⁶ Vgl. ook N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied/Berlin 1969/1975.

intellectualis' en voorvechter van de in de jaren zeventig ten onzent uitgeduide planningswetgeving, met name voor wat betreft het ruimtelijke facet. De Haan heeft een indeling beproefd waarin zijns inziens alle soorten planning naar hun rechtswerking kunnen worden ondergebracht.²⁹⁷ Hij definieert het begrip plan daarbij, enigszins in onze lijn, als 'samenstel van besluiten of handelingen van de overheid met een programmatisch karakter'. Bedoelde indeling ziet er als volgt uit: 1^e Samenstel van regelingen met een programmatisch karakter (bijv. bestemmingsplan). 2^e Samenstel van beschikkingen met een programmatisch karakter (bijv. onteigeningsplan). 3^e Samenstel van afspraken met een programmatisch karakter (bijv. bepaalde bestuursovereenkomsten). 4^e Samenstel van voorzieningen met een programmatisch karakter (bijv. bouwplan). 5^e Samenstel van beleidsvoornemens met een programmatisch karakter (bijv. streekplan). 6^e Samenstel van prognoses met een programmatisch karakter (bijv. centraal economisch plan). Door deze indeling heen loopt bij De Haan een onderscheid naar normatieve / imperatieve planning (1, 2 en 3), operationele planning (2, 3 en 4), indicatieve planning (5) en informatieve planning (6).

Een nadeel van de benadering van De Haan is dat zijn planningsidee zich uitsluitend richt op het verkrijgen van coördinatie en samenhang van het beleid. Aan de daaraan voorafgaande wetenschappelijke en ambtelijke beleidsprogrammering besteedt hij geen aandacht, noch ook aan de machtspolitieke aspecten en maatschappelijke effecten. Zijn benadering is primair een technisch-instrumentele hantering van de componenten organisatie (in de zin van coördinatie), beleid en recht, zijn planningsdenken richt zich op de 'systematische voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van beleid'. Onderbelicht worden: de machtspolitieke component, de uitvoering van de beleidscomponent voor wat betreft de effecten van beleid en de rechtscomponent voor wat betreft de legitimiteit in de zin van feedback vanuit de samenleving (alle legitimiteit meent De Haan te kunnen ontleenen aan regeling bij formele wet).

Gewezen moet worden op de pogingen tot tal van vormen van *integrale beleidsplanning* die de laatste jaren in de praktijk van het openbaar bestuur, veelal nog op voet van de rationaliseringsgedachten van de jaren zeventig, worden geïnitieerd. Deze pogingen lijken tegenwoordig te smoren in de genoemde kentering in het denken over planning en beleid.

Sanering planverplichtingen

Symptomatisch wat betreft het gestelde in de laatste alinea - maar passend in het streven naar deregulering en het beeld van de terugtrekkende rijksoverheid - zijn de op 4 november 1987 vastgestelde Aanwijzingen voor de Rijksdienst betreffende de terughoudendheid met planverplichtingen en planprocedures gericht tot lagere overheden. In de nieuwe Gemeentewet en Provinciewet zullen waarschijnlijk regels voor de terughoudendheid met planverplichtingen worden vastgelegd. Voorbeelden van planverplichtingen op gemeentelijk

²⁹⁷ Op de VAR-vergadering van 5-3-81

niveau die in 1985 nog wel bestonden maar thans zijn opgeheven zijn plannen op het gebied van welzijn, sociaal-cultureel werk en verkeer.²⁹⁸

Planning als onderneming

De kentering in het planningsdenken wordt in eerste instantie het meest treffend geïllustreerd aan de hand van de WRR-voorstudie 'Planning als onderneming' van Den Hoed, Salet en Van der Sluijs.²⁹⁹ De studie is geschreven vanuit drie invalshoeken: een macro-sociologische, een planningstheoretische en een bestuursrechtelijke. Drie tijdstippen – 1960, 1970 en 1980 – worden gekozen om de veranderende rol van de overheidsplanning in maatschappelijk perspectief te plaatsen. De auteurs constateren dat de huidige instrumentele planningspraktijk jammerlijk faalt. Hoe meer planning, hoe minder beheersing. Toch meent de overheid het gewenste resultaat door steeds verdere perfectionering van het planningsinstrumentarium te kunnen bereiken. De maatschappelijke complexiteit is echter van dien aard dat dit resultaat nooit kan worden bereikt; het effect is slechts een bureaucratisering van maatschappelijke processen.

'Bestuurscentrisme' noemen de auteurs het verschijnsel dat hieraan ten grondslag ligt: de gedachte dat de overheid het Archimedisches middelpunt is waarom de wereld draait.³⁰⁰ Centraal staat hierin de gedachte dat als de overheid nu maar overzicht heeft van de ontwikkeling van de samenleving, de juiste richtingsstrategie wel zal volgen die de wereld de goede richting op beweegt. Dit betekent dat de overheid in de planning gezien wordt als een actor die buiten de maatschappelijke handelingsprocessen staat, als ging het om een persoon die alleen of samen met andere personen verantwoordelijk is voor het besturen van de maatschappij.

Zo opgevat kan de overheidsplanning vrijwel gelijk worden gesteld met het organiseren van middelen voor het bereiken van een doel. Het gevolg is echter dat de plaats van de overheid binnen het maatschappelijk verkeer in de planning wordt versimpeld tot een verhouding tussen bestuurders en bestuurd. De handelingswerkelijkheid met haar veelzijdige verhoudingen tussen de partijen in het maatschappelijk verkeer en hierbij behorende spanningen en verwachtingen over, en kans op, overheidshandelingen vallen zo buiten vizier van de overheidsplanning'.³⁰¹

De auteurs kiezen twee praktijkvoorbeelden om hun visie te schragen: het planstelsel van de ruimtelijke ordening en het planstelsel van het specifieke

²⁹⁸ Zie Decentralisatie-overzicht 1989, Tweede Kamer 1989-1990, nr. 21317.

²⁹⁹ Zie ook de bijgewerkte samenvatting van P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, Planning als onderneming, in: P.B. Leuning en J.B.D. Simonis, Handboek beleidswetenschap, Meppel 1987, blz. 277 e.v.

³⁰⁰ Archimedes, groot Grieks natuurkundige, 3e eeuw voor Christus; toen hij een hefboom had uitgevonden, waarmee een groot schip uit het water kon worden getild, schijnt hij gezegd te hebben: 'Geef mij een vaste plaats om te staan en ik zal de aarde bewegen'. Archimedisches positie: vast draaipunt dat buiten het object ligt dat van richting moet veranderen.

³⁰¹ Planning als onderneming, blz. 11.

welzijn. De oplossing: planning plaatsen in 'maatschappelijk perspectief' (hoofdstuk 3). Planning is 'het proces dat erop is gericht om binnen een samenspel van verhoudingen doelgerichte en weldoordachte handelingspatronen te vestigen op zodanige wijze dat ze aansluiting vinden in de bestaande handelingspraktijk'.³⁰² 'Planning als avontuur',³⁰³ 'planning als onderneming'.³⁰⁴

Planning vanuit de machtscomponent dus? Ja, maar opmerkelijk is ook de onmiddellijk gesignaleerde betrokkenheid op de rechtscomponent,³⁰⁵ de beleidscomponent³⁰⁶ en de organisatiecomponent.³⁰⁷ De rechtscomponent zelf wordt kennelijk zelfs zo belangrijk geacht dat het voorgaande culmineert in een laatste hoofdstuk 5, *'Planning tussen wet en recht'*, waarin onder meer de ontwikkelingen rond de wetgeving en in de bestuursrechtelijke praktijk worden geschetst, waarna een positiebepaling van bestuur, rechter en wetgever bij planning wordt betracht.

Deze rake studie wordt derhalve gekenmerkt door een interdisciplinaire beschouwingwijze vanuit alle vier bestuurlijke componenten. De conclusie is duidelijk: de huidige planning werkt niet. 'In de beleidsvoorbereidende sfeer zijn te veel procedurele omzwervingen ontstaan om op voorhand steun en zekerheid te verkrijgen; een zekerheid die echter zal moeten worden verworven in de loop van het praktisch handelen en in de wijze waarop overheidsorganen hun bevoegdheden hierbij weten te hanteren. Alleen door te handelen in het maatschappelijk verkeer, kan beoordeeld worden tot welke resultaten planning op een bepaald moment heeft geleid'.³⁰⁸

De auteurs verwerpen de planning als zodanig dus niet, zij staan alleen een andere 'stijl van planning' voor, die onder meer gekenmerkt wordt door: '1^e de doelgerichte beproeving van kansen in de praktijk om de spanning tussen wat de overheid doet en wat van haar wordt verwacht, te overwinnen; 2^e het bieden van normatieve oriëntatiepunten aan de handelingspraktijk langs de wegen die daartoe in staatsverband zijn ontwikkeld; 3^e het voortbouwen op voorgaande overheidshandelingen en handelingen van andere door hier telkens nieuwe elementen aan toe te voegen; 4^e het brengen van een lijn in de loop van het overheidshandelen, zodat dit voor de andere betrokkenen een identiteit krijgt waarop berekenbaar kan worden ingespeeld en dit handelen hanteerbaar wordt in het recht; 5^e het gebruik maken van de grote institutionele verscheidenheid aan op elkaar betrokken, maar afzonderlijke posities binnen het overheidsbestuur met hun respectievelijke bevoegdheden'.³⁰⁹ Men ziet hoezeer de

³⁰² A.w. blz. 13/60.

³⁰³ A.w. blz. 68 e.v.

³⁰⁴ A.w. blz. 153 e.v.

³⁰⁵ A.w., Planning en regels, blz. 92 e.v.

³⁰⁶ A.w., Het gebruik van kennis bij planning, blz. 94 e.v.

³⁰⁷ A.w., Planning en bestuurlijke organisatie, blz. 98 e.v.

³⁰⁸ A.w., blz. 154.

³⁰⁹ A.w., blz. 154 e.v.

onderscheidene bestuurscomponenten hier verstrengeld zijn.

College 9

Beleidsbepaling. Politiek en macht.

Beleidsbepaling en politiek

Hoogerwerf omschrijft de beleidsbepaling als: "het nemen van beslissingen (de besluitvorming) over de inhoud van een beleid. Hiertoe behoort met name het kiezen en specificeren van de doeleinden, de middelen en de tijdstippen".³¹⁰ Besluitvorming dus, het maken van keuzen. Dit is een activiteit die primair aan de politiek lijkt voorbehouden. In plaats van beleidsbepaling spreekt men dan ook wel van politieke wilsvorming of van beleidsvormgeving. Anders dan het begrip 'macht' (college 1) hebben wij tot dusver het begrip 'politiek' nog niet omschreven, ofschoon vaststaat dat beide begrippen veel met elkaar te maken hebben. Nu de beleidsbepaling c.q. politieke wilsvorming aan de orde is lijkt het gewenst om stil te staan bij de vraag wat we eigenlijk onder 'politiek' verstaan.

Noch bij Rosenthal c.s. noch in Hoogerwerf red. wordt dit thema uitgewerkt. Verwonderlijk is dit overigens niet, want van het begrip 'politiek' zijn zo veel verschillende omschrijvingen in omloop dat bijvoorbeeld een politicoloog als Kuypers ooit vertwijfeld heeft uitgeroepen het niet meer zinvol te vinden een omschrijving ervan te beproeven.³¹¹ Toch vindt men bij Kuypers een inventarisatie van de verschillende invalshoeken waarlangs in de literatuur het verschijnsel 'politiek' wordt benaderd.³¹² Op basis daarvan concludeert hij: 'Politiek' noemt men in elk geval die beslissingen, die in een georganiseerde samenleving, gegeven allerlei machtsverhoudingen en strijd, genomen worden door hen die daarvoor verantwoordelijkheid dragen en nemen, altijd op basis van enigerlei ontwerp inzake wat die samenleving moet bereiken en hoe zij het moet bereiken en altijd onder afweging van alle nut en alle offers, die zo'n beslissing met zich brengt'.³¹³ Politiek heeft kennelijk te maken met de kernelementen macht, conflict, strijd, beslissen.

Meer concreet, op landelijk niveau: in het parlement en in de ministerraad worden partijpolitieke belangen en tegenstellingen (en, minder expliciet, persoonlijke tegenstellingen) uitgevochten en, als het goed is, geconverteerd in beslissingen. Géén der partijen heeft de meerderheid, voortdurend moeten

³¹⁰ A. Hoogerwerf, in: Overheidsbeleid 1989 blz. 24.

³¹¹ G. Kuypers, Beginselen van beleidsontwikkeling deel A, Muiderberg 1980, blz. 37 e.v.

³¹² Kuypers, t.a.p. blz. 178 e.v.

³¹³ G. Kuypers, t.a.p. blz. 178 e.v.

compromissen worden gesloten om tot beslissingen te kunnen komen. Dit is ten onzent een wezenskenmerk van het bedrijven van politiek: consensusvorming. Eerder zagen we echter dat in de huidige bestuurlijke verhoudingen tevens sprake is van een verschuiving van feitelijke beslissingsmacht naar de 'vierde macht', alsook van een belangenstrijd tussen departementale 'kokers' en zelfs van een belangenstrijd tussen ambtenaren onderling binnen de afzonderlijke kokers - met het individuele eigenbelang als eerste aspiratiepunt. Voorts wordt de belangenstrijd veelal in eerste instantie geïnitieerd vanuit de 'omgeving' van de overheid, vanuit maatschappelijke verhoudingen en tegenstellingen (vgl. pressie- en belangengroepen, acties, enz.).³¹⁴

Op al die niveaus vindt groepsvorming plaats, zogenaamde coalitievorming: gelijkdenkenden sluiten zich bij elkaar aan om hun macht, hun invloed op de uiteindelijk te nemen beslissingen, te vergroten. Zo bezien is politiek dus niet beperkt tot het niveau van bestuurders en volksvertegenwoordigers - al mag daar worden gesproken van politiek in ultima forma -, maar ook, zij het veelal in afnemende mate van 'machtigheid' en 'invloedrijkheid', op het ambtelijke en op het maatschappelijke niveau. Op al die niveaus vindt politieke wilsvorming plaats, ofschoon het meest geprononceerd uiteraard in de 'politieke arena'. Daar is de 'politieke wil' veelal reeds: het oordeel van de meerderheid. Gelet op het vorenstaande *verstaan wij onder politiek: (bestuurlijke) belangenstrijd, gericht op consensusvorming.*

Dit geldt zelfs ook voor een dictatoriaal regiem, ook daar is sprake van belangenstrijd, alleen worden daar bepaalde belangen voortijdig uitgeschakeld en leidt de dictatoriale machtsfactor tot een onevenwichtige afweging. Hoe die consensus, de politieke wil, nu precies gevormd wordt, onttrekt zich voor de buitenstaander grotendeels aan de directe waarneming. Hier is sprake van een ingewikkeld en ondoorzichtig proces, dat in principe door alle geledingen van de samenleving heen snijdt en tenslotte in parlement en ministerraad z'n meest zuivere, meest politieke vorm bereikt. Bestuurlijke (en dus menselijke) machtsverhoudingen krijgen nu eenmaal met name gestalte achter de coulissen, in besloten commissieverband, in de wandelgangen, bij de borrel, enz.. Het zgn. 'algemeen belang' is derhalve in de grond afhankelijk van individueel-menselijke factoren, indien althans van 'algemeen belang' mag worden gesproken in het licht van de verscheidenheid van sectorale en eigenbelangen. Tegen die achtergrond behoeft de overal in het openbaar bestuur voorkomende verstrengeling van publieke en eigenbelangen ons niet meer te verbazen. De waarde

³¹⁴ Deze benadering sluit bovendien aardig aan bij de oorsprong van de term 'politiek', die "is afgeleid van het Griekse zelfstandig naamwoord 'polis', dat zoveel betekent als burcht, stad, staat, land, volk en burgerij. De term omvat, in hedendaags jargon, dus zowel het eliteniveau (politici, burgers) als het massaniveau (burgers). Dit geldt ook voor het bijvoeglijk gebruikt 'politikos' dat naar het burgerlijke en het bestuurlijke aspect van een verschijnsel verwijst, alsmede voor het werkwoord 'politeuoo' dat zowel het handelen van de burger (participeren) als het besturen van de staat (regeren) omvat". Aldus M.P.C.M. van Schendelen, *Toegepaste politicologie, Over politieke wetenschap, politieke praktijk en de oplossing van concrete politieke problemen*, Leiden 1989, blz. 5.

van beleidsmodellen, achtergrondstudies, vergadertechniek en andere rationele ruggensteun krijgt dan opeens iets heel betrekkelijks.

Wat is, gezien het voorgaande, nu de betekenis van het zogenaamde '*primaat van de politiek*'? Het primaat van de politiek wil bij Kuypers zeggen 'dat (bij planning) zowel het eerste als het laatste woord aan 'de politiek' is'.³¹⁵ Het eerste woord is dan: opdracht geven, het laatste woord: vaststellen, beslissen. Met andere woorden: de politiek is de baas. Duidelijk zal echter zijn dat hier impliciet een heel ander begrip politiek wordt gehanteerd dan in de door ons gegeven omschrijving van de politiek als bestuurlijke belangenstrijd, gericht op consensusvorming. Wij beantwoorden de vraag wát politiek is, Kuypers heeft het hier primair over de vraag wié de politiek is / zijn. Aan het antwoord op deze laatste vraag - de politiek in institutionele zin - gaat Kuypers niettemin eigenlijk voorbij, aangenomen moet echter worden dat hij hier met name bedoelt: parlement en ministers, provinciale staten en gedeputeerde staten, gemeenteraad en burgemeester en wethouders.

Primaat van de politiek wil dus zeggen: het primaat (oppergezag) van parlement en ministers, van de wetgever. Dit oppergezag nu is met name een democratische norm. Het is in de vorige eeuw in de Grondwet verankerd. Het kan echter, hoewel als norm onomstreden, door de sedertdien opgetreden maatschappelijke ontwikkelingen steeds moeilijker worden waargemaakt (symptomen: vierde macht, terugtred van de wetgever c.q. kaderwetgeving).

Politiek en rationaliteit

In het kader van de beleidsvoorbereiding (college 8) nam het streven naar zo veel mogelijk rationaliteit een centrale plaats in. Dit streven bleek echter een begrenzing te vinden in de dagelijkse gang van zaken in de praktijk, met name ook door de rol van de machtsfactor in dat verband. Wellicht is het hier de plaats om wat langer stil te staan bij de vraag wat onder rationaliteit in het overheidsbestuur moet worden verstaan en hoe de verhouding tussen politiek/macht en rationaliteit moet worden begrepen. Hoogerwerf verstaat onder rationaliteit 'de mate van doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid'.³¹⁶ Deze benadering is nauw verwant met wat Weber 'doelrationaliteit' heeft genoemd.³¹⁷ Dit is slechts een van de zeer vele invalshoeken waarlangs men het begrip rationaliteit kan benaderen.³¹⁸

Rosenthal c.s. wijzen erop dat het begrip rationaliteit – impliciet opgevat in de zin van doelrationaliteit – moeilijk hanteerbaar is: doelen zijn afhankelijk van waarden die voor ieder verschillend zijn, de doeleinden van een bepaalde organisatie zijn niet steeds gelijk aan de doeleinden van een individuele

³¹⁵ G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling* deel A, Muiderberg 1980, blz. 218.

³¹⁶ A. Hoogerwerf, in: *Overheidsbeleid* 1982, blz. 61 e.v.

³¹⁷ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen/Mohr 1947.

³¹⁸ Vgl. bijv. ook B.G. Zandstra-Andela, *Rationalisatie van de beleidsbeslissing bij de overheid*, in: *Overheidsbeleid* 1982, blz. 279 e.v.

beslisser.³¹⁹ Hier ligt mogelijk de sleutel van ons probleem. Hoogerwerf vertaalt rationaliteit naar veronderstelde doeleinden van de organisatie als geheel. Rosenthal c.s. zijn voorzichtiger en relateren de rationaliteit aan de individuele en relationele verscheidenheid binnen het geheel van doeleinden. Met andere woorden, iemand die er ten koste van het algemeen belang in slaagt op slinkse wijze zijn privédoeleinden te dienen mag geacht worden vanuit zijn waardenpatroon rationeel te hebben gehandeld. Wat brengt ons dit nu verder?

In algemene zin stellen wij vast dat 'rationaliteit' tegenover irrationaliteit in ieder geval te maken heeft met verstand tegenover gevoel, met (vooropgezet) doel tegenover spontaan of ad hoc, met bewust tegenover onbewust, nadenken tegenover niet nadenken, enz.. In verband met openbaar bestuur en politiek blijkt rationaliteit dan wel een uiterst moeilijk te hanteren begrip. Wie immers, als Lindblom, het incrementalisme tot norm verheft, zal het tevens rationeel achten: het wordt dan op beredeneerde gronden beschouwd als de beste manier om het doel 'ordering van de samenleving' te bereiken.

Het begrip is naar het ons voorkomt alleen nog hanteerbaar indien men aanneemt dat in de zogenaamde rationele denkrichtingen gewerkt wordt met een excessieve vorm van rationaliteit, met een eenzijdige benadrukking van het verstandelijke, leidend tot te idealistische verwachtingen ten aanzien van het holistisch-doelgerichte, het systematische. Zo krijgt zelfs de hantering van het begrip rationaliteit iets irrationeels, omdat dikwijls ten onrechte voorbij wordt gegaan aan bepaalde individuele of groepsrationaliteit, aan de nu eenmaal beperkte verstandelijke vermogens van ieder mens en in het verlengde daarvan aan het soms beslissende belang van irrationele factoren: het gevoel, het spontane, het onbewuste, het niet nadenken, het toeval.

Verskil tussen beleidsbepaling en beleidsvoorbereiding

Hoogerwerf en Kuypers maken een vrij scherpe scheiding tussen de beleidsbepaling en de beleidsvoorbereiding. Bij beiden is de beleidsvoorbereiding een scheppende technisch-rationele activiteit, waar de politiek slechts marginaal mee te maken lijkt te hebben, in feite alleen om opdracht te verlenen, eventueel nog benodigde tussentijdse besluiten te nemen en om het eindproduct vast te stellen. Men vergelijkte in dit verband de desbetreffende omschrijvingen van Hoogerwerf: "De beleidsvoorbereiding: het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid. Hiertoe behoort ook het ontwerpen van beleid, dat wil zeggen het uitdenken, formuleren en toelichten van een te voeren beleid". "De beleidsbepaling: het nemen van beslissingen (de besluitvorming) over de inhoud van een beleid. Hiertoe behoort met name het kiezen en specificeren van de doeleinden, de middelen en de tijdstippen". Illustratief is ook de opmerking van Hoogerwerf in het tijdschriftartikel waarin hij voor de eerste maal zijn beleidsontwerpmodel ontvouwde: "Dit artikel betreft het intellectuele proces van

³¹⁹ Rosenthal c.s. blz. 283.

ontwerpen. Aan het politieke duwen en trekken in het beleidsproces, waarvan dit intellectuele proces in de praktijk voortdurend de invloed ondergaat, wordt hier slechts zijdelings aandacht geschonken'.³²⁰

Kuypers onderscheidt, als eerder aangegeven, in het proces van beleidsvorming twee met elkaar verstrengelde draden: een 'rode draad' die hij noemt 'het proces van besluitvorming' en een 'groene draad' die hij noemt het proces van beleidsontwikkeling. 'Uitvechten' is typisch voor besluitvorming, 'uitdenken' typisch voor beleidsontwikkeling. Besluitvorming wordt beheerst door procedures, beleidsontwikkeling door methoden. Reeds de titel van het boek van Kuypers wijst erop dat ook hij zich primair concentreert op de groene draad van de beleidsontwikkeling.

In de praktijk zijn echter de grenzen tussen de fase van de beleidsvoorbereiding en die van de beleidsbepaling niet goed te scheiden. In onze opvatting speelt 'politiek' wel degelijk ook een rol in het ontwerpproces zelf. Reeds in haar algemeenheid wordt de fase van de beleidsvoorbereiding in de geledingen van alle betrokkenen (wetenschappelijk, ambtelijk-praktisch, bestuurlijk-wettelijk, politiek) voor een groot deel en in oplopende mate gewijd aan beleidsvormgeving / beleidsbepaling: onderzoek, probleem- en doelformulering, overleg, belangenstrijd, consensusvorming, het vervaardigen van een concept-beleid bijvoorbeeld in de vorm van een nota. In dit geheel zijn in alle geledingen allerlei belangenconfrontaties, argumentatie- en onderhandelingsprocessen waarneembaar. Bij de uiteindelijke beslissing, de beleidsvaststelling, worden dan - dikwijls na een laatste politieke belangenconfrontatie - soms nog wat marginale correcties en amendementen aangebracht, waarop de te volgen bestuurlijke gedragslijn vastligt.

Bij nadere beschouwing ligt de zaak minder eenvoudig. Beleid kan immers, zoals eveneens eerder aangegeven, veel verschillende gezichten aannemen, waaraan nog veel meer verschillende voorbereidings- c.q. vormgevingsperikelen kunnen zijn voorafgegaan. Het kabinetsbeleid inzake de sociale uitkeringen (met name politiek overleg in de ministerraad, al dan niet gelardeerd met ambtelijke stukken). Het onderwijsbeleid van ex-minister Deetman (met name ambtelijk overleg en met de omgeving: de betrokken instellingen; de politieke consensus omtrent de noodzakelijke bezuinigingen was al eerder bereikt). Het openbare ordebeleid van de burgemeester van Amsterdam bij plotselinge ordeverstoringen (amper tijd voor overleg, de bestuurlijke gedragslijn ontstaat noodzakelijkerwijs snel en spontaan, alleen politieke en publieke verantwoording achteraf - evt. onderbouwd met een ambtelijke nota).

Een volgende moeilijkheid is weer: wanneer kan men nu spreken van voorbereiding/vormgeving van beleid en wanneer van uitvoering. Nemen wij de vaststelling van een gemeentelijk bestemmingsplan als voorbeeld. Op het eerste gezicht: definitieve beleidsvaststelling, na een uitvoerige procedurele voorbereidingsfase. Kanttekeningen echter: 1^e het procedureel vervolg:

³²⁰ A. Hoogerwerf, Het ontwerpen van overheidsbeleid: Een handleiding en toelichting, in: Bestuurswetenschappen 1984, blz. 5.

goedkeuring en/of beroep in hogere bestuurlijke of rechterlijke instantie, de bestuurlijke gedragslijn kan derhalve nog gecorrigeerd; 2^e de vaststelling is mogelijk te zien als uitvoering van geïndiceerd rijks- of provinciaal beleid; 3^e de vaststelling is ook te zien als beleidsvoorbereiding: er is hier immers sprake van de verwezenlijking van een wettelijke voorprogrammering als eerder bedoeld; de uiteindelijke bestuurlijke gedragslijn krijgt pas gestalte in de beslissingen op aanvragen om vergunning en met name het vrijstellings- en anticipatiebeleid, waaraan echter ook weer een proces van beleidsvoorbereiding / consensusvorming vooraf gaat, enz..

Beleidsbepaling als proces van afweging van alternatieven

De scheiding beleidsvoorbereiding - beleidsbepaling loopt bij Hoogerwerf waarschijnlijk niet helemaal parallel met de personele scheiding ambtenaren - politici/bestuurders. Immers ook ambtenaren kunnen een sterke invloed hebben op het kiezen en specificeren van doeleinden, middelen en tijdstippen, waarmee zij materieel deelhebben aan de besluitvorming (vergelijk het thema van de vierde macht. Daarbij is denkbaar dat wetenschappelijke adviseurs of commissies in de optiek van Hoogerwerf deelhebben aan de beleidsvoorbereiding. Hoogerwerf is zelf helaas niet duidelijk over de rolverdeling. Men kan dit zien als een zekere veronachtzaming van de organisatiecomponent: niet wordt aangegeven over welke structuren en actoren Hoogerwerf het eigenlijk heeft.

Zowel Arentsen en Lulofs³²¹ als Leemans³²² zien de beleidsbepaling als een proces waarin vele personen, groeperingen en organisaties participeren, zowel op politiek als op ambtelijk en maatschappelijk niveau.³²³ Zij baseren zich daarbij met name op de opvattingen van Simon,³²⁴ volgens wie het besluitvormingsproces een proces van keuzen is tussen een oorspronkelijk groot aantal alternatieve mogelijkheden voor de oplossing van het betrokken probleem. Het aantal overwogen mogelijkheden wordt via een proces van successievelijke keuzen gereduceerd tot een uiteindelijke beslissing door het bevoegde orgaan, een beslissing die geacht wordt tot conforme actie te leiden.³²⁵

Volgens Leemans worden door reeksen beslissingen van politici, bestuurders en overheidsorganisaties / ambtenaren wordt het aantal beschikbare beleidsalternatieven stukje bij beetje verminderd, totdat één of enkele alternatieven overblijven, op basis waarvan de uiteindelijke keuze wordt gedaan. Deze beslissingen – bewust en onbewust, in verschillende deelprocessen van het beleidsproces – zijn beleidsbepalend in de zin dat zij de ruimte voor de

³²¹ M.J. Arentsen en K.R.D. Lulofs, Het bepalen van het overheidsbeleid, in: Overheidsbeleid 1989, blz. 131 e.v.

³²² A.F. Leemans, Het bepalen van het overheidsbeleid, in: Overheidsbeleid 1982, blz. 100 e.v.

³²³ Dit sluit aan bij onze opvatting omtrent het begrip politiek in ruime zin.

³²⁴ H.A. Simon, Administrative Behavior; A study of decision-making processes in administrative organizations, New York 1947/1966.

³²⁵ Leemans 1982, blz. 101.

uiteindelijke beslissing beperken. De (politieke) organen die de uiteindelijke beslissing moeten nemen zijn bij hun keuze derhalve sterk aan banden gelegd.

In de opvattingen van Leemans en Arentsen/Lulofs is de beleidsbepaling in feite wat bij Kuypers de beleidsvorming is; de beleidsvoorbereiding (bij Kuypers: beleidsontwikkeling) is daarbinnen een deelproces: "Tijdens de voorbereiding vindt een eerste schifting plaats van mogelijke opties die worden uitgewerkt tot beleidsontwerpen".³²⁶

Tegen de vraag hoe het beleidsbepalingsproces feitelijk verloopt wordt overigens heel verschillend aangekeken. Ook de eerder besproken besluitvormingsconcepties van de synoptici, de incrementalisten en de mixed-scanning aanhangers³²⁷ kunnen hier in beschouwing worden genomen. Arentsen en Lulofs³²⁸ wijzen bijvoorbeeld op het rationele verklaringsmodel van Allison³²⁹. Volgens Allison is een keuze rationeel wanneer deze is gericht op het oplossen van een gesignaleerd probleem. Processen van kennisverwerking vormen de verklaring voor een genomen besluit of het vastgestelde beleid. Daarbij worden alle mogelijke handelingsalternatieven geïnventariseerd, op hun consequenties geselecteerd en afgewogen naar hun voor- en nadelen. Een zich herhalend proces van afweging leidt tenslotte tot een besluit. Ten opzichte van het op te lossen probleem heeft het besluit uiteindelijk meer voor- dan nadelen. Gesproken wordt van het nutsmaximaliserende perspectief van de besluitnemer.

Als eerder aangegeven heeft Simon heeft met zijn 'beperkte rationaliteit' theorie kritiek geleverd op het rationele actor- model: door allerlei beperkingen, onder meer voor wat betreft het vermogen om informatie te verwerken, is het voor actoren onmogelijk alle alternatieven met hun consequenties te overzien. Rationele besluitvorming is beperkt tot subjectief rationele besluitvorming, het proces van afweging van alternatieven is voor elke actor ook een subjectief rationeel keuzeprocess.

Beleidsbepaling als proces van interactie tussen actoren

Leemans wijst erop dat aan de beleidsbepaling een individuele en collectieve wilsvorming ten grondslag ligt. Aanvankelijk werd zijns inziens in de bestuurstheorie vooral de nadruk gelegd op de individu als meest bepalende factor, later werd ingezien dat de beleidsvorming veeleer tot stand komt als gevolg van een wisselwerking tussen personen. De collectieve wilsvorming is in de overheidsorganisatie een zeer complex gebeuren, dat ten nauwste verbonden is aan de conflictoplossing. Leemans noemt verschillende mechanismen voor conflictoplossing, zoals de hiërarchische structuur van de overheid, het mechanisme van de coördinatie en dat van de meerderheidsbeslissing. Daarbij kunnen actoren zich van verschillende strategieën bedienen, zoals: het conflict, de

³²⁶ Arentsen en Lulofs, Overheidsbeleid 1989, blz. 133.

³²⁷ Vgl. college 7 en college 8.

³²⁸ M.J. Arentsen en K.R.D. Lulofs, in Overheidsbeleid 1989, blz. 133.

³²⁹ G.T. Allison, *Essence of Decision*, Boston 1971.

onderhandeling, de coalitievormingen de sanctiebedreiging.

Ook Arentsen en Lulofs³³⁰ benadrukken dat in de praktijk in de besluitvormingsprocessen bij de overheid vele actoren participeren die ieder hun opvattingen hebben over het gewenste beleid en trachten hun eigen doelen te verwezenlijken. Dit hangt samen met ons systeem van de representatieve democratie en de noodzaak van overleg en compromisvorming. De mate waarin actoren individueel hun zin kunnen doordrukken hangt af van hun machtsbases, zoals hun formeel-juridische positie en hun deskundigheid.

Allison³³¹ stelt in dit verband dat problemen doorgaans dermate complex zijn dat actoren ten gevolge daarvan verschillende opvattingen koesteren over het probleem, de richting van een te nemen besluit, de af te wegen alternatieven en de consequenties daarvan. Het besluitvormingsproces draagt daardoor zijns inziens evenzeer het karakter van een onderhandelingsproces als van een keuzeproces waarin eenduidige alternatieven worden afgewogen. Allison spreekt van een spel tussen actoren, waarvan de uitkomst in belangrijke mate bepaald wordt door de machtsposities en de opvattingen van de betrokkenen.

Randvoorwaarden in het kader van de beleidsbepaling

In college 8 werd in het kader van de beleidsvoorbereiding het inconsistentiemodel van Snellen³³² genoemd, waarin het leren kennen van de randvoorwaarden van de bij de beleidsvorming betrokken partijen centraal wordt gesteld. Hiermee verwijst Snellen in feite naar de benaderingen die in het kader van de beleidsbepaling centraal staan. Daarin wordt veelal voor de randvoorwaarden die voor de beleidsactor(en) de mogelijkheden tot beleidsbepaling beperken een belangrijke plaats ingeruimd.³³³

De volgende categorieën randvoorwaarden kunnen worden onderscheiden: 1^e Eerder beleidsdoeleinden. Er kan sprake zijn van een bestaand beleid in de betrokken beleidssector. 2^e Een meer omvattend beleidsprogramma. Bijvoorbeeld programcolleges en regeerakkoorden, die het denken en handelen van bestuurders beïnvloeden. Belangrijk is hier ook de afstemmingsfunctie tussen de sectoren. 3^e Beleid van andere instanties. Bijvoorbeeld beleid van andere overheden, samenwerkingsvormen, internationale lichamen. 4^e Actorgebonden beperkingen als door Simon bedoeld: beperkte rationaliteit, verschillende doelstellingen bij de aan het proces deelnemende actoren, hun waardepatronen en belangen, hun ideologische uitgangspunten en overtuigingen. 5^e De politieke en sociaaleconomische omgeving: politieke achterban, maatschappelijke organisaties, cliëntsystemen. 6^e De beschikbare middelen: financieel, personeel, juridisch, apparatuur. 7^e De factor tijd. Wanneer het beleidsproces aan

³³⁰ T.a.p blz. 136.

³³¹ Allison a.w., Arentsen en Lulofs t.a.p. blz.139.

³³² I.T. Snellen, Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf, in: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis, Handboek beleidswetenschap, Meppel 1987, blz. 75 e.v.

³³³ Zie Leemans t.a.p. blz. 102 e.v. en Arentsen en Lulofs blz. 134 e.v.

een termijn is gebonden kan dit een beperkende randvoorwaarde zijn bij het komen tot een goed beleidsproduct. 8^e Toevallige omstandigheden. Bijvoorbeeld de invloed van Tsjernobyl op de besluitvorming inzake kernenergie.

Leemans³³⁴ wijst erop dat beperkingen of randvoorwaarden niet absoluut zijn. Actoren die over voldoende macht en invloed beschikken kunnen erin slaan beperkingen te reduceren of teniet te doen door overleg of bijvoorbeeld bewerking van hiërarchisch bovengeschieden, enz.. Volgens Leemans bepaalt het vermogen hiertoe juist de succesvolle beleidsbepaler, onverschillig of hij een ambtelijke dan wel een politieke actor is.

De begrippen macht, invloed en gezag

Op verschillende plaatsen in het voorgaande kwamen de begrippen macht en invloed naar voren. Gezien het belang van een eenduidige interpretatie is het noodzakelijk te weten wat men hiermede eigenlijk bedoelt. In college 1 werd reeds aangegeven wat wij onder macht verstaan. Wanneer in bestuurskundige studies het begrip macht in functionele zin omschreven moet worden, grijpt men dikwijls terug op de definitie die Kuypers in 1973 formuleerde: macht is het vermogen om invloed uit te oefenen, of, uitvoeriger: de 'macht van een actor' is het "min of meer duurzaam vermogen van een persoon of van een groepering, om één of meer andere personen ertoe te bewegen, iets te denken of niet te denken, of iets te doen of niet te doen".³³⁵ In deze benaderingswijze is macht een subjectieve potentie, een vermogen, terwijl invloed dan het effect is van de aanwezigheid of de aanwending van dat vermogen.

Ellemers omschrijft macht als een "gegeneraliseerd vermogen om doeleinden te bereiken door het opleggen van bindende beslissingen, die in geval van niet-conformereren door negatieve sancties ondersteund kunnen worden".³³⁶ In diens optiek verschilt invloed van macht, doordat geen negatieve sancties ter beschikking staan: "Invloed berust op argumenten, positieve sancties (beloning), overreding en een beroep op waarden en normen. Ook machtsuitoefening berust voor een belangrijk deel op argumenten, overreding en een beroep op waarden en normen, maar is bovendien bindend, omdat uiteindelijk dwangmiddelen ter beschikking staan".³³⁷

De zienswijzen van Kuypers en Ellemers kunnen worden samengebracht in de omschrijving *dat macht het vermogen is om bindende beslissingen te nemen*

³³⁴ Leemans t.a.p. blz. 104/105.

³³⁵ G.Kuypers, Grondbegrippen van politiek, Utrecht/Antwerpen 1973, blz. 84 en 86. In gelijke zin ook reeds A. Hoogerwerf, Politicologie, begrippen en problemen, Alphen aan den Rijn 1972/1979: macht als de mogelijkheid het gedrag van anderen te beïnvloeden in overeenstemming met de eigen doeleinden.

³³⁶ J.E.Ellemers, Macht en gezag, in: A. Hoogerwerf (red.), Verkenningen in de politiek 1, Alphen aan den Rijn 1976, blz. 25 e.v.; Vgl. ook G.P.A. Braam, Invloed van bedrijven op de overheid, Meppel 1973, blz. 11 e.v.

³³⁷ Ellemers, t.a.p. blz. 26/27. Vgl. ook G.P.A. Braam, Invloed van bedrijven op de overheid; een empirische studie over de verdeling van maatschappelijke invloed, Meppel 1973, blz. 13 e.v.

of te doen nemen. Of deze beslissingen bij degenen over wie de macht zich uitstrekt zullen resulteren in een denken dan wel een doen, is dan niet zo interessant. De handhaving door middel van het bestaan van negatieve sancties ligt besloten in het woordje 'bindende': aan de beslissingen kan men zich niet licht onttrekken zonder iets onaangenaams gewaar te worden.

Invloed is echter evenzeer als macht een vermogen, invloed is een bepaald sóort macht, namelijk een vermogen waarvan de effectiviteit niet in dezelfde mate als macht in de vorm van subjectieve doeleinden wordt nagestreefd en derhalve ook niet een handhaving door middel van negatieve sancties behoeft. Als invloed effect sorteert, geschiedt dat spontaan, met name op basis van de overtuiging of de suggestie dat iemand navolging verdient. Macht onderscheidt zich in onze optiek derhalve van invloed doordat zij bewust wordt nagestreefd en geëffectueerd. Waar dit ook met invloed geschiedt, is het onderscheid met macht verdwenen.

Maar als macht, anders dan invloed, haar grondslag vindt in subjectieve doeleinden, is het wellicht minder zinvol het machtsbegrip op te hangen aan de effectiviteit van macht dan aan de grondslag van macht: de zogenaamde machtsbases. Met Kuypers kan onder een 'machtsbasis' worden verstaan: "elke min of meer duurzame factor, waarop de macht van een actor berust en met behulp waarvan hij zijn macht verkrijgt, handhaaft of vergroot".³³⁸ Onderscheid kan worden gemaakt tussen: 1^e formele machtsbases (een juridische positie, taak of bevoegdheid, financiële middelen, materiële middelen, persoonlijke middelen,) en 2^e informele machtsbases (charisma, informatie, handigheid, deskundigheid, ervaring, enz...). Macht is, naast het vermogen om bindende beslissingen te nemen of te doen nemen, tevens de mogelijke concretisering van latente machtsbases.

Een aan macht en invloed verwant begrip is het begrip gezag. Gezag kan worden omschreven als (feitelijke uitoefening van) geaccepteerde of vrijwillig aanvaarde macht. Met verschillende acceptatiegronden gaan verschillende 'typen van gezag' gepaard, waarbij de grenzen met macht soms overigens vervagen: traditioneel gezag, charismatisch gezag, legaal gezag, deskundigheidsgezag, autoriteitsgezag, persoonlijk aanzien.³³⁹

³³⁸ Kuypers, t.a.p. blz. 91.

³³⁹ Vgl. A. van Braam, Leerboek bestuurskunde deel A, blz. 45 e.v.

College 10

Beleidsuitvoering. Beleidseffecten.

Wat is beleidsuitvoering?

Hoogerwerf omschrijft de beleidsuitvoering - in bestuurskundig jargon ook wel implementatie genoemd - als: "het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden".³⁴⁰ Maarse spreekt in dezelfde lijn van "het toepassen van de middelen van een beleid".³⁴¹ Maarse: "Bij de beleidsuitvoering gaat het dus om activiteiten, om het in praktijk brengen van de genomen beleidsbeslissingen. Voorbeelden zijn het toekennen van een subsidie, het uitvoeren van wettelijke maatregelen of het produceren van bepaalde goederen en diensten".³⁴²

De omschrijving die Hoogerwerf en Maarse geven van de beleidsuitvoering is een machinale: de machine is het ontworpen en vastgestelde beleid, je drukt op een knop en hup, het beleid wordt als vanzelf uitgevoerd. Deze suggestie spreekt althans uit hun omschrijving. Zoals straks zal blijken – en zoals Maarse zelf ook aangeeft – gaat het zo niet in de praktijk. Bij de confrontatie met de praktijk gaat het vastgestelde beleid er dikwijls anders uitzien, de uitvoerders kunnen er door hun eigen optreden een eigen draai aan geven. Afhankelijk van de marges die het vastgestelde beleid laat spelen de vier componenten wederom hun eigen spel. Zijn de marges zeer ruim (voorbeeld: een raamwet), dan kan de beleidsvrijheid in het kader van de beleidsuitvoering zelfs weer leiden tot de ontwikkeling van nieuw beleid.

Daarom kan de beleidsuitvoering beter worden omschreven als: de nadere bepaling of feitelijke concretisering van een vastgesteld beleid. Nadere bepaling: bijvoorbeeld het maken van een of meer regelingen (Algemene maatregel van Bestuur en/of verordeningen) ter uitvoering van een formele wet, of het ontwikkelen van een beleid binnen een al dan niet in een regeling neergelegd breder beleidskader (in principe is zo een beleidshiërarchie van hoog naar laag denkbaar). Feitelijke concretisering: het 'laagste' beleid zal ooit moeten worden losgelaten op de materie waarvoor het beleid is ontwikkeld (bijvoorbeeld de gang van zaken rond de toekenning van een uitkering). Vastgesteld beleid: in ieder geval staat vast dat bij beleidsuitvoering sprake is van een bestaand en bestuurlijk vastgesteld beleid.

³⁴⁰ A. Hoogerwerf in: Overheidsbeleid 1989 blz. 24.

³⁴¹ J.A.M. Maarse, De uitvoering van overheidsbeleid, in: Overheidsbeleid 1989, blz. 149.

³⁴² J.A.M. Maarse, t.a.p.

Een beleid, de eenmaal in beginsel vastgestelde bestuurlijke gedragslijn, zal pas werkelijk gestalte kunnen krijgen als het in de praktijk ten uitvoer wordt gelegd, als het wordt geconfronteerd met de maatschappelijke problematiek waarop het gericht is. Met andere woorden: de bestuurlijke gedragslijn naar de toekomst toe is een bij monde of op schrift beleden voornemen, deze lijn wordt - aansluitend op het verleden - voortdurend gecorrigeerd vanuit het heden dat het daadwerkelijke beleid laat zien.

Beleidsuitvoering als deelproces

Zoals eerder aangegeven³⁴³ vormt de beleidsuitvoering een deelproces van het beleidsproces. De beleidsuitvoering omvat bepaalde outputs – het uitgevoerde beleid: bijvoorbeeld de beslissing omtrent een uitkering -, welke bepaald outcomes teweegbrengen – effecten, bijvoorbeeld armoede, ontevredenheid, enz.. tengevolge van de verleende uitkering. Soms wordt de beleidsuitvoering zelf ook weer in deelprocessen onderverdeeld. Naast de in het vorenstaande gekenschetste beleidshiërarchie kan in dit verband gedacht worden aan: 1^e de monitoring, dat wil zeggen het vergaren van informatie over de uitvoering en effecten van een beleid;³⁴⁴ voor zover het gaat om ex ante schattingen kan men dit verschijnsel ook rekenen tot de beleidsvoorbereiding, ex post kan men het ook rekenen tot de beleidsevaluatie; 2^e de beleidsinvoering, nader onder te verdelen in:³⁴⁵ a. het nader uitwerken van een beleid: het concretiseren, specificeren, operationaliseren, enz..; b. het recruteren, mobiliseren en equiperen van een uitvoerende organisatie (uitvoeringsnetwerk); c. het geven van voorlichting aan de bij de beleidsuitvoering betrokken partijen.

De laatste tijd worden steeds vaker protesten gehoord tegen de invoering van bepaalde maatregelen: "Sommige maatregelen worden na aanvaarding ook trager ingevoerd; de invoering moest eerst nog nader worden doordacht. Andere komen na verloop van tijd slechts gedeeltelijk tot invoering. Weer andere worden, reeds voor er definitief over beslist is, teruggedenkt en opnieuw overwogen; de dereguleringsoperaties geven daarvan voorbeelden te zien en hebben dat proces versterkt. Praktische voorbeelden van dergelijke processen zijn te vinden op terreinen als de wetgeving terzake agrarisch grondverkeer, voordeurdelersregeling en kampeerwetgeving".³⁴⁶

³⁴³ Zie de colleges 1, 2 en 7.

³⁴⁴ Maarse t.a.p. blz. 149; H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, Muiderberg 1989, blz. 90, 92 en 388.

³⁴⁵ Maarse t.a.p. blz. 149 e.v.; J.W.A. van Dijk, *Innovatie en overheidsbeleid, duwen en trekken in de industriepolitiek*, Amsterdam 1986.

³⁴⁶ A.F.A. Korsten en W. Derksen, *Uitvoeren van beleid, een inleiding*, in: A.F.A. Korsten en W. Derksen, *Uitvoering van overheidsbeleid, Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*, Leiden/Antwerpen 1986, blz. 3.

Wie doen aan beleidsuitvoering?

De organisatiecomponent vereist dat stil wordt gestaan bij de vraag welke structuren en actoren eigenlijk bij de beleidsuitvoering betrokken zijn. Vaak wordt er als vanzelfsprekend vanuit gegaan dat het altijd ambtenaren zijn die beleid uitvoeren. Met name voor zover het gaat om de nadere bepaling van een hoger vastgesteld beleid in de zin van een nieuwe beleidsontwikkeling op lager niveau kunnen echter ook volksvertegenwoordigers en bestuurders geacht worden mee te doen in de beleidsuitvoering, zij het niet op het 'laagste' niveau. In het kader van de feitelijke concretisering van het 'laagste' beleid treden in veel gevallen ambtelijke organisaties of individuele ambtenaren als uitvoerders op: bijvoorbeeld voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet de ambtenaren van de gemeentelijke sociale diensten (NB de uitvoeringsorganisatie DIVOSA), voor de uitvoering van de Leerplichtwet de gemeentelijke leerplichtambtenaren (georganiseerd in de vereniging van leerplichtambtenaren³⁴⁷), voor de uitvoering van de Hinderwet de gemeentelijke milieu- of hinderwetambtenaren. Niet altijd zijn ambtenaren de uitvoerders: naast het publieke model kan er sprake zijn van een privaat model, waarbij particulieren de uitvoerders zijn (bijvoorbeeld de geprivatiseerde vuilnisophaaldienst, woningbouwcorporaties, enz.).

Voorts wordt wel onderscheiden tussen:³⁴⁸ 1^e *interne uitvoering*: de overheidsinstantie die het beleid vaststelde neemt ook de uitvoering ter hand (bijvoorbeeld voor het rijk de gedeconcentreerde diensten: belastingdienst, diensten volkshuisvesting); en 2^e *externe uitvoering*: de overheidsinstantie die het beleid vaststelde laat de uitvoering over aan een andere instantie (bijvoorbeeld het genoemde private model of voor het rijk de gemeenten: sociale diensten, enz.). Maarse³⁴⁹ wijst erop dat de uitvoerende organisatie in de praktijk vaak een mengeling is van interne, externe, publieke en private elementen (bijvoorbeeld de sociale woningbouw: afzonderlijke rollen voor VROM, gemeente, corporatie, aannemers, enz.).

Beleidsuitvoering als probleem

"Juist in hun contact met ... uitvoerders merken burgers en organisaties iets van het rijksbeleid en (eventueel) het additionele gemeentelijk beleid. In dat contact dienen uitvoerders het beleid en de uitvoeringspraktijken de kunnen uitleggen en geloofwaardig te maken. Dit is van zodanig belang dat er zelfs in bepaalde beleidssectoren speciale functionarissen voor kunnen bestaan: contactambtenaren".³⁵⁰

³⁴⁷ Zie voorts P.W. Tops en A.F.A. Korsten, *Categoriale organisaties van gemeente-ambtenaren*, in: Korsten en Dersken a.w. blz. 123 e.v.

³⁴⁸ Maarse t.a.p. blz. 151.

³⁴⁹ Maarse t.a.p. blz. 152.

³⁵⁰ Korsten en Dersken, t.a.p. blz. 4.

Beleids tot standkoming en beleidsuitvoering zijn soms moeilijk van elkaar te onderscheiden. Als gezegd veronderstelt uitvoering van beleid van hoger bestuursniveau vervolgens op lager niveau vaak weer de totstandkoming van nieuw beleid. Voorbeeld. Een regeerakkoord bevat in hoofdlijnen het kabinetsbeleid voor vier jaren. Ter uitvoering daarvan ontwikkelen de individuele ministers binnen het kader van het regeerakkoord allerlei soorten beleid op rijksniveau. En deels ter uitvoering van het rijksbeleid (medebewind) ontwikkelen vervolgens provincies en gemeenten weer hun beleid ter zake.

Ook voor zover sprake is van beleid dat niet strekt ter uitvoering van hogere regelingen (autonomie) wordt rekening gehouden met het door hogere en andere overheden uitgevoerde beleid, ook hieruit vloeit een kader voort waarbinnen het eigen lokale beleid van een gemeente dient te blijven.

Het onderwerp beleidsuitvoering impliceert als zodanig reeds weer een kanttekening bij sommige (wetenschappelijke, maar ook wettelijke: vgl. de planningswetgeving / De Haan), beleidsvoorbereidingsconcepties, althans voor zover deze pretenderen, wensen of ervan uitgaan zo perfect te zijn dat het met de beleidsuitvoering en/of de beoogde maatschappelijke effecten als vanzelf wel goed zit.

De praktijk is anders: "Aan beleidsvoerders is wel voorgehouden dat in een doorsnee van gevallen zo'n tien procent van de klus via het ontwerpen van beleid geklaard werd; negentig procent was dan nog in de uitvoeringsfase op te lossen. Uitvoering van beleid is daarmee van het hoogste belang".³⁵¹ Overheidsbeleid schijnt bovendien de laatste decennia in toenemende mate ineffectief te zijn,³⁵² zulks ondanks de pogingen tot rationele planning en beleidsvoering, ondanks ook het fenomeen planningswetgeving. Uitvoeringsproblemen op bepaalde terreinen trekken soms grote publieke aandacht. Bekende voorbeelden van de laatste jaren zijn in dit verband de gang van zaken bij de uitvoering van de nieuwe Wet op de studiefinanciering en de subsidiepraktijken in de woningbouw.

Mede hieruit valt de toenemende belangstelling te verklaren voor de beleidsuitvoering en de daarmee samenhangende specifieke problemen. Volgens Maarse³⁵³ is een van de belangrijkste verklaringen voor de grote belangstelling voor de beleidsuitvoering gelegen in het besef dat de effecten van een beleid in sterke mate worden bepaald door het verloop van de beleidsuitvoering. Het onderwerp 'beleidsuitvoering' hangt derhalve zeer nauw samen met het onderwerp 'beleidseffecten' (over dit laatste straks meer).

Als baanbrekende studie op het terrein van de beleidsuitvoering wordt veelal die van Pressman en Wildavsky inzake het mislukken van het

³⁵¹ Korsten en Derksen, t.a.p. blz. 3.

³⁵² Zie college 1. Vgl. A. Hoogerwerf (red.), Succes en falen van overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1983.

³⁵³ Maarse, t.a.p. blz. 159.

werkgelegenheidsbeleid in Oakland (Californië) genoemd.³⁵⁴ De laatste tijd zijn ook in Nederland verscheidene studies over beleidsuitvoering verschenen.³⁵⁵ Overigens loopt de wetenschappelijke belangstelling voor de beleidsuitvoering bepaald niet parallel met de politieke belangstelling in de praktijk.³⁵⁶ Afgezien van de genoemde ruchtbare incidenten (aandacht achteraf) beschouwt men in de meeste gevallen de vaststelling van het beleid nog steeds als het eindproduct waarin alle betrokkenen bij de beleidsbepaling zich moeten kunnen vinden. Op dat moment is iedereen tevreden, als het goed is inclusief ieders achterban, en verflauwt de politieke belangstelling zodra het gaat om de uitvoering van het beleid (gelijktijdige aandacht). Politieke actoren blijken meer belang te hebben bij woorden die goed aanslaan bij het electoraat of de achterban dan bij daden in het kader van de beleidsuitvoering.³⁵⁷ Winsemius heeft dat fraai geschematiseerd in zijn inmiddels bekende beleidslevencyclus.³⁵⁸

Beleidsuitvoering op enkele beleidsterreinen

Als gezegd bestaat er intussen aan de hand van de jongste literatuur wat meer inzicht in de beleidsuitvoering op enkele specifieke beleidsterreinen. Klachten van uitvoerders manifesteren zich in de eerste plaats nogal eens in de uitkeringssector, met name via de vereniging DIVOSA van de directeurs van gemeentelijke sociale diensten. Hun inbreng heeft lang niet altijd resultaat, waardoor voortdurend protesten blijven bestaan. "De uitvoeringsproblemen brengen uitvoerders ook in een moeilijk parket. Ze komen in een loyaliteitsconflict, want ze moeten hun loyaliteit tonen aan de van kracht zijnde centrale regeling, loyaal zijn aan de normen die ze als deskundigen in acht moeten nemen en loyaal zijn aan de burgers die als cliënt van hen afhankelijk zijn. Bezuinigingen bemoeilijken hun werk verder".³⁵⁹ Op het gebied van de handhaving van de leerplicht heeft de introductie van een vereniging voor leerplichtambtenaren het spijbelprobleem niet uit de wereld kunnen helpen.³⁶⁰

Wat de uitvoering van de Hinderwet betreft³⁶¹ bleek begin jaren tachtig dat

³⁵⁴ Zie Rosenthal c.s. 1987 blz. 316, Hoogerwerf (red.) Overheidsbeleid 1989 blz. 149.

³⁵⁵ Bijv. A.B. Ringeling, Beleidsvrijheid van ambtenaren, Alphen aan den Rijn 1978; J.Th.A. Bressers, Beleidsdoelmatigheid en waterkwaliteitsbeleid, Enschede 1983; J.A.M. Maarse, Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid, Enschede 1983; J.B.D. Simonis, Uitvoering van beleid als probleem, Amsterdam 1983; A.F.A. Korsten en W. Derksen (red.), Uitvoering van overheidsbeleid, gemeenten en ambtelijk gedrag belicht, Leiden 1986.

³⁵⁶ Vgl. H. van de Graaf en R. Hoppe, Beleid en politiek, Muiderberg 1989, blz. 328 e.v.

³⁵⁷ Aldus V.d. Graaf en Hoppe, t.a.p.

³⁵⁸ P. Winsemius, Gast in eigen huis, Beschouwingen over milieumanagement, Alphen aan den Rijn 1986.

³⁵⁹ Korsten en Derksen, a.w. blz. 5.

³⁶⁰ Korsten en Derksen, a.w. blz. 5/6.

³⁶¹ Zie Th. van der Tak, Uitvoering van gemeentelijk milieubeleid, Invloed van de maatschappelijke omgeving en van andere factoren, in: Korsten en Derksen a.w. blz. 67 e.v.

van de hinderwetplichtige bedrijven zeker de helft geen of een onvoldoende vergunning had. Het ministerie van VROM onderkende dit en ging het opstellen van Hinderwetuitvoeringsprogramma's (HUP's) subsidiëren. Gemeenten maakten hier op grote schaal gebruik van. Nu blijkt dat deze programma's veelal in de kast zijn verdwenen probeert het ministerie met een nieuwe bijdrageregeling de feitelijke uitvoering te stimuleren.

(Later uit te werken: 1^e uitvoering van het rijksmonumentenbeleid binnen de gemeenten; 2^e beeldende kunstenaarsregeling en gemeenten; 3^e gemeenten en het toezicht op de woningcorporaties; 4^e woonruimteverdeling en stijlen van regeltoepassing.)

De klassieke visie op de beleidsuitvoering

In de klassieke visie op de beleidsuitvoering staat het onderscheid tussen politiek en bestuur centraal. De politiek als 'the expression of the state's will' en het bestuur als 'operations necessary tot the execution of that will'.³⁶² Een soortgelijk onderscheid maken Brasz c.s.: regeren als "het nemen van beslissingen in verband met de verwezenlijking van de beleidsdoeleinden van de staat in al zijn geledingen" en besturen als "het technisch en daadwerkelijk ondersteunen van de regering met raad en daad".³⁶³ Met dit onderscheid hangt nauw samen een normatieve visie op de uitvoering als een politiek neutrale ambtelijke activiteit. Normatief: ambtenaren behoren hun deskundigheid loyaal dienstbaar te maken aan wat de politiek wil.

Maarse:³⁶⁴ "Samenvattend kan men stellen dat de klassieke theorievorming in het teken stond van een beheers- of ook wel gesloten model van de beleidsuitvoering, dat vooral was toegesneden op de rol van de overheidsbureaucratie in de beleidsuitvoering. Er was bijvoorbeeld veel minder aandacht voor de maatschappelijke en politieke context waarin zich de uitvoering van overheidsbeleid afspeelde. Een afwijking tussen de feitelijke en de voorgeschreven (geprogrammeerde) uitvoering werd als ongewenst beschouwd en diende daarom zoveel mogelijk te worden vermeden. De beleidsuitvoering werd opgevat als een gedepolitiseerd deelproces van het beleidsproces".

Het is duidelijk dat een dergelijke visie, mede gelet op de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen gedurende de afgelopen eeuw, in haar algemeenheid niet meer houdbaar is. Vergelijk bijvoorbeeld de eerdere beschouwingen inzake de 'vierde macht'.³⁶⁵

³⁶² Goodnow, *Politics and administration*, 1900, geciteerd bij Maarse t.a.p.blz. 152.

³⁶³ H.A. Brasz, A. Kleijn, J. in 't Veld en D.A.P.W. van der Ende, *Inleiding tot de bestuurswetenschap*, 's-Gravenhage 1975, blz. 2. Tussen twee haakjes: regeren is in onze optiek hetzelfde als besturen: het uitoefenen van macht over en binnen een organisatie, overeenkomstig een beleid, en gelegitimeerd door het recht.

³⁶⁴ Maarse t.a.p. blz. 153/154.

³⁶⁵ College 3.

De moderne theorievorming inzake beleidsuitvoering

Volgens Maarse verschilt de moderne theorievorming met betrekking tot de beleidsuitvoering van de klassieke visie.³⁶⁶ Hij noemt de scheiding politiek-bestuur een illusie. Door de groei en de complexiteit van het overheidsbeleid vervagen de grenzen tussen beleidstotstandkoming en beleidsuitvoering, de feitelijke inhoud van een beleid komt mede tijdens de beleidsuitvoering tot stand. Er is sprake van een 'policy-practice continuum' (Barret en Fudge). NB *Policy drifting*: "Hiermee wordt bedoeld op het verschijnsel dat bij de uitvoering allerlei beslissingen worden genomen die er tezamen in resulteren dat de inhoud van het uit te voeren beleid aanzienlijke veranderingen ondergaat zonder dat de beleidsvoerders daar veel greep op hebben."³⁶⁷ Uitvoerende actoren hebben beleidsvrijheid. Deze kan verschillen per beleidssector.

Ringeling³⁶⁸ onderscheidt vier factoren die de omvang van de beleidsvrijheid bepalen: a. de mate waarin de beleidsvrijheid is geprogrammeerd, b. de mate waarin de uitvoerende actoren over een informatiemonopolie beschikken, c./d. de mate van hiërarchische en democratische controle op de beleidsuitvoering. Oosting wijst op een vijfde factor: de rol van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verder wijst Maarse op de *maatschappelijke en politieke context* van de beleidsuitvoering. Niet alleen de overheidsbureaucratie voert uit, er zijn allerlei andere actoren bij betrokken (doelgroep, zo nodig de volksvertegenwoordiging). Tenslotte wijst Maarse op de *politieke dimensie van de beleidsuitvoering*. Beleidsuitvoering is mede een politiek proces: ideologische verschillen, belangenconflicten, verschillen van inzicht en machtsconfrontaties spelen evenzeer mee als tijdens de beleidstotstandkoming. Soms zelfs nog sterker, omdat aantasting van positie of belang ten gevolge van het beleid nu pas werkelijk manifest wordt. NB Vertragings- en sabotagevoorbeelden.

De omschrijving die Maarse geeft van de beleidsuitvoering als het 'toepassen van de middelen van een beleid' sluit aan bij de primair technisch-functionalistische beleidsbenadering van Hoogerwerf. Simonis spreekt in dit verband

³⁶⁶ Maarse, t.a.p. blz. 154 e.v.

³⁶⁷ Maarse t.a.p. blz. 154. NB De term 'drifting' duidt erop dat het beleid zelf - de bestuurlijke gedragslijn - door de druk der omstandigheden wordt meegevoerd. Dit bevestigt de juistheid van onze optiek op twee punten: 1^e het plannings-, het programmeringsaspect behoort niet tot het wezen, de aard van het beleid, 2^e het beleid in casu is niet zozeer het uit te voeren beleid als wel de bestuurlijke gedragslijn die ontstaat bij de confrontatie met de bestuurlijke werkelijkheid. Op de consistentie van deze gedragslijn kan het bestuur dan worden aangesproken door bijv. volksvertegenwoordigers (vooral inhoudelijk, bijv. in relatie met het oorspronkelijk vastgestelde beleid) en de rechter (vooral marginaal, rechtmatigheidstoetsing, zowel in relatie tot het oorspronkelijk vastgestelde beleid als tot beginselen van behoorlijk bestuur i.h.a.).

³⁶⁸ A.B. Ringeling, *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Alphen a/d Rijn 1978.

spreekt van een 'analytisch-rationele benadering'.³⁶⁹ Zelf staat Simonis uiteindelijk als alternatief voor het analytisch-rationele model een benadering voor die niet uitsluitend stil wil staan bij de 'uitvoeringsproblemen', maar deze primair in een eerder stadium wil aanpakken: bij de daaraan voorafgaande planning en beleidsvoering.³⁷⁰ Hoewel deze gedachte uiteraard in principe toejuiching verdient, kan zij toch ook licht weer leiden tot een optiek waarin uitvoeringsproblemen als zodanig niet zouden behoeven te bestaan, als er maar goed gepland zou worden. Onzes inziens zijn uitvoeringsproblemen echter onlosmakelijk verbonden met iedere vorm van beleidsvoering, alleen al door de vele strijdige belangen die doorgaans zowel bij de totstandkoming als bij de uitvoering van beleid in het geding zullen zijn.

Het is gebruikelijk bij uitvoeringsonderzoek twee soorten benaderingen te onderscheiden: top-down onderzoek en bottom-up onderzoek.³⁷¹

Top-down onderzoek van de beleidsuitvoering

Top-down onderzoek is een analyse vanuit de optiek van de beleidsbepalers. Implementatie wordt gezien als een bestuurlijk beheersingsproces, de onderzoeker spiegelt zich aan het ideaal van een perfecte bestuursorganisatie.³⁷² Deze analyse neemt het vastgestelde beleid tot uitgangspunt en richt zich vooral op de discrepantie tussen dit beoogde beleid en dat wat er uiteindelijk in de praktijk van is terechtgekomen.

Conclusies in dat verband kunnen dan zijn dat ambtenaren opdrachten of instructies niet goed uitvoeren of dat bepaalde leidinggevendenden tekortschieten. Een dergelijk onderzoek mondt veelal uit in adviezen als: 1^e duidelijke doeleinden en prioriteiten stellen (deze waren vaag, onhelder of dubbelzinnig), 2^e communicatie tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders verbeteren (er schortte iets aan de informatiestromen: te lange kanalen, te weinig informatie, te moeilijke informatie, te veel veranderingen in de informatie, enz.), 3^e verdeling van taken en bevoegdheden verbeteren (deze waren niet goed afgebakend, iedereen liep door elkaar heen), 4^e capaciteit uitvoerende organisatie verbeteren (er waren onvoldoende middelen – financieel, personeel, materieel, juridisch – om het beleid uit te voeren), 5^e weerstanden bij de uitvoerenden wegnemen (ze waren niet overtuigd van de juistheid van het beleid), 6^e strakkere regels en intensievere controle invoeren (de uitvoerders hadden te veel beleidsvrijheid, daardoor konden ze ook hun weerstand laten blijken en de uitvoering saboteren of wijzigen).

Rosenthal c.s.³⁷³ wijzen erop dat de top-down benadering nogal eens leidt

³⁶⁹ J.B.D. Simonis, *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam 1983, blz. 8 e.v.

³⁷⁰ Simonis, a.w. blz. 98 e.v.

³⁷¹ Maarse a.w. blz. 157 e.v., Rosenthal c.s. blz. 317 e.v.

³⁷² Rosenthal c.s. blz. 317.

³⁷³ Rosenthal c.s. blz. 317.

tot een beleidsintensivering die evenmin iets kan opleveren, omdat nogal eens veronachtzaamd wordt dat wat gewenst wordt op de aangegeven wijze niet kan worden bereikt.

Bottom-up onderzoek van de beleidsuitvoering

Bottom-up onderzoek is een analyse vanuit de optiek van de beleidsuitvoerders (hier ook wel 'veldwerkers' genoemd). Deze analyse beschouwt het vastgestelde beleid als één van de vele factoren die het gedrag van de veldwerkers beïnvloeden. Uit dit gedrag van de veldwerkers blijkt pas het werkelijke beleid, althans de resultaten en de beeldvorming ervan.

Voorbeeld: de *'theory of street-level bureaucracy'* van Lipsky,³⁷⁴ bedoeld om de interactie tussen de veldwerkers en de doelgroep te verklaren. Spanningsfactoren in dat verband: gebrek aan tijd of informatie enerzijds en de noodzaak tot snelle beslissingen anderzijds; bedreigingen en uitdagingen van de zijde van de cliënten; verwachtingen inzake het rolgedrag van de veldwerker: te hoog gespannen, onduidelijk, onderling conflicterend. Veldwerkers reageren hier volgens Lipsky op met: routinematig of simplificerend gedrag en risicomijdend gedrag.

Bottom-up onderzoekers wijzen graag op de *'appreciative gap'*³⁷⁵ tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerenden: hun doeleinden, ervaringen en visie liggen veelal ver uiteen. Rosenthal c.s.³⁷⁶ onderscheiden in dit verband aan de hand van Bardach:³⁷⁷ 1^e implementatie als pressiepolitiek: zij die bij de vaststelling van het beleid verloren zoeken alsnog naar mogelijkheden om hun zin door te drukken; 2^e implementatie als massale instemming: uitvoerders en doelgroepen zullen moeten instemmen met het beleid, wil dit een kans van slagen hebben; 3^e implementatie als onderhandelingsproces: financiële prikkels en overeenkomsten in plaats van opdrachten komen de uitvoering ten goede; 4^e implementatie als complexiteit van gezamenlijke actie: de zwakste schakel (een ambtenaar op een sleutelpositie die ontslag neemt?) bepaalt de sterkte; 5^e implementatie als een systeem van spelen: in de gaten houden dat alle deelnemers hun eigen spel spelen, met eigen gevoelens, tactieken, obstructies, enz..

Wat is beter, top-down onderzoek of bottom-up onderzoek?

Rosenthal c.s. vragen zich af of de bottom-up benadering niet verre de

³⁷⁴ M. Lipsky, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York 1980.

³⁷⁵ M.J. Hill, *Implementation and the central-local relationship*, Bristol 1979.

³⁷⁶ Rosenthal c.s. blz. 317 e.v.

³⁷⁷ E. Bardach, *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*, Cambridge, Mass. and London 1977.

voorkeur verdient.³⁷⁸ Deze zou moderner en opener zijn, vestigt de aandacht op het eigen, gecompliceerde en politieke karakter van het uitvoeringsproces en heeft oog voor de nuttigheid van beleidsvrijheid. Bovendien maakt deze benadering duidelijk dat beleidsbepalers soms maar weinig oog hebben voor de moeilijkheden en de soms onuitvoerbare maatregelen waarmee de uitvoerders van het beleid in de praktijk te maken krijgen. Anderzijds mogen deze overwegingen volgens Rosenthal c.s. niet leiden tot verwerping van het top-down model: "Bestuurskundigen kunnen zich niet onttrekken aan de vraag hoe bestuurders erin kunnen slagen bepaalde zaken voor elkaar te krijgen".³⁷⁹

Een belangrijker argument kan onzes inziens zijn dat het vastgestelde beleid over het algemeen een democratische norm weerspiegelt. Deze behoort in ons bestel te worden geëerbiedigd en dient daarom tot uitgangspunt te worden genomen. Het beleid zoals dat onder invloed van de uitvoerders zijn uiteindelijke (afwijkende) vorm krijgt heeft moet soms uit democratisch oogpunt een lagere waarde worden toegekend.

Beleidseffecten

Als eerder aangegeven is de beleidseffectiviteit in hoge mate afhankelijk van het verloop van de beleidsuitvoering. De effecten van een beleid worden meestal weergegeven in termen van succes en falen van het beleid.³⁸⁰ Om dit te kunnen doen heeft men wel maatstaven nodig waaraan het succes of het falen kan worden afgemeten. Rosenthal c.s.:³⁸¹ "Dat velen beweren dat een beleid heeft gefaald, zegt vaak meer over het politieke machtsspel en het sociale verkeer dan over het beleid. Het is moeilijk om te bepalen of een beleid geslaagd is of gefaald heeft. Welke maatstaven gebruikt men voor dat oordeel? Maatstaven kunnen worden ontleend aan het beleid zelf, aan wat daarover is opgeschreven of gezegd. Vaak treft men daar al een grote diversiteit aan. De diversiteit wordt alleen maar groter als men als maatstaf het oordeel van bepaalde participanten in het beleidsproces gebruikt. Bijvoorbeeld dus het verkeers- en vervoersbeleid van dit kabinet beoordeeld vanuit de belanggroep als de BOVAG. Maatstaven voor de beoordeling van beleid kunnen ook afkomstig zijn van andere beleidsterreinen of afgeleid worden uit politieke ideologieën of wetenschappelijke theorieën. Het aantal potentiële maatstaven is groot. Dat heeft een belangrijk gevolg. Wat de een 'n geslaagd beleid noemt is voor de ander een volkomen mislukt beleid. Het hangt ervan af wat men verwacht of wat men wil". Om toch enig houvast te hebben bij het hanteren van maatstaven kan aansluiting worden gezocht bij het onderscheid tussen een top-down benadering en een bottom-up benadering. Het verschil in maatstaven springt hier duidelijk in het oog. *Top-down benadering*: het beoogde en vastgestelde beleid

³⁷⁸ Rosenthal c.s. blz. 318.

³⁷⁹ Rosenthal c.s. blz. 319.

³⁸⁰ Vgl. A. Hoogerwerf (red.), Succes en falen van overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1983.

³⁸¹ Rosenthal c.s. blz. 325.

is het criterium, bekeken wordt in hoeverre de beleidsuitvoering erin slaagt het beleid zo doeltreffend en doelmatig uit te voeren als door de beleidsbepalers was beoogd. *Bottom-up benadering*: het daadwerkelijk uitgevoerde beleid is het criterium, bekeken wordt in hoeverre dit bijdraagt aan een verbetering van de situatie waarin veldwerkers en doelgroepen verkeren; heeft het vastgestelde beleid hieraan wel bijgedragen, had dit misschien in het geheel niet of anders moeten worden geformuleerd of uitgedragen? Effectiviteitsonderzoek beperkt zich overigens veelal tot een top-down onderzoek.

Maarse³⁸² stelt dat de effectiviteit van een beleidsmiddel de resultante is van een drietal factoren: 1^e de instrumentele validiteit van het middel, waaronder wordt verstaan de mate waarin een middel als zodanig kan bijdragen tot een bepaalde doelbereiking; 2^e de mate waarin het middel tijdens de uitvoering wordt toegepast; 3^e de wijze waarop het middel tijdens de uitvoering wordt toegepast. Maarse wijst er overigens op dat een afwijking van de beoogde uitvoering niet altijd ongunstig hoeft te zijn voor de effectiviteit van het beleid. Hij illustreert dit aan de hand van zijn eigen promotieonderzoek inzake de uitvoering van het aanvullende werkgelegenheidsbeleid: in afwijking van de regels werden lagere subsidies verleend, waardoor meer aanvullende werken konden worden uitgevoerd en dus een hoger werkgelegenheidseffect werd bereikt.³⁸³

Uiteraard wordt de effectiviteit van een beleid niet alleen bepaald door de effectiviteit van de ingezette middelen in het kader van de beleidsuitvoering. Het is van belang ook stil te staan bij de vraag of de geformuleerde doelen van het beleid kunnen bijdragen tot de eliminering of reducering van het ervaren beleidsprobleem. Indien deze doelen niet zijn gericht tegen onderliggende oorzaken van het ervaren beleidsprobleem bestaat de kans dat het beleid slechts symptoombestrijding inhoudt. De ingezette middelen kunnen dan weliswaar bijdragen tot de geformuleerde doelbereiking (dus positieve instrumentele validiteit in de terminologie van Maarse), maar toch wordt het beleidsprobleem niet opgelost en is dus geen sprake van effectiviteit van het beleid. De optiek van Maarse wordt derhalve gekenmerkt door dezelfde handicap waaraan de beleidsvisie van Hoogerwerf en Kuypers meer in het algemeen mank gaat: de (politieke) doelformulering is uitgangspunt van het denken en is zelf geen voorwerp van een kritische gedachtenvorming. Zo kan de machtscomponent nooit ten volle worden geïntegreerd in de bestuurskundige beschouwingswijze. Ook de visie op het bestuurlijke karakter van de beleidsuitvoering blijft daarmee onevenwichtig.

In college 12 en college 13 wordt het probleem van de overheidsdoelen en de daaraan te koppelen modelmatigheden nader ingegaan. Het meten van de beleidseffecten is een onderwerp dat meer in het kader van de beleidsevaluatie thuishoort. Dit komt derhalve meer diepgaand aan de orde in college 11.

³⁸² J.A.M. Maarse in *Overheidsbeleid* blz. 159 e.v.

³⁸³ Maarse t.a.p. blz. 160; J.A.M. Maarse, *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid*, Een bestuurskundig onderzoek naar het Aanvullende Werkgelegenheidsbeleid, Enschede 1983.

College 11

Beleidsanalyse. Beleidsevaluatie. Feedback. Beleidsbe-eindiging.

De begrippen (beleids)evaluatie en (-)analyse

Onderzoek naar beleidsuitvoering en beleidseffecten maakt deel uit van evaluatieonderzoek en beleidsanalyse in het algemeen, waarop nu nader zal worden ingegaan. Evaluatie = waarde schatting, het vaststellen van wat iets waard is (Van Dale). Analyse = ontleding in bestanddelen, in tegenstelling tot synthese; ontbinding, uiteenzetting van iets dat voor de geest een samenstel is, ter nadere beschouwing of tot beter begrip (Van Dale).

Hoogerwerf en Bressers omschrijven het begrip evaluatie als "het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria".³⁸⁴ Beleidsevaluatie is bij hen "het evalueren van de inhoud, processen of effecten van een beleid".³⁸⁵ Evaluatieonderzoek is "wetenschappelijk onderzoek met het oog op een (beleids)evaluatie".³⁸⁶

Volgens Rosenthal c.s. houdt beleidsevaluatie in: "het maken van een onderscheid tussen een goed en een slecht beleid", of beperkter: "het op wetenschappelijke wijze nagaan wat de verdiensten of gebreken van een bepaald beleidsprogramma zijn".³⁸⁷ Rosenthal c.s. bespreken de beleidsevaluatie in het kader van 'De analyse van het beleid',³⁸⁸ waaronder bij hen het gehele beleidsproces inclusief de beleidstotstandkoming valt.

De COBA verstond onder beleidsanalyse:³⁸⁹ "het systematisch ontwikkelen, analyseren en vergelijken van het beleid en/of beleidsprojecten". Deze laatste, ruime traceringshoudt verband met het politiek-ideologische klimaat in de jaren

³⁸⁴ J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, Inleiding tot de beleidsevaluatie, in: H.J. Blommestein, J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), Handboek beleidsevaluatie, Alphen aan den Rijn 1984, blz. 20; J.Th. A. Bressers, Beleidsevaluatie en beleidseffecten, in: Overheidsbeleid 1989, blz. 165.

³⁸⁵ Zie Overheidsbeleid 1989 blz. 24 en 165.

³⁸⁶ Overheidsbeleid 1989 blz. 165.

³⁸⁷ Rosenthal c.s. 1987 blz. 319.

³⁸⁸ Rosenthal c.s. 1987 hoofdstuk 15.

³⁸⁹ Zie B.G. Zandstra-Andela, Rationalisatie van de beleidsbeslissing bij de overheid, in: Overheidsbeleid 1982, blz. 284 e.v.; R. Verhoef, in: H. van de Graaf en R. Hoppe, Beleid en politiek, Muiderberg 1989, blz. 381, vermeldt dat de in 1983 opgeheven COBA later weer werd ingeschakeld in de heroverwegingsoperaties van het kabinet-Lubbers.

zeventig, waarin het kernwoord 'systematisch' was, het woord 'experiment' werd gebruikt als synoniem voor 'nieuw' of 'vernieuwend' en beleidsevaluaties werden beschouwd als instrumenten ter rationalisering van nieuwe beleidsinitiatieven. Ook later bleef dit een van de politieke functies van beleidsevaluatie.³⁹⁰ In het algemeen worden beleidsevaluaties gezien als een succesvoorwaarde voor de vorming en uitvoering van beleid op langere termijn, alsmede voor de controle daarop. Naar verwachting zal die tendens alleen maar toenemen.³⁹¹

Om verwarring in de begripsvorming te voorkomen is er veel voor te zeggen om met Kuypers een begripsmatig onderscheid te maken tussen het beleid zelf en de beleidsanalyse.³⁹² *Beleidsanalyse noemen wij het tot een beter begrip ontleden in bestanddelen van beleid.* Dit kan zowel de totstandkomingsfase als de overige deelprocessen van het beleidsproces betreffen, maar daarmee is de beleidsanalyse uiteraard nog niet gelijk te stellen met die deelprocessen als zodanig. Voorts vraagt zowel het bedrijven van beleidswetenschap als de participatie in het beleidsproces zelf de nodige analytische vaardigheid, maar het komt de duidelijkheid evenmin ten goede indien beleidsanalyse wordt gelijkgeschakeld met het bedrijven van beleidswetenschap; beleidsanalyse is meer praktisch-gericht en toegepast dan fundamenteel-theoretisch van aard.

In de tweede plaats willen wij met Kuypers een onderscheid maken tussen het analyseren en het naar waarde taxeren en beoordelen van beleid;³⁹³ dit laatste noemen wij beleidsevaluatie. *Beleidsanalyse is het naar waarde taxeren (wetenschappelijk / objectief) en beoordelen (politiek / subjectief) van het geanalyseerde beleid.* Het beoordelen van beleid impliceert meer dan een objectieve, wetenschappelijke waardebeoordeling, het voegt er een subjectief element aan toe: de waardering ervan (bijv. politiek of uit eigenbelang).

Een duidelijke begripsvorming mag evenwel niet in de weg staan aan het onderkennen van de complexiteit en pluriformiteit van de praktijk. Eerder werd reeds opgemerkt dat in de praktijk vrijwel nooit sprake is van een op zichzelf staand of volstrekt nieuw beleid: beleid is altijd ingebed in een reeds bestaande beleidsmatige context. Om tot bijsturing daarvan te kunnen komen zal altijd eerst het reeds bestaande beleid al dan niet expliciet en al dan niet met behulp van wetenschappelijke steun worden geanalyseerd en geëvalueerd. De wijze waarop dit geschiedt is met name van politieke aard: machtsfactoren bepalen zowel nieuwe initiatieven als de daaraan ten grondslag liggende waardering van de bestaande beleidsmatige context.

De beleidsevaluatie is in het beleidsmodel van Hoogerwerf – na de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering – de vierde beleidsfase. Bressers wijst er echter op dat beleidsevaluatie geen proces is dat los

³⁹⁰ R. Verhoef, in: H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, Muiderberg 1989, blz. 380.

³⁹¹ R. Verhoef, t.a.p. blz. 381.

³⁹² G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling deel B*, Muiderberg 1980, blz. 194 e.v.

³⁹³ Kuypers t.a.p.

gezien kan worden van de overige beleidsprocessen:³⁹⁴ "Het komt niet noodzakelijkerwijze na de beleidsuitvoering. Men kan het zien als een aspect, een deelproces van de andere deelprocessen van het beleidsproces". Beleidsevaluatie moet van groot belang worden geacht, omdat op basis daarvan via de vijfde beleidsfase - de terugkoppeling of feedback - de informatie wordt verkregen die het bijsturen van beleid mogelijk maakt.

Als zesde beleidsfase wordt tegenwoordig dikwijls de *beleidsbeëindiging* genoemd. De beleidsanalyse kan als een onmisbare premisse van de beleidsevaluatie worden beschouwd: eerst na een ontleding van beleid in bestanddelen is een goede beoordeling ervan mogelijk.

Wie doen aan beleidsevaluatie?

Velen doen dikwijls aan enigerlei vorm van beleidsevaluatie. In informele zin kan hier worden gedacht aan de doelgroepen, belangengroepen, de media, niet belanghebbende burgers in hun rol van mediaconsumenten, de volksvertegenwoordigers, ambtenaren, politieke partijen. In allerlei gradaties kan hier een meer of minder gedetailleerd beeld bestaan van wat het beleid inhoudt, hoe het werkt en wat daar de gevolgen van zijn. Uiteraard is dit geen beleidsevaluatie in de zin van een wetenschappelijk en objectief onderzoek. Dit is meer het geval bij de talrijke mogelijke evaluerende instanties: de Algemene Rekenkamer, de planbureaus, departementale onderzoekers, ambtelijke commissies, (hoorzittingen van) Tweede Kamercommissies, parlementaire enquêtecommissies (RSV, bouwsubsidies, paspoort), de nationale ombudsman, adviesorganen, provincies en gemeenten.

In het navolgende wordt bij beleidsevaluatie in de eerste plaats – in de lijn van de gegeven omschrijving – gedacht aan min of meer wetenschappelijk en objectief onderzoek.

Het ontbreken van een evaluatiecultuur

Weliswaar wordt de beleidsevaluatie in welhaast ieder theoretisch beleidsmodel als een gewichtig deelproces opgenomen, maar in de praktijk blijkt daar nog niet zo veel van terecht te komen. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst signaleerde reeds dat een 'evaluatiecultuur' ontbreekt, zowel in de politieke als in de ambtelijke sfeer.³⁹⁵ Men is meer geïnteresseerd in nieuwe beleidsprestaties en zulks liefst op korte termijn (4-jaarcyclus!), dan in toetsen van bestaand beleid op effectiviteit. Het enige waarop kan worden gewezen zijn nog betrekkelijk experimentele evaluatie-artikelen in enkele nieuwe wetten (WABM, WOB), al dan niet periodieke voortgangsrapportages, jaarverslagen en andere vormen van verslaglegging, rijksinspecties als controle op de uitvoering van rijksbeleid, begrotingsbehandelingen, enz.. Een duidelijke

³⁹⁴ J.Th.A. Bressers in: Overheidsbeleid 1989 blz. 169.

³⁹⁵ Rapport nr. 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Elk kent de laan, die derwaart gaat, 's-Gravenhage 1980, blz. 220 e.v.

evaluatiemethode met maatstaven van inhoudelijke aard ontbreekt echter. Evaluatie is nodig, zo kan men enkele opmerkingen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst samenvatten, omdat anders niet efficiënt gewerkt wordt, de kans bestaat dat men blijft investeren in taken die niet tot gewenste doelen kunnen leiden, terwijl het hier ook nog doelen kan betreffen die onduidelijk zijn of geen politieke prioriteit meer hebben.

Naarmate de problemen complexer worden en de financiële middelen beperkter, zal men, waar evaluatiemaatstaven van inhoudelijke aard ontbreken en de behoefte aan afweging toeneemt, noodgedwongen zijn toevlucht zoeken tot maatstaven die daar in feite minder geschikt voor zijn, zoals financiële. Dit laatste is inderdaad wat men momenteel op veel plaatsen in de praktijk van het openbaar bestuur kan waarnemen. Enerzijds manifesteert zich, onder de druk der omstandigheden (minder middelen, ineffectiviteit van beleid) de evaluatiedrang sterker dan ooit, anderzijds worden soms nagenoeg zonder inhoudelijke evaluatie beleidsinitiatieven in de kiem gesmoord, bestaand beleid overboord gezet en wordt soms wat lichtzinnig in regelbestanden 'gedereguleerd', zulks met name omdat men van mening is dat bezuinigingsoverwegingen daartoe aanleiding geven. De richtingen die de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst aanbeveelt om tot een betere evaluatiepraktijk te geraken zijn helaas wat vaag gebleven.

Moeilijkheden bij evaluatieonderzoek

Rosenthal c.s. onderscheiden de volgende problemen die bij evaluatie-onderzoek kunnen optreden:³⁹⁶ a. Wie zijn de beleidsvoerders? Degenen die de beleidsvoerders lijken kunnen marionetten zijn die in feite worden bewogen door anderen. b. Het is niet mogelijk alle effecten van beleidsmaatregelen te onderzoeken. Effecten kunnen diffuus of verspreid zijn en op zeer korte of juist op lange termijn optreden. Effecten kunnen ook weer andere effecten veroorzaken. Vaak wil men alleen onderzoeken of de beoogde effecten zijn ingetreden. Eventuele neveneffecten blijven dan verder buiten beschouwing. c. De anticipatie op beleidsmaatregelen reeds vòòrdat deze van kracht zijn. Dit kan de effecten van beleidsmaatregelen sterk beïnvloeden en kan leiden tot een een onjuiste waarneming van die effecten. d. Feedback processen - reacties uit de samenleving of uit de overheidsorganisatie zelf - kunnen leiden tot veranderingen in het beleid. Beleid en beleidseffecten zijn geen constante, dit bemoeilijkt het onderzoek naar de effecten. e. Ook de omstandigheden kunnen wijzigen na afkondiging van de beleidsmaatregelen. f. Zowel voor beleidsmaatregelen als voor effecten moeten indicatoren (maatstaven) gezocht worden: geld, aantallen, enz.. g. Vaak staat het onderzoekers niet vrij te bepalen welke effecten zij zullen onderzoeken, bijvoorbeeld omdat zij pas zijn ingehuurd op een te laat tijdstip waardoor geen vergelijking met de situatie zonder het betreffende beleid mogelijk is. h. Onderzoek vormt een politiek strijdmiddel.

³⁹⁶ Rosenthal c.s. 1987 blz. 322 e.v.

Onderzoekers kunnen manipuleerbaar zijn.

Het grootste probleem bij evaluatieonderzoek vormt veelal de vraag in hoeverre van de officiële beleidsdoeleinden kan worden uitgegaan. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

De officiële beleidsdoeleinden als probleem

Bij evaluatieonderzoek vormen de officiële beleidsdoeleinden direct of indirect meestal het uitgangspunt van het onderzoek. Probleem in dit verband: deze geven niet altijd een juist beeld van wat beleidsvoerders werkelijk willen bereiken. Rosenthal c.s.³⁹⁷ wijzen erop dat: 1^e de officiële beleidsdoeleinden vaak zeer algemeen of onderling tegenstrijdig zijn geformuleerd; 2^e er sprake kan zijn van verborgen agenda's en officieuze doelen; 3^e de officieuze doeleinden veranderingen kunnen ondergaan; 4^e rollende doelen (opportunistisch einddoelen of tussendoelen als officiële doelen aanduiden); 5^e open doelen (kennen geen gelimiteerde inspanning); 6^e onvolledige doelen (onderliggende waarde niet geëxpliciteerd); 7^e nieuwe doelen (bijvoorbeeld door nieuwe technieken en inzichten).

Bressers echter:³⁹⁸ "Ook wanneer de beleidsvoerders iets anders nastreven dan de officiële doeleinden blijven deze in belangrijke mate de legitimatie van het beleid in het democratisch proces vormen".³⁹⁹ Bressers noemt twee mogelijkheden om de moeilijkheden bij het hanteren van officiële beleidsdoeleinden zo goed mogelijk te ondervangen: 1^e Effecten meten bij een of meer tussentappen of tussendoelen in het beleidsproces. 2^e *Goal-free evaluatie*: doelvrije of effectenevaluatie. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de beoogde effecten, maar juist in de eerste plaats ook naar de niet beoogde effecten, waarbij geprobeerd wordt de officiële doeleinden als evaluatiecriteria te vermijden. De volgorde wordt omgedraaid: "Uitgaan van doeleinden van een overheidsprogramma leidt er gemakkelijk toe dat onderzoekers letten op de verwachte effecten en belangrijke, onverwachte effecten over het hoofd zien. Teneinde dergelijke gezichtsbeperkingen te vermijden, zouden onderzoekers zich dienen te verdiepen in de werkelijke gevolgen van een beleid alvorens na te gaan of die gevolgen werden beoogd of niet".⁴⁰⁰

Problemen bij goal-free evaluatie volgens Bressers: a. er zijn ontelbare effecten, hierin zal altijd een reducerende selectie moeten worden aangebracht; b. welke (impliciete) maatstaven, wenselijkheden of doelen worden in plaats van de officiële doeleinden gehanteerd?

Als derde uitweg uit de problemen bij het hanteren van officiële doeleinden noemen Rosenthal c.s. het zogenaamde uitgebreide effectiviteitsonderzoek.

³⁹⁷ Rosenthal c.s. 1987 blz. 320 e.v.

³⁹⁸ Bressers t.a.p. blz. 172.

³⁹⁹ Vgl. college 10 (bij de bespreking van top-down onderzoek): het vastgestelde beleid weerspiegelt een democratische norm die behoort te worden geëerbiedigd.

⁴⁰⁰ Rosenthal c.s. 1987 blz. 322.

Hierin worden naast de effecten ook de relaties binnen het beleidssysteem en met andere beleidssystemen onderzocht.

De noodzaak van evaluatieonderzoek

Doordat zo velen beleid evalueren is binnen een bepaalde beleidssector dikwijls vrij nauwkeurige informatie beschikbaar over de inhoud en de werking van een beleid. Toch is deze praktijkkennis volgens Bressers niet genoeg.⁴⁰¹

Hij noemt daarvoor de volgende redenen: 1. De meeste insiders zijn ook belanghebbenden. Zij stellen de zaken zo voor als het best bij hun belangen past of kijken door een bepaalde eenzijdige bril. 2. Niet alle kennis die aan de basis bestaat dringt ook naar de ambtelijke of politieke top door. 3. De kennis van de actoren uit de beleidspraktijk vertoont belangrijke hiaten. Volgens Bressers zijn er dus evaluatievoorzieningen nodig die ervoor zorgen dat de beleidsmakers en het publiek informatie krijgen over de werking van het beleid.

De evaluatievoorzieningen kunnen volgens Bressers verschillende vormen aannemen.⁴⁰² 1^e De overheid heeft zelf organen die primair een evaluerende taak hebben. Bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer en overheidsaccountants. 2^e Het parlement heeft naast zijn wetgevende ook een controlerende taak. 3^e Het institutionaliseren van interne evaluaties. Is echter volgens Bressers praktijkkennis en dus niet voldoende. 4^e Evaluatie-artikelen in een wet. Bijvoorbeeld periodieke evaluatie door een commissie van deskundigen. 5^e Externe evaluatie door gespecialiseerde onderzoeksbureaus buiten de overheid. Bijv. commerciële of (para-)universitaire onderzoeksinstituten. Veel extern evaluatieonderzoek gebeurt in opdracht van de overheid, maar het kan ook vanuit de universiteiten (proefschriftonderzoekingen) worden geïnitieerd.

Bressers tenslotte over de noodzaak van beleidsevaluatie:⁴⁰³ "Het sturende vermogen van de overheid is beperkt. Een overheid die niet voortdurend bijleert, verliest in deze snel veranderende maatschappij snel haar greep op de problemen. Beleidsevaluatie is in dat leerproces van cruciaal belang. De diverse vormen van beleidsevaluatie vullen elkaar daarbij aan en stimuleren elkaar. Externe controles, praktijkkennis en wetenschappelijk onderzoek zijn alle belangrijk en komen juist in onderlinge wisselwerking het beste tot hun recht".

De verschillende soorten evaluatieonderzoek

a. Naar onderwerp. 1^e Naar het beleidsterrein. Bepaalde specialisaties en patronen rond een bepaalde sector. 2^e Naar tijdsdimensie: ex ante evaluaties = vooraf, nog vòòr de inwerkingtreding; tijdens evaluaties = gedurende het uitvoeringsproces;⁴⁰⁴ ex post evaluaties = achteraf, dus na de

⁴⁰¹ J.Th.A. Bressers, Overheidsbeleid 1989 blz. 166 e.v.

⁴⁰² Bressers t.a.p. blz. 167 e.v.

⁴⁰³ Bressers t.a.p. blz. 169.

⁴⁰⁴ R. Verhoef, t.a.p. blz. 391.

inwerkingtreding c.q. het uitvoeringsproces (in de praktijk veelal weinig verschil met tijdens evaluaties). 3^e Naar inhoud, processen en effecten. 4^e Summatieve evaluatie = balans opmakend, zonder beoogde consequenties voor het beleid zelf; formatieve evaluatie = beleidsvormende evaluatie, d.w.z. het is de bedoeling met behulp van de verkregen informatie het beleid bij te stellen, voort te zetten of stop te zetten.

b. Naar criteria. 1^e Doelbereikingsonderzoek. Hierin staat de vraag centraal in hoeverre bepaalde doeleinden (meestal de officiële beleidsdoeleinden) bereikt zijn. Van beperkte waarde, omdat niet duidelijk wordt gemaakt in hoeverre de doelbereiking te danken is aan het beleid. 2^e Effectiviteitsonderzoek.⁴⁰⁵ Hierin wordt wel nagegaan in hoeverre de doelbereiking aan het gevoerde beleid valt toe te schrijven. Door de problematiek van de causale toerekening is dit buitengewoon ingewikkeld: "Het gaat immers om het isoleren van één bepaalde oorzaak-gevolg relatie uit een ware 'variabelenkluwen', d.i. een groot aantal, mogelijk ook weer onderling verbonden, variabelen".⁴⁰⁶ Kosten-effectiviteitsanalyse: analyse, waarbij wordt onderzocht met behulp van welk alternatief een gegeven concrete doelstelling zo efficiënt mogelijk kan worden gerealiseerd, of waarbij wordt nagegaan hoe met gegeven middelen een concrete doelstelling zo veel mogelijk kan worden gerealiseerd.⁴⁰⁷ 3^e Efficiëntie-onderzoek.⁴⁰⁸ Hierin staat de verhouding tussen de kosten en de baten van een beleid centraal. Baten zijn de door een actor positief gewaardeerde effecten (eventueel ook neveneffecten), kosten zijn de door een actor negatief gewaardeerde effecten.⁴⁰⁹ Kosten-baten-analyse: vergelijking van de maatschappelijke kosten van een beleidsmaatregel met de te verwachten positieve effecten ervan in het maatschappelijk leven.⁴¹⁰ 4^e De eerdergenoemde goal-free evaluatie, het meten van effecten bij een of meer tussenstappen en het uitgebreide effectenonderzoek.

c. Naar aanpak. Niet op basis van onderwerp of criteria, maar op basis van de aanpak die bij de waarneming wordt gevolgd oftewel op basis van paradigma: voortvloeiende uit de wijze waarop men tegen de werkelijkheid aankijkt. 1^e Een kwantitatieve benadering of een kwalitatieve benadering. Bressers⁴¹¹

⁴⁰⁵ Effectiviteit = doeltreffendheid.

⁴⁰⁶ R. Verhoef, t.a.p. blz. 393.

⁴⁰⁷ Zandstra-Andela, t.a.p. blz. 292.

⁴⁰⁸ Efficiëntie: doelmatigheid, de mate waarin men erin slaagt met een bepaald middel zo hoog mogelijke baten met zo laag mogelijke kosten te bereiken (gaat dus verder dan alleen het middel, het gaat hier ook om de vraag hoe het middel wordt gebruikt en hoeveel dat allemaal kost). Vgl. H.J. Blommestein, Beleidsevaluatie en efficiëntie, in: H.J. Blommestein, J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), Handboek beleidsevaluatie, Alphen aan den Rijn/Brussel 1984, blz. 136 e.v.

⁴⁰⁹ Vgl. J. van den Doel, Tweeërlei kosten-batenanalyse, in: Overheidsbeleid 1978 blz. 300 e.v., over de vooral economisch georiënteerde kosten-baten-analyse.

⁴¹⁰ B.G. Zandstra-Andela, Overheidsbeleid 1978 blz. 291.

⁴¹¹ Bressers, t.a.p. blz. 174.

geeft het volgende overzicht van de verschillen in eigenschappen tussen deze twee benaderingen in het kader van het evaluatieonderzoek: 1^e cijfermatige gegevens (hoeveel?) <> kwalitatieve gegevens(hoe en wat?); 2^e gericht op verklaren (waardoor?) <> gericht op begrijpen (waarom?); 3^e objectieve analyse en resultaten <> subjectieve analyse en resultaten; 4^e afstandelijk perspectief <> 'insider' perspectief; 5^e gericht op effecten <> gericht op proces; 6^e betrouwbaarheid voorop (bij herhaaldelijke meting is uitkomst gelijk) <> geldigheid voorop (meting geeft de volle rijkdom aan aspecten); 7^e generaliseerbaar (resultaten gelden ook voor andere dan de onderzochte cases) <> niet generaliseerbaar (resultaten gelden alleen voor de onderzochte cases); 8^e systematische vergelijking van cases <> afzonderlijke bestudering van cases; 9^e aantal variabelen (dus ook evaluatiecriteria) beperkt <> aantal variabelen (dus ook evaluatiecriteria) soms zeer groot; 10^e benadrukt het geheel (holistisch) <> legt de werkelijkheid uiteen (particularistisch); 11^e veronderstelt een stabiele werkelijkheid <> veronderstelt een dynamische werkelijkheid; 12^e gericht op toetsing van hypothesen <> gericht op exploratie; 13^e kennis breidt zich uit bij het kunnen verwerpen van deductieve theorieën (hypothesen van theorie zijn logisch afgeleid uit expliciete uitgangspunten) <> kennis breidt zich uit door het steeds aanpassen van algemene inzichten aan nieuwe waarnemingen ('grounded theory'); 14^e uniformiteit bij evaluatiecriteria <> diversiteit mogelijk bij evaluatiecriteria; 15^e dataverzameling door statistische gegevens en schriftelijke enquêtes <> dataverzameling door participerende observatie en mondelinge interviews; 16^e dataverzameling met gesloten vragen <> dataverzameling met open vragen; 17^e logisch-positivistische of kritisch-rationalistische wetenschapstheoretische onderbouwing <> analytisch-filosofische of fenomenologische wetenschapstheoretische onderbouwing.

Het hier uitgewerkte verschil hangt nauw samen met soortgelijke indelingen die in het kader van de organisatietheorie (scientific management <> human relations) en de beleidstheorie meer in het algemeen (synoptisch <> incrementeel, beleidsvoorbereiding <> beleidsbepaling) konden worden gemaakt. Van Vught⁴¹² spreekt in dit verband van rationalistische tegenover hermeneutische⁴¹³ beleidsevaluaties. Bressers⁴¹⁴ pleit ervoor de verschillende wetenschapsopvattingen te combineren om zo, via "de methode van het zo goed mogelijk benutten van geboden kansen" tot de beste methode van evaluatieonderzoek te komen. Hij spreekt in dit verband van *triangulatie*: "Van triangulatie is sprake wanneer men dezelfde onderzoeksvraag tracht te beantwoorden door bij één analyse gebruik te maken van verschillende databronnen,

⁴¹² F.A. van Vught, Rationalistische en hermeneutische beleidsevaluaties, in: Bestuurswetenschappen januari/februari 1984, blz. 24 e.v.

⁴¹³ F.A. van Vught, Methodologische aspecten van beleidsevaluatie, in: H.J. Blommestein, J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), Handboek beleidsevaluatie, Alphen aan den Rijn/Brussel 1984, blz. 38 e.v.

⁴¹⁴ Bressers t.a.p. blz. 175.

verschillende onderzoekers, verschillende theorieën en/of verschillende methoden".⁴¹⁵ Het is intussen echter de vraag of dit in de praktijk wel steeds mogelijk is, omdat de persoonlijkheid van de onderzoeker meebrengt of zijn onderzoek een meer rationalistisch dan wel een meer hermeneutisch karakter heeft.

Bressers' stappenschema voor de evaluatie van beleidseffecten

Het verloop van evaluatieonderzoek naar beleidseffecten laat zich volgens Bressers⁴¹⁶ onderverdelen in drie fasen: de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de afrondingsfase. In de uitvoeringsfase zijn weer vier stappen te onderkennen. Daarmee komt dus het totale aantal stappen op 6.

Stap 1: De voorbereiding van evaluatieonderzoek. Bij deze eerste stap gaat het, in het licht van de randvoorwaarden ten aanzien van de beschikbare onderzoekscapaciteit, om: 1^e de bepaling en nadere precisering van het onderwerp; 2^e de keuze van de te hanteren evaluatiecriteria; 3^e overleg tussen onderzoekers en beleidsvoerders; 4^e beslissingen over de te hanteren methoden van onderzoek (globaal en voorlopig).

Stap 2: Het systematisch beschrijven van het beleid(sveld). Dit is de eerste stap van de uitvoeringsfase. Men spreekt wel van het maken van een 'impact model': een zo realistisch mogelijk beeld van de relaties tussen de onderdelen van het beleid en van het beleidsveld.

Stap 3: Het bepalen in hoeverre aan de gestelde criteria wordt voldaan. Dit is de tweede stap van de uitvoeringsfase. Hier gaat het om: 1^e het operationaliseren van de criteria tot goed meetbare indicatoren; 2^e de verzameling van de benodigde gegevens (waarbij men kritisch moet zijn ten aanzien van de kwaliteit van de gegevens die men gebruikt).

Stap 4: Het vaststellen van de bijdrage van het beleid aan de doelbereiking. Dit is de derde stap van de uitvoeringsfase. In een laboratoriumsituatie wordt wel gesproken van het *before-after model* met een gelijkwaardige controlegroep. Men spreekt ook wel van een klassieke experimentele opzet. Dat wil zeggen onderzoek voor en na uitvoering van het beleidsprogramma, waarbij zowel een doelgroep als een groep waarop het beleid niet wordt gericht wordt geobserveerd. De realiteit van het overheidsbeleid maakt dit ideaal vrijwel altijd onmogelijk. Noch met de invoering van het beleid noch met de keuze van de doelgroepen kan worden gemanipuleerd. Vandaar de veelvuldige toepassing van het before-after model zonder controlegroep: alleen het meten voor en na het invoeren van het beleid. Hierbij is een nadere analyse nodig om te kunnen nagaan of de eventuele verbetering door andere factoren dan het beleid kan zijn veroorzaakt. Zo'n nadere analyse is bijvoorbeeld een tijdreeks-analyse: een hele serie metingen. Een andere analyse is het '*detective-paradigma*': als het patroon van tussen- en neveneffecten dat bij één der verklarende factoren

⁴¹⁵ Bressers t.a.p. blz. 176.

⁴¹⁶ Bressers t.a.p. blz. 176 e.v.

behoort zich in werkelijkheid heeft voorgedaan is dat een sterke aanwijzing dat deze factor ook de echte oorzaak geweest is.

Stap 5: Het verklaren van de effectiviteit van het beleid. Dit is de vierde stap van de uitvoeringsfase. Na de vaststelling van de bijdrage van het beleid probeert men deze bijdrage vervolgens te verklaren, om zo de bijdrage mogelijk te kunnen vergroten. In dit verband is van belang: 1^e niet alleen kijken of de instrumentele validiteit van de beleidsinstrumenten, maar ook letten op de vraag of deze wel goed (kunnen) worden toegepast; 2^e uitvoering niet zien als een activiteit van een of meer overheden, maar steeds letten op de wisselwerking met de doelgroep; 3^e letten op de kenmerken van de betrokken actoren, met name hun doeleinden, informatie en macht.

Stap 6: De afronding van het evaluatieonderzoek. Bij deze laatste stap staan de rapportage over de uitvoering en de resultaten van het onderzoek centraal. Overigens is het 't beste om de rapportage, al was het maar in de vorm van tussenrapportages, reeds eerder in het onderzoek te beginnen.

De gebruiksgerichtheid van evaluatieonderzoek

Evaluatoren zijn in feite te beschouwen als één bepaald type deelnemers aan de strijd om het beleid: "Want ook al is een beleidsevaluatie op de meest wetenschappelijke wijze met behulp van (quasi)experimentele onderzoeksopzetten verricht, er worden tenslotte - door de evaluatoren zelf, en anders wel door andere beleidsactoren - politieke standpunten ingenomen over het geëvalueerde beleid".⁴¹⁷ Indien deze standpunten niet stroken met die van de opdrachtgevers c.q. beleidsbepalers bestaat de kans dat het evaluatieonderzoek, hoe gedegen ook, rechtstreeks verdwijnt in een bureaulade. Evaluatieonderzoek moet daarom gebruiksgericht zijn.⁴¹⁸ Dat valt niet mee, want wetenschappelijke onderzoekers streven altijd naar een zo hoog mogelijke wetenschappelijke kwaliteit – uitvoerig, betrouwbaar, geavanceerd, vaak ook: moeilijk naar opzet en taalgebruik –, terwijl anderzijds opdrachtgevers vaak het liefst een simpele en duidelijke bevestiging van hun eigen visie zien en in de feitelijke praktijksituatie vrijwel nooit aan de wetenschappelijke eisen kan worden voldaan.

Verhoef⁴¹⁹ definieert de gebruiksgerichtheid van evaluatiestudies samengevat als volgt: 1^e De technische verificatie van beleidsinstrumenten aan de hand van een vooraf geëxpliciteerd toetsingskader; 2^e Met behulp van uitvoerbare, relatief eenvoudige of sobere evaluatiemethoden; 3^e In opdracht van beleidsvoerders of andere politiek verantwoordelijke organen die een centrale machtspositie bij de besluitvorming innemen; 4^e Door een evaluator die het meedenken met de opdrachtgever kan later prevaleren boven professioneel-wetenschappelijke maatstaven; 5^e Op een zodanig gekozen tijdstip dat

⁴¹⁷ R. Verhoef, t.a.p. blz. 402.

⁴¹⁸ Zie R. Verhoef, t.a.p. blz. 402 e.v.

⁴¹⁹ R. Verhoef, t.a.p. blz. 410.

verwacht mag worden dat het beleid reeds waarneembare effecten heeft gesorteerd; 6^e Tijdig, opdat nog bijstelling of herziening van beleidsinstrumenten kan plaatsvinden; en 7^e Waarbij voor de politieke oordeels- en besluitvorming relevante onderzoeksresultaten worden geproduceerd, die tijdig ter beschikking komen en toegankelijk zijn voor niet-professionele beoordelaars. Naarmate opdrachtgevers en opdrachtnemers deze ideaaltypische uitgangspunten beter weten te optimaliseren zal de invloed van een evaluatiestudie op de uiteindelijke besluitvorming en daarmee zijn directe gebruik door de beoogde gebruikers groter zijn, aldus Verhoef, die tenslotte nog enkele praktische suggesties doet waar beide partijen hun voordeel mee kunnen doen.⁴²⁰

Terugkoppeling of feedback

Hoogerwerf omschrijft de terugkoppeling of feedback als: "het verwerken van informatie en van een evaluatie inzake de inhoud, het proces en/of de effecten van een beleid en het bijsturen (opnieuw bepalen) van het beleid of het beleidsproces op basis daarvan".⁴²¹ Rosenthal c.s.⁴²² spreken van "de reactie van de omgeving op de outputs van het systeem". De terugkoppeling of feedback vormt, na de agendavorming, de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie, het zesde deelproces in het beleidsproces van Hoogerwerf.

Uit de beleidsevaluatie – hier in ruime zin, dat wil zeggen ook de waardebeoordeling vanuit de samenleving speelt hier een belangrijke rol⁴²³ – kan informatie naar voren komen die de beleidsvoerders voor de vraag plaatsen of het beleid ongewijzigd kan blijven, bijgesteld moet worden of misschien zelfs beëindigd dient te worden. Ook voor dit deelproces geldt, als bij alle voorgaande fasen, dat in de praktijk de afgrenzing ten opzichte van de overige fasen of deelprocessen niet scherp en chronologisch, soms zelfs zo goed als afwezig is. Zowel immers gedurende de gehele beleidstotstandkomingsfase alsook tijdens de beleidsuitvoering c.a. wordt voortdurend ingespeeld op reacties vanuit de omgeving van het bestuurlijke systeem, deze wordt om die reden vaak zelfs uitdrukkelijk bij het beleidsproces betrokken. Theoretisch gezien completeert de feedback de kringloop van het openbaar bestuur. Het feedbackmechanisme kan vele gezichten aannemen: verkiezingen, rechtspraak, opstand, een boze brief, een hongerstaking, enz.. Onderscheiden wordt wel tussen: 1^e *negatieve feedback*: processen waardoor in het bestuurlijke systeem negatieve informatie over de gevolgen van beslissingen terugkomt: de bestuurlijke gedragslijn

⁴²⁰ R. Verhoef, t.a.p. blz. 422 e.v.

⁴²¹ A. Hoogerwerf, in: Overheidsbeleid 1989 blz. 24.

⁴²² Rosenthal c.s. 1987 blz. 134.

⁴²³ Anders: I.M.A.M. Pröpper, Het gebruik van beleidsevaluatie: terugkoppeling, in: Overheidsbeleid 1989 blz. 186, die (beleids)terugkoppeling omschrijft als: "1. het op de beleidsagenda plaatsen van een verrichte beleidsevaluatie en het geëvalueerde beleid en 2. het nemen van een beslissing over het vervangen, bijstellen, continueren, opschorten of beëindigen van het beleid op basis van een evaluatie daarvan".

behoeft aanpassing / wijziging; 2^e *positieve feedback*: processen waardoor in het bestuurlijke systeem positieve informatie over de gevolgen van beslissingen terugkomt: de bestuurlijke gedragslijn heeft dan, althans op basis van de reacties, geen correctie.

Rosenthal c.s.⁴²⁴ wijzen erop dat ongewenste effecten / outcomes van de outputs vaak worden genegeerd, waardoor het systeem ondanks de ontvangen negatieve informatie op de oude voet voortgaat. Negatieve feedback leidt derhalve niet automatisch tot koerscorrectie / bijsturing. Uit onderzoek naar de mate waarin (wetenschappelijk) evaluatieonderzoek een rol speelt in het beleidsproces⁴²⁵ komt naar voren dat evaluaties voornamelijk indirect, onder meer via de massamedia, en via diffuse en oncontroleerbare kanalen de beleidsvoerders bereikt.⁴²⁶ De vraag in hoeverre en op welke wijze in het openbaar bestuur de reacties vanuit de maatschappelijke omgeving worden geïntegreerd, is ook een vraagstuk van participatie en democratie. Dit onderwerp komt in een later stadium (colleges 14 en 15) aan de orde.

Beëindiging van beleid

De beleidsbeëindiging of terminatie wordt door Hoogerwerf omschreven als: "het staken van een gevoerd beleid".⁴²⁷ Het is het zevende en laatste deelproces van het beleidsproces van Hoogerwerf. Beleidsbeëindiging ligt niet direct voor de hand, de meeste soorten beleid kennen een permanente continuïteit waarin slechts graduele routewijzigingen optreden (voorbeeld: het groeikernenbeleid als onderdeel van het ruimtelijke ordeningsbeleid). Beleidsbeëindiging komt dan ook niet veel voor. Toch wordt, onder meer onder druk van noodzakelijke bezuinigingen, beleidsbeëindiging in verschillende vormen steeds actueler.

Korsten⁴²⁸⁴²⁹ noemt een aantal voorbeelden: "het schrappen van wetten zoals de Uitverkopenwet en de Wet Investeringsrekening (WIR); de eliminatie van specifieke uitkeringen voor gemeenten; de afschaffing van de beeldende kunstenaarsregeling (BKR); de ontmanteling van bestuursorganisaties zoals de Agglomeratie Eindhoven en het Openbaar Lichaam Rijnmond in het kader van het beleid inzake de bestuurlijke organisatie van ons land; de afschaffing van de grootscheepse volkstelling door intrekking van een wet uit 1970; de voltooiing van de Oosterscheldewerken en de opheffing van de Deltadienst als

⁴²⁴ Rosenthal c.s. 1987 blz. 148.

⁴²⁵ Vgl. A.F.A. Korsten, Wat is genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid, Amsterdam 1983.

⁴²⁶ Pröpper, t.a.p. blz. 192.

⁴²⁷ A. Hoogerwerf, in: Overheidsbeleid 1989 blz. 24.

⁴²⁸ A.F.A. Korsten, Beëindiging van beleid, in: Overheidsbeleid 1989 blz. 204.

gevolg daarvan". Tot de beleidsterminatie rekent Korsten⁴³⁰ onder meer: "het elimineren van een compleet beleid of van programmaonderdelen en vermindering van de omvang van uitgaven, het aantal cliënten of de omvang van de uitvoerende organisatie. In het openbaar bestuur zijn veel termen in omloop die naar terminatie verwijzen: taakafstoting, privatisering, uitbesteding, dereguleren in de vorm van intrekking van wetten of vereenvoudiging van regels, opheffing van organisaties, personeelsreductie en bezuiniging". Voor het elimineren van wetgeving is een intrekkingswet nodig, bijvoorbeeld de Intrekkingwet Bescherming Bevolking en de Wet Opheffing Openbaar Lichaam Rijnmond.

Daarnaast bestaan andere methoden tot beleidsbeëindiging⁴³¹: 1^e *zero base budgeting*: een jaarlijkse rechtvaardiging van bestaande programma's in de vorm van het doorlopen van een procedure ter bepaling van prioriteiten en posterioriteiten; 2^e *horizonwetgeving*: opnemingswet van een eindtermijn waarbinnen de wet moet worden geëvalueerd om te bezien of hij moeten blijven gelden. In Nederland zijn veelal commissies actief waar het gaat om het selecteren van objecten voor beleidsbeëindiging: de Commissie Vermindering en Vereenvoudiging van Overheidsregelingen, de Adviescommissie Sanering Planprocedure, de Projectgroep Externe Advisering.

Mogelijke oorzaken, aanleidingen en motieven voor beleidsbeëindiging zijn:⁴³² 1^e het beleid heeft het beoogde effect gehad en/of het probleem is opgelost; 2^e het beleid lost het probleem niet op of schept nieuwe problemen (bijv. bepaalde subsidieprogramma's); 3^e nieuwe maatschappelijk, technologische en demografische ontwikkelingen (bijv. beëindiging van onderwijsprogramma's, mijnsluitingen); 4^e financiële consequenties groter dan verwacht (bijv. de WIR); 5^e beleid kan elders beter of doelmatiger worden uitgevoerd (bijv. privatisering); 6^e het politiek-ideologische klimaat.

Beleidsbeëindiging gaat niet gemakkelijk. In de lijn van Korsten⁴³³ kunnen de volgende mogelijke barrières worden onderscheiden: 1^e psychologische en intellectuele aarzeling: beleidsmakers willen doorgaans niet of nauwelijks inzien dat het beleid weinig tot niets uithaalde, vaak is er geen alternatief, zelfrechtvaardiging treedt op door een mislukking te ontkennen en nog meer budget in het beleid te stoppen; 2^e institutionele permanentie: ambtelijke carrières zijn niet gediend met opheffing, de bereidheid om materiaal aan te dragen voor een opheffingsdiscussie zal gering zijn; 3^e dynamische aanpassing: organisaties passen zich aan aan veranderende omstandigheden door te streven naar uitbreiding van doelstellingen, veranderingen in het werkterrein, door steun van cliënten in te roepen, enz.. 4^e anti-beëindigingscoalities: degenen die het beleid ooit nodig achtten (ambtenaren, doelgroepen, belangengroepen, politici) kunnen in het geweer komen; 5^e beëindigingskosten, bijvoorbeeld als gevolg van

⁴³⁰ Korsten t.a.p. blz. 205.

⁴³¹ Korsten t.a.p. blz. 210.

⁴³² Vgl. Korsten t.a.p. blz. 210 e.v.

⁴³³ Korsten t.a.p. blz. 211 e.v.

de infrastructurele component (kernenergiecentrales, ziekenhuizen); 6^e juridische barrières: bijvoorbeeld samenhang met andere wetgeving, de noodzaak van een opheffingswet; 7^e gebrek aan politieke prikkels: politiek presteren is zelden het stoppen van iets, partij- en verkiezingsprogramma's gaan bij voorkeur over nieuwe dingen; 8^e de effecten van terminatie zijn vaak moeilijk in te schatten.

College 12

Het doelbegrip in de bestuurskunde. Vijfstappenmodel.

Information overload en withinput overload

In nogal wat vergaderingen, zeker als de te bespreken problemen groot zijn, worden tegelijkertijd veel standpunten, strevingen of oplossingen op tafel gelegd. Zo veel, dat de te kiezen weg moeilijk kan worden. Vaak ook houden de deelnemer onwrikbaar vast aan de eigen visie, waardoor de discussie kan stagneren of in een chaos kan ontaarden. Het 'doorhakken van de knopen' schijnt tenslotte niet altijd vrij van willekeur. De 'actoren' hebben dan achteraf veelal het gevoel dat de problemen op een onbevredigende wijze zijn opgelost terwijl niet duidelijk is geworden waarom de eigen visie het onderspit moet delven. Er waren te veel mogelijkheden, te veel nuanceringen, te veel informatie: *'information overload'*.⁴³⁴ De kern was uit het oog verloren. Bij volgende vergaderingen wordt dikwijls de gevoelde onvrede door de actoren aan de orde gesteld. Een gebruikelijke reactie is tenslotte dat de interne communicatiekanalen aan de orde moeten komen: er moet intern beter worden gecoördineerd of zelfs drastisch worden gereorganiseerd. Maar in feite impliceert een zodanige reactie een nieuwe doelstelling. Over de concretisering daarvan zijn weer talloze alternatieve mogelijkheden te bedenken. Zo ontstaat alleen nog maar meer *'information overload'*, niet alleen meer ten aanzien van de oorspronkelijke problemen die moesten worden opgelost, maar nu ook ten aanzien van de eigen interne communicatie- en organisatieproblemen: *'withinput overload'*.⁴³⁵

Vgl. als treffend voorbeeld het 'project reorganisatie rijksdienst': de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie-Vonhoff) beveelt een forse reorganisatie aan - waarin de woorden 'integratie' en 'coördinatie' centraal staan. Het voornaamste probleem dat de commissie signaleert is: 'steeds meer signalen over maatschappelijke problemen komen op de rijksdienst af (eisen en verlangens op deelgebieden)'. De oplossing van dit probleem wordt echter niet daar gezocht waar de signalen vandaan komen, te weten in de maatschappelijke omgeving van de rijksdienst, maar intern: 'door het niet goed functioneren van de delen van het politiek-bestuurlijke stelsel' .. wordt.. 'de rijksdienst steeds

⁴³⁴ Vgl.D.Katz en R.L.Kahn, *The Social Psychology of organisations*, New York 1978, 2e ed., blz.449 e.v.

⁴³⁵ *'Withinput overload'*: nieuwe *'information overload'*, die niet van buiten het systeem komt maar intern wordt ontwikkeld. Vgl.D.Easton, *A framework for political analysis*, Englewood cliffs(N.), 1965, blz.114 e.v.

zwaarder belast'.⁴³⁶

De reorganisatieprocessen als gevolg van 'withinput overload' kunnen jaren in beslag nemen. Dit komt doordat alle betrokken actoren hun eigen visie omtrent het meest wenselijke eindresultaat hebben: er is sprake van een enorm duw- en trekproces, waarin de machtscomponent centraal staat. In de loop der tijd ontstaat bij de betrokkenen opnieuw een stijgend gevoel van onbehagen, mede doordat men aan het eigenlijke werk steeds minder toekomt.

Probleem: te veel en te verschillende doelen

Het probleem dat in het voorgaande werd geschetst, kan mede worden gezien als: 'te veel en te verschillende doelen'. Het verschijnsel 'doelen', althans het ontstaan en de consistentie ervan, is in de bestuurswetenschap nauwelijks voorwerp van onderzoek. Er bestaat een vrij dominante stroming die ervan uitgaat dat het bedenken van doelen een zaak is van democratie en politiek, de resultante van vrij op elkaar inwerkende krachten. Pas nadat de doelen bekend zijn komt de wetenschapper in actie, om te onderzoeken of en hoe de doelen bereikt kunnen/konden worden en het beoogde effect kunnen/konden sorteren.⁴³⁷ Waar de aanwezigheid van doelen echter zelf als een probleem wordt ervaren, door hun veelheid en hun verschillen, bestaat er aanleiding om het verschijnsel doelen/doelstelling nader te bestuderen. In de loop van de jaren zeventig zijn in dit verband wel al enkele analytisch-rationele modellen ontworpen en in de praktijk beproefd. Ze zijn over het algemeen geen succes geworden. Bij de confrontatie met de praktijk schortte het meestal aan de concrete toepasbaarheid en bruikbaarheid.

COBA-probleemstelling en -doelstellingenanalyse

Illustratief is het door de – inmiddels opgeheven – interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) ontworpen zesstappenmodel.⁴³⁸ De zes door de COBA onderscheiden stappen zijn: 1^e Aangeven van de maatschappelijke context. 2^e Omschrijving van gewenste situatie. 3^e Beschrijving van de huidige situatie en de ontwikkelingen op het relevante beleidsterrein bij continuering van het huidige beleid. 4^e Vergelijken van de gewenste situatie met de huidige situatie en de beschreven ontwikkeling. 5^e Aangeven van mogelijke aanpassing of ontwikkeling van het beleid. 6^e Formuleren van de taakopdracht. In 1978 keurde de ministerraad richtlijnen goed teneinde te trachten voortaan overeenkomstig dit zesstappenmodel tot opdrachtformuleringen te geraken. In de praktijk bleek hier naderhand niets van terecht te komen. Geen wonder, een dergelijk rationeel model miskent de wijze waarop politieke processen zich in de praktijk plegen te voltrekken; daarin is

⁴³⁶ Zie rapport nr.3, Elk kent de laan, die derwaart gaat, 's-Gravenhage 1980, blz.13.

⁴³⁷ Hoogerwerf, Kuypers.

⁴³⁸ In: Beleidsanalyse '78-1, Nota 'Het formuleren van de probleemstelling'.

meestal gewoon geen tijd om zo omslachtig te werk te gaan, nog afgezien van de vraag of dit model wel zo'n ideale denkstructuur is.⁴³⁹

Eerder al, in 1973, waren de departementen van algemeen bestuur met een zgn. doelstellingenanalyse gestart overeenkomstig een interim-rapport van de COBA-werkgroep Beleidsdoelstellingen.⁴⁴⁰ De indruk bestaat dat ook deze operatie in het praktisch functioneren van de departementen weinig zoden aan de dijk heeft gezet, ook hier bleek de praktijk sterker dan de theorie. Bovendien werkte de betreffende doelstellingenanalyse ook vanuit een vooropstelling, de gegevenheid van doelen. "Uitgegaan werd van de opvattingen en uitspraken van de bewindslieden, bijvoorbeeld in de Staten-Generaal, bij redevoeringen, in de memories van toelichting, beleidsnota's en dergelijke", aldus Zandstra-Andela.⁴⁴¹

Ons vijfstappenmodel wel praktisch bruikbaar?

Is het eerder in deze colleges aangekondigde vijfstappenmodel het zoveelste tot mislukken gedoemd analytisch-rationeel model? Nee. Met behulp van dit model kunnen doelstellingen en strevingen op hun effectiviteit en legitimiteit worden onderzocht. Men kan dit onderzoek desnoods in enkele seconden doen, bijvoorbeeld telkens wanneer men in een stuk tekst of tijdens een vergadering een nieuwe doelstelling of oplossing van een probleem tegenkomt. Men kan het echter ook zeer uitgebreid doen, bijvoorbeeld wanneer een in een dikke nota verpakt beleidsvoornemen of een onoverzienbaar dossier met onderling tegenstrijdige stukken voorligt. Ons vijfstappenmodel is wel een analytisch-rationeel model en bovendien deductief en normatief. Het moet daarom altijd worden gezien in relatie met het viercomponentenmodel.⁴⁴²

Het viercomponentenmodel dient om meer zicht te krijgen op de praktische toepasbaarheid en bruikbaarheid van het vijfstappenmodel. Het viercomponentenmodel is een inductieve en empirische denkstructuur, opgezet vanuit hetgeen verondersteld wordt het sui generis karakter van het verschijnsel overheidsbestuur te kunnen duiden. Met behulp van dit model is het mogelijk het bestuurskundige denken te structureren vanuit de empirie van het overheidsbestuur, in het algemeen of in een concrete casuspositie. Het overheidsbestuur bestaat niet alleen uit bepaalde doelstellingen en strevingen. Een strikt rationele analyse of synthese voldoet dikwijls reeds hierom niet, omdat het overheidsbestuur zodanig grillig, complex en onberekenbaar is, dat de praktijk

⁴³⁹ Zie voor een verdere uitleg van het COBA-model: B.G.Zandstra-Andela, Rationalisatie van de beleidsbeslissing bij de overheid, in: Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1982, blz. 279 e.v. Vgl voor kritiek: G.Kuypers, Beginselen van beleidsontwikkeling deel B, Muijderberg 1980, blz. 244 e.v.

⁴⁴⁰ In: Beleidsanalyse '73-3, Departementale doelstellingenanalyse. Zie ook: Beleidsanalyse '76-2, Handleiding voor de doelstellingenanalyse.

⁴⁴¹ Zandstra-Andela, t.a.p. blz.287.

⁴⁴² Zie college 1.

welhaast altijd sterker blijkt dan de theorie. Het viercomponentenmodel biedt, juist omdat het aansluiting zoekt bij de eigen aard van het verschijnsel overheidsbestuur, de mogelijkheid om op systematische wijze de gedachten te ordenen vanuit de complexe en pluriforme empirie. Daarmee heeft het viercomponentenmodel een complementaire functie ten opzichte van het vijfstappenmodel, zeker naarmate de te analyseren of op te lossen problematiek complexer en omvangrijker wordt. Dan heeft men naast de meer dwingende rationele norm van het vijfstappenmodel een praktische en realistische kijk nodig, die enerzijds de onderzoeker kan behoeden voor teleurstellingen en anderzijds kan voorkomen dat de praktijk wordt opgezaagd met een onwerkelijke en onwerkbare wetenschappelijke norm.

Het begrip model

Een model is volgens Hoogerwerf een vereenvoudigde weergave van een deel van de werkelijkheid.⁴⁴³ Dit is een empirische benadering van het begrip model: een deel van de concrete, zintuiglijk waargenomen werkelijkheid wordt geestelijk vertaald en in abstracto beschreven. Deze beschrijving is niet de werkelijkheid zelf en in die zin altijd een vereenvoudiging, een versimpeling. Dit neemt niet weg dat modellen ook wel eens de vrucht kunnen zijn van een abstracte doorredenering, soms zo vergaand dat het empirisch waargenomene eerder gecompliceerd dan vereenvoudigd lijkt te worden. Daar komt nog bij dat ieder de werkelijkheid weer anders percipieert en anders beschrijft. Zo ontstaat het gevaar dat ten aanzien van eenzelfde deel van de werkelijkheid een veelheid van verschillende wetenschappelijke modellen wordt ontworpen, die noch elk op zichzelf noch tezamen veel kunnen bijdragen aan een beter begrip van de empirie. In zekere zin is dit, maar dan in het wetenschappelijke veld, ook een kwestie van 'te veel en te verschillende doelen'.

Men kan dit verschijnsel waarnemen in de sociale wetenschappen, zeker naarmate deze meer beoefenaars hebben gekregen, maar bepaald ook in de beleidswetenschappen.⁴⁴⁴ Ook vanuit dat perspectief is het noodzakelijk permanent met één oog in de spiegel der bestuurspraktijk te kijken, nauwgezet wakend voor abstracte overcomplicering. Belangrijker dan het doorredeneren

⁴⁴³ A. Hoogerwerf, Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting, in: Bestuurswetenschappen januari/februari 1984, blz.9.

⁴⁴⁴ Zie bijv. P. Glasbergen, Visies op beleid, Sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid, Amsterdam 1984, die erop wijst dat de sociaal-wetenschappelijke studie van overheidsbeleid gebruik maakt van een groot aantal theoretische noties, perspectieven en modellen. Elk van deze 'visies op beleid' is volgens hem te beschouwen als een lens die aspecten en achtergronden van beleid belicht, die met de andere lenzen in het vage blijven. Glasbergen spreekt van een orderingsprobleem. De veelheid van perspectieven leidt of tot de betreffende willekeurige keuze voor het ene of tot het nu eens ter hand nemen van het ene en dan weer het andere perspectief. Van enige ordening, die de basis kan zijn voor een meer systematische theorievorming over determinanten van beleid, is zijns inziens vooralsnog geen sprake. Een meer omvattend begrip van de achtergronden van overheidsbeleid zou slechts mogelijk zijn waar, onder erkenning van het vruchtbare in elke visie afzonderlijk, naar combinatiemogelijkheden wordt gezocht.

is dat in de geest bepaalde verbanden in de empirie worden gezien, dat een bepaalde samenhang tussen kenmerkende onderdelen of eigenschappen wordt beschreven. Juist in deze samenhang zal de vereenvoudiging en het betere begrip te vinden zijn.

Naast een empirische is voorts een normatieve benadering van het begrip model mogelijk. Veel modellen geven niet slechts of in het geheel niet een deel van de werkelijkheid weer, hebben niet dààr hun vertrekpunt, nee, het vertrekpunt is het model zelf en onderzocht wordt of de werkelijkheid aan de eisen van dat model beantwoordt. Weliswaar zal de conceptie van een normatief model in eerste instantie ontleend zijn aan de werkelijkheid, of aan bepaalde waarden of een utopisch idee omtrent die werkelijkheid, maar het deel van de werkelijkheid waarmee het model operationeel wordt geconfronteerd wordt dan aan dit beeld getoetst of met dit beeld voor ogen ingekleed. Het vijfstappenmodel is zo'n normatief model. Samenvattend wordt hier onder een model verstaan: een samenhangende wijze van weergeven van een bestaand of gewenst deel van de werkelijkheid.

Het doelbegrip bij Hoogerwerf

Hoogerwerf verstaat onder een doel: "een wens die een persoon of een groep heeft besloten te verwezenlijken".⁴⁴⁵ Het stellen van een doel impliceert volgens hem dat men het probeert te bereiken. Het begrip doel maakt de centrale kern uit van Hoogerwerfs beleidstheorie: beleid is bij hem "het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen".⁴⁴⁶ Beleid is volgens Hoogerwerf tegelijk een antwoord op een probleem: "Het is een poging een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht denken en handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen".⁴⁴⁷ Dat zou vooral zo rationeel mogelijk moeten gebeuren. Hoogerwerf bedoelt met rationeel: doelgericht, doeltreffend en doelmatig.⁴⁴⁸ Overheidsbeleid omvat doorgaans een complex van doeleinden, te onderscheiden in hoofddoelen en neven-doelen, einddoelen en tussendoelen.⁴⁴⁹ Een hoofddoel is volgens Hoogerwerf een doel dat de actor als belangrijker dan de andere doeleinden van een bepaald middel beschouwt. Een neven-doel is een doel dat de actor als minder belangrijk dan het hoofddoel van een bepaald middel beschouwt, met andere woorden, een neven-doel heeft voor de actor een lagere prioriteit. Kenmerkend voor een einddoel is dat de actor ernaar streeft dit te bereiken via een of meer andere doeleinden (tussendoelen, tegelijk middelen ter bereiking van het einddoel). Er zijn nog veel meer indelingen van

⁴⁴⁵ A. Hoogerwerf in Overheidsbeleid 1978, blz.31.

⁴⁴⁶ A. Hoogerwerf in Overheidsbeleid 1989 blz. 20.

⁴⁴⁷ A. Hoogerwerf, t.a.p. blz. 21.

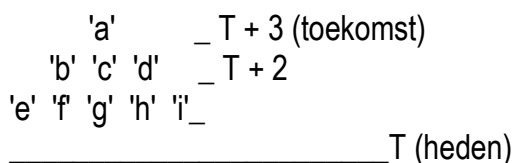
⁴⁴⁸ A. Hoogerwerf in Overheidsbeleid 1989 blz. 21. Rationalisering is dan de toeneming van doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, zie a.w. blz. 30.

⁴⁴⁹ A. Hoogerwerf in Overheidsbeleid 1978 blz.31 e.v.

doeleinden mogelijk.⁴⁵⁰

Het doelbegrip bij Kuypers

Kuypers verstaat onder een 'doel van een actor': "een gewenste toekomstige situatie of verrichting, waarvan die actor de verwezenlijking denkt te kunnen bevorderen of teweegbrengen".⁴⁵¹ Kuypers fundeert zijn doelbegrip op een bepaalde causaliteitsopvatting, de zogenaamde 'finaal-causale visie': middelen zijn (gekozen) oorzaken, doelen zijn (beoogde) gevolgen.⁴⁵² Evenals bij Hoogerwerf maakt ook bij Kuypers het begrip doel de centrale kern uit van diens beleidstheorie. De beleidstheorie van Kuypers staat bekend als de *doelboomtheorie*. Beleid is in deze theorie een "systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot één of meer andere verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel".⁴⁵³ Elk beleid heeft volgens Kuypers de structuur van een doelboom. Zo'n doelboom ziet er in schema als volgt uit:



A is de actor wiens beleid wordt weergegeven, T is het tijdstip waarop het beleid is waargenomen (eventueel met tijdsdimensie naar de toekomst). De aanhalingstekens zijn "ten teken en ter garantie dat formuleringen van de actor zelf geciteerd worden", de pijltjes wijzen 'naar het doel in finale relaties'. De letters a t/m i zijn de elementen van het beleid; a is het einddoel, b, c en d zijn de tussendoelen (tegelijk doelen in de uitgangspositie T en middelen ter bereiking van het einddoel a), e t/m i zijn middelen in strikte zin in de uitgangssituatie, niet tegelijk doel.⁴⁵⁴ Anders dan Hoogerwerf hecht Kuypers in dit verband niet aan de term rationaliteit, die zijns inziens door de wetenschap bedorven en onbruikbaar is gemaakt. Rationaliteit is volgens hem niets anders dan wat het beste lexicon er onder verstaat: redelijkheid, weldoordachtheid, zakelijk verantwoord zijn, wetenschappelijk gebaseerd, gericht op een voordelige productie.⁴⁵⁵

⁴⁵⁰ Zie Hoogerwerf t.a.p.

⁴⁵¹ G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling* deel A, Muiderberg 1980, blz.55.

⁴⁵² Zie Kuypers hoofdstuk 3, *Beleid en veroorzaking*.

⁴⁵³ A.w. blz.19. 'Systeem' betekent hier: "een nader te onderzoeken geheel van gelijktijdig aanwezige elementen, die op een bepaalde wijze samenhangen".

⁴⁵⁴ A.w. hoofdstuk 2, met name blz. 55 e.v.

⁴⁵⁵ A.w. blz.149.

Het doelbegrip bij Rosenthal c.s.

Een geheel andere benadering van het doelbegrip is te vinden bij Rosenthal, Van Schendelen en Ringeling. Deze auteurs geven niet aan wat zij onder een doel verstaan, maar relativeren het doelbegrip zoals dit uit het werk van Hoogerwerf en Kuypers naar voren komt niettemin sterk, door erop te wijzen dat doelgericht handelen niet uitsluitend in formeel-structurele verbanden plaatsheeft: "Informeel gedrag is evenwel niet minder doelgericht. Het is gebonden aan normen en waarden, die behoren tot de informele organisatiecultuur. Niet alle doeleinden die buiten de officiële doeleinden om nagestreefd worden, behoren tot de informele structuur. Sommige doeleinden zijn ongestructureerd. Zij zijn soms de oorzaak van grillig, onvoorspelbaar gedrag".⁴⁵⁶

Vanuit deze visie op het doelbegrip krijgt men oog voor bijvoorbeeld "individuele motieven, doelstellingen van kleine groepen en latente ambities van managers",⁴⁵⁷ die haaks kunnen staan op de formele doeleinden en aldus de concretisering ervan kunnen frustreren. Doelen zijn bij Hoogerwerf en Kuypers in de eerste plaats formele doelen, beleidsdoelen, doelen die min of meer gegevenheden en aan een groot aantal mensen - als aan één actor - gemeenschappelijk zijn. Het gaat erom dat deze doelen bereikt worden en wel op een wetenschappelijk zo verantwoord mogelijke manier. Daarvoor dient een technisch recept te worden aangedragen. Rosenthal c.s. hechten naast de officiële beleidsdoelen zeker zo veel betekenis aan de individuele en groepsgebonden doelen van de actoren die aan het beleidsspel deelnemen. Deze zijn evenzeer gegevenheden. Er is sprake van een conglomeraat van zichtbare en niet zichtbare doelen die tezamen in een weinig doorzichtig proces ergens te leiden. Deze werkelijkheid wordt door hen beschreven.

Het behoeft niet te verbazen dat Rosenthal c.s. geen recepten formuleren, want voor wie en waartoe? Met andere woorden, Hoogerwerf en Kuypers hanteren vooral een normatief doelbegrip, Rosenthal c.s. vooral een empirisch doelbegrip. Het gaat Hoogerwerf en Kuypers om een wetenschappelijk verantwoorde totstandkoming van het overheidsbeleid (hoe dat zou moeten gaan), het gaat Rosenthal c.s. om een wetenschappelijk verantwoorde beschrijving van de totstandkoming van het overheidsbeleid (hoe dat feitelijk zo gaat). Er bestaat geen bezwaar tegen de hantering van het begrip doel zoals Hoogerwerf en Kuypers dit omschrijven, als men zich maar met Rosenthal c.s. realiseert dat de betreffende actor bijvoorbeeld zowel de regering kan zijn als ambtenaar A of minister B en dat dezen naast formele doeleinden ook eigen informele doeleinden nastreven. Van een doel kan worden gesproken telkens wanneer een groep of persoon blijk geeft ergens naar te streven, iets zoekt te bereiken of te verwerkelijken. Men kan dit aflezen aan geschreven woorden als 'willen', 'wensen', 'moeten', 'noodzaak', 'vereist', 'behoren', 'voornemens zijn', 'oplossen', enz., soms echter is een doel slechts af te lezen uit een bepaald

⁴⁵⁶ U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, Openbaar bestuur 1987, blz. 78.

⁴⁵⁷ Rosenthal c.s. t.a.p.

gedragsspatroon. Op één zeer fundamenteel punt verdient echter het doelbegrip van zowel Hoogerwerf en Kuypers als dat van Rosenthal c.s. aanvulling, namelijk voor wat betreft de gegevenheid van doelen, dit geldt zowel de formele beleidsdoelen als alle andere doelen. Hierop wordt in het navolgende nader ingegaan.

Een doel niet als gegeven, maar als probleem

Doelen komen in het overheidsbestuur in een zeer grote frequentie en in alle soorten en maten voor. Beleidsnota's zijn soms een opeenstapeling van doelen. "Zo behoren alleen reeds tot het ruimtelijk beleid van de Nederlandse rijksoverheid volgens de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening: één basisdoel, zes hoofddoelstellingen en 22 subdoelstellingen, waarvan de meeste weer in 2 of 3 onderdelen worden onderscheiden. De kunst van het beleid is veelal een groot aantal doeleinden tegelijk te verwezenlijken", aldus Hoogerwerf".⁴⁵⁸

Doelen zijn nog belangrijker dan problemen. Herweyer schrijft: "Een probleem is pas een politiek probleem als een bepaalde actor of groep verkondigt dat een oplossing voorhanden is. Immers, tot het onmogelijke is niemand gehouden, zelfs de politicus niet. Het is de suggestie van oplosbaarheid, die vroeger door een bewindsman genegeerde problemen tot 'hot issues' maakt".⁴⁵⁹

In de politiek wordt gestreden om de vraag welke doelen uiteindelijk de meeste prioriteit zouden moeten hebben, maar daarbij worden van alle zijden zeer veel verschillende doelen in de strijd ingebracht. In het kader van de uitvoering van politieke beslissingen brengen de uitvoerders hun eigen persoonlijke of andere doelstellingen in, waardoor een officieel vastgesteld beleid soms een heel ander gezicht kan krijgen. De politiek wordt geacht de doelensteller bij uitstek te zijn. Noch de wijze waarop politieke doelstellingen tot stand komen, noch de vraag of deze doelstellingen bereikt kunnen worden en vervolgens kunnen bijdragen tot een onderliggend werkelijkheidsideaal pleegt voorwerp te zijn van kritische wetenschappelijke aandacht. Politieke processen zijn zo omvattend en gaan zo snel dat de wetenschap slechts achteraf kan analyseren en de eenmaal gestelde doelen als gegevenheden heeft te accepteren. Politiek is een irrationeel machtsspel, zegt men dan impliciet, maar niettemin acceptabel omdat hierin een stuk democratische vrijheid tot uitdrukking komt. In een democratie bepaalt de politiek de richtinggevende keuzes en doelstellingen. Daaraan hebben wij ons te houden, daarbij hebben wij ons neer te leggen. Vanuit deze heersende waarde is het begrijpelijk dat Hoogerwerf en Kuypers zowel als eigenlijk ook Rosenthal c.s. doelen als gegevenheden beschouwen. Op basis daarvan kan de wetenschap pas iets doen. Vgl. ook de

⁴⁵⁸ In: Overheidsbeleid 1978, blz.31.

⁴⁵⁹ M. Herweyer, De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok voor evaluatieonderzoek, in: P.B. Lehnig en J.B.D. Simonis (red.), Handboek beleidswetenschap, Meppel/Amsterdam 1978, blz. 189.

onderscheiding in analytische en praktische oordelen van Brasz.⁴⁶⁰

Zo bezien zou de gedachte kunnen rijzen dat het geen zin heeft overheidsdoelen te analyseren, dan wel op basis van een bepaald analytisch model alternatieven voor die doelen aan te dragen. De keuze daartoe is immers een praktisch oordeel, een waardeoordeel, dat in een democratisch stelsel door de politiek en niet door de wetenschap dient te worden gegeven. Dát is het waardeoordeel dat aan deze gedachte ten grondslag ligt. De gedachte wordt pas in een ander daglicht gesteld indien men haar als problematisch ervaart. Dit heeft niet zozeer betrekking te hebben op de waarde dat doelen die de samenleving richten door de politiek behoren te worden gesteld, als wel op de legitimiteit en de effectiviteit van die doelen. De legitimiteit betreft hun aanvaardbaarheid, de vraag of de doelen door een democratische meerderheid als aanvaardbaar kan worden gezien, alsook de vraag of de onderliggende waarden, het werkelijkheidsideaal waarop de doelen ten diepste teruggaan, aan zo een meerderheid gemeenschappelijk is. De effectiviteit betreft dan de vraag of de gestelde doelen wel tot de bereiking van dat werkelijkheidsideaal kunnen bijdragen. Elk doel, in het bijzonder elk overheidsdoel, kan naar zijn legitimiteit en effectiviteit als een probleem worden opgevat.⁴⁶¹ Dat wil zeggen dat nagegaan moet worden of het in voldoende mate beantwoordt aan eisen van legitimiteit en effectiviteit.

Legitimiteit van een doel: expliciteren van onderliggende waarden

De legitimiteit van overheidsdoelen betreft hun aanvaardbaarheid. Het gaat in eerste instantie om de vraag of zij door een democratische meerderheid als aanvaardbaar worden gezien. Als de legitimiteit van overheidsdoelen hier als problematisch wordt beschouwd, dan betekent dit - in de lijn van het voorgaande - dat een discrepantie aanwezig mag worden verondersteld tussen de gebruikelijke aanvaarding van overheidsdoelen en een bepaalde daaraan gerelateerde maatstaf. Deze maatstaf, die een weerspiegeling is van het werkelijkheidsideaal dat aan het vijfstappenmodel ten grondslag ligt, ziet op het volgende. Overheidsdoelen worden veelal gepresenteerd in de vorm van nota's; deze plegen zeer veel verschillende en dikwijls ook divergerende doelen te bevatten. Niettemin worden dergelijke nota's als beleid vastgesteld, er wordt daaromtrent een politieke, democratische beslissing genomen, waarmee tevens de betreffende doelen als in principe nastrevenswaardig worden aanvaard. Omdat er echter te veel en divergerende doelen zijn zal er van de verwerkelijking van die doelen weinig terecht kunnen komen. Zou het niet beter zijn de werkelijkheidsidealen, de waarden die aan de betreffende doelen ten grondslag liggen, te expliciteren? Dan zou zichtbaar worden dat met één beleid te veel en

⁴⁶⁰ H.A. Brasz, Een kleine methodologie van de bestuurskunde, Amsterdam 1988, blz. 101 e.v.

⁴⁶¹ Een probleem kan volgens Hoogerwerf worden gedefinieerd als een "verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of een verwachte situatie", in: Overheidsbeleid 1989, blz. 21/22.

te zeer verschillende werkelijkheden worden beoogd.

Slechts die doelen zouden in het beleid behoren te worden gehandhaafd waaraan eenzelfde werkelijkheidsideaal ten grondslag ligt. Alleen dan zal sprake kunnen zijn van doelen die ook in materiële zin aanvaardbaar zijn, die de vrucht zijn van een afwegingsproces tussen verschillende gewenste werkelijkheden, waaruit tenslotte één democratisch gewenste werkelijkheid resulteert. Thans is het veelal zo dat slechts sprake is van een aanvaardbaarheid in formele zin: de doelen komen voor in een democratisch vastgesteld beleid en alleen dat bepaalt hun legitimiteit. Met andere woorden, telkens wanneer men doelen tegenkomt of zelf presenteert, dient men zich af te vragen wat nu ten diepste de drijvende kracht achter deze doelen is. Deze komt voort uit wat men wel het subjectieve referentiekader van de actor noemt, of zijn waardenpatroon.

Wat zijn waarden?

De vraag rijst intussen wat eigenlijk onder waarden moet worden verstaan. *Een waarde is eigenlijk niets anders dan iets wat iemand belangrijk vindt.* Een waarde is dus persoonsgebonden, iets subjectiefs. Uitspraken waarin wordt uitgedrukt hoe iets zou behoren te zijn worden vaak aangeduid als waarden. In wezen liggen waarden dieper dan bepaalde normatieve uitspraken, zij gaan daaraan vooraf. Normatieve uitspraken zijn wel een indicatie dat waarden in het geding worden gebracht, maar zij zijn niet de waarden zelf. Waarden, de dingen die mensen belangrijk vinden, kunnen heel verschillende gezichten aannemen. Zij kunnen individuele behoeften zijn, zoals aardig gevonden willen worden, een bepaald emotioneel contact nodig hebben; dergelijke waarden kunnen soms leiden tot irrationeel gedrag. Ook daar zal de bestuurskunde rekening mee moeten houden.

Waarden kunnen ook individuele belangen zijn, zoals de eigen positie, status, afdeling, of geld, of het eigen privéleven. Waarden kunnen voorts bepaalde beginselen of principes betreffen, zoals rechtszekerheid en gerechtigheid, gelijkheid en vrijheid, of emancipatie. Waarden zijn niet per sé individueel, er zijn meer mensen die er zo over kunnen denken, deze waarden strekken zich bovendien niet noodzakelijkerwijs uit over de eigen belangen of eigen behoeften, maar dikwijls ook over die van anderen. Men kan zich aansluiten bij mensen die soortgelijke waarden hebben, bijvoorbeeld in het kader van een politieke partij. Dan is de politieke kleur de toegangspoort tot iemands waardenpatroon. Er zijn ook waarden die in een bepaalde tijd zo algemeen zijn dat ze welhaast een samenleving als geheel typeren.⁴⁶²

⁴⁶² Zo constateerde Van Deth begin jaren tachtig: "Onderzoekers uit diverse landen met uiteenlopende achtergronden en gebruikmakend van verschillende waarnemings- en analysetechnieken, presenteren als resultaat van hun werk een waardeverandering in de richting van individualisering, zelfontplooiing en emancipatie, terwijl zaken gebaseerd op volgzzaamheid, materieel gewin en tradities meer zouden worden verlaten". J.W. van Deth, in: J.J.A. Thomassen e.a. (red.), *De verstomde revolutie, Politieke opvattingen en gedragingen van Nederlandse burgers na de jaren zestig*, Alphen aan den Rijn 1983, blz.26. De laatste jaren valt echter weer een omgekeerde beweging waar te nemen!

Verondersteld mag worden dat waarden bepaalde predisposities voor het menselijk handelen impliceren. Men kan iemands politiek gedrag mede verklaren en voorspellen door er achter te komen wat diens waarden zijn. Waarden in de zin van eigen belangen en behoeften kunnen daarbij soms zwaarder wegen dan politieke waarden: "Onvrede met de bestaande situatie, rechtvaardiging van gedrag, maskering van belangen of het willen vermijden van bepaalde gebeurtenissen kunnen leiden tot aanpassing van hetgeen men als wenselijk naar voren brengt".⁴⁶³

Het begrip *waardenpatroon* heeft iets van een hiërarchische ordening in zich, een waardenhiërarchie. Sommige waarden wegen voor iemand zwaarder dan andere: men kan economische groei belangrijker vinden dan eventuele onaangename gevolgen daarvan voor het milieu, men kan ook de bescherming van het milieu boven alles stellen en zich tevreden stellen met minder of geen economische groei.

In de politiek gaat het om de confrontatie en strijd tussen dergelijke verschillende waardenprioriteringen. Men tracht een democratische meerderheid, een consensus te bewerkstelligen ten aanzien van bepaalde keuzes, dikwijls ten koste van bepaalde andere keuzes. De uiteindelijk gemaakte politieke keuzes worden materieel veelal geformuleerd in de vorm van te realiseren beleidsdoelen, hoofddoelen, formeel echter worden dikwijls nota's vastgesteld die naast de hoofddoelen uitpuilen van de vele andere doelen, soms op geheel andere terreinen. Om bij het gegeven voorbeeld te blijven - de praktijk is veel ingewikkelder -: in een nota waarin recepten voor economische groei worden aangedragen zal ook de belijdenis kunnen voorkomen dat men tegelijk het milieu wil beschermen.

Maar is dat dan een probleem? Zowel een politieke meerderheid als een maatschappelijke meerderheid zal toch achter de idee staan dan zowel de economie als het milieu belangen zijn die gelijkelijk moeten worden gediend? Tot zover schijnt hier inderdaad van een probleem geen sprake te zijn. Het probleem wordt eerst zichtbaar indien men per doel, maar in samenhang met de andere genoemde doelen, de realiseerbaarheid ervan verkent of ervaart. Dan blijkt dat de bereiking van ieder doel een aantal tussenstappen vergt, die kunnen conflicteren met de tussenstappen ter bereiking van een ander doel. Dat maakt dat ook voor vele tussenstappen, tussendoelen, een waarderende keuze gemaakt moet worden. Via de aan die tussenstappen of tussendoelen ten grondslag liggende en expliciet te maken waarden ontstaat een nieuwe, meer praktisch gerichte waardenhiërarchie.

Zo werkende verkrijgt men een beeld van in de praktijk concretiseerbare werkelijkheidsidealen, waarvoor na een afwegingsproces uitdrukkelijk gekozen kan worden. Waar het in dit stadium op aankomt is dat men zich realiseren dat aan iedere doelstelling een bij dié doelstelling behorende perceptie van een ongewenste, een problematische werkelijkheid vooraf gaat. Deze pleegt men

⁴⁶³ Van Deth, t.a.p. blz.24/25.

echter niet te formuleren in termen van een probleem, maar in termen van een oplossing, een ideaal, een gewenste werkelijkheid. De perceptie van beide werkelijkheden, zowel de ongewenste als de gewenste, is een subjectieve perceptie, aan de hand van een bepaalde maatstaf, een waarde. Eerst in de explicitering van deze waarde wordt de legitimiteit van zowel het vooropgestelde doel als van het onderliggende probleem zichtbaar.

In eerste instantie is de legitimiteit van het onderliggende probleem het meest interessant, omdat een probleem voorafgaat aan een doel en omdat zonder probleem geen doel nodig is. Het gaat dan om de vraag waaróm men een bepaald verschijnsel uit de werkelijkheid als problematisch ervaart. Met welke subjectieve argumenten heeft men dat beredeneerd? Waarom vindt men iets vervelend, of onaangenaam, of pijnlijk, of ongewenst?

Via deze vragen kan men terecht komen bij de te expliciteren subjectieve waarden. Het antwoord kan dan bijvoorbeeld zijn: omdat mijn politieke partij dat vindt, of: omdat ik vind dat we zonder een leefbaar milieu binnenkort niet meer zullen bestaan, of: omdat ik anders minder geld ga verdienen, of: omdat ik vind dat mannen en vrouwen gelijke rechten moeten hebben, enz... Dergelijke antwoorden verschaffen aanwijzingen of vermoedens omtrent iemands subjectieve waardenpatroon, het gegeven antwoord vormt daarvan een schakeltje.

Als nu duidelijk wordt dat de aldus bloot gekomen waarde niet strookt met de in een officiële beleidsdoelstelling besloten liggende waarde, bijvoorbeeld waar het gaat om een eigenbelang, een emotionele behoefte of een andere irrationele drijfveer, dan wel wanneer sprake is van een waarde die uitsluitend een andere beleidsdoelstelling kan dienen, kan gesproken van een niet legitiem probleem en daarmee tegelijk van een niet legitiem doel, althans geen doel waarmee de overheid zich in het kader van dit beleid zou moeten bezighouden.

Een nuttige illustratie van het voorgaande – tegelijk een noodzakelijke fundering ervan – is het probleem dat aan de legitimiteit van het vijfstappenmodel als doelstelling ten grondslag ligt. Dit probleem werd samengevat als: te veel en te verschillende doelen. Welke argumenten liggen aan deze probleemperceptie ten grondslag? In de eerste plaats mogen bepaalde objectieve argumenten worden verlangd: bepaalde stukken, onderzoeksgegevens, statistiekjes, andere cijfers of ervaringsfeiten waaruit het bestaan als zodanig van die vele en verschillende doelen aannemelijk wordt. Deze objectieve argumentatie is hier niet zo moeilijk. Volstaan kan al worden met het inzien van enkele willekeurige beleidsnota's.

Maar dan de subjectieve argumenten: waaróm zou dat een probleem zijn? Waarom is dat vervelend of ongewenst? Enkele antwoorden dringen zich nu op. Bijvoorbeeld: we overzien het niet meer. Of: die doelen zijn strijdig en kunnen daarom niet alle gerealiseerd worden. Of: zo kost het allemaal te veel. Maar deze antwoorden liggen nog heel dichtbij de werkelijkheidsperceptie, de gevoelde pijn. We moeten dóórvragen om de onderliggende waarden, de gehanteerde maatstaf te vinden. Waarom moeten we alles overzien? Omdat we willen begrijpen. Waarom mogen die doelen niet strijdig zijn? Omdat ze dan niet alle gerealiseerd kunnen worden. Waarom zouden ze alle gerealiseerd

moeten worden? Omdat een democratische meerderheid dat wil. Waarom wil een democratische meerderheid dat? Omdat die en die doelen goed zijn voor die en die onderdelen van de samenleving. Waarom zou dat goed zijn? Omdat onderdeel A dan minder arm is, of onderdeel B minder vuil, enz.. Waarom moet onderdeel A minder arm worden? Omdat X, Y en Z ook minder arm zijn (waarde: gelijkheidsbeginsel). Waarom zou B niet vuil mogen zijn? Omdat mensen schoon horen te zijn (waarde: reinheid).

Zo dalen wij steeds lager af in een bepaalde waardenhiërarchie, waarbij via een waarde als het democratisch beginsel andere waarden als het gelijkheidsbeginsel en het reinheidsbeginsel in het vizier komen. In dit voorbeeld heeft de hiërarchie twee vertakkingen. Binnen elk daarvan is een cruciaal beginsel aanwijsbaar: 1e. democratie en 2e. goed begrip. Beide verwijzen in feite weer naar een dieper beginsel: goed bestuur. En daaraan kan men tenslotte het beginsel van een geordende wijze van samenleven ten grondslag leggen. Men kan dit als volgt in schema samenvatten:

Probleemperceptie: te veel en te verschillende doelen.

Objectieve argumentatie: kijk in een willekeurige beleidsnota.

Subjectieve argumentatie: goed bestuur.

Maar mag deze redenering nu voeren tot de legitimiteit van het vijfstappenmodel als doelstelling? Ja, in zoverre dat er kennelijk een legitiem probleem is waaraan iets gedaan moet worden. Maar of het vijfstappenmodel daarop een geëigend antwoord is, dat staat uiteraard nog te bezien. Daarvoor moeten we nu toe naar een inschatting van de effectiviteit van het vijfstappenmodel als doelstelling.

Effectiviteit van een doel: bestrijden van oorzaken

In het voorgaande is gesteld dat de effectiviteit van overheidsdoelen de vraag betreft of de gestelde doelen wel tot de bereiking van het onderliggende werkelijkheidsideaal kunnen bijdragen. Van Spengler heeft aannemelijk gemaakt dat de overheidsbesluitvorming in de moderne samenleving geneigd is tot symptoombestrijding.⁴⁶⁴ Hij maakt een onderscheid tussen 'interne' problemen, waarvan het menselijk gedrag als oorzaak wordt ervaren, en 'externe' problemen, die door de natuur gegeven zijn. Ten aanzien van deze laatste categorie problemen kunnen slechts de nadelige effecten worden bestreden. Toch hebben de relatief rijke landen langs deze weg hun bestaan weten te verbeteren: "Daartoe is het tegendeel toegevoegd aan hetgeen in de natuur dreigt of knelt of ongewenst is, bijvoorbeeld door kachels te stoken tegen koude en in het algemeen door te produceren waaraan van nature gebrek bestaat".⁴⁶⁵

Juist door het terugdringen van deze externe problemen is evenwel een

⁴⁶⁴ L.J.H. van Spengler, *Crisislessen*, Bussum 1983.

⁴⁶⁵ A.w.blz.91.

mensgemaakte in plaats van een natuurgegeven werkelijkheid ontstaan. Dit heeft een nieuw soort interne problemen meegebracht die het gevolg zijn van mensgemaakte omstandigheden. De oorzaken van dergelijke problemen moeten daarom worden gezocht in het menselijke gedrag, aldus Van Spengler. Niettemin is men nog steeds eerder geneigd tot het bestrijden van de nadelige effecten, tot symptoombestrijding derhalve, dan tot het opsporen en terugdringen van het menselijke gedrag dat daaraan ten grondslag ligt. Symptoombestrijding werkt sneller, er is altijd geld voor geweest en door de grootschalige verbanden van de huidige gecompliceerde samenleving wordt het zicht op de oorzaken in termen van het menselijke gedrag bemoeilijkt. Door de symptoombestrijding wordt weliswaar het nadelige effect tijdelijk en plaatselijk vermindert, maar doordat daarmee tegelijk het waarschuwend signaal afneemt kan het gedrag dat de problemen oproept onverminderd doorgaan. Het gevolg is dat steeds meer symptoombestrijding nodig is om de toename van nadelige effecten te compenseren, waarbij het probleem steeds ernstiger vormen aanneemt. Deze 'ontregeling van de besluitvorming' wordt volgens Van Spengler vergroot door de druk van instituties bedoeld om deelbelangen te behartigen ten koste van meer gemeenschappelijke belangen. Van Spengler wijst erop dat veel groepen gebaat zijn bij zo veel mogelijk symptoombestrijding, zoals "een breed front van direct-belanghebbenden, waaronder de benadeelden, maar ook de veroorzakers van het nadeel, voor zover zij hun gedrag niet wensen te veranderen, alsmede eventuele hulpverleners en deskundigen die aan het voortbestaan van het probleem hun werk, inkomsten en maatschappelijk aanzien ontnemen".⁴⁶⁶

Opmerkelijk is echter dat Van Spengler de oplossing van het probleem symptoombestrijding in het algemeen niet zozeer zoekt in de daaraan ten grondslag liggende oorzaak 'menselijk gedrag', als wel in het komen te beschikken over beelden van een wel gewenste toekomst. Deze beelden duidt hij aan in termen van solidariteit en zelfverzorging. Het streven naar solidariteit (tot het dienen van meer gemeenschappelijke belangen gebaat bij ontstaansbestrijding ten koste van de eigen deelbelangen gebaat bij overmatige symptoombestrijding) komt volgens Van Spengler tot uiting in de opkomst van een groot aantal basisbewegingen met betrekking tot het milieu, de natuur, minderheden, mensenrechten en ontwikkelingshulp). Het streven naar zelfverzorging (gericht op het terugdringen van de afhankelijkheidsrelaties opdat symptoombestrijding ten laste van andere niet langer mogelijk is) komt tot uiting in het profijtbeginsel, decentralisatie, het terugdringen van collectieve lasten, soevereiniteit in eigen kring, deregulering, privatisering en in andere maatregelen die de eigen of groepsverantwoordelijkheid bevorderen.⁴⁶⁷

Dit zijn echter geen toekomstbeelden maar beelden van de huidige tijd! De vraag dringt zich op of en in hoeverre deze beelden, die voor een goed deel

⁴⁶⁶ A.w. blz. 92/93.

⁴⁶⁷ Zie Van Spengler a.w. blz. 95/96.

het huidige overheidsbeleid weerspiegelen, minder symptoombestrijding behelzen dan het overheidsbeleid in een jong verleden. Deze vraag laat Van Spengler onbeantwoord. Door Van Spengler zou ter verontschuldiging kunnen worden tegengeworpen dat een in de praktijk toepasbare methodiek of richtlijn ter beïnvloeding van het concrete menselijke gedrag geen eenvoudige zaak is. Want waar zou men in een concreet geval moeten beginnen?

Met Kuypers moet worden ingezien dat het 'causale netwerk der historie' in beginsel onbeperkt is.⁴⁶⁸ Elk menselijk gedrag – óók symptoombestrijding! - wordt veroorzaakt door eerder menselijk gedrag en is daar een symptoom van, waarbij stellig telkens ook - anders dan de dialectiek van Van Spengler suggereert - het natuur gegevene een rol speelt. In deze verwevenheid van gedrag en omgeving kan men in principe tot het allereerste door de natuur gegevene terugdenken.

Zo gezien is elke oorzaaks- of ontstaansbestrijding tegelijk symptoombestrijding tegen de achtergrond van een dieper gelegen oorzaak. Het komt aan op bepaalde selecties uit het oneindige causale netwerk. Deze selecties zijn subjectief: ze worden mede ingegeven door bepaalde doelen of waarden. Anders gezegd: zoals het bestaan van een probleem met objectieve en subjectieve argumenten moet worden beredeneerd, zo dient eigenlijk ook het bestaan van een daaraan ten grondslag liggende oorzaak met objectieve en subjectieve argumenten te worden gestaafd.

Een extra complicatie vormt daarenboven het causale verband tussen oorzaak en probleem. Waar het nu in de kern op aankomt is dat men ziet dat ten aanzien van elk probleem meerdere onderliggende oorzaken kunnen worden aangewezen die zowel onderling als tot het probleem in een bepaalde verhouding tot elkaar staan. Zoals ook de subjectieve waarden die tot de probleem-perceptie voeren in beginsel in een waardenhiërarchie zijn te rangschikken, zo kunnen ook de aan het probleem ten grondslag liggende oorzaken in een oorzakenhiërarchie worden geordend. Dit kan geschieden in de vorm van een pijlschema. Het probleem zit ergens in dat schema: het wordt ergens door veroorzaakt en het veroorzaakt zelf ook weer iets. De keuze en plaatsbepaling van de onderdelen van het pijlschema zijn moeilijk vast te stellen. Rationele, objectieve argumenten ontleend aan bijvoorbeeld wetenschappelijk onderzoek, cijfermateriaal en dergelijke zijn per onderdeel zo al niet onvindbaar dan toch moeilijk steeds te expliciteren. Bovendien is het oorzakelijk verband tussen de onderdelen een zeker zo grote moeilijkheid.

Het heeft weinig zin de strafrechtsdoctrine met betrekking tot het causaliteitsprobleem, zoals de 'leer der conditio sine qua non' en de 'leer der adequate veroorzaking' te hulp te roepen, het gaat erom dat uit het causale netwerk doelgerichte keuzes worden gedaan, subjectieve keuzes die een eveneens naar subjectieve maatstaven bevredigende graad van oorzakelijke waarschijnlijkheid impliceren. Of, eenvoudiger: bij het vinden van de oorzaken komt het

⁴⁶⁸ G.Kuypers, a.w. blz. 113 e.v.

vooral op het gezonde verstand aan. De enige handleiding die men heeft is het stellen van aan zichzelf gerichte vragen als: waar komt dat door, wat ging daar aan vooraf, waaruit is dat ontstaan. De uitdaging om aldus een perceptieniveau dieper en daarmee een abstractieniveau hoger te denken is al moeilijk genoeg. Binnen de marge die hierin gelegen is heeft men een zekere mate van subjectieve vrijheid om de oorzaken naar gewicht te rangschikken, alsook naar hun ontvankelijkheid om geëlimineerd of bestreden te worden. De gebruikmaking van deze subjectieve vrijheid is slechts gelimiteerd in die zin dat zij onlosmakelijk is verbonden met en wordt gestuurd door de subjectieve waarden die in een eerder stadium dienen te zijn blootgelegd.

Zo worden uiteindelijk de legitimiteit en de effectiviteit van het te onderzoeken doel aan elkaar vastgeknoopt, opgaand in de gepercipieerde oorzaken. Deze oorzaken moeten worden geëlimineerd of worden bestreden. Slechts daar waar het gaat om niet-redresseerbare oorzaken, bijvoorbeeld als de voornaamste oorzaak is gelegen in een intussen plaatsgehad hebbende en intussen niet meer terug te draaien historische ontwikkeling, zal symptoombestrijding toelaatbaar en wellicht zelfs geboden zijn.⁴⁶⁹

Intussen is nog steeds niet ingegaan op de vraag in hoeverre het vijfstappenmodel kan bijdragen tot het werkelijkheidsideaal van een goed bestuur. Eerder bleek het vijfstappenmodel als doelstelling legitiem, in zoverre dat er een probleem bleek te bestaan waaraan iets gedaan moest worden. Hoe zit het nu met de effectiviteit van het vijfstappenmodel als doelstelling, oftewel met de oorzaken van het gepercipieerde probleem? Het probleem was: te veel en te verschillende doelen. Waar komt dat nu door? Aanknopingspunten ter beantwoording van deze vraag zijn in het voorgaande wel te vinden, met name daar waar Van Spengler werd aangehaald.

Er vanuit gaande dat het onderhavige probleem het gevolg is van mensgemaakte omstandigheden, dienen wij uit te zien naar oorzaken in termen van menselijk gedrag. Welk menselijk gedrag nu zou, bijvoorbeeld in het kader van een bepaalde nota, een te veel aan verschillende doelstellingen kunnen veroorzaken? Het antwoord zou kunnen zijn: er hebben meerdere mensen meegewerkt aan de totstandkoming van die nota en zij zijn er met velen of met z'n allen in geslaagd hun belang, of althans het belang dat zij zich tot taak stelden te behartigen, in de nota te laten doorklinken.

Maar hoe komt dat dan, in eerste instantie dat zo veel mensen met verschillende achtergronden mee hebben mogen doen? Deze vraag verwijst naar de opbouw en het functioneren van ons democratisch bestel, ons politieke systeem, de rol van de politiek. De vraag kan in dat verband twee eerder aangehaalde opmerkingen van Van Spengler in herinnering roepen: ten eerste de opmerking dat door de grootschalige verbanden van de huidige

⁴⁶⁹ Hierbij hoeft het dus niet per sé te gaan om wat Van Spengler natuurgegeven oorzaken noemt. Gemeenten zijn bijvoorbeeld soms gedwongen tot interne reorganisatie van het eigen apparaat als gevolg van de teruglopende financiële middelen van de kant van het rijk. Deze oorzaak is voor hen onaantastbaar.

gecompliceerde samenleving het zicht op de oorzaken in termen van het menselijk gedrag wordt bemoeilijkt, ten tweede de opmerking dat door de druk van instituties bedoeld om deelbelangen te behartigen ten koste van meer algemene belangen de ontregeling der besluitvorming wordt vergroot. Het woordje 'door' verraaft dat in beide opmerkingen een causale redenering besloten ligt.

De twee onderliggende oorzaken hebben iets paradoxaals: enerzijds grootschalige verbanden, gecompliceerde samenleving, anderzijds de kennelijk kleinschalige verbanden der instituties die blijkbaar met succes deelbelangen weten te behartigen ten koste van meer algemene belangen.

Niettemin bevat deze paradox de sleutel tot het oorzakelijke menselijk gedrag dat hier relevant is. De maatschappelijke ontwikkelingen (bevolkingsgroei, techniek, media) hebben grootschaligheid en complexiteit in de zin van onoverzichtelijkheid bewerkstelligd. De samenleving is in haar omvattendheid en pluriformiteit in beginsel voor de geest toegankelijk, maar wordt juist dóór die omvattendheid en pluriformiteit als ontoegankelijk ervaren. Zij is voor de leden van de samenleving niet meer te overzien. Daarmee is ook het besturen van de samenleving een zeer moeilijke opgave geworden, weinigen zijn nog in staat te overzien wat goed zou zijn voor de samenleving als geheel, wat met andere woorden het algemeen belang zou zijn.

Het menselijk gedrag heeft zich aan deze situatie aangepast in die zin, dat men zich pleegt verschansen in deelgebieden die nog wel te overzien zijn. Mensen met gelijke denkbeelden, taken, belangen, sluiten zich aanéén en trachten hun deel van het algemeen belang - welk deel zij soms tevens voor algemeen belang aanzien - in de uiteindelijke besluitvorming te laten doorklinken. Met succes, omdat ook op het niveau van de uiteindelijke besluitvorming de generalisten, degenen die in staat zijn de veelheid van verschillende ingebrachte deelbelangen tegen elkaar af te wegen, veelal ontbreken. Ook ministers zijn in de eerste plaats specialisten, die in de ministerraad het belang van hun departement beogen te behartigen. Ook zij verschansen zich noodzakelijkerwijs op een beperkt deelterrein.

Het onontkoombare resultaat is een veelheid van verschillende doelen en belangen in het vastgestelde beleid, onder de noemer van een vage hoofddoelstelling waarin iederéén zich kan vinden. Zo is tegelijk iedereen vooralsnog tevreden: men heeft het gevoel het nodige aan de eigen belangen te hebben gedaan.

De sceptic komt eerst waar het op de uitvoering van het beleid aankomt. Dan blijkt zulk beleid zich in een geheel andere richting te voltrekken dan de oorspronkelijke deelnemers aan het spel zich hadden voorgesteld, het voltrekt zich welhaast onvoorstelbaar en autonoom. Maar dit verhoogt juist weer de onoverzichtelijkheid en complexiteit van bestuur en samenleving, waardoor het gedrag om vanuit het eigen deelterrein nog harder en nadrukkelijker te roepen slechts wordt versterkt. Ook het gedrag dat erop neerkomt om betrekkelijk impulsief ter vergadering zowel mondeling als schriftelijk met doelstellingen en oplossingen te strooien kan juist in verhevigde mate voortgang vinden. Waar geen der betrokkenen het geheel nog overziet en in ieder geval het spontane

zicht op de effectiviteit van het voorgestelde ontbreekt, mankeert tevens een sanctie op het impulsieve doeldenken. Wie dan de schijn van overzicht en gezag weet te vestigen ontvangt de instemming der overige deelnemers, mits het eigen belang dat dezen voorstaan ook in voldoende mate aan bod komt. Het behoeft weinig betoog dat aldus de aan het vijfstappenmodel ten grondslag liggende waarde van een goed bestuur in het gedrang komt.

Maar als deze oorzakenanalyse in termen van menselijk gedrag juist is, hoe kan hieruit dan ooit een oorzaak worden gelicht waarop het vijfstappenmodel zich, teneinde het werkelijkheidsideaal van een goed bestuur dichterbij te brengen, heeft te richten? Laat ons ter beantwoording van deze vraag eerst eens proberen het voorgaande in het kader van een pijlenschema samen te vatten. Zo'n schema zou er als volgt uit kunnen zien:

—	>	samenleving en overheidsbestuur	(omvattendheid,
—		als grootschalig en complex ervaren	pluriformiteit)
—	—	geen overzicht hebben	_____
—	—	op deelterrein verschansen	_____
—	—	_____	> (te veel en te
—	—	niet kunnen afwegen	_____ verschillende doelen)
—	—	impulsief doeldenken	_____
—	—	_____	(symptoombestrijding,
—	—	niet goed besturen	ineffectiviteit, on-
—	—	grijpbaarheid)	

In dit schema is in vereenvoudigde gevisualiseerde vorm weergegeven dat diverse van de eerdergenoemde gedragingen neerkomen op dan wel voortvloeien uit het zich verschansen op een beperkt deelterrein, hetgeen blijkt uit een te snelle presentatie van te veel en te verschillende doelen en oplossingen. Het bestaan van te veel en te verschillende doelen is het eerder gesignaleerde probleem, dit is wat wij vervelend vinden omdat het via de genoemde gedragingen een niet goed besturen meebrengt, een grote kans op symptoombestrijding dan wel een ineffectief beleid, alsook het gevoel van een ongrijpbaar en in hoge mate autonoom overheidsbestuur, het gevoel daarin noodwendig een onbetekenend radertje te zijn.

Het schema geeft een vicieuze cirkel weer, waarin het kernprobleem - te veel en te verschillende doelen - geacht wordt te zijn veroorzaakt door wat misschien in de kern mag worden samengevat als 'deelgedrag'. Daarmee kan het pijlenschema tot een volgende kern worden gereduceerd.

geen overzicht hebben

—
deelgedrag

—
te veel en te verschillende doelen

—
niet goed besturen

Het vijfstappenmodel nu zou zich, teneinde effectief te kunnen zijn, dienen te richten op de voornaamste oorzaak van het kernprobleem 'te veel en te verschillende doelen', derhalve op het deelgedrag. De probleemstelling is daarom niet zoiets als: hoe kunnen we zorgen dat die vele verschillende doelen verdwijnen of op een technisch-ingenieuze manier op elkaar worden afgestemd (door middel van reorganisatie, coördinatie, harmonisatie, wettelijke regeling of iets dergelijks), maar, één trede lager (en ook niet meer treden, want de dieper liggende maatschappelijke ontwikkelingen zijn als oorzaken niet redresseerbaar): hoe kunnen we dat deelgedrag aanpakken? Hoe kunnen we bereiken dat iedere individuele participant in het bestuurlijke spel zich bewust wordt van de legitimiteit en de effectiviteit van de doelen die in hemzelf of in anderen opkomen? Op basis van deze probleemstelling wordt het vijfstappenmodel als middel tot een (klein stukje) oplossing, tot een (klein beetje) doelstelling gepresenteerd, als een individueel gedragsbeïnvloedend hulpmiddel teneinde het werkelijkheidsideaal 'goed bestuur' iets dichterbij te brengen.

In schema:

1.PROBLEEM: te veel en te verschillende doelen

2.ARGUMENTATIE: objectief: zie beleidsnota's
 subjectief: goed bestuur

3.OORZAAK: menselijk deelgedrag

4.PROBLEEMSTELLING: hoe kunnen we dat menselijk deelgedrag aanpakken?

5.DOELSTELLING: menselijk deelgedrag aanpakken, bijv. d.m.v.
het vijfstappenmodel (en door het volgen van
een HBDO-opleiding!)

College 13

Vervolg vijfstappenmodel. Opdracht.

Relatie met het voorgaande

Het aan het eind van het vorige hoofdstuk weergegeven schema is te beschouwen als een samenvatting. Geprobeerd is het gesignaleerde probleem 'te veel te verschillende doelen' te analyseren door achtereenvolgens stil te staan bij de objectieve en subjectieve argumenten die aan deze probleemperceptie ten grondslag liggen en de oorzaken waaruit het probleem geacht mocht worden voort te vloeien. Op grond van de oorzakenanalyse is een probleemstelling geformuleerd en als antwoord op de probleemstelling is een doelstelling geformuleerd ter bereiking waarvan het vijfstappenmodel als bescheiden hulpmiddel naar voren werd geschoven.

Hiermee is dit model impliciet reeds toegepast op zichzelf. Want in de vijf onderdelen van het schema aan het eind van het vorige hoofdstuk zijn de contouren van de vijf stappen van het vijfstappenmodel zichtbaar. In het navolgende worden de stappen meer expliciet aan de orde gesteld en besproken. Het verschil met het in de praktijk van het overheidsbestuur veel voorkomende doel- en oplossingssteken moge intussen duidelijk zijn. In de praktijk denkt men nogal eens slechts in twee stappen: die van het probleem en die van de oplossing ervan, het doel. Het vijfstappenmodel probeert niet anders dan tussen deze twee stappen drie andere denkmomenten in te voegen: de argumentatie, de oorzaken en de probleemstelling. Het denken langs deze vijf stappen behoeft minder tijd te kosten dan het traditionele twee-stappen-denken, dat immers oeverloze en uitzichtloze discussies kan meebrengen. Andersom kan met behulp van de vijf stappen het doeldenken van anderen op eenvoudige wijze voor wat betreft legitimiteit en effectiviteit worden getoetst.

Stap 1: werkelijkheidsperceptie

De eerste stap wordt bewust aangeduid met 'werkelijkheidsperceptie' of '*probleem*' of '*probleemperceptie*' en zeker niet met 'probleemstelling'. Natuurlijk is het wel zo dat de werkelijkheidsperceptie een probleem impliceert, in die zin dat een discrepantie wordt ervaren tussen een bestaande of verwachte situatie en een daaraan gekoppelde subjectie waarde, maar dit betreft in bestuurskundig opzicht een te oppervlakkig probleem. Het is slechts een bepaalde pijn die men voelt en waar men liefst zo snel mogelijk iets aan wil doen, vergelijkbaar met het slikken van medicijnen bij chronische hoofdpijn. Dat is

symptoombestrijding: het helpt wel even, maar het is zaak om iets aan de werkelijke oorzaken van de hoofdpijn te doen. Doet men dat niet, dan zal de hoofdpijn terugkeren en zullen steeds meer medicijnen nodig zijn om haar te bezweren. Ook hetgeen in een beleidsnota als een probleem wordt gepresenteerd is dikwijls niet anders dan een bepaalde pijn die door (een van) de actoren wordt gevoeld. Het is iets wat men vervelend vindt, of onaangenaam, of ongewenst. Beleid veronderstelt een ongewenste situatie waarin men nu zit, of waarin men in de toekomst denkt te komen, *een problematische werkelijkheid, een beleidsprobleem*.

Lang niet altijd valt in een beleidsnota een probleemperceptie te onderkennen. Maar al te vaak worden de problemen verpakt in de vorm van oplossingen en doelen, zodat we de pijn die daaraan is voorafgegaan eerst zelfs nog moeten zien te ontdekken. Levert de nota geen aanknopingspunten hiertoe op, dan zullen we andere wegen moeten aanwenden (interviews, andere stukken, ervaringen, enz..) om er achter te komen wat het probleem in casu is. Er dient in ieder geval een probleem in de hier aangegeven zin te zijn, anders komen het betreffende beleid en de daaromtrent geformuleerde doelen in de lucht te hangen en wordt gemeenschapsgeld verspild. Ook waar ter vergadering oplossingen, voornemens, doelen, enz.. worden gedebiteerd dienen we ons in eerste instantie af te vragen wát er eigenlijk moet worden opgelost of verbeterd of veranderd.

De opmerking kan zich opdringen of het wel altijd nodig is dat besturen, of althans het formuleren van doelen, het bestaan van problemen veronderstelt. Zelfs echter in het utopische geval dat een volstrekt rimpelloze en ordelijke samenleving zou worden bestuurd bestaat het probleem dat bij afwezigheid van bestuur een in de toekomst minder florissante situatie mag worden verwacht.

Bij deze eerste stap dient men zich *prealabel af te vragen wiè er hier eigenlijk percipieert* (organisatiecomponent!). Is dat de overheid, of zijn dat bepaalde mensen die bij de overheid werkzaam zijn, of is dat misschien de onderzoeker die in casu de overheid gadeslaat. In beginsel zijn al deze drie mogelijkheden denkbaar. Het is niet ongebruikelijk en uit democratisch oogpunt misschien zelfs wenselijk om bij de analyse van overheidsstukken en overheidsgedragingen die overheid als één actor, als één monoliet te beschouwen die tegenover de burger één consistent geluid behoort te produceren. Men zal deze overheid bij de toepassing van het vijfstappenmodel dan al gauw op inconsistenties kunnen betrappen, immers: zoveel doelen, zoveel geluiden.

Het is daarentegen ook mogelijk om een stapje verder te gaan en te bezien welke groepsstructuren en individuele actoren in het kader van het voorliggende overheidsgedrag een bepalende rol hebben gespeeld. Dan analyseert men de aangetroffen doelen elk afzonderlijk met behulp van het vijfstappenmodel en zal men uiteindelijk doorgaans met een minder negatief oordeel tevorschijn komen; het is immers te billijken en uit democratisch oogpunt zelfs ook wenselijk, doch nu niet van de outputzijde maar van de inputzijde bezien, dat zo veel mogelijk personen in de gelegenheid worden gesteld aan de totstandkoming van het overheidsproduct mee te werken. Tenslotte is het denkbaar,

hetzij na benutting van een der twee vorige mogelijkheden of beide, hetzij aanstonds, om als onderzoeker uit te gaan van zichzelf en de eigen problemen, argumenten en oorzaken ten aanzien van het onderhavige onderwerp in de plaats te stellen van die van de overheid. Dan wordt de overheid, dan wel worden de daarbij werkzame personen, als het ware gecorrigeerd en erop gewezen hoe een hogere graad van consistentie bereikbaar zou zijn geweest indien men van de denkstructuur van het vijfstappenmodel was uitgegaan. Welk uitgangspunt men bij de toepassing van het vijfstappenmodel ook kiest, het dient van meet af aan en in ieder geval reeds bij de uitwerking van de eerste stap duidelijk te zijn wie er in dit geval percipieert.

Stap 2: argumentatie

Het belangrijkste wat men zich in het kader van deze tweede stap realiseren is dat hier niet gaat om argumenten die bedoeld zijn om een vooropgezet doel kracht bij te zetten, maar juist om argumenten die aan de probleemstelling ten grondslag liggen. *Het probleem moet worden 'hard' gemaakt.* Het gaat in eerste instantie om de vraag of er in objectieve zin überhaupt iets aanwezig is waarvan men zich kan afvragen of het voor een probleem kan doorgaan, in tweede instantie om de vraag waarom dat iets eigenlijk door degene die het percipieert - de overheid, bepaalde bij de overheid werkzame personen of de onderzoeker zelf - in subjectieve zin als een probleem wordt ervaren.

Met andere woorden: het bij stap 1 gevonden probleem dient thans met behulp van objectieve en subjectieve argumenten te worden onderbouwd en beredeneerd. Deze stap is van zeer groot belang omdat aldus duidelijk wordt of het gepercipieerde probleem wel een probleem is dat de overheid regardeert: of het objectief kenbaar is te maken en of het subjectief aansluit bij hetgeen in het licht van de democratie, het algemeen belang, als problematisch moet worden beschouwd. Stemt het gevondene overwegend onbevredigend, dan had de overheid in casu beter passiviteit kunnen betrachten.

Objectieve argumenten zijn argumenten die zijn ontleend aan bijvoorbeeld 'harde' cijfers of wetenschappelijke onderzoeksgegevens waaruit het bestaan van het gepercipieerde beleidsprobleem zonneklaar naar voren springt. Het is dan min of meer bewezen dat het probleem bestaat. Het is het apparaatje dat de bij stap 1 gevoelde pijn registreert en objectief afleesbaar maakt, dat een analytisch oordeel in de termen van Brasz rechtvaardigt. Als het bij stap 1 gesignaleerde probleem milieuvervuiling heet, dan verlangen we hier de onderzoeksgegevens die de vervuiling aantonen. Als het probleem drugsgebruik heet, dan willen we hier de cijfers zien waaruit blijkt welke omvang het gebruik van de verschillende categorieën drugs in de verschillende categorieën van de Nederlandse bevolking de laatste jaren heeft aangenomen. Als dergelijke onderzoeksgegevens niet voorhanden zijn, dan is de uitkomst van de analyse met behulp van het vijfstappenmodel op dit punt dat die gegevens er hadden moeten zijn en er misschien alsnog moeten komen om de noodzaak van het realiseren van de naar voren gebrachte doelstellingen en de aanwezigheid van een

daaraan ten grondslag liggend probleem aannemelijk te maken. In feite moet worden onderkend dat objectieve argumenten tegelijk subjectieve argumenten zijn die door de samenleving als geheel, of een democratische meerderheid daaruit, als onomstotelijk, als een feitelijkheid wordt ervaren. De maatstaf waaraan men de gepercipieerde werkelijkheid afmeet is slechts ruimer dan een individuele, een persoonlijke maatstaf. De vervuiling van het milieu in een deel van het land wordt vergeleken met de rest van het land die minder vuil is. Het gebruik van drugs door een deel van de bevolking wordt vergeleken met de rest van de bevolking die geen drugs gebruikt. De maatstaf, de waarde volgens welke het land niet vuil behoort te zijn en de bevolking geen drugs behoort te gebruiken is een algemeen geldende maatstaf en waarde. Daarom kunnen tot de objectieve argumenten soms ook zogenaamde *ervaringsfeiten* gerekend worden, dat wil zeggen als er maar genoeg mensen zijn die iets, waarvan het bestaan niet wetenschappelijk aantoonbaar is, niettemin als een probleem ervaren. Als daaromtrent een bepaalde consensus bestaat, dan is er een probleem.

Subjectieve argumenten zijn argumenten die te maken hebben met een bepaalde persoonlijke waardering van het in de werkelijkheid waargenomene. Hier gaat het om het expliciteren van de maatstaven aan de hand waarvan de betrokken actoren - wederom derhalve de overheid als geheel, bepaalde bij de overheid werkzame personen of de onderzoeker zelf - het bij stap 1 gepercipieerde en bij stap 2 intussen hard gemaakte probleem waarderen. Het gaat dan niet langer om het voelen van de pijn (stap 1), noch om het registreren van de pijn (stap 2, objectieve argumenten), maar om het vervelend vinden van die pijn en het telkens stellen van de vraag: waarom? Waarom is die pijn vervelend, of onaangenaam, of ongewenst, enz.. Subjectieve argumenten liggen in het verlengde van wat Brasz praktische oordelen noemt. Cijfers op zichzelf zeggen nog niets als daarmee niet iets onaangenaams wordt geassocieerd. Deze associatie veronderstelt een wilsmoment, komt voort uit iemands innerlijk, uit wat men diens *referentiekader* of *waardenpatroon* noemt. In de bestuurskunde kan men hier soms volstaan met het aangeven van de *politieke verhoudingen* - twee partijen zijn voor en één is tegen, dus... -, maar soms ook moet men dieper graven en op zoek gaan naar bepaalde doorslaggevende *eigenbelangen* - ambtenaar A blijkt ervoor te hebben gezorgd dat dit werd doorgedrukt omdat hij anders zijn baan zou kwijtraken, of iets dergelijks -.

Tracht men aan de hand van bijvoorbeeld het drugsprobleem de subjectieve maatstaven van betrokkenen - in dit geval wellicht enkele departementen, burgers, politie, drugsgebruikers en hulpverleners - te expliciteren, dan merkt men al spoedig dat elk der betrokkenen de bestaande situatie weer anders beoordeelt en waardeert. Hun maatstaven, hun waarden lopen uiteen en daarmee lopen ook hun probleemdefinities uiteen. Ieder kijkt anders tegen het veronderstelde probleem aan - sommigen zullen het misschien zelfs helemaal geen probleem vinden - en verlangt van de overheid een ander soort aanpak. Toch zal uit dit diverse geheel een of andere gemeenschappelijke maatstaf moeten worden gedestilleerd, een maatstaf die op enige politieke en maatschappelijke

consensus mag rekenen, bijvoorbeeld: wat is nog een aanvaardbare omvang, vorm en spreiding van het drugsgebruik? *De destillatie van een dergelijke 'consensuele maatstaf'* is heel belangrijk, omdat het betreffende beleid anders niet kan rekenen op de steun van een politieke meerderheid en vervolgens op maatschappelijke acceptatie, *legitimiteit*. Heeft men eenmaal een consensuele maatstaf gevonden, dan wordt deze vervolgens geconfronteerd met de bestaande situatie, nadat die door onderzoek en dergelijke zoveel mogelijk is ge-objectiveerd. Uit deze confrontatie kan dan eventueel blijken dat de discrepantie tussen maatstaf en werkelijkheid zo gering is, dat er helemaal geen sprake van een beleidsprobleem is. Misschien wel een probleem voor een der betrokkenen - de opsteller van de nota? -, maar geen of althans niet een zo groot probleem dat daar door de overheid een beleid op zou moeten worden gericht. Deze confrontatie is ook hierom zo belangrijk, omdat een andere algemeen geldende waarde van deze tijd is dat de overheid in het algemeen terughoudendheid past en in het bijzonder daar waar de noodzaak om op te treden geheel ontbreekt.

Stap 3: de oorzaken

De derde stap betreft de vraag naar de oorzaken van het gepercipieerde beleidsprobleem, de vraag: waardoor is het probleem ontstaan? In de meeste gevallen is het mogelijk een zogenaamde *oorzakenhiërarchie* te maken, een pijlenschema, in bestuurskundig jargon ook wel een *beleidsveldmodel* of kortweg *veldmodel* te noemen. Meestal blijkt dan dat het bij stap 1 geïdentificeerde probleem ergens middenin de keten van oorzaken en gevolgen zit. Het wordt veroorzaakt en het veroorzaakt zelf ook weer iets.

Bij deze derde stap gaat het erom de diepere oorzaken van het probleem te achterhalen om vervolgens na te gaan welke daarvan voor eliminering of bestrijding in aanmerking komen. Nu is dit geen eenvoudige zaak. Eerder al is aangegeven dat causale relaties een problematisch onderwerp vormen. Bijna nooit is zeker, is wetenschappelijk te bewijzen dat een bepaalde samenhang ook werkelijk een causale samenhang is. Causale relaties zijn theoretische relaties. Empirisch zien we slechts dat bepaalde gebeurtenissen op elkaar volgen en dat ze een bepaalde samenhang vertonen. Moeilijker wordt het al om vast te stellen dat die samenhang niet door een derde variabele wordt bepaald. Naarmate we meer van die empirische toetsingen verrichten, wordt de aanneemelijkheid van het causale verband groter, maar vrijwel nooit zeker. Toch zullen we in het kader van de derde stap een oorzakenhiërarchie moeten zien te maken, een veldmodel. Eerder is ook aangegeven dat het daarbij vooral op het gezonde verstand aankomt, ofschoon voor zoveel mogelijk per onderdeel van de oorzakenketen moet worden aangegeven welke objectieve en subjectieve argumenten aan de aanwijzing ervan ten grondslag liggen, zulks op dezelfde wijze als bij stap 2. Het zal dan blijken dat veel van de objectieve en subjectieve argumenten die bij stap 2 zijn geïnventariseerd doorwerken in de werkzaamheden bij stap 3. Het waardenpatroon van de actor is immers verkend, terwijl

de onderzoeksgegevens veelal ook het nodige inzicht geven in de causale relaties rond het centrale probleem.

Bij de analyse van schriftelijke stukken kan men oorzaken op het spoor komen door alert te zijn op formuleringen als: *op grond (hier)van, hierdoor, naar aanleiding van*, en dergelijke. Door redeneringen waarin formuleringen als deze voorkomen in de vorm van een pijlschema uiteen te rafelen is het mogelijk inzicht te verkrijgen in de aan het probleem ten grondslag liggende oorzaken. Tenslotte komt het er op aan na te gaan of de actor zijn doelstelling(en) heeft gebaseerd op de diepere oorzaken die aan het probleem voorafgaan, dan wel of hij zijn aandacht juist richt op het probleem zelf of op datgene dat door het probleem wordt bewerkstelligd. In de twee laatste gevallen houdt de actor zich bezig met *symptoombestrijding*, in het eerste geval met – een grotere kans op effectiviteit biedende – *oorzaaks- of ontstaansbestrijding*. In alle drie de gevallen bestaat de mogelijkheid als onderzoeker een eigen afweging tussen de onderdelen van de hiërarchie te betrachten en als resultaat daarvan aan te geven wat de overheid in dit geval beter had kunnen doen.

Zowel de keuze van de overheid, of van bepaalde actoren binnen de overheid, of van de onderzoeker zelf, is een subjectieve keuze, die als het goed is wordt gepredisponeerd door de in het kader van stap 2 geëxpliciteerde waarden. In zoverre zou het derhalve te ver gaan om te zeggen dat de oorzakenanalyse, ofschoon primair een zaak van gezond verstand, een volstrekt willekeurige bezigheid zou zijn. Dat is niet zo, juist doordat de onderliggende waarden zijn geëxpliciteerd - hetgeen het belang daarvan nog eens ten overvloede bevestigt.

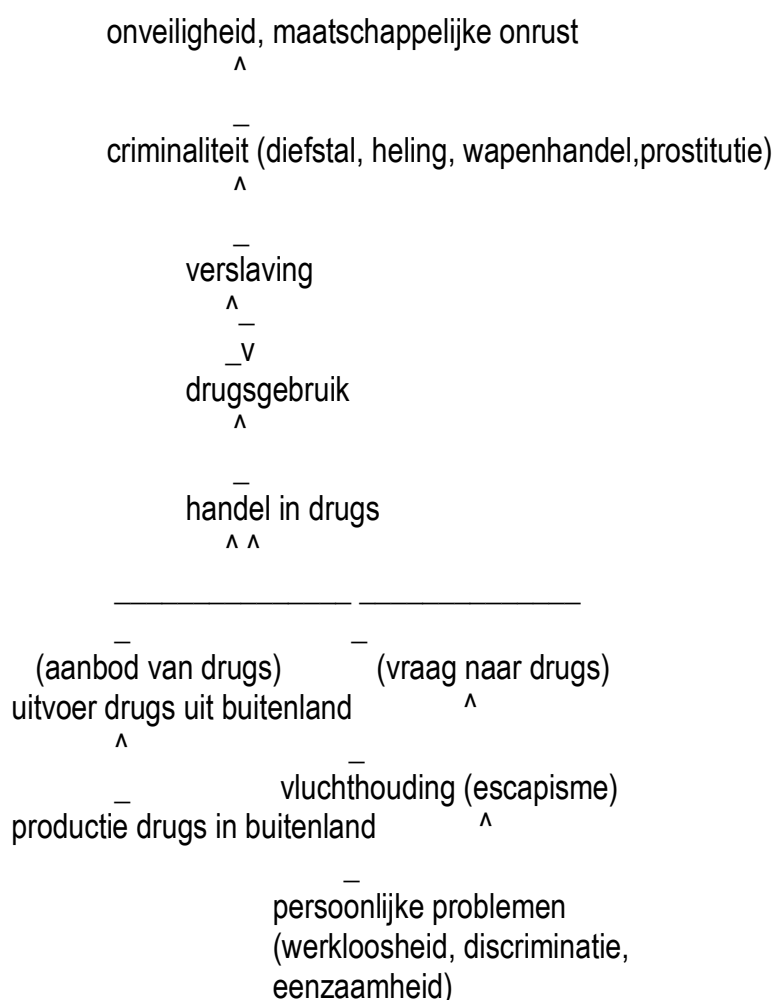
Het kan voorkomen⁴⁷⁰ dat oorzaken van 'kwelijke' situaties zelf niet 'kwelijk' zijn en daarom niet geëlimineerd zouden behoeven te worden (voorbeeld: liefdadigheid als oorzaak van distributieve onrechtvaardigheid), of omgekeerd: dat 'goede' gevolgen 'kwelijke' oorzaken hebben (voorbeeld: het ter beschikking stellen van schone naalden aan drugsgebruikers ter bestrijding van AIDS). Dit maakt een oorzakenanalyse nog niet achterhaald of overbodig:⁴⁷¹ deze verheldert de afweging of al dan niet tot eliminering van een oorzaak moet worden overgegaan. Bovendien betreft het hier uitzonderingsgevallen waarvoor het adagium opgaat dat deze de regel bevestigen.

Het kan echter ook voorkomen dat in het geheel geen oorzaken kunnen worden aangegeven die voor eliminering of bestrijding in aanmerking komen, hetzij doordat in de bestudeerde tekst of anderszins geen oorzaken van het gepercipieerde probleem boven tafel zijn te krijgen, hetzij doordat de bestrijding of eliminering van de gevonden oorzaken buiten de competentiesfeer van de actor zou liggen, hetzij doordat de gevonden oorzaken bestaan in een bepaalde historische ontwikkeling die nu eenmaal niet meer terug te draaien is. In het laatste geval spreekt men wel van zgn. *niet-redresseerbare oorzaken*, in alle

⁴⁷⁰ R. Hoppe, Het beleidsprobleem geproblematiseerd (rede), Muiderberg 1989, blz. 26 e.v.

⁴⁷¹ Zoals Hoppe t.a.p. lijkt te betogen.

juist genoemde gevallen kan de overheid dikwijls weinig anders en is zij soms zelfs gehouden het centrale probleem zelf of de gevolgen, de effecten daarvan, te bestrijden, waarmee zij zich derhalve met symptoombestrijding occupeer. Doch slechts in deze gevallen is symptoombestrijding toelaatbaar of geboden. De effectiviteit van het betreffende beleid zal dan - zeker op langere termijn - geringer zijn, maar de legitimiteit juist door de grotere kans op korte-termijn-succes misschien zelfs sterker. Het eerder gegeven voorbeeld van het drugsgebruik kan ook in dit verband wellicht verduidelijkend werken. Het drugsgebruik is te situeren in een – in het licht van de realiteit sterk vereenvoudigde – keten van oorzaken en gevolgen die er in schema, gebaseerd op een artikel van Hoogerwerf,⁴⁷² als volgt kan uitzien:



Uit deze schets van een eenvoudig causaal veldmodel van het drugsgebruik in Nederland wordt duidelijk dat het overheidsbeleid ter zake zich op verschillende oorzaken van het drugsgebruik kan richten, zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde en daarbinnen weer op oorzaken van verschillende

⁴⁷² A. Hoogerwerf, Het ontwerpen van overheidsbeleid, in: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis, Handboek beleidswetenschap, Meppel/Amsterdam 1987, blz. 54 e.v.

diepte. Een doeltreffend radicaal beleidsdoel zou zijn de productie van drugs in het buitenland onmogelijk te maken of te beperken, maar hier betreft het een niet-elimineerbare oorzaak, het aanpakken ervan ligt immers buiten de competentie van de Nederlandse overheid. Ook de oorzaken aan de vraagzijde liggen buiten de competentie van de overheid - tegen vluchtgedrag kan zij weinig uitrichten -, ofschoon men kan denken aan een informatiebeleid contra drugs en aan activiteiten in andere beleidssectoren (werkgelegenheidsbeleid, antidiscriminatiebeleid). Ook de handel in drugs is niet eenvoudig aan banden te leggen, evenals het verschijnsel verslaving, dat zowel een gevolg als vervolgens weer een oorzaak van drugsgebruik is.

Men ziet dat de keuze van een der denkbare oorzaken in beginsel weer een politieke keuze is, ingegeven door de heersende maatschappelijke en politieke waarden in combinatie met overwegingen van verwachte effectiviteit. Zou de overheid de oorzaken van het probleem drugsgebruik negeren en haar beleid overwegend richten op het bestrijden van de daaruit voortvloeiende criminaliteit en het handhaven van de openbare orde, dan zou zij vooral bezig zijn met symptoombestrijding; het probleem zelf zou in volle omvang blijven bestaan. Hoogerwerf spreekt in dit verband van 'dweilen met de kraan open'.

Stap 4: probleemstelling

De probleemstelling van stap 4 is in de systematiek van het vijfstappenmodel van een geheel andere orde dan de probleemperceptie van stap 1. De probleemperceptie was immers weinig anders dan een spontane pijnreactie, op basis waarvan weer even spontaan de opwelling ontstaat om daar zo snel mogelijk iets aan te doen. De probleemstelling daarentegen wordt gebaseerd op de oorzakenanalyse van stap 3, en aldus indirect op de argumentenanalyse van stap 2. De probleemstelling is de vrucht van een andere wijze van formuleren van de bij stap 3 gevonden en uitgekozen oorzaken. Deze oorzaken worden puntsgewijs geformuleerd in de vorm van een vraagstelling, veelal beginnend met 'hoe' en eindigend met een vraagteken.

Als het probleem drugsgebruik criminaliteit meebrengt die men als vervelend ervaart, mag de probleemstelling van een overheidsstuk dat deze zaken tot onderwerp heeft niet neerkomen op een ingewikkelde formulering volgens welke de criminaliteit zou moeten worden teruggedrongen (dit zou bovendien geen probleemstelling zijn maar een doelstelling!), maar slechts een eenvoudige vraagstelling behoeven te behelzen gebaseerd op een politieke keuze met betrekking tot een of meer onderliggende oorzaken.

Bijvoorbeeld: hoe kan de handel in drugs in Nederland worden tegengegaan? Of: hoe kunnen we bereiken dat de vraag naar drugs afneemt? De probleemstelling is alzo eenvoudig, maar niettemin operationeel, en voorts geschaagd door voorafgegane overwegingen betreffende legitimiteit en effectiviteit in het kader van de stappen 2 en 3. Het spontane doeldenken wordt in deze opzet verwezen naar de sfeer der subjectieve argumenten van stap 2, dit wordt slechts gezien als een begrijpelijke vertaling van waarden volgens welke

drugsgebruik niet behoort en criminaliteit en maatschappelijke onrust gevaarlijk en vervelend zijn. Natuurlijk moet daar iets aan gebeuren, maar niet spontaan doch rationeel: nadat het denken de stappen 2, 3 en 4 is gepasseerd.

Wie een moeilijke tekst kritisch in zich tracht op te nemen, zal doorgaans reikhalzend uitzien naar een heldere en duidelijke probleemstelling waaraan de rest van het verhaal zal zijn opgehangen. Heel vaak is zo'n probleemstelling er echter niet. Soms is deze in het geheel niet aanwezig, soms wel maar dan bepaald niet helder en duidelijk, nu eens geformuleerd in termen van een probleemperceptie en dan weer in termen van een doelstelling, een streven.

De analyse met behulp van het vijfstappenmodel kan dit soort feilen in het kader van de vierde stap aan de kaak stellen. Daarbij gaat het er niet om te checken of de scribent zich exact aan de systematiek van het vijfstappenmodel heeft gehouden, het gaat er slechts om dat met het vijfstappenmodel in de hand wordt vastgesteld in welke mate het bestudeerde materiaal een duidelijke probleemstelling bevat die voldoende uitzicht biedt op een legitiem en effectief beleid.

Stap 5: doelstelling

In de vorige paragraaf is opgemerkt dat van een doel wordt gesproken telkens wanneer iemand blijk geeft ergens naar te streven, iets zoekt te bereiken of te verwerkelijken. Ook is gesteld dat men dit kan aflezen aan geschreven woorden als *'willen', 'wensen', 'moeten', 'noodzaak', 'vereist', 'behoren', 'voornemens zijn', 'oplossen',* enz.. Soms ook is een doel slechts af te lezen uit een bepaald gedragspatroon. Op alle doelen, in welke vorm dan ook, is het vijfstappenmodel toe te passen, teneinde erachter te komen of in casu sprake is van een legitiem en effectief doel. De verbinding tussen de vijfde stap en de vier voorafgaande stappen is hierin gelegen, dat het formuleren van het doel of de doelen weer niets anders is dan een herformulering van de oorzaken van stap 3, doch nu niet in de vorm van een vraagstelling als bij stap 4, maar in de vorm van hoofddoelen die bereikt moeten worden.

Aansluitend bij het voorbeeld van het drugsgebruik: indien de probleemstelling zou luiden: hoe kan de handel in drugs worden tegengegaan, dan levert dit bij stap 5 als hoofddoel op: het tegengaan van de handel in drugs. Het verschil tussen de stappen 3, 4 en 5 van het model is slechts een uitwendig verschil. Waar eenmaal de oorzaken van het beleidsprobleem zijn aangewezen is inhoudelijk tevens komen vast te staan hoe de probleemstelling en de doelstelling zullen hebben te luiden. Het eigenlijke werk is in het kader van de stappen 1, 2 en 3 geschied. In dat stadium is reeds de verkenning van de legitimiteit en de effectiviteit van het beleid afgerond.

Wanneer men nu gegeven een bepaalde tekst een of enkele daarin voorkomende doelen met behulp van de stappen 1 t/m 4 heeft onderzocht, dan is nu het moment gekomen waarop moet worden vastgesteld of de doelen die uit de toepassing van het vijfstappenmodel naar voren komen dezelfde doelen zijn die het uitgangspunt van het onderzoek vormden. Indien zulks niet het geval is

beschikt men over een indicatie dat er iets schort aan de legitimiteit en/of effectiviteit van de in de tekst voorkomende doelen. Waar precies het manco zit zal in het kader van een der voorafgaande vier stappen zijn gebleken.

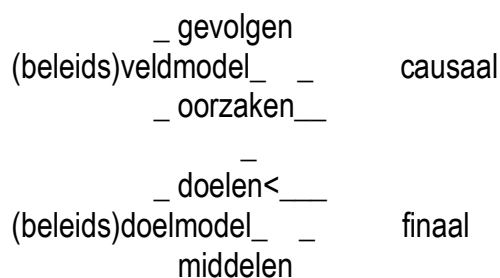
Het kan opvallen dat de doelen die bij stap 5 komen bovendien niet behoeven te worden geargumenteed. De gangbare praktijk is uiteraard geheel anders. Vrijwel telkens wanneer een doel wordt geformuleerd treft men tevens de nodige argumenten aan die moeten aantonen waarom juist dat doel nastrevenswaardig zou zijn. In de systematiek van het vijfstappenmodel is dit niet nodig, omdat de onderbouwing van de doelstelling besloten ligt in de legitimiteit en effectiviteit ervan, zoals deze in het kader van de stappen 1, 2 en 3 zijn onderzocht. Waar men in een te analyseren tekst argumenten bij doelen aantreft kan men deze in eerste instantie negeren, in tweede instantie misschien benutten bij de uitwerking van de stappen 1, 2 en 3, en in derde instantie vergelijken met de uitkomst der werkzaamheden in het kader van deze drie stappen.

Met het analyseren en identificeren van doelen zijn weliswaar hun herkomst en bestaan vanuit overwegingen van legitimiteit en effectiviteit onderzocht, maar hoe het verder met die doelen moet, of en hoe deze in de praktijk daadwerkelijk ten uitvoer kunnen worden gelegd, daarvoor geeft het vijfstappenmodel tot dusverre nog betrekkelijk weinig indicaties. De aandacht was gericht op het denken dat aan een doel voorafgaat, niet op wat er verder met dat doel gebeurt. Dit valt eigenlijk ook buiten het kader van het vijfstappenmodel, maar in de marges van de vijfde stap kan er toch reeds wat over worden gezegd.

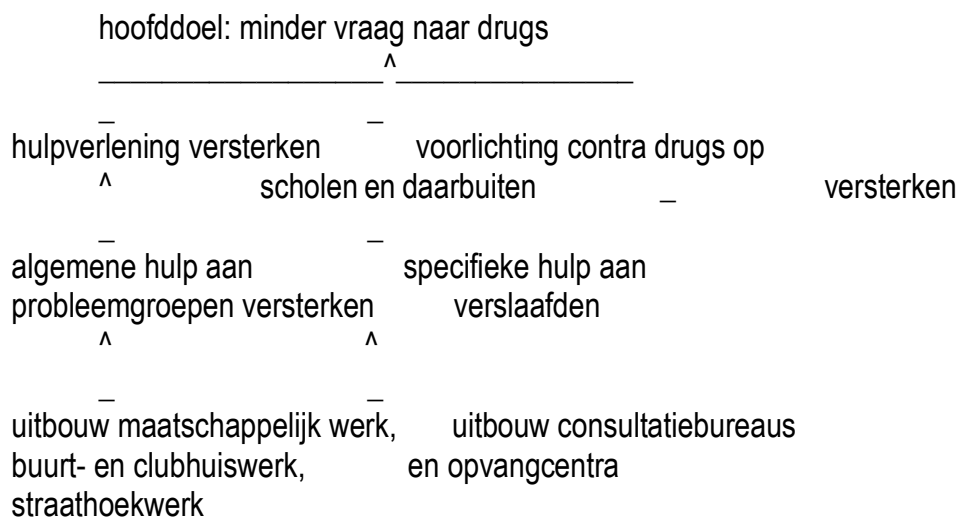
Zoals we eerder zagen richten de ten onzent meer gangbare wetenschappelijke benaderingen van het doelbegrip zich juist vrijwel uitsluitend op de eerst thans in het vizier komende vraag hoe doelen - waarvan de herkomst en het bestaan dan een politieke en geen wetenschappelijke zaak worden geacht: doelen als vooropgesteld gegeven -, kunnen worden bereikt, hoe deze uitvoerbaar, operationeel kunnen worden gemaakt. De doelen worden aldus voorzien van doelen van een lagere orde - subdoelen, tussendoelen, of hoe men ze verder ook moge noemen -, welke lagere doelen dan tegelijk middelen ter bereiking van de oorspronkelijke doelen zijn. Zo kunnen hele piramides ontstaan, waarvan alleen de top de doelen in strikte zin - niet tegelijk middelen ter bereiking van een hoger doel - bevat, en waarin de bodem bestaat uit middelen in strikte zin - niet tegelijk doelen ter bereiking waarvan nog andere middelen noodzakelijk zijn.

Aangevuld met een ingebouwde tijdsplanning spreekt Kuypers hier van een *'doelboom'* en Hoogerwerf van een *'programmastructuur'* of *'beleidsmodel'*. In feite werkt ook de hele planningsliteratuur, zeker het gedeelte ervan dat zich op de uitvoeringsplanning pur sang wenst te richten, vanuit deze politieke vooropgesteldheid van doelen; deze worden vervolgens 'slechts' in een wetenschappelijk denkperspectief geplaatst. Ter aanduiding van wat elders en door anderen wel een doelboom, een programmastructuur of een beleidsmodel wordt genoemd, zal hier gesproken worden van een *beleidsdoelmodel* of kortweg *doelmodel*.

Dit doelmodel is evenals het eerder besproken beleidsveldmodel of veldmodel ook een pijlschema, maar anders dan bij het veldmodel gaat het nu niet om in het verleden plaatsgehad hebbende of op dit moment plaatsgrijpende causale relaties - een empirische beschrijving van relaties tussen oorzaken en gevolgen -, maar in de toekomst te bewerkstelligen *finale relaties* – een normatieve aanduiding van relaties tussen doelen en middelen. Afgezien van de top en de bodem van het model fungeert elk doel hierin tegelijk als middel ter bereiking van een naast hoger gelegen doel. De bij stap 5 van het vijfstappenmodel tevoorschijn gekomen doelen worden, met andere woorden, ieder als hoofddoel uitgesplitst in een piramidaal stelsel van doelen van een lagere orde welke eerst zullen moeten worden bereikt om uiteindelijk het hoofddoel te kunnen bereiken. Het (beleids)doelmodel verhoudt zich aldus tot het (beleids)veldmodel van stap 3, dat de uit het veldmodel geselecteerde oorzaken de hoofddoelen, de top van de piramide vormen van het (beleids)doelmodel. In schema kan dit als volgt worden weergegeven:



In aansluiting op het eerder gegeven voorbeeld van het drugsgebruik kan, wederom gebaseerd op het genoemde artikel van Hoogerwerf, het volgende schema als voorbeeld van een (beleids)doelmodel dienen, indien zou worden aangenomen dat vermindering van de vraag naar drugs een hoofddoel van het beleid zou zijn.



Een *doelmodel* is een uitvoeringsgericht model. Naarmate men lager in het

model afdaalt neemt de mate van uitvoeringsgerichtheid toe en worden de doelen allengs concreter. Op het laagste niveau wordt zichtbaar wat er in eerste instantie concreet zou moeten gebeuren om het uiteindelijke hoofddoel te kunnen bereiken. Bij dergelijke concrete activiteiten wordt het mobiliseren van beschikbare middelen - die niet tegelijk een doel zijn, dit geldt nog niet voor het in het schema gegeven voorbeeld - actueel. De vraag rijst wat hier onder middelen moet worden verstaan en hoe deze in het kader van een beleidstekst kunnen worden herkend, geanalyseerd en beoordeeld.

De legitimiteit en effectiviteit van middelen

Hoogerwerf omschrijft een *'beleidsinstrument'* of *'middel'* als 'alles wat een actor gebruikt of kan gebruiken om het bereiken van een of meer doeleinden te bevorderen'.⁴⁷³ Met Hoogerwerf beschouwen wij de termen middel en (beleids)instrument als synoniemen. Volgens Hoogerwerf is de verscheidenheid aan middelen in principe onbeperkt: wetten, plannen, inspraak, vergunningen, toezicht, geweld, enz..⁴⁷⁴ Het is niet ongebruikelijk deze verscheidenheid aan middelen in principe te rubriceren in de hoofdcategorieën wetgeving, planning en financiering, soms ook: organisatie.⁴⁷⁵ Rosenthal, Van Schendelen en Ringeling wijzen ook op het gebruik van informele middelen of beleidsinstrumenten; dit zijn dan vooral invloeds- en machtsmiddelen als overreding en overheersing.

Wie de opzet van het eerder besproken doelmodel heeft doorgrond is in staat te zien dat de meeste middelen tegelijk als doelen kunnen worden beschouwd, aangezien zij niet aanstonds beschikbaar zullen zijn. Dat betekent dat de meeste middelen - tegelijk doelen - aan een analyse middels het vijfstappenmodel kunnen worden onderworpen. Ook dienen deze te beantwoorden aan eisen van legitimiteit en effectiviteit. Andersom zijn alle doelen derhalve tegelijk te zien als middelen ter bereiking van een hoger gelegen doel. Dit geldt zelfs voor de in het kader van stap 5 van het vijfstappenmodel geformuleerde hoofddoelen, die de top van het doelmodel vormen. Deze hebben immers bij te dragen aan de verwerkelijking van het subjectieve werkelijkheidsideaal, een waarde die in het kader van stap 2 moest worden geëxpliciteerd. Slechts de middelen in strikte zin, die de bodem van het doelmodel vormen, behoeven niet tegelijk doel te zijn; dan gaat het om het geld dat op tafel ligt of de man, ter uitvoering aangezocht, die voor ons staat. Maar zelfs dan ontkomen wij niet aan overwegingen van legitimiteit en effectiviteit, zoals in het navolgende duidelijk zal moeten worden.

Waar evenwel de hoofddoelen bekend zijn gaat het vooral ook om het verkennen van alternatieve wegen waarlangs deze hoofddoelen bereikt zouden kunnen worden. Het invullen van doelen van een lagere orde c.q. middelen is

⁴⁷³ A. Hoogerwerf, in: Overheidsbeleid 1989 blz. 22.

⁴⁷⁴ A. Hoogerwerf in: Overheidsbeleid 1978/82, blz. 35.

⁴⁷⁵ Vgl. Rosenthal c.s. 1987 blz. 334 e.v.

vaak een kwestie van kiezen uit meerdere mogelijkheden. Er zijn verschillende wegen die naar Rome leiden. Zowel in de praktijk als in de literatuur ligt in dit verkenningsproces de nadruk op het aangeven van de effectiviteit der middelen. Ook het denken hieromtrent is modelmatig in schema te brengen.

Zo spreekt Hoogerwerf⁴⁷⁶ hier van zogenaamde *beleidseffectenmodellen ex ante*, waarin van tevoren de verwachte effecten - zowel de beoogde als de niet beoogde, de neveneffecten - van een beleid in kaart worden gebracht. Een keuze uit alternatieve middelen wordt in de eerste plaats geïndiceerd door de effecten die men van het inzetten van dat middel verwacht. Doch evenals een doel moet ook een middel niet slechts effectief zijn, maar eveneens legitiem, dat wil zeggen door de betrokkenen in beginsel worden aanvaard.

Ook de keuze van de middelen is niet waardevrij: men moet het er politiek en maatschappelijk mee eens zijn dat juist de gekozen middelen worden ingezet. Soms zal men bepaalde technieken hebben toegepast om de effectiviteit en de legitimiteit van een middel te verkennen. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan het *beleidsexperiment*,⁴⁷⁷ waarbij het betreffende middel eerst in experimentele vorm op kleine schaal wordt ingezet, of de *kosten-baten-analyse*, waarbij alle positief te waarderen gevolgen van het inzetten van het middel worden vergeleken met alle negatief te waarderen gevolgen ervan. In dat verband gaat het niet slechts om baten in de zin van een zo groot mogelijke mate van effectiviteit in het licht van het doel dat men wil bereiken, en ook niet slechts om financiële kosten, maar evenzeer om baten en kosten als bijvoorbeeld het verwerven of verliezen van steun bij derden of bij degenen die de uitvoering daadwerkelijk ter hand zullen nemen.

Dit zijn vragen van legitimiteit. Waar eventueel een *uitvoeringsprogramma* voorhanden is, gaat het dan niet alleen om de vraag welke taken en bevoegdheden de uitvoerders bezitten en over welke informatie zij beschikken, maar ook om de vraag of zij wel achter het uitgestippelde programma kunnen staan. Waar men in een beleidstekst of anderszins middelen in de zin van aan een hoofddoel ondergeschikte doelen dan wel middelen in strikte zin aantreft relatere men deze middelen in eerste instantie aan de met behulp van het vijfstappenmodel onderzochte legitimiteit en effectiviteit van het hoofddoel. De middelen worden immers aangewend ter bestrijding van hetzelfde probleem als waartoe het hoofddoel werd geformuleerd. Zij dienen dan ook aan te sluiten op de in dat verband geëxpliciteerde argumenten en oorzaken. Vanuit dat perspectief kan men zo nodig in tweede instantie een middel afzonderlijk op zijn legitimiteit en effectiviteit bezien, al dan niet met behulp van een nieuwe toepassing van het vijfstappenmodel.

Overigens brengt de analyse van middelen, omdat deze betrekking hebben op de uitvoeringsplanning, ten dele een nieuwe problematiek mee die verband

⁴⁷⁶ A. Hoogerwerf, in: P.B. Lehnig en J.B.D. Simonis, *Handboek beleidswetenschap*, Meppel/Amsterdam 1987, blz. 63.

⁴⁷⁷ Vgl. F.A. van Vught, *Experimentele beleidsplanning*, Bestuurskundige expedities in het planningsdenken, 's-Gravenhage 1982.

houdt met het verschijnsel beleidsuitvoering of implementatie als zodanig.⁴⁷⁸

De beperkte bruikbaarheid van het vijfstappenmodel

Men hoede zich voor een al te rigide toepassing van het vijfstappenmodel en voor al te negatieve conclusies nadat bijvoorbeeld een stuk beleidstekst is geanalyseerd. Een al te rigide toepassing is bijvoorbeeld een haast taalkundige ontleding van een beleidstekst. Is deze ontleding niet te uitwendig, mist men niet de vakkennis of historische context om tussen de regels door tot de werkelijke kern van het beleid door te dringen? Denkt men wel voldoende afstandelijk? Is men in staat voldoende relativiseringsvermogen te betrachten? Is de geanalyseerde tekst wel representatief voor het beleid als geheel?

Uiteraard is de analyse van alle materiaal dat tot een beleid behoort is veel moeilijker. Het directe houvast met een stukje tekst dat nog te overzien is ontbreekt dan. Soms is het nodig om op een hoger abstractieniveau, in eigen bewoordingen, tot de kern van een beleid door te dringen. Aldus ontstaat het gevaar dat de grens tussen hetgeen de actor in de kern bedoelt en hetgeen de onderzoeker meent dat hij bedoelt, of vindt dat hij zou moeten bedoelen, verwaagt. De invulling dreigt arbitrair te worden, afhankelijk van de subjectieve perceptie van de onderzoeker. Soms echter zal het ook mogelijk zijn het model te richten op een gedeelte van een beleidstekst waarin de essentie van het beleid is weergegeven: een inleiding, een samenvatting, een overzicht. Het tekstuele houvast is dan weer terug. Voorts realiseer men zich dat in het vijfstappenmodel als analyse-instrument enkele belangrijke beperkingen besloten liggen.

1^e Een *eerste* beperking is gelegen dat in de meeste gevallen nimmer alle in een nota voorkomende doelen kunnen worden onderzocht. Men kan één of hét hoofddoel van een beleid onderzoeken, desnoods nog enkele daaraan ondergeschikte doelen in het verlengde ervan, maar niet alle doelen. Dat zijn er doorgaans te veel. Maar door deze intrinsieke beperking loopt men het gevaar dat men het beleid als zodanig nooit volledig recht kan doen.

2^e Dit hangt samen met een *tweede* beperking die bestaat in het feit dat het vijfstappenmodel steeds niet meer dan een bepaalde momentopname kan opleveren, terwijl beleid als verschijnsel vooral een proceskarakter heeft. De lijnen in het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid lopen door verschillende nota's die in de loop der jaren zijn geproduceerd. Enkele daarvan kan men met behulp van het vijfstappenmodel onderzoeken en onderling vergelijken, maar wederom: niet alle. Men verkrijgt slechts een sprongsgewijze indruk van een beleid door de jaren heen, maar nooit een volledige.

3^e Een *derde* beperking wordt gevormd door het gegeven dat het vijfstappenmodel vrijwel nooit zal 'passen'. Het gangbare en traditionele denken is veelal het rechtstreekse probleem-oplossing-denken, waarbij de problemen soms nog niet eens zichtbaar zijn, ze zijn verpakt in vooropgestelde

⁴⁷⁸ Zie college 10.

oplossingen, doelen. Toepassing van het vijfstappenmodel als deductieve en normatieve denkstructuur laat vrijwel telkens zien dat de tussenliggende stappen niet, zeker niet de besproken vorm en volgorde, worden gezet. Deze beperkingen maken het vijfstappenmodel nog niet onbruikbaar, want het blijft in ieder geval een handig 'ezelsbruggetje' met behulp waarvan doelen zo nodig snel op effectiviteit en legitimiteit kunnen worden onderzocht. Als iedereen in het beleidsproces nu maar steeds via dit 'ezelsbruggetje' zou kunnen en willen denken, dan zouden ongetwijfeld heel wat verspilde hoeveelheden papier, tijd en geld bespaard kunnen blijven. Maar dat is nu juist het punt: de praktijk is weerbarstig, zo gaat het niet en zo zal het ook nooit gaan. Men kan het niet en men wil het vaak ook niet eens. Met name de derde beperking bestaat derhalve hierin dat de norm van het vijfstappenmodel in zekere zin een utopie is, een druppel op de gloeiende plaat van de realiteit.

4^e Een vierde hiermede weer nauw samenhangende beperking is misschien wel de belangrijkste, omdat hierin wellicht een verklaring mag worden gezocht voor de beperkte bruikbaarheid van het model zelf. Deze beperking kunnen wij zien indien wij het model nogmaals toetsen aan zichzelf. Eerder bleek immers aan het probleem 'te veel en te verschillende doelen' als oorzaak 'menselijk deelgedrag' ten grondslag te liggen. Toepassing van het vijfstappenmodel in een concreet geval laat nu wel telkens bepaalde oorzaken zien waarop een beleid of een concrete maatregel zou moeten worden gericht, maar die oorzaken kunnen niet steeds worden geformuleerd in termen van 'menselijk deelgedrag', omdat het empirische zicht daarop veelal ontbreekt. Via het zoeken naar subjectieve argumenten, naar waarden, komen weliswaar een eind in de goede richting, maar het resultaat is toch vaak onbevredigend omdat het blijft steken in bepaalde vermoedens of oppervlakkigheden. Het wordt pas mogelijk onder die oppervlakte te duiken en de vermoedens tot waarheden te verheffen indien we zouden doordringen in de gang van zaken in de praktijk, indien we de empirie zouden kunnen begrijpen. Dan pas ook kunnen we zien waarom eigenlijk de norm van het vijfstappenmodel per definitie gedoemd is een utopie te blijven, slechts een 'ezelsbruggetje', en dan nog voor wie het kan en wil zien. Deze vierde beperking bestaat derhalve hierin dat het vijfstappenmodel slechts een oppervlakkig, een hypothetisch zicht kan geven op de oorzaken in termen van een 'menselijk deelgedrag'.

Het model doet wel iets aan dat deelgedrag, houdt zich zelf niet bezig met symptoombestrijding in die zin dat aan de achterliggende oorzaak van het probleem 'te veel en te verschillende doelen' achteloos wordt voorbijgegaan, het model zegt zelfs meestal in welke richting de oplossing zou of had moeten worden gezocht, maar het gevaar bestaat dat het dat uit empirisch opzicht te oppervlakkig doet, te weinig realistisch. Het wil een mammoettanker sturen door er tegenaan te schoppen. Men hoede zich daarom voor teveel kabaal waar men, met het vijfstappenmodel in de hand, constateert dat de tanker onverstoorbaar zijn weg vervolgt, hooguit eens een enkel graadje naar links of naar rechts, maar toch: zijn eigen weg.

Viercomponentenmodel als complement op vijfstappenmodel

Teneinde in staat te zijn dit te zien en te begrijpen kunnen we er in het kader van de bestuurskundige analyse niet aan ontkomen meer oog te hebben voor de gang van zaken in de bestuurlijke praktijk dan waartoe het vijfstappenmodel op zichzelf genomen uitnodigt. Waar de oorzaken van het beleidsprobleem in een bepaalde casuspositie moeten worden gezocht in menselijk deelgedrag is een verdergaand inzicht vereist in de specifieke omstandigheden waaronder dat gedrag tot ontwikkeling komt dan de loutere constatering van dat gedrag en de aanbeveling dat zulk gedrag zich zal moeten wijzigen. Zo werkende dreigt immers het gevaar dat wij ons aan eenzelfde soort spontaniteit en irrationaliteit zouden schuldig maken als op een lager abstractieniveau door het vijfstappenmodel in de verhouding probleem-oplossing nu juist wordt gewraakt. Noodzakelijk is een voldoende mate van empirische kennis omtrent de gegeven casuspositie.

Meer in het algemeen voert de eerder gedane ontdekking, dat de oorzaak van het probleem 'te veel en te verschillende doelen' samengevat moet worden gezocht in 'menselijk deelgedrag' tot de behoefte om het bestaan en ontstaan van dat deelgedrag in ons overheidsbestuur nader te bezien. Eerder hebben wij reeds voorzichtig in deze richting gedacht. Gewezen is op het grote aantal mensen dat meewerkt aan de totstandkoming van een beleid en er bovendien in slaagt het eigen deelgebied in de uiteindelijke besluitvorming te doen doorklinken. Gesproken is over de opbouw en het functioneren van ons democratisch bestel, het politieke systeem, de rol van de politiek, over de grootschalige verbanden van de huidige gecompliceerde samenleving en over de neiging of misschien zelfs de noodzaak om daarbinnen vanuit kleinschaliger deelverbanden het eigen deelgeluid naar voren te brengen. Maar omdat iedereen zo opereert, ook op het niveau van de uiteindelijke besluitvorming, ontbreekt een afweging tussen de deelgeluiden en maken al de verschillende deelgeluiden tenslotte deel uit van de uiteindelijke beleidsbeslissing.

Toch zijn alle deelnemers aan het spel vooralsnog betrekkelijk tevreden omdat zij het gevoel hebben dat het nodige aan de behartiging van hun eigen belangen wordt gedaan. Daardoor ontbreekt een sanctie op het impulsieve doel- en oplossingen denken en kan zelfs een vicieuze cirkel met zichzelf versterken symptoombestrijding ontstaan. De oorzaak van het probleem 'te veel en te verschillende doelen' werd in de kern samengevat als deelgedrag. De probleemstelling van dit betoog werd daarmee in feite: hoe kunnen we dat menselijk deelgedrag aanpakken? Als hulpmiddel ter bereiking van de hierop te baseren doelstelling werd het vijfstappenmodel ten tonele gevoerd. In de systematiek van het vijfstappenmodel zelf ligt in deze redenering de veronderstelling besloten dat het vijfstappenmodel zou kunnen bijdragen aan de eliminering of bestrijding van menselijk deelgedrag.

Deze redenering nu is in theorie in zoverre juist dat een instrument wordt aangereikt waarmee de participanten aan het bestuurlijke spel in staat worden gesteld zich van het eigen deelgedrag bewust te worden. Zij zouden de

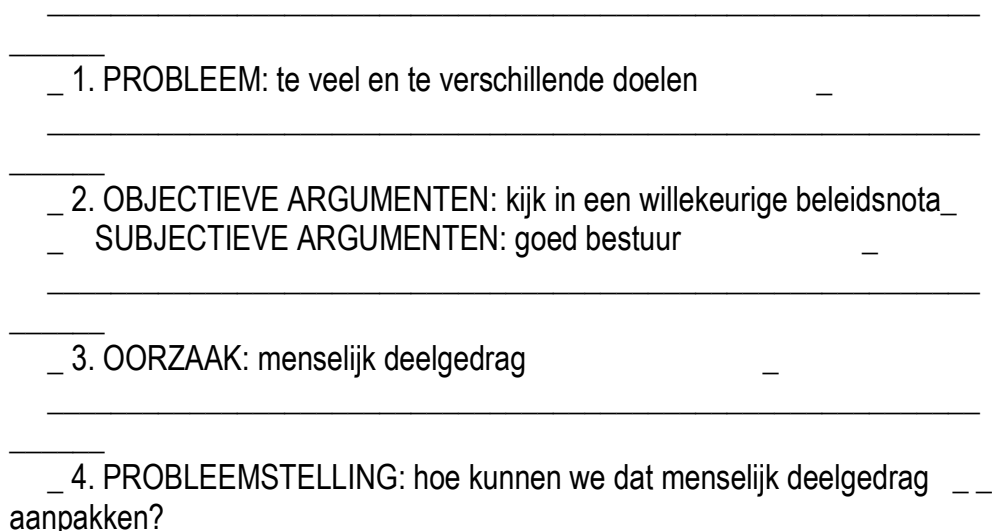
verleiding om impulsief met doelstellingen en oplossingen te strooien met het vijfstappenmodel in de hand kunnen trotseren door zich te realiseren dat hun impulsen niet zullen bijdragen aan het aan het vijfstappenmodel ten grondslag liggende werkelijkheidsideaal van een goed bestuur, omdat deze impulsen daartoe de vereiste effectiviteit en legitimiteit ontberen.

Maar thans rijst de vraag, in het licht van het ontstaan en bestaan van het menselijk deelgedrag, of zij dat ook wel willen! Nadenkende over dit deelgedrag dringt zich derhalve een nieuwe veronderstelling op: zij willen het niet, omdat zij daar geen persoonlijk belang bij hebben, of omdat zij dit tegen de achtergrond van de oorzakelijke maatschappelijke context niet kunnen. Dit dwingt wederom tot een nadere empirische verkenning van die maatschappelijke context en de rol van het overheidsbestuur daarbinnen. Wederom behoeft ook niet aan de drang te worden toegegeven dat het vijfstappenmodel dan maar overboord moet worden gezet.

Immers, in de eerste plaats, het nu ontstane besef kan heel goed in de systematiek van het vijfstappenmodel worden geplaatst. Aan het vijfstappenmodel ligt het subjectieve argument van een goed bestuur ten grondslag, zo leerde het eerder getekende schema. Thans beseffen wij dat de participanten aan het spel niet in de eerste plaats door deze waarde worden gedreven – omdat zij dan niet kunnen –, doch door hun eigen belangen, die ten onrechte verondersteld worden met het ideaal van een goed bestuur overeen te komen. Met andere woorden, in de systematiek van het vijfstappenmodel sporen de waarden die aan het model zelf ten grondslag liggen niet geheel met de waarden van degenen die zich de les van het model zouden hebben aan te trekken.

In de tweede plaats behoeft het model niet overboord te worden gezet omdat het zelf als werkelijkheidsideaal, als utopie, ten zeerste nastrevenswaardig blijft. Het model verdwijnt alleen voor een goed deel van stap 5 naar stap 2: het wordt een waarde waardoor wij worden gedreven, maar die uit empirisch oogpunt althans vooralsnog niet ten volle realiseerbaar lijkt.

In schema:



_ 5. DOELSTELLING: menselijk deelgedrag aanpakken _

_ vijfstappenmodel _ ?????????

Maar hoe kunnen we dat deelgedrag dan wèl - en dan ook uit empirisch oogpunt effectief en legitiem - aanpakken? Wij zouden vooreerst kunnen proberen de praktijk der bestuurlijke werkelijkheid, met de centrale probleemstelling in het achterhoofd, empirisch te beschrijven. Alle hier opgesomde beperkingen van het vijfstappenmodel dwingen daar min of meer toe. De vraag is alleen: hoe doen we dat? Waar de moderne samenleving zo grootschalig en gecompliceerd en pluriform is zal het verre van eenvoudig zijn om tot een empirische beschrijving van het bestuur van die samenleving te geraken. Iedere beschrijving zal bovendien neerkomen op wat eerder een 'model' werd genoemd: een samenhangende weergave van een bestaand of gewenst deel van de werkelijkheid.

Wat wij nodig hebben, is derhalve een model met behulp waarvan de bestuurlijke werkelijkheid zodanig verdergaand kan worden doorgrond, dat wij iets meer kunnen zeggen over de vraag hoe het deelgedrag zou kunnen worden aangepakt. Een zodanig model zou een inductief model moeten zijn: het uitgangspunt is de bijzondere werkelijkheid van de bestuurlijke empirie, van daaruit wordt gezien in hoeverre het trekken van meer algemene conclusies mogelijk is. Indien wij ons laten leiden door de vragen die in het vorenstaande werden gesteld komen wij dan als vanzelf bij de hoofdlijnen van het viercomponenten-model uit:

A. Een eerste categorie vragen ziet op een relevante inventarisatie van structuren en actoren. Hoe ziet de organisatiestructuur die wij overheidsbestuur noemen er eigenlijk uit? Wie participeren er individueel en groepsmatig in dit overheidsbestuur, wie pogen daarin met hun deelgedrag te penetreren? Kortom: over wie praten wij in feite? Wie zijn de deelnemers aan het spel? Wat is hun positie en rol, afzonderlijk en ten opzichte van elkaar? Welke zijn hun taken en bevoegdheden?

B. Een tweede categorie vragen betreft datgene waar de onder A geïnventariseerde structuren en actoren voor staan. Wat is hun kenbare, hun officiële gedragslijn? Door welke doelen zeggen zij zich te laten leiden? Wat is, met andere woorden, hun beleid in het bestuurlijke spel?

C. Een derde categorie vragen heeft betrekking op het bestuurlijke spel zelf. Wat wordt er met het beleid van al die deelnemers gedaan? Hoe komt het dat sommig beleid wel en ander niet onder de vlag van het algemeen belang tot hoofddoel wordt verheven? Is dat een kwestie van macht? Kortom: wat is de

feitelijke gedraglijn van de participanten? Door welke onderhuidse, officieuze doelen worden zij gedreven?

D. Een vierde categorie vragen geldt het juridische fundament van de voorgaande drie categorieën. Wie heeft de participanten tot het spel toegelaten? Hun taken en bevoegdheden toebedeeld? Hoe komen zij aan hun beleidsmarges? Hoe kunnen zij daarbinnen nog weer een eigen machtsspel spelen? Tot hoever reiken hun marges?

In deze vier categorieën vragen zijn de contouren van het viercomponentenmodel zichtbaar. In schema samengevat:

—	—
—	— ORGANISATIE: inventarisatie structuren en actoren —
—	— BELEID: hun kenbare, officiële gedraglijn —
—	— MACHT: hun feitelijke, officieuze gedraglijn —
—	— RECHT: hun maatschappelijk toegestane gedragsmarges —
—	—

College 14

Democratie en recht.

Het begrip belang

In het voorgaande kwamen we steeds weer op het begrip belang terug: de organisatie als belangencoalitie, politiek als belangenstrijd en belangenselectie, de individuele belangen, afdelingsbelangen, allerlei andere groepsbelangen, sectorale belangen, nationale belangen, internationale belangen. Het begrip belang is de sleutel tot het begrip democratie en tot het verschijnsel overheidsbestuur in het algemeen. Volgens Van Dale heeft het begrip belang de betekenis van iets dat iemand raakt, doordat zijn voordeel, zijn voorspoed ermee gemoeid is. Dit betreft dus ook primair het eigenbelang: je eigen voordeel, je eigen voorspoed. Het is daarom opmerkelijk dat in de Van Dale als voorbeeld van de betekenis van het begrip belang het algemeen belang noemt. Het algemeen belang dus als eigenbelang, het algemeen belang als iets wat in ieders voordeel is. Dit laatste klinkt vanzelfsprekend, maar is als het er op aankomt meestal een fictie. Het algemeen belang is vaak een te vergaande abstractie om nog als eigenbelang, als eigen voordeel te kunnen worden gezien.

Voorbeeld: het niet verhogen van de ambtenarensalarissen kan op goede gronden worden beschouwd als een zaak van algemeen belang, omdat het kan bijdragen tot economisch herstel en zo uiteindelijk tot voordeel van iedereen in dit land. Maar in eerste instantie, in concreto, is het niet verhogen van de ambtenarensalarissen een aantasting van het materiële eigenbelang van een bepaalde bevolkingsgroep. Dat weegt voor de betreffende groep zwaarder dan het moeilijk tastbare algemene belang op langere termijn.

Ander voorbeeld: het algemeen belang lijkt tegenwoordig vaak het economisch belang van de natie. Maar in de praktijk van het overheidsbestuur, in een concrete casuspositie, is dat niet het enige belang dat telt. De vestiging van een bepaalde industrie in Heemstede kan in het economisch belang van de natie zijn, maar kan stuiten op belangen van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, milieu, verkeer, enz... Dit zijn ook allemaal algemene belangen, belangen die verder reiken dan individuele eigenbelangen. Die belangen moeten dan tegen elkaar worden afgewogen, dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de industriële vestiging zoveel nadelige kanten heeft dat zij er al met al beter niet kan komen. Dan is het algemeen belang dus een verdergaande abstractie dan het economisch belang als algemeen belang, het is een optelsom en afweging van heel veel in het geding zijnde belangen. De uiteindelijke beslissing wordt dan vaak door lang niet iedereen als een zaak van eigen voordeel gezien.

Wat is de conclusie tot zo ver? Het algemene belang, is een zo vergaande abstractie van het individuele eigenbelang dat het vaak niet meer als eigenbelang, als eigen voordeel kan worden ervaren. Of, met andere woorden, er is een spanning tussen het individuele eigenbelang enerzijds en het eigenbelang van een aantal individuen anderzijds. Op eenzelfde spanningsveld zijn we al een aantal malen eerder gestuit: bij de organisatiecomponent de spanning tussen de doeleinden van de organisatie en die van de individuele leden van de organisatie, bij de beleidscomponent de spanning tussen de beleidsdoeleinden en de doeleinden van de individuele actoren.

Voor één gedachte moeten we intussen oppassen: namelijk deze dat het algemeen belang als een vergaande abstractie van het eigenbelang, een vanzelfsprekende en getrouwe weerspiegeling zou zijn van alle soorten eigenbelangen die er in de samenleving bestaan, of altijd de beste en meest rechtvaardige afweging van allerlei belangen. Dan zouden we namelijk de derde component, de machtscomponent over het hoofd zien. De bepaling van wat in een concreet geval het algemeen belang is is ook mensenwerk, het is de uitkomst van een ingewikkeld spel waarin allerlei machtsverhoudingen een rol spelen.

De reikwijdte van het eigenbelang (Maslow)

Wie in zijn eentje op een onbewoond eiland woont heeft geen overheidsbestuur nodig. Het verschijnsel overheidsbestuur ontstaat pas als men met andere personen heeft samen te leven. En naarmate er meer mensen op eenzelfde oppervlakte bijeen zijn, wordt het voor een individu steeds onmogelijker en/of onwenselijker om al hetgeen hij als zijn belang ziet zelf te behartigen. Het verschijnsel overheidsbestuur ontstaat dan ten aanzien van dié belangen die de verschillende individuen geacht worden gemeen te hebben: openbare orde, rechtspraak, verkeer, ruimtelijke ordening, enz..

De conclusie kan zijn dat de zgn. algemene belangen, of het algemeen belang als een nog verdere abstractie, of het overheidsbestuur als de organisatie die zich daarvoor inzet, hun grond en ontstaansreden vinden in individuele eigenbelangen. Het is ieders voordeel als bepaalde gemeenschappelijke belangen ook gemeenschappelijk behartigd worden. Maar op een bepaald moment wordt dit eigenbelang niet meer direct als zodanig ervaren, het treedt te ver buiten ons bereik, op dat moment krijgen de openbare belangen en de overheidsorganisatie een eigen wetmatigheid, zij worden een doel en een belang in zichzelf, wij lijken daar nauwelijks direct meer mee te maken te hebben. Waar ligt dat moment? Hoe ver reikt dat wat men nog als eigenbelang kan zien?

Bekend is in dit verband de motivatietheorie van de psycholoog Maslow.⁴⁷⁹ Maslow heeft een empirisch bepaalde hiërarchie van menselijke behoeften gemaakt, bestaande uit vijf schalen welke in de vorm van een pyramide zijn weer te geven.

De *eerste schaal* is die van de fysiologische behoeften. Dat is het stadium

⁴⁷⁹ Maslow, *Motivation and personality*, 1954

van de somatische (lichamelijke), vegetatieve driften, zoals honger, dorst, seksualiteit, rust. Als er in dit stadium van uw behoefte iets mis is, komt al niet echter meer aan andere behoeften toe. Deze onderste laag moet eerst bevredigd zijn alvorens men aan de andere lagen goed kan toekomen.

De *tweede schaal* is die van de veiligheid, de zekerheid, de continuïteit. Nadat de eerste behoeften zijn bevredigd, is het volgende waaraan men denkt: de zekerheid van de volgende dag, een stukje zekerheid in het vegetatieve: een dak boven uw hoofd, een baan of een uitkering om voldoende geld ter beschikking te hebben om primaire behoeften te kunnen bevredigen.

Deze eerste twee schalen tezamen vormen tezamen voor u een fysieke noodzaak om te overleven.

De *derde schaal* is die van de sociale behoeften, de human relations, de affectie. U komt pas werkelijk toe aan deze meer psychische behoeften, als uw fysieke behoeften (1 en 2) in voldoende mate zijn bevredigd. (Ter illustratie: George Orwell, 1984: bij vooruitzicht van de gemeenste martelingen [fysieke noodzaak dat te voorkomen] zijn mensen in het algemeen bereid als uiterste redmiddel vergaande concessies te doen, zelfs ook als dat ten koste gaat van hun sociale relaties.)

De *vierde schaal* is die van de egobehoeften: status, waardering, zelfrespect. Volgens Maslow ontkomt niemand aan die egobehoeften, maar die kunnen pas echt bestaan als er bepaalde relaties (3) bestaan. Status zegt weinig als je op een onbewoond eiland zit, als er geen andere mensen zijn ten opzichte van wie die status geldt.

De *vijfde schaal* is die van de zelfverwerkelijking, de ontplooiing. Daar kun je nooit echt aan toekomen als er iets schort aan de fysieke behoeften (1 en 2), de sociale behoeften (3) en de egobehoeften (4). Je bent pas aan zelfontplooiing toe - of ook: zelfverloochening - als je een zelf hebt!

De schalen 3, 4 en 5 tezamen zijn psychische behoeften, daar hoort: ik heb behoefte aan erkenning door anderen (4), behoefte mezelf te ontwikkelen (5).

Veel auteurs - ook politicologen en andere denkers in de overheidssfeer - hebben op dit schema van Maslow voortgeborduurd. Volgens sommigen⁴⁸⁰ ontleent de overheid haar legitimiteit primair aan de mate waarin de fysieke basisbehoeften van de bevolking worden bevredigd. Anderen⁴⁸¹ wijzen erop dat hierin de menselijke neiging om liever apolitieke activiteiten te ontplooien kan worden verklaard.⁴⁸² Men heeft het dikwijls al zo moeilijk met de eigen behoeften 1 t/m 5, dat men aan de algemene belangen, die niet meer als eigenbelangen kunnen worden ervaren, niet meer toekomt. Waar zitten in het schema van Maslow de algemene belangen? Die zitten er niet in, het schema is een analyse van het eigenbelang.

⁴⁸⁰ Bay.

⁴⁸¹ Dahl.

⁴⁸² Rosenthal c.s., blz. 300: 40 à 50 % niet geïnteresseerd in politieke onderwerpen.

Er is wel gezegd⁴⁸³ dat er een volgende zesde *schaal* (in schema: de zijden der pyramide doortrekken) is: daar staat niet meer het eigenbelang, de eigen behoefte centraal, maar de behoefte van anderen: wat je voor anderen kunt betekenen, zonder dat de gedachte aan het eigenbelang in het achterhoofd zit. Volgens weer anderen bestaat dat zesde stadium niet: altruïsme is slechts een 'vorm van overleven',⁴⁸⁴ een tactiek, in wezen de sluwste behartiging van het eigenbelang.

Primaire en secundaire belangen

Het beeld dat uit voorgaande hoofdstukken oprijst is dat van een nogal geschakeerd en ondoorzichtig belangenpanorama. Hierin is onzes inziens slechts enige lijn te brengen indien wij het individuele belangenconglomeraat tot uitgangspunt nemen. Vraag: wat vindt u het belangrijkste in uw leven? Ieder mens kan in antwoord op deze vraag verschillende soorten belangen als de zijne beschouwen: een goede gezondheid, voldoende voedsel, een huis, een baan, een prettig privéleven, een auto, aanzien en respect bij anderen, enz... Het menselijk gedrag is er bij voortdurend op gericht al deze eigenbelangen zo effectief mogelijk te behartigen. Dit zijn alle nog *primair te noemen belangen*, voortspruitend uit de betekenis van het begrip belang: het eigen voordeel.

Daarnaast zijn er de meer algemene belangen die meestal niet direct als eigenbelang kunnen worden ervaren (schaal 6); aan deze *secundair te noemen belangen* zal men in het algemeen slechts kunnen toekomen nadat de primaire belangen (1 t/m 5) in voldoende mate zijn veiliggesteld. Dit wil niet zeggen dat de gemiddelde individu niet zou inzien dat de behartiging van algemene belangen niet in het belang van ons allen zou zijn, maar als het er op aankomt zal hij zal hij zijn eigen primaire belangen het zwaarst laten wegen. Om wat voor algemene belangen gaat het dan? Bijv. openbare orde, rechtspraak, verkeer, ruimtelijke ordening, milieu, enz.. In het algemeen zijn deze zgn. openbare belangen te kwalificeren als hetgeen hier secundaire belangen werd genoemd. Niet zonder betekenis lijkt de constatering dat het verschijnsel besturen zijn bestaansrecht met name ontleent aan de behartiging van openbare, daardoor veelal ook secundaire belangen. Zulks impliceert immers in zijn algemeenheid dat degenen die zich met het besturen bezighouden in de omstandigheid dienen te verkeren dat hun eigen primaire belangenstadium reeds op een zodanig bevredigende wijze verzorgd is dat zij het kunnen opbrengen zich met de algemenere belangen van meerdere individuen gezamenlijk in te laten. De vraag is nu: kan dat? Hier schuilt een kernprobleem van het besturen als zodanig.

In de eerste plaats zijn het ongetwijfeld niet slechts gevoelens van deelneming die bestuurders door de eeuwen heen hebben gedreven. Het besturen verschaft immers op zichzelf ook aanzien, en de macht om te beschikken over de belangen van anderen kan individueel een primair belang zijn. Men denke

⁴⁸³ Lievegoed.

⁴⁸⁴ Crombag.

aan termen als machthebber, despoot, alleenheerser, enz.. De democratische gedachte en het ontstaan van de constitutionele representatieve democratie impliceerde indertijd een zekere overwinning van dit kernprobleem: bestuurders dienen niet de macht als een eigen primair belang naar zich toe te trekken, zij dienen in opdracht van de samenleving haar gemeenschappelijke secundaire belangen te dienen; denk aan het 'contrat social' van Rousseau.⁴⁸⁵ Maar zijn die bestuurders hier wel feitelijk toe in staat? Het komt ons voor dat deze vraag gedurende de afgelopen twee eeuwen in steeds overtuigender mate ontkennend moest worden beantwoord.

Daarmee heeft het genoemde kernprobleem in een wat andere gedaante de kop weer opgestoken. De toegenomen maatschappelijke problemen maken het, alle goede wil ten spijt, hoe langer hoe moeilijker om in secundaire termen te denken. De neiging van bestuurders en ambtenaren om zich te verschansen in een nog enigszins overzichtelijke primaire sfeer – zo niet de eigen baan dan toch de eigen afdeling – en daar naar te handelen, wordt zo groter dan ooit, juist waar tegelijkertijd de secundaire problemen zich meer opstapelen. Even hebben wij, in de zestiger jaren, gedacht dat de representatieve democratie als zodanig niet meer zou kunnen voldoen, zij diende te worden aangevuld door en samen te gaan met de participatieve democratie: inspraak enz... Thans heeft het er echter alle schijn van dat de - vooral gedetailleerd organisatorische - verworvenheden die uit deze gedachte zijn voortgevloeid, eerder een averechtse werking ten aanzien van de bestuurlijke effectiviteit hebben gehad.

Betekenis van het begrip democratie

Zo zijn wij via een nadere beschouwing van het begrip belang in de democratietheorie beland. Zoals bekend betekent democratie van oorsprong (Gr.): volksheerschappij. Hoogerwerf verstaat onder democratie:⁴⁸⁶ 'een wijze van besluitvorming waarbij de leden van een groepering de mogelijkheid hebben de inhoud, het proces en de effecten van het beleid van de groepering direct of indirect te beïnvloeden'. NB Voorbeelden van democratisering. Daemen en Thomassen⁴⁸⁷ wijzen erop dat de invloed van de meeste burgers op het overheidsbeleid noodzakelijkerwijs indirect is. Kenmerkend voor de democratie is immers het verschijnsel *representatie*: bepaalde personen of groepen van personen zijn belast met de taak de samenleving te vertegenwoordigen om namens haar besluiten te nemen of voor te bereiden.

Een volgende bekende omschrijving van democratie vinden wij bij Van Putten,⁴⁸⁸ waar hij W.A. Bongers d.d. 1934 citeert: 'Democratie is een bestuursvorm ener collectiviteit met zelfbestuur, waaraan een groot deel harer leden deelneemt, hetzij direct, hetzij indirect, waarbij geestelijke vrijheid en gelijkheid voor

⁴⁸⁵ Rousseau.

⁴⁸⁶ Hoogerwerf blz.:

⁴⁸⁷ Daemen en Thomassen.

⁴⁸⁸ Van Putten.

de wet gewaarborgd zijn, en waarbij de leden van haar geest doordrongen zijn'.⁴⁸⁹

Rosenthal c.s. geven geen omschrijving van het begrip democratie. Aangenomen mag echter worden dat zij in dit verband vooral denken in termen van participatie, zulks niet in de lijn van de Participatieve Management School - medezeggenschap, meepraten, waarbij het formuleren van de organisationele doeleinden blijft voorbehouden aan het management -, maar als het uitoefenen van beslissingsmacht, óók over organisationele doeleinden. Democratie staat bij Rosenthal c.s. derhalve in het perspectief van macht en conflict, ten behoeve van de wens tot interne democratisering van een organisatorisch verband. Onder '*interne democratisering*' verstaan zij: 'de wens dat de leden van een organisatie, in een meer gelijke mate dan feitelijk het geval is, invloed (kunnen) uitoefenen op het organisatiebeleid'.⁴⁹⁰ Interne democratisering heeft bij hen derhalve vooral betrekking op toeneming van macht en invloed van ondergeschikten. Een voorzichtige kanttekening bij dit ideaal mag misschien zijn dat de ondergeschikten – in de bestuurlijke organisatie vergelijkbaar met de burgers – naar mag worden verondersteld meer dan de beslissers geneigd en in staat zullen zijn slechts in primaire in plaats van in de noodzakelijke secundaire termen te denken. Nadelen daarvan lijken in ieder geval dat de belangenstrijd er niet overzichtelijker en de consensusvorming er niet eenvoudiger op wordt, terwijl de bestuurlijke slagvaardigheid er evenmin op vooruit zal gaan.

De afstand tussen burger en overheid

Door het verschijnsel van de representatie zien Daemen en Thomassen de afstand tussen burger en overheid als een fundamentele karakteristiek van ons politieke systeem.⁴⁹¹ Wat de beleidstotstandkoming betreft onderscheiden zij tussen het proces waarin de burgers hun eisen, hun politieke opvattingen kenbaar maken (*belangenuiting*) en het proces waarin het veelvoud van geuite eisen gereduceerd wordt tot enkele min of meer samenhangende eisenpakketten (*belangenbundeling*). Met verwijzing naar de resultaten van diverse onderzoeken constateren Daemen en Thomassen dat in het algemeen de afstand tot de overheid niet voor alle burgers even groot is. De sociaal zwakkeren, degenen met een gebrekkige opleiding, blijken voortdurend in een nadelige positie te verkeren. Hun participatie in de politiek is gering, bovendien blijken hun opvattingen moeilijk te relateren aan die van de politieke partijen. Door actie en inspraak wordt weliswaar de politieke participatie uitgebreid – zij het weer vooral door en ten goede komend aan de hogere sociale strata –, maar het is vooralsnog niet zeker dat acties en inspraak leiden tot een verkleining van de afstand tussen overheid en burger. Ook ten aanzien van de beleidsuitvoering blijkt uit empirisch onderzoek dat de sociaal zwakkeren de grootste problemen

⁴⁸⁹ W.A. Bongers.

⁴⁹⁰ Rosenthal c.s. blz. 121.

⁴⁹¹ Daemen en Thomassen.

ondervinden in hun contacten met de overheidsbureaucratie. Zij missen vaak de nodige 'juridische vaardigheid' en 'bureaucratische competentie'. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat juist deze groep de meeste kritiek heeft op de bureaucratische werkwijze van de overheid.

Rosenthal c.s. noemen de relatie bestuur-bestuurden een traditioneel thema van de politicologie. Enerzijds gaat het om de invloed van de burger in zijn rol van (potentiële) kiezer op de zgn. politieke elites, anderzijds om de rol van de burger als (potentiële) consument van beleidsmaatregelen. Aan de relatie tussen bestuur en bestuurden kennen Rosenthal c.s. drie dimensies toe: 1^e de culturele dimensie van normen, verwachtingen, houdingen en dergelijke, 2^e de deelname of participatie, 3^e het effect of de invloed van deze participatie. De *culturele dimensie* is in de normatieve literatuur die van de burgerzin: belangstelling, respect, gehoorzaamheid. Anderzijds is ook het bestuur positief op de burger georiënteerd. Feitelijk blijkt echter uit het overigens nog betrekkelijk schaarse empirische onderzoek dat het wederzijdse beeld van bestuur en burger nogal negatief is. De *participatiedimensie* is die van de burgerschap: van de burger wordt verwacht dat hij een actieve bijdrage levert aan het functioneren van het bestuur. De feiten zijn ook hier negatief: 'Weinigen participeren veel, velen participeren weinig'.⁴⁹²

Het sluitstuk van de gangbare normatieve theorie van burgerzin en burgerschap is volgens Rosenthal c.s. dat de burgers invloed moeten (kunnen) uitoefenen op de werking en de uitkomsten van het openbaar bestuur. In de studie van invloedsverhoudingen zijn twee hoofdstromingen te onderscheiden. De ene concludeert tot een zgn. elitistische en vaak oligarchische structuur van het bestuursproces, de andere wijst erop dat het hier gaat om concurrerende, niet steeds dezelfde minderheden, die tezamen een substantieel deel van de samenleving vormen.⁴⁹³

De volksvertegenwoordiging in het openbaar bestuur

Bij Rosenthal c.s.⁴⁹⁴ vindt men ook een verhandeling over de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en openbaar bestuur. Volgens het staatsrecht is het parlement medewetgever en de gemeenteraad 'hoofd van de gemeente'. In de politieke praktijk evenwel is volgens Rosenthal c.s. voortdurend sprake van pogingen tot onderlinge beïnvloeding tussen politiek verantwoordelijken, ambtenaren en volksvertegenwoordigers, waarbij de onderscheidene posities soms nauwelijks meer als zodanig herkenbaar zijn. Een volksvertegenwoordiging (vertegenwoordigend lichaam of orgaan) wordt door Rosenthal c.s.

⁴⁹² x

⁴⁹³ Vgl. ook H. Daudt, Het democratisch elitisme, Thomassen red. hoofdstuk 5: de baanbrekende discussie tussen Schumpeter en Dahl. In beide benaderingen wordt de directe invloed van de individuele burger echter twijfelachtig geacht. De relatie tussen bestuur en bestuurden is volgens Rosenthal c.s. in de praktijk dan ook veeleer een indirecte: zij loopt meer via groepsstructuren als politieke partijen en pressiegroepen.

⁴⁹⁴ x

omschreven als 'een politieke instelling waarvan de leden door een numeriek grotere groep gekozen worden teneinde een aandeel te leveren aan de collectieve besluitvorming van het politieke stelsel, waarvan het openbaar bestuur deel uitmaakt'.⁴⁹⁵ Eerst worden weer enkele normatieve visies besproken. Er zijn vier typen opvattingen mogelijk: constitutioneel-juridische, meningen van volksvertegenwoordigers zelf, meningen van de vertegenwoordigden en normatieve politieke theorieën. De laatste gaan veelal systeem-analytisch te werk, geïnspireerd door democratietheorieën. Rosenthal c.s. leiden uit deze vier typen opvattingen de algemene conclusie af dat de volksvertegenwoordiging feitelijk functioneert in een divers en tamelijk diffuus stelsel van normen. Vervolgens wordt iets meer verteld over de 'machinerie van de volksvertegenwoordiging', de organisatie van de Tweede Kamer en haar werkwijze, waarin de zgn. fractiespecialisten zo'n belangrijke rol spelen. Interessante informatie is dat sinds het begin van de jaren zeventig het kamerbudget vervijfvoudigd is (hetgeen resulteert in aanzienlijk meer personele, materiële en financiële hulpmiddelen voor de Kamerleden), terwijl binnen de laatste vijftien jaar het personeelsbestand van de Tweede Kamer meer dan vervijfvoudigd is (in 1980: ruim 330 personeelsplaatsen). Vgl. thans: de discussies rond inkrimping e.d.

Tegenover de genoemde normatieve opvattingen plaatsen Rosenthal c.s. het verschijnsel van de zgn. '*politieke osmose*'. De volksvertegenwoordiging wordt daarbij opgevat als een verzameling van met elkaar om macht of invloed wedijverende groepen of personen, verdeeld in twee eenheden: een coalitie van regeringsfracties en een oppositie. 'Over de grenzen van het vertegenwoordigende orgaan heen heeft de coalitie zich met de regering verbonden tot een politieke osmose'.⁴⁹⁶

De politieke partijen in het openbaar bestuur

Politieke partijen zijn volgens Rosenthal c.s. 'organisaties die trachten het overheidsbeleid te beïnvloeden door kandidaten voor formeel vertegenwoordigende lichamen te stellen'.⁴⁹⁷ De relaties tussen het openbaar bestuur en politieke partijen moeten naar hun mening 'vergaand uitgesplitst worden':⁴⁹⁸ 'Gaaf het om partijen, die rechtstreeks toegang hebben tot de gezagsdragers of zelf het rekruteringsveld voor gezaghebbende posities vormen? Of gaat het om partijen tegen welke het openbaar bestuur zich afschermt? Is het lidmaatschap van een bepaalde politieke partij een noodzakelijke voorwaarde voor invloedsuitoefening in het openbaar bestuur? Geldt dit voor gezagsdragers? Geldt dit voor (top)ambtenaren?'⁴⁹⁹

⁴⁹⁵ Blz.

⁴⁹⁶ x

⁴⁹⁷ x

⁴⁹⁸ Blz.

⁴⁹⁹ Blz.

De overheersende visie op de relatie tussen politieke partijen en openbaar bestuur plaatst de politieke partijen aan de inputzijde van het politieke systeem, waarbij ze voornamelijk worden beoordeeld naar hun specifieke functie van verkiezingsmachine. Feitelijk vervullen politieke partijen volgens Rosenthal c.s. veel meer functies.⁵⁰⁰ Voorbeelden. Aandacht wordt besteed aan de verschillende politieke ideologieën in Nederland: het katholicisme, het protestantisme, het liberalisme en het socialisme. Wezenlijk in de confessionele visie is het 'normatieve primaat van de autonome groep', het liberalisme komt via een 'positief mensbeeld' tot een betrekkelijk 'negatief staatsbeeld', bij het socialisme tenslotte is de laatste relatie juist omgekeerd.

De belangrijkste invloedsweg van politieke partijen naar het openbaar bestuur is die via vertegenwoordiging in bestuurscolleges. Daarnaast lopen routes via mobilisatie van de achterban, via pressiegroepen, via adviesorganen en zelfstandige bestuursorganen binnen de overheid, en via partijpolitieke benoemingen binnen het openbaar bestuur. Tenslotte gaan Rosenthal c.s. nog in op de interne partijstructuur en op de invloed die van de politieke partijen op het openbaar bestuur uitgaat en omgekeerd.⁵⁰¹ Beide invloedsrelaties blijken, als overigens alle resultaten van invloedsonderzoek, complex, diffuus en moeilijk bepaalbaar.

Pressiegroepen en belangengroepen

Onder *pressiegroepen* verstaan Rosenthal c.s.: 'organisaties die trachten een bepaald onderdeel of een bepaald aspect van het overheidsbeleid te beïnvloeden zonder deel van de overheid uit te maken en zonder er naar te streven de verantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid zelf op zich te nemen'.⁵⁰² *Actiegroepen* worden door hen opgevat als pressiegroepen sui generis, die zich onderscheiden van andere pressiegroepen 'op grond van hun relatief losse organisatiestructuur en hun tijdelijk karakter'.⁵⁰³

Een wat andere invalshoek vinden wij bij G.P.A. Braam,⁵⁰⁴ volgens wie bij pressiegroepen de beoogde invloedsuitoefening meestal op materiële belangen is gericht, bij actiegroepen dikwijls ook meer op ideële belangen - actiegroepen hebben volgens hem hun wortels in zgn. sociale bewegingen. Hij wijst voorts op het betrekkelijke van het onderscheid tussen pressiegroepen en actiegroepen: er zijn groepen die men beide benamingen zou kunnen geven.

Wellicht is het om die reden beter beide categorieën zoveel mogelijk samen te begrijpen onder de noemer '*belangengroepen*', in het besef dat daar tal van verschillende soorten van bestaan, variërend van vakbeweging tot

⁵⁰⁰ x

⁵⁰¹ x

⁵⁰² Blz.

⁵⁰³ Blz.

⁵⁰⁴ x

krakersgroep. Alle belangengroepen hebben gemeen dat gepoogd wordt langs andere dan de reguliere politieke kanalen de aandacht te vestigen op bepaalde belangen die de betreffende leden ervan gemeenschappelijk hebben. Vanuit bepaalde democratieopvattingen is het oordeel over belangengroepen negatief, aldus Rosenthal c.s.⁵⁰⁵ Dit oordeel delen zij niet, mede omdat het algemeen belang als zodanig niet zou bestaan (!). Wat hiervan zij – vgl. ons onderscheid tussen primaire en secundaire belangen –, het verschijnsel belangengroep is al heel oud, ouder nog dan de politieke partij, en uit ons democratisch bestel nauwelijks meer weg te denken. Onder de invloed van en op belangengroepen is overigens bij gebreke van empirische gegevens weinig zinnigs te zeggen. Wel wordt in de discussies tegenwoordig veel de aandacht gevestigd op het elitaire karakter van de politieke participatie in het algemeen, ook die via belangengroepen.

Inspraak en overheidsbeleid

M. Oosting, in Hoogerwerf 1982 hoofdstuk 10, bespreekt het thema 'Inspraak en overheidsbeleid'.⁵⁰⁶ Hij ziet inspraak als een vorm van politieke participatie: 'Inspraak is een georganiseerd proces waarin burgers en organisaties door een bestuurssysteem waarvan zij zelf in directe zin geen deel uitmaken in de gelegenheid worden gesteld hun opvattingen over het te voeren overheidsbeleid in het kader van een beleidsproces aan de orde te stellen'.⁵⁰⁷

Inspraak is volgens Oosting een proces van informatie-uitwisseling: wensen en eisen enerzijds, steun voor het te voeren beleid anderzijds. Hij voegt daar echter aan toe dat de inspraak doorgaans het uitoefenen van invloed op de beslissingsbevoegde instanties beoogt. Inspraak kan worden gezien als een onderdeel van het beleidsproces, in het bijzonder de beleidsvoorbereiding. Daarnaast kan het beleid op zichzelf ook op de inspraak zijn gericht: inspraakbeleid. Empirisch onderzoek naar de effecten van inspraak op het beleid is schaars, maar wijst toch al uit dat deze niet overschat mogen worden. Van invloed op keuze en kwaliteit van het beleid is niet zozeer sprake, wel blijkt bij de insprekers achteraf van een vermeerdere betrokkenheid bij het beleid.

De inspraak heeft als effect op het systeem van het openbaar bestuur vooral dat nieuwe taken worden opgelegd, zowel aan de dagelijkse bestuurders en de volksvertegenwoordigers als aan de ambtenaren. Deze extra belasting alsmede de vrees voor onnodig oponthoud weegt volgens Oosting echter op tegen de voordelen die de inspraak meebrengt: meer horizontaal-externe contacten, cliëntgerichtheid, overlegverhoudingen, verantwoorde beleidskeuzes, inperking van de invloed van de vierde macht. NB De wat weggeëbde belangstelling voor inspraak, maar wel nog verplichtingen en procedures in allerlei wetten!

⁵⁰⁵ x

⁵⁰⁶ x

⁵⁰⁷ Blz. 200.

Openbaarheid en overheidsvoorlichting

In 1980 is de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) in werking getreden, na voorbereidende schermutselingen gedurende meer dan tien jaar. De WOB-vrucht van de jaren zestig is volgens sommigen een 'doodgeboren kind'.⁵⁰⁸ April 1983 (ook: 1989?) verscheen het eindrapport van de evaluatiecommissie ingevolge het 'evaluatie-artikel' van de WOB (artikel 5). Bespreken: de voornaamste bevindingen, w.o. deze dat de WOB moet blijven bestaan. Nog steeds bestaat de communis opinio dat het openbaar bestuur voor zover mogelijk ook werkelijk openbaar moet zijn.

Het antwoord op de vraag waarom zo veel mogelijk openbaar bestuur openbaar moet zijn voert terug op de heersende democratieopvatting. Onze constitutioneel verankerde representatieve democratie is in de loop van deze eeuw feitelijk - wat haar representativiteit betreft - steeds meer ter discussie komen te staan. Vandaar de met name in de jaren zestig ontstane roep (uit de aard der zaak veelal meer gebaseerd op een politieke consensus, een waardeoordeel, dan op onomstotelijke onderzoeksgegevens) om een meer participatieve democratie, om inspraak/openbaarheid, belangengroepen, adviesorganen, decentralisatie, planning en rationaliteit, enz... In allerlei onderzoeken wordt de laatste jaren echter nadrukkelijk de vraag naar de representativiteit van dergelijke vormen van participatie gesteld. Met name elites (materieel, intellectueel) blijken langs deze wegen hun invloed aan te wenden; worden hun belangen bevoordeeld boven die van anderen?

Een tweede klacht betreft veelal de omvang en de gedetailleerdheid waarmee de bedoelde verschijnselen in wettelijke regelingen en concepten daarvan werden neergelegd. Het ideaal van de totale openbaarheid stuit voorts op het besef dat nogal wat openbaar bestuur ter wille van de slagvaardigheid kennelijk besloten moet blijven (men zie de in de WOB genoemde uitzonderingsgronden). Voorbeeld: de praktijk van de kabinetsformaties. Vgl. de aard van de politiek (belangenstrijd en consensusvorming): tegenstellingen blijken alleen dan snel genoeg te kunnen worden overbrugd na intern beraad, vooroverleg, in besloten commissieverband of in de wandelgangen.

Hoe kan dat? Van Duyne:⁵⁰⁹ 'Het hoge woord moet er maar uit: de angst voor gezichtsverlies is een van de belangrijkste menselijke drijfveren. In de beslotenheid durft men met originele ideeën te komen, die nog niet in finesses zijn uitgewerkt; in de beslotenheid durft men elkaar de waarheid te zeggen ook als die niet vleidend is voor de gesprekspartner; in de beslotenheid durft men ook te geven en te nemen en op eerder ingenomen standpunten terug te komen'. Maar het zal niet alleen deze angst voor gezichtsverlies zijn. Is hier niet tevens sprake van een door de praktijk gedwongen verdere uitwerking van de representatiegedachte? Noodzakelijk om soortgelijke redenen als die aan het

⁵⁰⁸ x

⁵⁰⁹ ⁵⁰⁹ In: Van Dijke / Hemels / Van 't Veer, Open bestuur, Omgaan met mondige mensen, Alphen a/d Rijn Brussel 1980, blz. 183.

ideaal van de Rousseau-aanse totaal democratie in de weg stonden: hoe meer mensen tegelijk willen meebeslissen, hoe groter de kans op een chaos waarin niet kan worden beslist?

Openbaar bestuur en recht

Het verband tussen openbaar bestuur en democratie enerzijds en recht anderzijds is in het voorgaande stelselmatig aan het licht getreden. Met name het staats- en bestuursrecht speelde een belangrijke rol. Opgemerkt is dat alle openbaar bestuur uiteindelijk terug te voeren is tot formeel-organisatorische kaders, procedures, taken en bevoegdheden, alle bestuurlijke machtsuitoefening wordt tenslotte door het recht gelegitimeerd. Deze juridische legitimatie vindt in hoogste instantie haar fundering in de grondwet: de constitutionele verankering van de representatieve democratie. De organisatie, het systeem, de structuur van het openbaar bestuur bleek in formele zin steeds terug te vinden in het staats- en bestuursrecht.

De bestuurlijke organisatie als techniek, als proces, als een bepaalde verdeling van taken en bevoegdheden met behulp van en over de gegeven structuren, bleek echter in eerste instantie een feitelijke aangelegenheid, die de ingang vormde tot de bestuurlijke machtsuitoefening en beleidsvoering; uiteindelijk wordt evenwel ook deze procesmatige kant van de bestuurlijke organisatie voor een deel in het staats- en bestuursrecht gejuridificeerd. Wij bespraken in dat verband met name de verschijnselen decentralisatie (grondbeginselen: autonomie, medebewind en toezicht), deconcentratie en complementair bestuur. Ook schonken wij aandacht aan de discussies rond de eventuele reorganisatie van het openbaar bestuur en de sanering der externe adviesorganen. Steeds bleek hier dat op basis van organisatorische structuren, taken en bevoegdheden de feitelijke lijnen in het politieke machtsspel werden uitgezet.

In het kader van de ambtelijke organisatie bleken de accenten iets anders te liggen. In formele zin stuitte we naast het ambtenarenrecht op zeer diverse in niet-juridische organisatieschema's en regels neergelegde structuren, in informele/feitelijke zin kwamen wij o.a. via de verschillende organisatietheorieën ook bij ambtelijke belangenstrijd en conflicten uit: bureaupolitiek. Tegen de achtergrond van het openbaar bestuur als geheel signaleerden wij een feitelijke verschuiving van beslissingsmacht naar de vierde macht, echter middels de juridische figuren van attributie, delegatie en mandaat.

In het kader van het beleidsproces als geheel kwamen wij in alle fasen en verschijningsvormen daarvan uit bij een viercomponentenbenadering: naast de organisatorische, de beleidsmatige en de machtspolitieke component drong zich steeds de vraag naar de juridische grondslag en legitimiteit op: welke is de juridische afbakening van het organisatorische territorium, welke zijn de juridische taken en bevoegdheden, de juridisch te doorlopen procedures? De bestuurlijke machtsuitoefening schijnt hier in beginsel aan gebonden, maar op welke grond? Waarom accepteren wij iets als recht? En is, anderzijds, dit recht niet juist de resultante van de bestuurlijke machtsuitoefening, de juridische neerslag

van beleid? Heeft, met andere woorden, het openbaar bestuur dan niet vrijelijk te disponeren over het recht? Deze paradoxale vragen staan centraal bij het onderwerp 'openbaar bestuur en recht'. De component recht vormt zowel beginpunt (grondslag) als tegelijk eindpunt (legitimiteit) van het verschijnsel openbaar bestuur.

Het recht in de bestuurskundige literatuur

De component recht krijgt in de bestuurskundige literatuur niet steeds een volwaardige plaats toebedeeld. Bij veel auteurs komt het recht over het algemeen ietwat terloops ter sprake, eerder als een nu eenmaal bestaande maar het bestuursproces veeleer belemmerende factor dan als een component die het openbaar bestuur mede zou karakteriseren.

Bij Rosenthal c.s. vinden wij niettemin een belangrijk aanknopingspunt met het recht op blz. 218 e.v., waar expliciet wordt uitgesproken dat regelgeving (= bij hen de gezamenlijke noemer voor recht en wet, min of meer als synoniemen opgevat) altijd instrumenteel van aard is geweest. Daarmee scharen zij zich achter de rechtssocioloog Schuyt: 'Het doel is het recht als middel te gebruiken voor een zo effectief mogelijke verwezenlijking van wat de machthebbers, in casu de wetgever, voor ogen staat'.⁵¹⁰ Daartegenover noemen zij de opvatting van Hirsch Ballin, die ontkent dat recht instrument voor beleid is en van oordeel is 'dat het recht intrinsieke waarden tot uitdrukking brengt'.

Voorts noemen zij een opvatting volgens welke het recht enerzijds een beleidsinstrument van de overheid is, anderzijds een waarborg voor de burger tegen het overheidsoptreden. Aan deze laatste opvatting worden vooral de namen van De Haan, Drupsteen en Fernhout verbonden.⁵¹¹

Bij Hoogerwerf treft ons o.a. de opmerking in het kader van de beleidsevaluatie, waarbij het ook zou gaan om een beoordeling van het beleidsproces aan de hand van andere maatstaven dan de beleidsdoeleinden, bijvoorbeeld beginselen.⁵¹² Deze opmerking wordt door Hoogerwerf niet nader uitgewerkt, maar indiceert mede het belang van het recht als legitimerende factor.

Wat te verstaan onder recht?

In het navolgende zullen wij eerst de vraag opwerpen wat wij onder recht verstaan. Wat is recht? Volgens Komen wordt deze vraag zelfs in de juridische studie meestal niet beantwoord.⁵¹³ Aankomende juristen nemen kennis van de belangrijkste geldende rechtsregels – het positieve recht – en worden daarna geacht te weten wat recht is, zonder de vraag als zodanig ooit aan de orde geweest is. Het systematisch nadenken over wezenlijke aspecten zou een

⁵¹⁰ Blz. 218.

⁵¹¹ Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Alphen a/d Rijn 1978.

⁵¹² x

⁵¹³ x

'zweverige bezigheid' zijn, een zaak van abstracte noties, die volgens sommigen – door de vele mogelijke benaderingen – slechts onzekerheid teweegbrengt. Dit is naar de mening van Komen overigens geen specifiek probleem van de jurist, maar van de mens. Een mening die wij overigens wel menen te mogen bestrijden: de jurist is immers bij uitstek primair gericht op praktische oplossingen voor concrete geschillen. Fundamenteel nadenken is echter wel nodig, aldus Komen. Alleen dan kan het positieve recht met het nodige relativeringsvermogen en op kritische wijze worden benaderd.

Komen geeft uiteindelijk de volgende werkschrijving: recht is een verschijnsel van de maatschappelijke werkelijkheid dat beoogt het samenleven van mensen op een doelmatige wijze te ordenen, door middel van geldende regels die alle passen binnen een systematische verwerking en waarvan de naleving kan worden afgedwongen met behulp van externe dwangmiddelen⁵¹⁴. Deze omschrijving geeft echter nog veel problemen, zo erkent Komen. Want de betekenis van het recht is 'dat fenomeen van de maatschappelijke werkelijkheid dat erop gericht is de gerechtigheid te dienen', het doel van het recht is 'het dienen of verwezenlijken van de gerechtigheid'. Wat dan die gerechtigheid is wenst Komen aanvankelijk (blz. 17) in het midden te laten, later (blz. 23) spreekt hij in termen van 'absolute waarde, idee, richtpunt'.

Het verband met de politiek schuilt in het 'adagium dat recht gezien moet worden als iets actueels of dynamisch, als een instrument, niet alleen tot behoud, maar ook tot verandering van waarden', en: 'dit proces wordt beheerst door machten die in een politiek kader om de voorrang strijden bij de verwezenlijking van hun ideeën met betrekking tot de gerechtigheid'. Komen neigt hier naar de instrumentele kant van het recht (hierover straks), terwijl onzes inziens in de politiek niet vanzelfsprekend de gerechtigheid of het algemeen belang de inzet van de belangenstrijd vormt, maar mede en misschien zelfs in de eerste plaats de infiltratie van primaire, van individuele en groepsgewijze eigenbelangen.

Voor-positief en positief: waarden en normen

Vooreerst stellen wij op grond van het vorenstaande vast dat bij het spreken over het verschijnsel recht steeds twee invalshoeken opdoemen: juridische structuren, procedures, taken en bevoegdheden enerzijds, en juridische legitimatie anderzijds: vgl. grondslag - legitimititeit, regelgeving - beginselen, instrumentele - intrinsieke waarde, positief recht en gerechtigheid. De eerste invalshoek voert telkens naar een beschrijving van het positieve, de kenbare, merendeels geschreven maatschappelijke normen. De tweede invalshoek voert naar het voor-positieve, de misschien minder kenbare, vooral nog ongeschreven maatschappelijke waarden. Ook deze tweede categorie is, hoewel mede toegangspoort tot de rechtsfilosofie, wel degelijk recht. Recht is er niet steeds zonder meer, het moet vaak door de jurist worden gevonden. Zie met name Paul

⁵¹⁴ x

Scholten, Algemeen deel van Mr.C.Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, Tjeenk Willink 1974. Dit brengt ons tot een iets andere werkschrijving dan die van Komen: *wij beschouwen recht als de verschijning van heersende maatschappelijke waarden en normen*.

De vergelijking met besturen en de politiek dringt zich intussen weer op. Eerder zagen wij dat enkele van de meest gemeenschappelijke waarden (input) in het bestuursproces, de politiek, worden geconverteerd / gepositieerd tot algemene normen (output). Deze conversie geschiedt in een moeizaam en ondoorzichtig proces van belangenstrijd en consensusvorming (politiek), als een bijzondere karaktertrek van het openbare besturen.

Recht als instrument of als doel?

Is de output van het bestuursproces (nieuwe normen) derhalve gelijk aan positief recht? Is het recht daarmee een instrument in handen van de bestuurlijke machthebbers? Of onttrekt het recht zich aan de greep van de bestuurlijke machthebbers, worden dezen juist gestuurd door het recht, door de bestaande maatschappelijke waarden en normen? In de visie van De Haan c.s.⁵¹⁵ is het bestuursrecht tegenwoordig primair instrumenteel van aard, zij stellen 'dat het primaire doel van dit recht niet is de rechtsbescherming van de burger, maar het fungeren als juridisch beleidsinstrumentarium van de overheid'. Bestuursrecht als beleidsrecht.

Deze gedaanteverandering van het bestuursrecht houdt volgens De Haan c.s. verband met de overgang van de liberale naar de sociale rechtsstaat.⁵¹⁶ Vgl. ook Koopmans⁵¹⁷ de wetgever die niet codificeert, doch modificeert; vgl. ook de terugtrek van de wetgever, de raamwetgeving en gelede normstelling, de opmars van de beginselen in het recht, het vraagstuk van de ambtelijke beleidsvrijheid, de rol van de vierde macht in het algemeen. Het gaat De Haan c.s. om systematiek en coördinatie van de besluitvorming, in de vorm van perfecte planningsconcepties, waarvoor dan steeds een wettelijke regeling benodigd wordt geacht. Op alle beleidsterreinen achten zij in beginsel wetgevingsprogramma's nodig. De rechtsopvatting van De Haan c.s. kan met name formeel (procedureel) / positief worden genoemd.

'Dat het beleid van de overheid naar zijn beginsel vorming van publiekrecht is, is de centrale these van deze studie', zo vangt Hirsch Ballin zijn proefschrift aan.⁵¹⁸ Zijns inziens is het recht de normzijde van alle beleid, waarbij beleid wordt opgevat als de totale output van de overheid. Hij tracht deze these te onderbouwen vanuit 'universele rechtsbeginselen'. Deze zijn slechts negatief te omschrijven, het enige houvast is 'het respect voor de vrije menselijke persoon', de menselijke waardigheid. Dit diepste beginsel wordt voortdurend

⁵¹⁵ Blz. 109 e.v.

⁵¹⁶ x

⁵¹⁷ De rol van de wetgever (1970).

⁵¹⁸ x

vertaald in nadere rechtsbeginselen, staats- en wetsvorming, bestuur en rechtspraak, het is alles beleid, als een soort bemiddeling tussen het voor-positieve natuurrecht en het in een concrete cultuur-historisch bepaalde situatie als zodanig aanvaarde geldende recht. De universele rechtsbeginselen, zelf niet voor discussie vatbaar, vormen de legitimatiebasis van het positieve recht. Bij Hirsch Ballin is recht dus per sé geen instrument, het is juist omgekeerd: recht is doel. In de politiek wordt gestreden om het recht, waar tegelijk alle bestuursoptreden berust op de bevoegdheidsordening van het recht. De rechtsopvatting van Hirsch Ballin kan met name rechtsfilosofisch, voor-positief worden genoemd.

Donner verwijt zowel De Haan als Hirsch Ballin dat zij een bepaalde kijk op hoe de werkelijkheid zou moeten zijn willen opleggen aan de omstandigheden.⁵¹⁹ Die komen daartegen in opstand, waardoor beider systeem niet meer klopt. Je kunt niet alles willen plannen (zie De Haan), de samenleving is niet totaal te overzien: 'De ondervinding is dat je elk ogenblik aanloopt tegen de grenzen van je vermogens, van jezelf en tegen anderen van wie je afhankelijk bent'.⁵²⁰ Beleid is ook niet hetzelfde als recht (zie Hirsch Ballin), het heeft alleen rechtsgevolgen en berust wat zijn totstandkoming betreft op het recht. Er is een natuurlijke spanning tussen wat de politiek / het bestuur beoogt en wat het recht meebrengt. Beide beïnvloeden elkaar over en weer. Politiek / bestuur zijn gebonden aan het recht, het recht is bij te stellen door politieke / democratische beslissingen. Recht is voor Donner de vaststelling en verdeling van bevoegdheden, het vastleggen van procedures van besluitvorming en het stellen van gedragsregels en grenzen aan politiek en bestuur. Tegen de achtergrond van de begrensde menselijke vermogens dienen regelingen beperkt te blijven tot het 'onvermijdelijke minimum'.

Recht: legitimiteit / input en legaliteit / output

Wat leert ons dit alles nu voor wat betreft de eerder opgeworpen vragen? De Haan c.s. vormen duidelijk een representant van de eerste genoemde invalshoek waarlangs het verschijnsel recht kan worden benaderd: het positieve recht, de kenbare, merendeels geschreven maatschappelijke normen. De benodigde legitimiteit (te verstaan als 'morele gelding'⁵²¹, menen zij met name te kunnen ontleenen aan regeling bij formele wet als zodanig. Hirsch Ballin representeert de tweede genoemde invalshoek: het voor-positieve recht, de wereld der beginselen. Hij legt hierop evenwel zozeer de nadruk, dat allerlei positief-rechtelijke grenzen – wetgeving, rechtspraak, bestuur – vervagen en opgaan in één begrip beleid, gelijk aan recht.

Wij zijn van mening dat met Donner de waarheid in het midden tussen deze beide extremen moet worden gezocht: politiek / beleid en recht beïnvloeden

⁵¹⁹ Donner.

⁵²⁰ x

⁵²¹ Vgl.D.H.M. Meuwissen, Recht en vrijheid, inleiding in de rechtsfilosofie, Utrecht/Antwerpen 1982, blz. 219.

elkaar voortdurend over en weer: het recht - de vooral geschreven wettelijke normen (legaliteit) én de vooral ongeschreven maatschappelijke waarden (legitimiteit) - stelt grenzen aan politiek / beleid, die anderzijds - mede dankzij het moeizaam tot stand komen van een consensus - op hun beurt het recht slechts marginaal kunnen sturen en daaraan in de eerste plaats onderworpen zijn. Het recht is derhalve méér dan alleen legaliteit (formele en materiële wetgeving, pseudowetgeving, enz.), maar omvat óók de legitimiteit (de maatschappelijke waarden, de ethiek, de beginselen), als correctie op de legaliteit.

In de politiek nu kunnen slechts enkele van de immer wisselende maatschappelijke waarden (input) worden geconverteerde in maatschappelijke normen (output). Daarmee houdt het recht, althans in de democratische rechtsstaat, per definitie en altijd een voorsprong op de politiek, alsmede op het besturen in het algemeen. NB Het 'primaat van de politiek' zou anders kunnen doen vermoeden, maar is bij nadere beschouwing een uitstekend voorbeeld van het voorgaande. Dit is immers een democratisch beginsel (waarde), stevig verankerd in de grondwet (norm). Het is recht, dat niet zo maar door de politiek opzij kan worden gezet. Dit kan alleen indien het funderende democratische beginsel zou worden verlaten, daarvoor zal echter niet snel een politieke (incl. maatschappelijke, ambtelijke, enz...) consensus te vinden zijn.

Nogmaals: bestuurskunde als complement op het recht

Zo wordt ook steeds duidelijker waarom de bestuurskunde slechts een complement – ofschoon zeer noodzakelijk – op het recht, met name het staats- en bestuursrecht, kan zijn. De waarden en normen waar het recht mee exerceert blijven echter abstracte spiegels van de werkelijkheid, altijd onvolkomen werktuigen ter oplossing van geschillen in concrete casusposities. De bestuurskunde geeft zich op een andere en in die zin verdergaande wijze rekenschap van de concrete werkelijkheid: de feitelijke en informele organisatie, de feitelijke machtsposities en (eigen)belangen, het ondoorzichtige politieke proces waar aan het beleid ontspruit. De bestuurskunde tracht tot het feitelijke en concrete intermediair tussen waarden en normen door te dringen, het politieke conversieproces. Dit is absoluut noodzakelijk voor een zelfkritische kijk op de waarden en normen van het recht.

De gegeven voorbeelden – De Haan en Hirsch Ballin – getuigen hiervan reeds, met name voor wat betreft de machtscomponent. De Haan c.s. hebben zich verlaten op de constructie van zo perfect mogelijke normen bij formele wet; hiervoor was gedurende de jaren zeventig lange tijd een politieke consensus te bereiken (input), maar de maatschappelijke werkelijkheid verzette zich, bleek dit niet aan te kunnen, demonstreerde een van de beoogde normen afwijkend waardenpatroon. Men kan dit een verwaarlozing van de machtscomponent aan de output-zijde van het bestuur noemen. Te veel en te gedetailleerde wetgeving botst met beginselen als vrijheid, gelijkheid, zorgvuldigheid, enz..., alsmede met bestaande posities en gevestigde belangen (onwil) en begrensde menselijke vermogens (onmacht).

Verwaarlozing van de machtscomponent kan ook Hirsch Ballin worden aangewreven. Waar vanuit het voor-positieve het beleid van de overheid als recht wordt gekwalificeerd, krijgt de machtsfactor vrij spel. Paradoxaal genoeg dreigt dan nog sterker dan bij De Haan het gevaar van een overheid die zijn gang kan gaan.⁵²²

NB nog uit te werken:

Problemen van wetgeving.

Deregulering.

Privatisering.

⁵²² Vgl. hieromtrent de recensie van A.M. Donner in R.M. Themis, 1980, blz. 24 e.v.

College 15

Afsluiting.

Dit laatste hoofdstuk is tot op zekere hoogte een recapitulatie van het voorgaande en tegelijk een slotdoordenking en afsluiting van deze collegereeks. Er zit daarmee enige herhaling in van elementen uit de vorige hoofdstukken / colleges.

Democratie en politiek

Wij leven in een democratie. Democratie betekent letterlijk: volksheerschappij. Maar omdat een heerschappij van het hele volk hetzelfde zou zijn als een anarchie vindt een meerderheid van het volk het goed dat een door haar gekozen minderheid de feitelijke heerschappij heeft. Dat heet *een representatieve democratie*. Soms spreekt men ook wel van een *parlementaire democratie*. Daarmee wordt de indruk gewekt dat de feitelijk heersende minderheid het parlement is. De volksvertegenwoordiging. Maar omdat ook de volksvertegenwoordiging nog te groot en – gelijk het volk zelf – te verdeeld is, gedooft een meerderheid daarvan een nog veel kleiner gezelschap, dat het in beginsel wel met elkaar eens is en daarom echt de heerschappij heeft. De regering dus. Of liever, omdat de Koningin inhoudelijk weinig meetelt, de ministerraad.⁵²³

Wij hebben dus een *trapsgewijze democratie*. Een *piramidedemocratie*. Maar van haar geest (van de democratie zelf dus) blijven wij in zoverre doortrokken, dat de hoogste wetten worden gemaakt door regering en parlement gezamenlijk en dat de regering in principe niets mag doen dat het parlement niet goed vindt.⁵²⁴ En weer verder naar beneden in de piramide schrijft de geest der moderne democratie voor dat steeds geprobeerd moet worden de betrokken burgers, de 'basis', zo veel mogelijk bij de heerschappij te betrekken. Decentralisatie, participatie, enz...

Zo luidt althans, in enkele woorden, de norm die in de vorige eeuw werd gevestigd. Zo zou het moeten. In hoogste instantie is de formele wetgever de baas. Regering en parlement gezamenlijk. Oftewel: het *primaat van de politiek*. Maar sindsdien is er nogal wat veranderd. Van zo'n 3 miljoen mensen in 1850

⁵²³ Lit.: H.Th.J.F. van Maarseveen, De heerschappij van de ministerraad (rede), 's-Gravenhage 1973.

⁵²⁴ Formulering ontleend aan W.A. Bonger, Problemen der democratie, Amsterdam 1936, blz. 16: 'Democratie is een bestuursvorm ener collectiviteit met zelfbestuur, waaraan een groot deel harer leden deelneemt, hetzij direct, hetzij indirect, waarbij geestelijke vrijheid en gelijkheid voor de wet gewaarborgd zijn, en waarbij de leden van haar geest doortrokken zijn'.

naar 14 miljoen nu. Een industriële revolutie. Van armoestaat naar welvaartsstaat. Van nachtwakerstaat naar verzorgingsstaat. Van zo'n 20.000 ambtenaren in 1850 naar 800.000 nu.

Dus ook: van politiek primaat naar ambtenarenprimaat? Nog steeds geldt de staatsrechtelijke norm van politieke verantwoordelijkheid c.q. heerschappij en ambtelijke neutraliteit c.q. loyaliteit. In de bestuurskundige literatuur vond en vindt deze *'politics-administration-dichotomy'* gezaghebbende pleitbezorgers.⁵²⁵ Maar met name in de loop van deze eeuw werden, met de voortschrijdende maatschappelijke ontwikkelingen, ook andere geluiden hoorbaar. Crinice le Roy introduceerde het begrip *'vierde macht'*: formeel beslist de politiek nog wel, maar feitelijk zijn het, via mandaatsconstructies en dergelijke, in toeneemende mate ambtenaren die beslissingen nemen.⁵²⁶ Men denke ook aan de *'terugtrek van de wetgever'*: in formele wetten nog slechts hoofdlijnen en algemene kaders, in lagere regelingen de materiële normstelling.⁵²⁷ Meer democratie dus? Nou nee, eerder een *gelede normstelling*⁵²⁸ met een primair door ambtenaren - pogend in de pas te blijven lopen met de maatschappelijke complexiteit - steeds omstandiger en gedetailleerder gevulde inhoud, op het niveau van de formele wet in abstracto, op meer uitvoerend niveau in concreto. De *'vierde macht'* en de *'terugtrek van de wetgever'*, twee zijden van een medaille die juist van het volk wegrolt, die vooral een ambtenaren- en juristenmonopolie dient. Wat is hier aan de hand, *de verambtelijking van politiek en samenleving*, of – andersom – *de politisering van het openbaar bestuur*? Beide. Politiek kan nog slechts worden bedreven aan de hand van een *'beleid'*, neergelegd in ambtelijke nota's en andere regelconcepten. Geschreven door specialisten, deskundigen op het beleidsterrein. Mensen met eigen belangen en voorkeuren. naar de vorm misschien neutraal, maar feitelijk met een eigen geluid.

Bureaupolitiek?

Het begrip *'primaat van de politiek'*, niet zozeer meer institutioneel – regering en parlement het primaat –, maar – veeleer en breder – functioneel: politiek als een met de democratie gegeven belangenstrijd, beginnend op het niveau van de individuele burger, een eerste selectie op het niveau van politieke partijen, belangengroepen en verenigingen, dan via allerlei kanalen – ambtelijke, politieke, maatschappelijke – naar de top. Steeds meer belangen vallen uit de boot.

⁵²⁵ Vgl. bijv. het pleidooi voor herstel van het primaat van de politiek bij de regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Tjeenk Willink, in diens Jaarbericht 1983, 's-Gravenhage 1982.

⁵²⁶ R. Crinice le Roy, *De vierde macht (openbare les)*, 's-Gravenhage 1969. In meer uitgewerkte vorm: *De vierde macht, een hernieuwde kennismaking*, 's-Gravenhage 1976 (3e druk).

⁵²⁷ T. Koopmans, *De rol van de wetgever*, Zwolle 1970 - overdruk uit de bundel *'Honderd jaar rechtsleven'*; M.P.C.M. van Schendelen, *Terugtrek van de wetgever*, Groningen 1976.

⁵²⁸ H.D. van Wijk/W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratiefrecht*, 's-Gravenhage 1984, blz. 154 e.v.

Slechts enkele blijven over.⁵²⁹ Dit is ook een piramide. Geen institutionele en normatieve, maar een functionele en feitelijke. Mogelijk gemaakt door de geest van de democratie, maar niettemin een machtsstrijd, een 'survival of the fittest'.

(Doel)rationaliteit en macht bij Kuypers en Hoogerwerf

De welvaartsstaat maakte, met name vanaf de jaren zestig, ook wetenschappelijke expansie en differentiëring mogelijk. Sluimerende disciplines bloeiden op, nieuwe ontstonden. Belangstelling voor machtsverschijnselen bestond vooral binnen de sociologie en de politicologie. Deze belangstelling was descriptief. De praktijk van het openbaar bestuur, verstrikt in de omvang en complexiteit van het eigen takenpakket, verlangde echter prescriptieve wetenschap. Zo kon het dat in bestuurskundige kring en onder sociologen en politicologen een doelrationele benadering de overhand kreeg. Een benadering met behulp waarvan de praktijk rationeler en dus, zo meende men, effectiever te werk zou kunnen gaan. Beleids- en planningsmodellen waren de mode. In Nederland zijn vooral de politicologen Kuypers en Hoogerwerf de representanten van de doelrationele benadering.

Kuypers verkreeg bekendheid met zijn 'doelboomtheorie', die hij uitwerkte in het boek 'Beginselen van beleidsontwikkeling' van 1980.⁵³⁰ Volgens Kuypers bestaat het proces van beleidsvorming uit twee met elkaar verstrengelde deelprocessen: een proces van beleidsontwikkeling en een proces van besluitvorming. De beleidsontwikkeling is een kwestie van wetenschappelijk uitdenken, van methoden. De besluitvorming is een kwestie van politiek uitvechten, van procedures. Alleen ten aanzien van de beleidsontwikkeling acht Kuypers een wetenschappelijke structurering mogelijk. De besluitvorming, die de beleidsontwikkeling met opdrachten en beslissingsmomenten moet voeden, is het terrein van de vrije maatschappelijke krachten. Van de democratie, de politiek, de macht. Hoewel Kuypers oog heeft voor het belang van de machtscomponent heeft hij deze niet wezenlijk in zijn theorie geïntegreerd.

De doelrationele optiek van Hoogerwerf moge reeds blijken uit zijn bekende definitie van beleid: 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde'.⁵³¹ Het beleidsproces wordt door hem voorgesteld als een kringloop, bestaande uit vijf deelprocessen: de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering, de beleidsevaluatie en de terugkoppeling.⁵³² In een tijdschriftartikel ontvouwt Hoogerwerf zijn visie op het ontwerpen van overheidsbeleid.⁵³³ Hij schildert dit als

⁵²⁹ Vgl. A.F. Leemans, Het bepalen van overheidsbeleid, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1982 (2e druk).

⁵³⁰ G. Kuypers, Beginselen van beleidsontwikkeling, delen A en B, Muiderberg 1980.

⁵³¹ A. Hoogerwerf in: Overheidsbeleid 1982, blz. 25.

⁵³² A. Hoogerwerf, t.a.p. blz. 57 e.v.)

⁵³³ A. Hoogerwerf, Het ontwerpen van overheidsbeleid, een handleiding met toelichting, in: Bestuurswetenschappen januari/februari 1984, nr. 1, blz. 4 e.v.)

een 'intellectueel proces', bestaande uit negen normatieve stappen. Hij stelt nadrukkelijk: 'Aan het politieke duwen en trekken in het beleidsproces, waarvan dit intellectuele proces voortdurend de invloed ondergaat, wordt hier slechts zijdelings aandacht geschonken'.⁵³⁴ Aldus geldt voor Hoogerwerf in feite hetzelfde als voor Kuypers: het belang van de machtscomponent wordt onderkend, maar niet integraal verwerkt. Bekendheid verwierven in de praktijk ook de rationele denkmodellen van de interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA). Pogingen om deze modellen in de praktijk toe te passen mogen echter als mislukt worden beschouwd.⁵³⁵ Mede daarom is de COBA inmiddels weer opgeheven.

De praxeologie van Brasz

Brasz heeft, in het voetspoor van de Engelse schrijver Sir Geoffrey Vickers, een interessante beschouwing gewijd aan de spanning tussen wetenschap en werkelijkheid.⁵³⁶ Hij maakt een onderscheid tussen analytische oordelen en praktische oordelen. Een *analytisch oordeel* is voor iedereen geldig. Het staat vast dat een een twee is. Het staat vast dat in Amsterdam een nieuw stadhuis annex operagebouw is neergezet. Uitspraken over analytische oordelen zijn juist of onjuist. Dit kan worden gecontroleerd. Een *praktisch oordeel* daarentegen is een appreciatie of waardering van een situatie. Dat wil zeggen 'dat het gaat over de vraag of iets nuttig is of schadelijk, behoorlijk of onbehoorlijk, mooi of lelijk, rechtmatig of onrechtmatig en of het dus aanbevelenswaard is om een bepaalde handeling al of niet te verrichten'.⁵³⁷ In het overheidsbestuur nu gaat het meestal om praktische oordelen. Deze zijn juist niet voor iedereen geldig omdat ze met waarden beladen zijn: 'Je mag de Stopera goed vinden of er een afkeurend oordeel over geven'.⁵³⁸ Aan een praktisch oordeel of iets wel of niet moet gebeuren zitten analytische kanten, maar het kenmerkende ervan is volgens Brasz de zedelijke kant. Overigens vervalt Brasz in dezelfde fout als Kuypers en Hoogerwerf zodra hij de totstandkoming van praktische oordelen probeert onder te brengen c.q. te sturen door middel van zijn zgn. *praxeologische tafel*. Praktische oordelen laten zich toch door hun aard niet wetenschappelijk onderbouwen?

Opmars van de machtscomponent

Anders gezegd, in het overheidsbestuur zijn de wetenschappelijke

⁵³⁴ Hoogerwerf, t.a.p. blz. 5.

⁵³⁵ Men denke bijv. aan het lot van de COBA-nota's Departementale doelstellingenanalyse, Beleidsanalyse 73-3, en Het meten van de probleemstelling, Beleidsanalyse 78-1.

⁵³⁶ H.A.Brasz, Worstelen met de werkelijkheid, Zin en onzin van wetenschappelijke effectenstudie, in: Bestuurswetenschappen december 1983, nr.8, blz.498 e.v.

⁵³⁷ Brasz t.a.p.blz.498.

⁵³⁸ Brasz,t.a.p. blz.498.

beleidscomponent en de politieke machtscomponent (corresponderend met de beleidsontwikkeling resp. besluitvorming bij Kuypers, het intellectuele resp. politieke proces bij Hoogerwerf en de analytische oordelen resp. praktische oordelen bij Brasz) niet slechts verstrengeld, maar heeft de machtscomponent zelfs een zwaarder gewicht dan de beleidscomponent. In dit licht behoeft het niet te verwonderen dat de in de jaren zestig en zeventig ontwikkelde rationele denkmodellen in de praktijk weinig zoden aan de dijk zetten.

Praktische oordelen kunnen weliswaar worden onderbouwd en in de politieke strijd misschien zelfs mede worden gelegitimeerd door analytische onderbouwing, maar met name om een aantal psychologisch getinte redenen zal de gang van zaken in de praktijk toch weinig worden beïnvloed. 1^e In de eerste plaats zijn subjectieve waarden op korte termijn betrekkelijk onveranderlijk, waardoor ook de hierop stoelende praktische oordelen weinig verandering ondergaan. Wetenschappelijke steun of niet.⁵³⁹ 2^e In de tweede plaats wordt de analytische onderbouwing vrijwel per definitie gegoten in een wetenschappelijk jargon. Het is vaak te uitgebreid, te gespecialiseerd en te moeilijk leesbaar om in de praktijk, die altijd met te weinig tijd en minder kennis kampt, bruikbaar te kunnen zijn. 3^e In de derde plaats leiden analytisch-rationele aanbevelingen dikwijls tot verdergaande conclusies en veranderingssuggesties dan de praktijk toelaat. Machtsposities zijn historisch verankerd, de overheidsorganisatie is een netwerk in teer evenwicht, ieder daarin heeft primair belang bij consolidering van de eigen positie. Illustratief is de moeizame en langdurige weg van het project reorganisatie rijksdienst, eind 1984 leidend tot het opstappen van ambtelijk projectleider P.A. Tas. Citaat: 'Ik heb me verkeken', zegt hij, 'op de mogelijkheden om zaken te veranderen bij de rijksoverheid. Ik wist dat het moeilijk was, maar het is een stuk ingewikkelder dan ik dacht. Ik zie wel resultaten, maar veel minder snel dan goed voor me is'.⁵⁴⁰

In de loop van de jaren zeventig verloren de bestuurlijke rationalisten steeds meer terrein aan degenen die altijd al meer aandacht hadden gevraagd voor de machtsrelationele aspecten van het overheidsbestuur. Voorop liep de 'Rotterdamse school': Scholten, Rosenthal e.a.⁵⁴¹ Theorie en praktijk, door teleurstelling voorzichtig geworden, dienden voortaan rationalistische bespiegelingen te lardereren met relativerende aandacht voor machtsfactoren. Een paar voorbeelden. Roes en In 't Veld-Langeveld, die in hun opstellen over resp. de (wetenschappelijke) beleidsevaluatie tenslotte uitkomen op beschouwingen over planning/wetenschap en politiek/macht, resp. het belang van 'bestuurlijke factoren' als 'de doelgerichtheid, de mate van geïnformeerdheid, de legitimiteit

⁵³⁹ Zie J.W. van Deth, Politieke waarden-oriëntaties en waardeveranderingen, in: J.J.A. Thomassen (red.), De verstomde revolutie, Politieke opvattingen en gedragingen van Nederlandse burgers na de jaren zestig.

⁵⁴⁰ Uit: NRC Handelsblad 27 september 1984.)

⁵⁴¹ Zie bijv. de eerste druk van Openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn 1977 – nog met G.H. Scholten i.p.v. A.B. Ringeling.

van de machtsverdeling en de politieke integratie en conflicten.⁵⁴² Leemans en Geers, die naast doelstellingen/middelen en coördinatie aandacht vragen voor onzekerheid/informatie en invloed.⁵⁴³ Maarse en Bressers, die hun implementatiestudies aanvullen met opmerkingen over machtsfactoren.⁵⁴⁴ Donner, die Hirsch Ballin erop wijst dat die in zijn proefschrift de machtsfactor over het hoofd ziet.⁵⁴⁵ Het verschijnen van machtsstudies als die van Van Putten, Bleker/Van den Bremen en Schat/Groenendijk.⁵⁴⁶ Rosenthal over de commissie-Vonhoff: 'De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde'.⁵⁴⁷ Enz.

In het begin van de jaren tachtig neemt deze tendens iets van een euforie aan. In het WRR-rapport 'Planning als onderneming' wordt de vloer aangeveegd met het 'bestuurscentristisch' geachte instrumentele planningsdenken van de jaren zeventig.⁵⁴⁸ Een omslag in het planningsdenken? Het tijdschrift *Beleid en Maatschappij*, dat een themanummer wijdt aan de 'Crisis in de beleidswetenschappen'.⁵⁴⁹ De daarin opgenomen bijdragen staan vrijwel alle in het teken van wat hier de relatie beleid-macht is genoemd: Van Doorn over technocratie en interventie, Daudt over de utopie van een wetenschappelijk beleid, Schuyt over de kloof tussen weten en willen, De Wolff over technocratie en sociologie, De Beus/Lehning over beleidswetenschap op zoek naar zichzelf. Van Houten/Simonis, die in een reactie op het themanummer hun interactiemodel plaatsen tegenover de analytisch-rationele benadering van beleidsprocessen.⁵⁵⁰ Enz. Het is maar een willekeurige en zeer onvolledige greep uit een

⁵⁴² Th.H. Roes, De voorbereiding van overheidsbeleid: Planning, in: *Overheidsbeleid 1982*, blz. 95 e.v.; H.M. in 't Veld-Langeveld en A. Hoogerwerf, *Evaluatie van overheidsbeleid*, in: *Overheidsbeleid 1982*, blz. 172 e.v.

⁵⁴³ A.F. Leemans en K. Geers, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid*, Muiderberg 1983.

⁵⁴⁴ J.A.M. Maarse, *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid*, Een bestuurskundig onderzoek naar het Aanvullende Werkgelegenheidsbeleid, Enschede 1983; J.Th.A. Bressers, *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid*, Een bestuurskundig onderzoek, Enschede 1983.

⁵⁴⁵ A.M. Donner, bespreking van: E.M.H. Hirsch Ballin, *Publiekrecht en beleid*, Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Alphen aan den Rijn 1979, in: *RM Themis-1 1980*, blz. 24 e.v.

⁵⁴⁶ J. van Putten red., *Haagse machten*, Verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen, 's-Gravenhage 1980 (studenteneditie); H. Bleker / W.M. van den Bremen, *Macht in het binnenlands bestuur*, Een theoretische en empirische verkenning van machts- en invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen, Deventer 1983; P.A.Schat / J.G.Groenendijk, *Macht en ruimte*, Een grootwinkelbedrijf in gevecht met twee gemeenten, Haarlem 1982.

⁵⁴⁷ U. Rosenthal, *De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde*, in: *Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst*, Alphen aan den Rijn 1981 - *Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde* nr. 5.

⁵⁴⁸ P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, *Planning als onderneming*, 's-Gravenhage 1983 (WRR Voorstudies en achtergronden, nr. 34).

⁵⁴⁹ *Beleid en Maatschappij*, januari/februari 1984.

⁵⁵⁰ D.J.van Houten / J.B.D.Simonis, *Tegen beter weten in: de spanning tussen beleid en onderzoek*, in: *Beleid en Maatschappij* oktober 1984, blz.294 e.v.

algemene tendentie. Een tendentie die, zoals wij ons moeten realiseren, op zichzelf weinig uniek is in de geschiedenis. Voorbeelden van soortgelijke tegenstellingen en bewegingen zijn er te over. In de organisatietheorie het rationele, holistische scientific management-denken en de reacties in de vorm van de human relations concepties. De vergelijkbare spanning tussen Durkheim, die geneigd is de organisatie als geheel centraal te stellen, en Weber, die eerder oog heeft voor het sociale proces, de mensen binnen de organisatie. Men denke hier aan Zijderveld, die, geïnspireerd door Geiger, sprak van het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen: het dilemma van de realistisch-kataskopische en nominalistisch-anaskopische benaderingswijzen der sociale werkelijkheid.⁵⁵¹ In de beleids- en planningstheorie het rationele, synoptische denken en de reacties vanuit het incrementele denken. En eerder al, ook een vergelijkbare spanning, namelijk die tussen Mannheim, met zijn integrale, holistische maatschappijplanning, en diens bestrijder Popper. Later Luhmann en Habermas.

Beweegt sociale wetenschap zich dan altijd, bijna voorspelbaar, tussen de polen van een soort *universele dichotomie*? Altijd en overal is er de spanning tussen het geloof in de verbeterbaarheid c.q. maakbaarheid van de samenleving contra het besef dat dit slechts zeer ten dele mogelijk of gewenst is. Het denken in gehelen tegenover het denken vanuit de mens binnen die gehelen. Holisme tegenover pluriformiteit. Universalisme tegenover individualisme. Socialisme tegenover liberalisme. Rationaliteit tegenover macht. Planning tegenover politiek. Wetenschap tegenover praktijk. Idealisten en pessimisten. Utopisten en nihilisten. Enz...

De vraag is: wat nu? Het mooiste zou zijn: een soort verbinding tussen de prescriptieve beleidsscholen van Kuypers en Hoogerwerf en de descriptieve Rotterdamse machtsschool. Een gezamenlijk denken waar de bestuurspraktijk werkelijk wat mee kan. Natuurlijk is de praktijk gebaat bij een zo hoog mogelijke mate van doelrationaliteit. Deze vindt echter een begrenzing in de machtscomponent. De machtscomponent dient integraal te worden verwerkt in de beleidstheorie. Maar als onze universele dichotomie werkelijk universeel is, en niet een stap op weg naar wetenschappelijke volwassenheid, dan is dat te hoog gegrepen.

Is dan het hoogst haalbare de weg van Habermas?⁵⁵² De rationaliteit van Kuypers en Hoogerwerf is eigenlijk middelrationaliteit: welke middelen zijn geschikt om een bepaald doel te bereiken. De doelen zijn bij hen een gegeven, vooropgesteld. Er moet een opdracht zijn (Kuypers). Doelen worden min of meer 'verzonnen' door de politiek. Dit is de grief van Habermas. In zijn lijn zou het mogelijk moeten zijn ook omtrent het kiezen van doelen en het verwerken van waarden rationeler te werk te gaan. De '*herrschaftsfreie Kommunikation*'.

⁵⁵¹ Zijderveld, a.w. blz. 11 e.v.

⁵⁵² D.H.M. Meuwissen, *Recht en vrijheid*, Inleiding in de rechtsfilosofie, Utrecht/Antwerpen 1982, blz. 92.

De dialoog tussen redelijke mensen.⁵⁵³ De eeuwigdurende golfbeweging: van macht als correctief op planningsrationaliteit naar rationaliteit als correctief op macht. Maar ook dan wellicht vergeefs. Mensen blijven mensen. Zij willen zelfs in redelijkheid meetellen en hun zin hebben, zeker waar het hun eigen belangen betreft.

⁵⁵³ In soortgelijke richting H. Bleker, Na(ar) goed overleg, Achtergronden en verbeteringen van overleg in het openbaar bestuur in het bijzonder in verhoudingen tussen overheden, Deventer 1984. Bleker stelt wettelijke regelingen voor van 'beginselen van behoorlijk overleg': open constructief, vrij van macht en resultaatgericht.

Literatuur

xxx