



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beleidswetenschappen en politicologische beleidsanalyse

Aquina, H.J.

Citation

Aquina, H. J. (1972). Beleidswetenschappen en politicologische beleidsanalyse. *Acta Politica*, 7: 1972(4), 490-497. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449357>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449357>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Policy Sciences Book Series, American Elsevier New York

H. Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences*, 1971, 177 p. Hfl. 31,00.

Y. Dror, *Design for Policy Sciences*, 1971, 156 p. Hfl. 31,00.

Y. Dror, *Ventures in Policy Sciences*, 1971, 321 p. Hfl. 52,00.

W. Williams, *Social Policy Research and Analysis*, 1971, 204 p. Hfl. 39,50.

B. Adams, *Ballistic Missile Defense*, 1971, 274 p. Hfl. 52,00.

De wetenschappelijke bezinning op de inhoud van het overheidsbeleid, de totstandkoming en effecten ervan is de laatste jaren sterk groeiende. Een serie als de nieuwe Policy Sciences Book Series van American Elsevier omvat een aantal studies die zich met dit overheidsbeleid bezig houden.

De beleidswetenschappen vormen volgens de redacteur van de serie Yehezkel Dror een geheel nieuwe supra wetenschap. De term „beleidswetenschappen” is gelanceerd door Lasswell in 1951¹. Duidelijk verontrust door de gevaren die de democratie zouden bedreigen in de koude oorlog pleitte hij voor een wetenschap die het tot zijn taak zou rekenen: ten eerste het beleidsproces te bestuderen, en ten tweede de concrete inhoud van het overheidsbeleid te verbeteren door de informatie en interpretaties die ter beschikking staan aan de beleidsvoerders te evalueren². Later formuleert Lasswell het zo, dat de beleidswetenschappen zich bezig houden met kennis *van* en *in* het beleidsproces³. Lasswell staat hierbij overigens niet alleen het beleid van de overheid voor ogen, al legt hij daar wel het volle accent op.

Het nieuwste boek van Lasswell is te karakteriseren als een samenvatting van zijn werk met betrekking tot het overheidsbeleid, een verschijnsel dat bij hem altijd een centrale plaats heeft ingenomen.

Vreemd genoeg geeft Lasswell in zijn jongste boek geen definitie van beleid. Uit zijn eerdere werk blijkt dat hij eronder verstaat: a projected program of goals, values and practices⁴.

De beleidswetenschappen hebben volgens Lasswell drie kenmerken met elkaar gemeen.

1 — *Contextuality*: de beleidswetenschappen beseffen dat het overheidsbeleid slechts gezien kan worden als deel van een groter proces. Aan welk proces Lasswell dan precies denkt, is terminologisch niet geheel duidelijk. In zijn Pre-View duidt hij het aan met de term social process, eerder had hij dit zelfde proces het political process genoemd⁵. Hoe het ook genoemd mag worden, Lasswell geeft ook in zijn nieuwste boek weer een schets van dit proces, voor

¹ D. Lerner and H. Lasswell, eds., *The Policy Sciences*, Stanford 1951.

² H. Lasswell, *The Policy Orientation*, in 1), pag. 3.

³ H. Lasswell, *The Emerging Conception of the Policy Sciences*, *Policy Sciences*, Spring 1970, pp. 3-14, en zijn Pre-View etc., pag. 1.

⁴ H. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven, 1950, pag. 71.

⁵ H. Lasswell, *Politics*, Postscript in de uitgave van 1958, Cleveland, pag. 208.

lezers van zijn vroeger werk wel bekend. Kort gezegd komt het erop neer dat de deelnemers in het proces interacteren in bepaalde situaties (arenas), daarbij bepaalde strategieën gebruiken om bepaalde begeerde doeleinden of waarden (values) te maximaliseren door invloed uit te oefenen op het beleidsproces en derhalve op de effecten daarvan, dat wil zeggen op de uiteindelijke verdeling van de waarden. Tenslotte geeft hij zijn bekende beschrijving van het beleidsproces of zoals hij het ook wel genoemd heeft, het besluitvormingsproces, dat uit zeven fasen bestaat⁶.

2 — *Problem-orientation*: de beleidswetenschappen houden zich bezig met het analyseren van doeleinden en mogelijke doeleinden; met de bestudering van historische ontwikkelingen en de mate waarin in het verleden bepaalde doeleinden verwezenlijkt werden, met de condities die de richting en de omvang van de historische trends mogelijk hebben gemaakt, en die toekomstige ontwikkelingen mogelijk kunnen maken; tenslotte met het ontwikkelen van middelen om gewenste doeleinden te kunnen verwezenlijken.

Daarbij verklaart Lasswell zich een uitdrukkelijk medestander van Brecht's Scientific Value Relativism⁷.

3 — *Diversity*: de beleidswetenschappen gebruiken een veelheid aan methoden. Lasswell beschrijft echter niet één ervan in detail.

Aangezien het Lasswell gaat om een verbetering van het beleidsproces geeft hij ook criteria waaraan dit proces zou moeten voldoen. De eigenlijke inhoud van het beleid brengt Lasswell echter nauwelijks als zodanig ter sprake. Weliswaar is één van de fasen van zijn beleidsproces de prescriptiefase, waarin doeleinden en middelen geformuleerd worden. Maar ten eerste is er veel beleid dat niet duidelijk geformuleerd wordt, zoals Dror duidelijk stelt⁸. Bovendien beperkt hij zich tot de bespreking van slechts één waarde, namelijk de machtspositie, terwijl hij een achttal „base-values” onderscheidt. Daarmee verloochent Lasswell zijn opvattingen omtrent politiek en politicologie niet. De politicologie is immers volgens hem de wetenschap die vooral de verschijnselen macht en invloed bestudeert. Voorzover de politicologie dit in het kader van het overheidsbeleid doet, is zij één van de beleidswetenschappen. Reeds zijn „Politics, who gets what, when, how”, uit 1936 legde reeds de volle nadruk op de „who” en het „how”, en niet zozeer op het „what”.

⁶ In 4) spreekt hij van policy process, in zijn Design etc. spreekt hij van decision process.

⁷ A. Brecht, *Political Theory*, Princeton 1959. Het Scientific Value Relativism houdt kort gezegd, in dat de vraag of iets waardevol is wetenschappelijk slechts beantwoord kan worden onder verwijzing naar doeleinden, ter verwezenlijking waarvan het bruikbaar is, of ander verwijzing naar andere ideeën van personen en hun opvattingen over wat waardevol is, op. cit., pp. 117, 118.

⁸ Y. Dror, *Public Policy Making Reexamined*, San Francisco 1968.

De kracht van Lasswell ligt vooral in de wijze waarop hij alle elementen van het sociale c.q. politieke proces en het beleidsproces met elkaar weet te verbinden, en de hypothesen en generalisaties die hij daaromtrent op stelt. Helaas geeft Lasswell weinig omtrent de relaties tussen de inhoud van het beleid en andere verschijnselen, met uitzondering van de factor macht. Helaas ook moeten we de empirische basis van zijn stellingen missen. Ook een voetnotenapparaat ontbreekt. Wel geeft hij een uitvoerige en enigszins geannoteerde bibliografie, waarin empirische studies evenwel niet de boventoon voeren. Bovendien staan er geen moderne politicologische beleidsanalyses in vermeld. De vragen die in deze studies aan de orde komen, namelijk: welke factoren zijn van invloed op de inhoud van het overheidsbeleid, en welke invloed oefent dit beleid uit op andere verschijnselen, blijven bij Lasswell grotendeels onbeantwoord⁹.

Dror is evenals Lasswell van mening dat de beleidswetenschappen zich bezig moeten houden met de bestudering van het beleidsproces en de voor dit proces relevante kennis. Reeds eerder had Dror een theorie gegeven van het beleidsproces¹⁰. In die theorie definieerde hij beleid als „major guidelines for action directed at the future”¹¹. In zijn *Design* werkt hij zijn ideeën met betrekking tot de beleidswetenschappen nader uit. Zijn *Ventures* is een bundel van reeds eerder verschenen artikelen. We zullen hoofdzakelijk zijn *Design* bespreken.

Dror geeft allereerst een poging tot beschrijving van het falen van de huidige sociale wetenschappen ten aanzien van het overheidsbeleid. Gezegd moet worden dat hij daarin bepaald niet de eerste, maar ook niet de beste is. Wright Mills bijvoorbeeld behoort tot de voorgangers die dit falen ook hebben aangetoond of tenminste geïllustreerd. Dror doet dit nauwelijks. Hij volstaat met te constateren dat de huidige sociale wetenschappen de black box van hoe beleidsbeslissingen genomen worden niet geopend hebben. Hij maakt daarbij weliswaar een uitzondering voor enkele politicologische publikaties, zowel moderne als klassieke, maar deze verwijt hij: 1) een ideologische oriëntatie, 2) technische oriëntatie vooral waar zij de nadruk leggen op administratieve efficiency, 3) nadruk op afzonderlijke elementen, zonder het systeem als geheel in de beschouwing te betrekken, 4) afwezigheid van empirie, en 5) afwezigheid van besluitvormingstheoretische basis. Nu dient gesteld te worden dat Dror, eerder reeds, de politicologie als beleidswetenschap omschreven had als de wetenschap die politieke instituties bestudeert, alsmede de coördinatie en integratie ervan¹². Als we

⁹ Goede bundels met artikelen betreffende de moderne politicologische beleidsanalyse zijn onder meer: I. Sharkansky, ed., *Policy Analysis in Political Science*, Chicago 1970, en R. Hofferbert and I. Sharkansky, *State and Urban Politics*, Boston, 1971.

¹⁰ zie 8).

¹¹ op. cit. pag. 12.

¹² op. cit. pag. 8.

echter de bibliografie van zijn *Design* bekijken komen we daarin de belangrijkste literatuur op het gebied van de moderne politicologische beleidsanalyse en beleidsvorming wel tegen, zelfs met de toevoeging dat deze literatuur systematisch is en empirisch, kwantitatief en comprehensief. De lezer had er wellicht meer baat bij gehad een overzicht van deze literatuur te krijgen om daarmee kennis te kunnen nemen van de bestaande kennis omtrent de black box. Nu moet hij Dror's nieuwe paradigmata, concepten en hypothesen verwerken, waarvan het nog maar te bezien is of ze bij zullen dragen tot kennisvermeerdering.

Het gaat Dror ook niet zo zeer om de bestaande kennis van het beleidsproces, als wel om de verbetering van het beleidsproces en daarvoor heeft men volgens hem een nieuwe aanpak nodig.

De bestaande kennis van het beleidsproces ondersteunt immers voor een belangrijk deel Lindblom's model van het incrementalisme¹³. Dit model houdt, kort gezegd, in dat veranderingen in de inhoud van een bestaand beleid en de totstandkoming ervan slechts marginaal worden aangebracht, en dat evenzo de inhoud van een nieuw beleid en de totstandkoming ervan vaak geconstrueerd worden analoog aan een reeds bestaande beleidssector. Dror geeft toe dat Lindblom's model een vrij getrouwe afspiegeling geeft van de realiteit¹⁴. Dror verwerpt echter Lindblom's these dat het incrementalisme ook de beste vorm van beleidsproces zou zijn. Dror geeft terecht aan dat het incrementalisme slechts bevredigend is waar de resultaten van bestaande sectoren van beleid bevredigend zijn, waar er sprake is van geringe veranderingen in de aard van de problemen waar het beleid op gericht is, en waar sprake is van een grote mate van continuïteit in de beschikbaarheid van middelen om doeleinden te bereiken. Weliswaar ruimt ook Lindblom een plaats in voor rationele componenten, maar Dror wil hierop het volle accent leggen. Een zuiver rationeel beleidsproces is ook volgens Dror niet mogelijk. De beleidswetenschappen kunnen er echter wel het beste van zien te maken, mede door aandacht te schenken aan allerlei extra-rationele elementen.

Een van de belangrijkste dimensies van een meer rationele aanpak is zowel bij Lindblom als bij Dror de beleidsanalyse. Typisch is dat Dror onder beleidsanalyse iets anders verstaat dan de moderne politicologie. De moderne politicologische beleidsanalyse houdt zich empirisch bezig met de inhoud van het overheidsbeleid en de relaties ervan met andere verschijnselen. Dror's beleidsanalyse is een heuristische methode om beleidsalternatieven te vinden. Wat de doelstellingen in de beleidsalternatieven moeten zijn, blijft overigens onduidelijk.

¹³ Een compacte behandeling van Lindblom's ideeën geeft zijn *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs 1968.

¹⁴ Een heldere uiteenzetting van Dror omtrent Lindblom is zijn *Muddling through — „Science” or Inertia?*, in *Ventures* etc.

De beleidswetenschappen kunnen volgens Dror dienen om elk doel te bereiken, van het vermeerderen van het menselijk geluk tot volkerenmoord. Dror onderkent wel de mogelijkheid van misbruik van wetenschappelijke kennis, maar weet geen andere oplossing te bieden dan de wetenschap voor neutraal te verklaren, en verder een beroep te doen op het geweten van de individuele wetenschapsman. Enerzijds stelt Dror dat ook de beleidswetenschappen zich dienen te houden aan Brecht's scientific value relativism en nog beperkter: tot uitsluitend het proces van beleidsvorming met afzien van de inhoud van de beleidsdoel-einden. Anderzijds dienen de beleidswetenschappelijke onderzoekers niet mee te werken aan de verwezenlijking van doeleinden die niet in overeenstemming zijn met de fundamentele waarden van de democratie en de rechten van de mens. Criteria voor de kwaliteit van het beleidsproces geeft Dror in zijn nieuwste boek niet. Deze heeft hij wel éérder uitvoerig behandeld. In zijn *Public Policymaking Reexamined* geeft hij een goede schets van een optimaal beleidsproces. We kunnen slechts gissen naar de redenen waarom Dror deze schets niet verder heeft uitgewerkt. Misschien gelooft hij er zelf niet zo hard meer in. Schreef hij in 1968 nog dat het beleidsproces over het algemeen kwalitatief vooruit ging, thans formuleert hij een eigen zogenaamde Dror Law no. 2, waarin hij stelt dat de mogelijkheden van de mens om een beleid te voeren dezelfde blijven bij een toenemende kennis. In beide gevallen argumenteert hij zijn stellingen overigens niet op basis van empirisch materiaal.

William's studie laat de conclusie toe dat een beleidsproces wel degelijk verbeterd kan worden. Zijn boek is een case study naar de mogelijkheden van de beleidsanalyse om beleidsrelevante informatie te verzamelen ten behoeve van een Amerikaans federaal bureau ten dienste van achtergestelde groeperingen. Bovendien onderzoekt Williams de mogelijkheden van het gebruik van de resultaten van de desbetreffende beleidsanalyse om de effecten van het beleid te verbeteren.

Beleidsanalyse is volgens hem een middel om beleidsrelevante informatie te synthetiseren zodat beleidsalternatieven ontworpen kunnen worden, en om de behoefte aan toekomstige beleidsrelevante informatie aan te duiden. De case-study betreft het War on Poverty Programme in de Verenigde Staten van 1965 tot omstreeks 1970. Zijn conclusies op grond van het zeer nauwkeurige en met groot vakmanschap verrichte onderzoek zijn somber, maar laten hoop.

1) De bestaande sociaal-wetenschappelijke kennis bleek zelden beleidsrelevant. Bovendien blijkt de structuur van de sociaal-wetenschappelijke wereld niet geschikt om beleidsrelevante kennis te vermeerderen. Men houdt zich liever met het fundamentele onderzoek bezig omdat dit hoger aangeslagen wordt bij vakgenoten.

2) Het blijkt ontzettend moeilijk te zijn vaste banden te leggen tussen beleids-

instanties en de wetenschappelijke wereld. Beleidsfunctionarissen weten eigenlijk niet goed welke kennis zij nodig hebben, en omgekeerd weet de wetenschappelijke wereld dat ook niet.

3) De kennis met betrekking tot het uitvoeren van een beleid blijkt minimaal. Niet de minste verdienste van Williams is dat hij grote nadruk legt op de beleidsuitvoering, uitvoerig de moeilijkheden bespreekt die zich voor kunnen doen als een zorgvuldig opgestelde beleidsinhoud gerealiseerd moet worden.

Gezien deze conclusies kan men het pleidooi van Lasswell en Dror voor een speciale opleiding in de beleidswetenschappen wel begrijpen, al kan men eraan twifelen of andere mogelijkheden om de wetenschap dichter bij het beleid en andersom te brengen niet reëler en verkieslijker zijn.

Lasswell's betoog sluit aan op de gedachten zoals hij die al eerder geformuleerd had¹⁵. Erg veel nieuws brengt zijn nieuwe boek niet op dit punt.

Dror gaat zeer uitvoerig in op het lesprogramma. Het komt erop neer dat de student in de beleidswetenschappen een supercursus algemene ontwikkeling moet volgen. Het programma omvat minimaal wiskunde, economie, methoden en technieken van onderzoek en statistiek, enkele gedragswetenschappen, begrip van de natuurwetenschappen en technische wetenschappen, en een tweede moderne taal. Opvallend is dat filosofie in dit rijtje ontbreekt, evenals ethica. Een student wiens object van studie normen, waarden en doeleinden zijn, zou wellicht enige baat hebben bij kennis van de filosofie en ethica. Nog opvallender is dat Dror als tweede taal onder meer het Nederlands noemt, met als motivering dat er in het Nederlands een rijke beleidsrelevante literatuur aanwezig zou zijn. Waaruit die literatuur dan bestaat, blijft in het duister. Wel behandelt hij in zijn *Ventures* een enkele Nederlandse beleidssector, daarbij kennelijk steunend op de ervaringen opgedaan tijdens zijn verblijf aan het Institute of Social Studies te Den Haag.

Dror schat dat de top één procent van alle doctoraalstudenten een dergelijk programma kunnen afwerken. De vraag is of deze studenten daartoe ook bereid zijn. Zij hebben als vooruitzicht dat zij het beleidsproces toch niet kunnen verbeteren, althans volgens Dror. Daar hebben zij dan ongeveer volgens mijn schatting minstens acht à negen jaar voor gestudeerd. Wat dat laatste betreft bestaat er enige ervaring. De politicologische studie in Nederland bestond immers aanvankelijk uit een cursus algemene ontwikkeling, die minder omvangrijk was dan wat Dror voorstelt. De gemiddelde studieduur van de afgestudeerden lag en ligt waarschijnlijk nog belangrijk hoger dan vijf jaar.

Dror's pleidooi voor beleidswetenschappen is, evenals dat van Lasswell, eigenlijk

¹⁵ Onder andere in zijn: *The Future of Political Science*, New York 1963.

geen stap vooruit, maar doet denken aan een stap achteruit. Waar hij voor pleit is een wetenschap of althans synthese van wetenschappen zoals die tot aan het begin van deze eeuw bestond onder de naam van „government” in de Verenigde Staten¹⁶. De mededeling van Dror dat de twee discipline voorlopers van de beleidswetenschappen strategische analyse en futurologische studies zijn, is bepaald wat kortzichtig.

Onder de naam van „government” werd alles onderwezen wat voor het begrip van de politiek, en daaronder werd toen overheidsbeleid verstaan, relevant was. De statistiek en de economie met name zijn reeds in de zeventiende en achttiende eeuw als wetenschappen van het overheidsbeleid ontstaan. Dror betreurt deze differentiatie. Hij gaat er echter aan voorbij dat een wetenschap groeit en zich vertakt, zichzelf genereert en eigen probleemstellingen en scope ontwikkelt, en dat hiertegen geen enkel bezwaar bestaat voorzover het fundamenteel onderzoek betreft. Terecht wijst hij erop dat het toegepast onderzoek te weinig op het (overheids)beleid is afgestemd. Terecht ook wijst hij erop dat het overheidsbeleid verbetering behoeft. Hij en Lasswell kunnen mij er echter niet van overtuigen dat er dan ook een nieuw soort toegepaste wetenschap moet komen, de beleidswetenschappen. Lasswell is al ruim twintig jaar hiervoor aan het pleiten en zonder veel succes. Dror is ook al zo'n tien jaar bezig, eveneens zonder veel succes. Zijn laatste boek heeft als ondertitel: concepts and applications. Wat begrippen betreft is er weinig vooruitgang te bespeuren en de toepassingen zijn nog ver te zoeken. Lasswell noch Dror zijn er tot nu toe in geslaagd begrippen zodanig te operationaliseren dat er mee gewerkt kan worden. In de twee case-studies van Williams en Adams vinden we ze ook nauwelijks terug.

Samenvattend: de pogingen van Lasswell en Dror om de wetenschap dichter bij het beleid te brengen verdienen waardering. Het staat echter te bezien of hun pogingen ten goede komen aan zowel de wetenschap als het beleid. De grootste waarde van hun werk ligt misschien nog in het uitdagende karakter ervan. Vooral Dror's boeken hebben onmiskenbaar een shock-effect. Vooralsnog is men geneigd te stellen dat de term beleidswetenschappen na ruim twintig jaar nog een uiterst vaag begrip is, en dat er nauwelijks vorderingen in gemaakt zijn. Daarentegen zijn er in de politicologie, en vooral in de economie, talrijke onderzoeken verricht met probleemstellingen die voornamelijk vanuit de betrokken wetenschappen werden gegenereerd, die zeer beleidsrelevant en systematisch zijn en die onze kennis van het beleid en de factoren die erin werkzaam zijn, cumulatief vermeerderen. Deze onderzoeken blijken trouwens ook theoretisch uiterst relevant.

¹⁶ Zie de bijdragen van Lipset en Jensen in: S. Lipset ed., *Politics and the Social Sciences*, New York 1969.

De studie van Williams, zonder meer de beste uit de reeks, is vooral geschikt voor beleidsfunctionarissen en wetenschapsmensen die onderzoek verrichten ten behoeve van het beleid. Het boek biedt talloze voorbeelden van moeilijkheden die zich voor kunnen doen als (toegepaste) wetenschap en beleid samen gaan. Buitendien geeft het een aantal reële oplossingen.

Adam's studie zal vooral aftrek vinden bij degenen die zich specifiek in het onderwerp interesseren en bij degenen die vooral belangstelling hebben voor de studie van de internationale betrekkingen. Het boek heeft te weinig theoretisch niveau om het als een bijdrage te zien in de vermeerdering van onze politico-logische kennis en die van het overheidsbeleid in het bijzonder. Zelfs ontbreekt een probleemstelling. Het is een case-studie van een welhaast ouderwets type, vrijwel uitsluitend descriptief maar met deze beperking ook wel zeer nauwkeurig en vermoedelijk zeer betrouwbaar.

Tenslotte, de boeken zijn luxueus uitgevoerd, en mede daardoor prijzig. Men kan zich afvragen waarom, althans voor wat de boeken van Dror en Lasswell betreft. Het grootste gedeelte van de in deze boeken afgedrukte teksten was al eerder verschenen in meer of minder ongewijzigde vorm, waarvan een deel in het tijdschrift *Policy Sciences* van dezelfde uitgever.

Kortom, een serie die de moeite waard is, maar zijn pretentie niet geheel waar kan maken.