



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Vanaf de top gezien: visies van de politieke elite
Hoogerwerf, A.

Citation

Hoogerwerf, A. (1987). Boekbespreking van: Vanaf de top gezien: visies van de politieke elite. *Acta Politica*, 22: 1987(4), 490-492. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449595>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449595>

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

A. Hoogerwerf, **Vanaf de top gezien: Visies van de politieke elite**, Sijthoff, Amsterdam 1986.

De schrijver heeft in 1984 gesprekken gevoerd met 57 personen, die hij rekent tot de bestuurlijke elite van ons land. Die gesprekken vonden plaats aan de hand van open, maar gestructureerde vragen over het openbaar bestuur en zo ongeveer alles wat daarmee verband houdt. Er valt op het eerste gezicht veel goeds te zeggen over dit boek. Hoogerwerf heeft de uitkomsten van de gesprekken helder en overzichtelijk genoteerd. Hij heeft alle antwoorden geprocentueerd en is voor geen methodologisch probleem teruggeschrokken. In twaalf hoofdstukken heeft hij alle verbanden en dwarsverbanden, die maar te leggen zijn, gelegd. De opvatting van de topfunctionarissen zijn uitgesplitst en opgedeeld. Niets blijft onbenoemd. De schrijver heeft niet alleen een fors aantal hypothesen over bestuurlijk falen en slagen ontwikkeld. Hij heeft een confrontatie gemaakt met de resultaten van de wetenschappelijke literatuur en zo wordt het boek niet alleen een minitueus verslag van het gehouden onderzoek, maar ook nog eens een balansopname van de stand van de wetenschap van het openbaar bestuur.

Om de schrijver het volle pond te geven, moet ook nog gezegd, dat veel van de geleverde citaten van wat Hoogerwerf de elite noemt amusant en soms verrassend zijn. Dat toont het lezen. Daar komt bij, dat de voorstelling van feiten en vondsten tot het naar mijn smaak doodlopende einde toe, helder en overzichtelijk blijft.

Maar waar gaat het in dit boek om? Hoogerwerf spreekt over een elite. Wat onderscheidt die elite van het middenkader, of nog liever van de bestuurders? Dat wordt nergens duidelijk. De schrijver gaat uit van de veronderstelling dat deze topfunctionarissen een elite vormen in hun kijk op het bestuurlijk gebeuren. Maar is dat ook zo? Men zou met enige goede wil de groep van geïnterviewden kunnen omschrijven als mensen met veel ervaring in het landelijk bestuur. Maar ook dat is maar ten dele waar en lost het probleem van het ontbreken van een te vergelijken groep niet op. Hoe heeft de schrijver dan toch tot de conceptie van een elite kunnen komen? Waarschijnlijk ligt daaraan de idee ten grondslag, dat het openbaar bestuur per saldo drijft op de te ontwikkelen managerkwaliteiten van een uitgelezen groep. Dat nu valt zeer te betwijfelen. Het gaat niet op voor veel belangrijke posities in het bedrijfsleven. Het gaat zeker niet op voor het openbaar bestuur.

Het is in dit verband ook typerend, dat Hoogerwerf onder zijn 57 topfunctionarissen nergens het onderscheid aanbrengt tussen de politici en de ambtenaren. Het komt bij hem niet op, dat er een kwalitatief verschil is tussen politiek en ambtelijk handelen. Voor hem is dat één pot nat. Het interessante in het materiaal lijkt mij nu juist na te gaan waar en wanneer specifiek politieke en misschien irrationele elementen in de standpuntbepaling overheersen.

Mijn kritiek op dit boek is niet, dat de vracht van materiaal, die de schrijver verwerkt heeft, allemaal irrelevant zou zijn uit het oogpunt van 'de' beleidsmakers. Mijn kritiek is, dat te weinig gezocht is naar politiek relevante criteria in het openbaar bestuur om het boek spannend te maken en een bijdrage te doen leveren aan de methoden om politiek te bedrijven. Dat betekent natuurlijk niet dat het resul-

taat van de studie voor het openbaar bestuur irrelevant zou zijn.

Tot de opvallende uitkomsten van het onderzoek behoort ongetwijfeld, dat een meerderheid van de ondervraagden zich uitsprekt voor een systematische beleidsevaluatie en zelfs voor institutionalisering van evaluatieonderzoek. Daar ligt een mooie taak voor de bestuurswetenschap. Hoe kan, moet beleidsevaluatie ingebouwd worden in de comptabiliteitswet of het budgetmechanisme? En wie evalueert de evalueerenden? Met dit laatste zijn we tegelijk bij de elementen waar het onderzoek minder relevant is. De schrijver is niet te stuiten in zijn procentueringen. Naar mijn smaak zijn die van zeer betrekkelijk nut. Daar komt bij dat Hoogerwerf doorgaat met z'n analyses ook als op zijn hypothese slechts een minderheid positief reageert. Zo antwoordt slechts 16% van de ondervraagden bevestigend op de vraag: 'Vindt u dat er in Nederland een crisis, dus een keerpunt of ernstige storing, in het openbaar bestuur is?' Op deze vraag antwoordt 72% ontkennend, dus je zou denken, volgende chapter. Aldus niet bij Hoogerwerf. Hij besteedt vele pagina's aan de eventuele crisis rond het openbaar bestuur om te besluiten: 'Zelf ben ik van mening dat het, mede gezien de problemen die de elite signaleert, wel verantwoord is van een crisis rond het openbaar bestuur in Nederland te spreken, althans indien men bij een crisis aan een ernstige storing denkt'. Zo krijg je altijd gelijk. Een ander element. Het is mijn persoonlijke indruk, dat het openbaar bestuur al lang gebukt gaat onder informatieoverlast. De kopieermachine is in ijtempo de vijand van zindelijk denken geworden. Idenburg zei er in 1985 zinnige dingen over. Dat wordt net nog in een voetnoot vermeld, maar voor het overige zijn alle vragen afgestemd op een tekort aan informatie. Uiteraard is iedereen voor 'adequate' informatie, maar het onderzoek is doortrokken van de notie dat er meer (wetenschappelijke) informatie zou moeten zijn. En dat is nu juist maar de vraag. Ander voorbeeld. In 1980 heeft het kabinet-Van Agt de Werkgroep Herooverwegingen ingesteld. Die werkgroep heeft in twee rondes meer dan veertig rapporten geproduceerd. Hoe zijn die rapporten gebruikt? Wat is ervan terechtgekomen? Waarom is veel onbruikbaar gebleken? Kenmerk van het onderzoek was dat ambtenaren voor eigen rekening voorstellen mochten doen. Ze mochten doen alsof ze politici waren. Heeft dat gewerkt en zo nee, waarom niet? Volgend voorbeeld. Tot de hoofdthema's van het kabinet-Lubbers behoorden de zogenaamde Grote Operaties. De deregulering, de privatisering, decentralisatie, vermindering aantal ambtenaren, enzovoorts. Kortom, de politieke vertaling van 'minder staat, meer markt'. Er kwam een aparte Kamerbehandeling voor, het beloofde iets van een nieuwe ideologie. Na vier jaar bleek er praktisch niets uitgekomen te zijn. Bij de formatie van Lubbers-II werd er veelzeggend over gezwegen. Wat had meer voor de hand gelegen dan dat Hoogerwerf hier veel aandacht aan gegeven had. Want dit raakt de organisatie van het openbaar bestuur in vrijwel alle onderdelen, maar Hoogerwerf geeft er nauwelijks aandacht aan. De schrijver constateert, dat wel de omvang van de overheid als probleem wordt gezien, maar dat van een verkleining van de overheidstaak door een grote meerderheid het ontstaan van problemen voor zwakke groepen wordt gevreesd, terwijl amper een kwart daar meer doelmatigheid van verwacht. De vraag wordt dan interessant, waarom wil men dan die

kleinere rol van de overheid? Dat voert tot de fundamentele vraag wat de zogeheten elite drijft en wat hen in hun politieke beslissingen motiveert. Hoogerwerf heeft dat zelf tot het centrale thema van zijn boek gemaakt. Hij confronteert de bevindingen op zijn vragen met de inzichten van de wetenschap. Hij probeert alle gezichtshoeken uit. De beginselen vrijheid, gelijkheid en broederschap komen er aan te pas. Vele denkbare 'hypothesen, die de algemene of gezamenlijke bestuurstheorie van de politiek-bestuurlijke elite in Nederland in 1984 vormen' worden uitgeprobeerd. Aan het slot van zijn beschouwingen formuleert de schrijver zijn eigen visie op het openbaar bestuur in Nederland door een tiental uitgangspunten voor het openbaar bestuur te omschrijven. Wat daar staat is eerlijk en redelijk en je moet wel een querulant zijn om het met die uitgangspunten oneens te zijn. En toch, is dit nu de bestuurstheorie van de bestuurlijke politieke elite? Ik heb het bestaan van die elite in de door Hoogerwerf gebruikte zin, eerder dubieus genoemd. Maar houden de mensen met bestuurservaring, die de schrijver heeft bevraagd, er een bestuurstheorie op na? Ik geloof er niets van. Ze hebben opvattingen over allerlei aspecten van openbaar bestuur, dat wel, maar ze weten dat 'politiek' veel daarvan onzeker maakt.

De wetenschap van de politiek is in ons land in enkele decennia verschoven van een analyse van politiek gedrag naar een wetenschap vol theorieën over besliskunde en besluitvorming. Maar bestuurskunde is het geraamte, de politiek levert het vlees en het bloed. Ik doe Hoogerwerf onrecht als ik zeg, dat hij ondanks minitieuze inspanningen een bloedeloos boek schreef. Daarvoor levert hij te veel sappige commentaren en bewonder ik de niet aflatende pogingen om via de bestuurstheorie de politiek te betrappen. Toch blijft het resultaat onbevredigend.

Het typerende van openbaar bestuur is, dat het afhankelijk is van gekozen vertegenwoordigende lichamen, en dat het bestuur zich voltrekt in een permanente dialoog met degenen voor wie het bedoeld is. Om de zoveel tijd komen de kiezers eraan te pas. En die willen soms continuïteit, soms van alles anders. Dat geeft openbaar bestuur z'n onzekerheid. De ontredde als het kabinet demissionair is en nog onduidelijk is wat het regeerprogramma zal gaan inhouden. Heel veel beslissingen worden bepaald door wat de gunst van de kiezers kan verkrijgen. Getoetst aan het bestaande raamwerk zijn veel beslissingen irrationeel, zij worden gedicteerd door visie en verwachtingen, die niet in het handboek voorkomen.

De niet-ambtelijke top is voortdurend met dat laatste bezig en dat verklaart waarom aan bestuurskundige overwegingen slechts matige betekenis wordt toegekend. Het bezwaar van het boek van Hoogerwerf is, dat het wel alle aspecten van bestuurlijke afwegingen laat zien, maar niet waarom de politiek zo vaak over die afwegingen heenschuift.

J.M. den Uyl

Richard Ned Lebow, **Between peace and war. The nature of international crisis.** John Hopkins Press, Baltimore en Londen 1981, xi + 337 p.

Het boek *Between peace and war* van Lebow bevat een eenvoudige doch gedetailleerde beschrijving van het verschijnsel crisis in de internationale politiek van de twintigste eeuw. Hoewel de auteur weinig nieuws toevoegt aan de bestaande historische kennis, is het boek zeer nuttig als naslagwerk op het gebied van crisesstudies. Vooral geïnteresseerden in een psychologische aanpak in de bestudering van crisisgedrag komen in dit boek aan hun trekken. Ook als inleiding tot de problematiek is het mijns inziens uitermate geschikt.

In deze boekbespreking zal eerst in grote lijnen de kern van Lebows betoog worden weergegeven, om vervolgens nader in te gaan op enkele sterke en zwakke kanten van dit boek.

Lebow poogt in zijn boek een integratie te bewerkstelligen van geschiedenis en politieke wetenschap, waarbij hij zowel kijkt naar kenmerken van afzonderlijke crises als naar de patronen die door bestudering van diverse gevallen zijn te ontwaren. Hij poogt aldus de nadelen van een case-study te vermijden, in het bijzonder het trekken van (verkeerde) conclusies uit één of twee gevallen. Lebow volgt derhalve een vergelijkende aanpak, waarmee hij aansluit bij de meer kwantitatief gerichte benadering in de polemologie.

De studie is gebaseerd op zesentwintig internationale crises, waarin ten minste één van de betrokken staten oorlog als een mogelijkheid beschouwde, in de periode 1897/'98-1967. Het gebruikte materiaal biedt volgens de auteur voldoende mogelijkheden tot het opstellen van algemene crisiskenmerken. In zeker opzicht is elke crisis een uniek verschijnsel en heeft kenmerken die andere crises niet of in mindere mate bezitten. Naast unieke componenten zijn ook steeds gemeenschappelijke zaken aan te wijzen. Deze laatste maken het mogelijk een typologie van crises te construeren. Lebow komt tot de volgende indeling van gevallen: (1) 'justification of hostility crises'; (2) 'spinoff crises'; (3) 'brinkmanship crises'. Hieronder zullen deze drie soorten nader worden bekeken.

In 'justification of hostility crises' hebben de leiders van de natie die de crisis initieert het besluit tot het voeren van oorlog genomen nog voordat de crisis is begonnen. Het doel is dan ook niet zozeer om de tegenstander tot bepaald gedrag te dwingen, maar een legitimatie van oorlogvoering; dit was het geval bij het Oostenrijkse gedrag jegens Servië in 1914. Gepoogd wordt de tegenstander de schuld van het conflict te geven, zodat in- en externe steun voor het eigen gedrag kan worden verkregen. Uiteraard is de onafhankelijke rol van dit soort crises bepaald klein, aangezien de beslissing tot het voeren van oorlog reeds bij voorbaat vaststaat.

'Spinoff crises' zijn secundaire confrontaties die ontstaan door geografische uitbreiding van een reeds uitgebroken oorlog. Geen van de partijen is eigenlijk op zo'n conflict uit, laat staan dat er oorlog wordt gewenst. Maar de initiator voelt zich desondanks toch gedwongen een confrontatie met één of meerdere tegenstanders