



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Besluitvorming en macht

Westerheijden, D.F.

Citation

Westerheijden, D. F. (1989). Besluitvorming en macht. *Acta Politica*, 24: 1989(3), 347-375.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449753>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449753>

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

- Fromm, E., Ueber Methode und Aufgabeteil einer analytische Sozialpsychologie: Bemerkungen über Psychoanalyse und historische Materialismus. *Zeitschrift für Sozialforschung*, 1 (1932), 28-54.
- Fromm, E., Sozialpsychologischer Teil, in: M. Horkheimer, *Studien über Autorität und Familie*, Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialforschung, Felix Allan, Parijs 1936, 77-135.
- Ganzeboom, H., R. Luijckx, J. Dessens, P. de Graaf, N.D. de Graaf, W. Jansen en W. Ultee, Intergenerationele klassenmobiliteit in Nederland tussen 1970 en 1985. *Mens en Maatschappij*, 62 (1987), 17-43.
- Grabb, E.G., Marxist categories and theories of class: The case of workingclass authoritarianism. *Pacific Sociological Review*, 23 (1980), 359-376.
- Heunks, F.J., *Aliënatie en stemgedrag*. Dissertatie, Katholieke Hogeschool Tilburg, Tilburg 1973.
- Kraaykamp, G., L.B. van Snippenburg en W.C. Ultee, Beroepsklasse en beroepsprestige als verklaring voor inkomen, ongelijkheidsopvattingen, politiek vertrouwen en politieke apathie. *Mens en Maatschappij*, 64 (1989).
- Middendorp, C.P., *Ontzuiling, politisering en restauratie in Nederland*. Boom, Meppel 1979.
- Middendorp, C.P., en J.D. Meloen, Over het autoritarisme van de arbeidersklasse. *Acta Politica*, 24 (1989), 83-96.
- Middendorp, C.P., en J.D. Meloen, Nawoord. *Acta Politica*, 24 (1989), 105-107.
- Scheepers, P., en L.B. van Snippenburg, Politieke apathie en radicalisme in de jaren tachtig. (verschijnt in) *Sociale Wetenschappen* (1989).
- Sixma, H., en W. Ultee, Een beroepsprestigeschaal voor Nederland in de jaren tachtig. *Mens en Maatschappij*, 59 (1983), 360-382.
- Westerlaak, J.M. van, J.A. Kropman en J.W.M. Collaris, *Beroepenklapper*. Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Nijmegen 1975.
- Wright, E.O., *Class, crisis and the State*. Verso, Londen 1979.
- Wright, E.O., *Classes*. Verso, Londen 1985.

Literatuur

Besluitvorming en macht

Bespreking van:

- Beck, W., 1987: *Parlementaire controle: ritueel of sturingsinstrument?* (Assen/Maastricht: Van Gorcum);
- Goverde, H., 1987: *Macht over de Markerruimte* (Amsterdam/Nijmegen: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/KU Nijmegen)
- Koppenjan, J.F.M., A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), 1987: *Beleidsvorming in Nederland* (Den Haag: VUGA);
- Rosenthal, U., 1988: *Bureaupolitiek en bureaupolitisme* (Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink);
- Seidman, H., en R. Gilmour, 1986: *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State (4th ed.)* (New York/Oxford: Oxford University Press).

D.F. Westerheijden

1. Inleiding

De manier waarop collectieve beslissingen worden genomen kan van groot belang zijn voor de inhoud van die beslissingen. Met de collectieve besluitvormingsprocessen van de overheid lijkt iets mis te zijn, want zoals iedere politicoloog weet is het voor de overheid buitengewoon moeilijk een redelijk, samenhangend en effectief beleid te voeren. In een aantal gevallen lijkt het overheidsbeleid zelfs het tegengestelde van redelijk, samenhangend en effectief; het tart soms elke notie van algemeen belang, rechtvaardigheid, gezond verstand of fatsoen.¹ Zulke gevallen zijn voer voor politicologen en bestuurskundigen: wat ging er mis, waarom ging het mis, wat proberen we eraan te doen en waarom gaat ook dat mis? Deze of dergelijke vragen stelden zich de onderzoekers wier studies in dit overzicht worden besproken.

Valt uit deze studies naar besluitvorming door de overheid iets te destilleren in de geest van één volgens allen belangrijke factor? Dient deze al dan niet positieve bevinding gevolgen te hebben voor normatieve beschouwingen over de inrichting van de overheid? Deze twee vragen vormen de leidraad voor dit overzichtsartikel, dat is gebaseerd op enkele vrij recente publikaties van uiteenlopend karakter, maar met de belangstelling voor besluitvorming als verbindend element. Drie publikaties betreffen *case*

studies (langzamerhand begint het Nederlandse woord 'gevalsstudies' ingeburgerd te raken) over één mislopende beslissing en een poging er iets aan te doen. H. Goverde bestudeert in zijn dissertatie *Macht over de Markerruimte* het op niets (zelfs geen duidelijke beslissing) uitgelopen beleid rond het al dan niet inpolderen van de Markerwaard. W. Beck laat in *Parlementaire controle: ritueel of sturingsinstrument?* de aandacht uitgaan naar de poging van de Tweede Kamer via een parlementaire enquête iets te doen aan de mislukking van het RSV-beleid. U. Rosenthal illustreert zijn oratie *Bureaupolitiek en bureaupolitisme* uitgebreid aan de hand van de recentste affaire rond misgegaan beleid in Nederland: de 'paspoort-oorlog'. Een verzameling van acht gevalsstudies naar het tot stand komen – of mis gaan – van wetten treft men aan in de bundel *Beleidsvorming in Nederland*, geredigeerd door J.F.M. Koppenjan, A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde. In *Politics, Power and Position* vragen H. Seidman en R. Gilmour zich ten slotte af waarom reorganisaties in de Amerikaanse overheid vaak mis gaan. Dit laatste boek dient hier tevens om te bezien in hoeverre de overige analyses zich op typisch Nederlandse verschijnselen richten.

2. Theoretische uitgangspunten

Een overzicht over literatuur kan nooit inzicht in een theorie vervangen. Omdat waarneming niet *zomaar* kan geschieden, maar '... observation is always *observation in the light of theories*' (Popper 1980 (1959): 59), is een theorie voor elk inzicht onontbeerlijk. Alvorens de diverse studies apart te bespreken, is het daarom nuttig een 'dwarsdoorsnede' te maken teneinde te bezien welke theorieën in de literatuur worden gebruikt. De term 'theorie' wordt in de praktijk van de beoefening der sociale wetenschappen soms echter vrij ruimhartig gebruikt; allerlei niet direct empirische uitspraken worden 'theoretisch' genoemd. Nauwelijks overdrijvend stelt De Vree dan ook: 'Zelfs krijgt men wel eens de indruk, dat iets al "theorie" genoemd wordt als het maar duister genoeg is, in ontoegankelijk jargon wordt geformuleerd, en met zorgelijke ernst wordt voorgedragen' (De Vree 1986: 355-356). In de context van de rationele discussie in het wetenschappelijk 'forum' dienen aan theoretische inzichten echter bepaalde eisen te worden gesteld. Een samenvatting van die eisen, in de vorm van vijf *Spelregels voor de empirische wetenschap*, is gegeven door Lieshout (1984: 7-16; 1987).² Met name de eerste twee methodologische regels zijn hier van belang. De *eerste regel* luidt dat de beoefenaren van empirische wetenschap de 'principes' dienen te formuleren waarmee zij willen verklaren waarom dingen zijn zoals ze zijn. Empirische wetenschapsbeoefening is

gericht op het zoeken naar orde, niet op het alleen maar waarnemen van de oneindige menigvuldigheid van de verschijnselen in de wereld. Empirische wetenschapsbeoefening is echter tegelijkertijd het zoeken naar waarheid, op een voor allen controleerbare wijze. Daarom luidt de *tweede spelregel*: een mogelijke uitspraak over waarneembare verschijnselen kan dan en slechts dan functioneren in de rechtvaardigingscontext, als het axiomatische (theoretische) systeem waaruit ze is afgeleid intern consistent is (zie ook Popper 1980 (1959): 92).

In hoeverre voldoen de te beschouwen studies aan deze fundamentele methodologische regels? Slechts in één van de vijf publikaties, Seidman en Gilmours *Politics, Position and Power*, wordt in het geheel geen expliciete aandacht besteed aan enig verklaringsprincipe.³ De schrijvers van de overige vier werken voldoen dus in enigerlei mate aan de eerste spelregel. Van Rosenthals oratie zijn de theoretische noties van het 'bureaucratic politics paradigm' zelfs het belangrijkste onderwerp. Dit paradigma, voor het eerst uiteengezet door G.T. Allison (1969), '... spoort aan tot een realistische beschrijving van de feitelijke gang van zaken in het openbaar bestuur. Het stelt ons in staat problemen van openbaar bestuur scherper te formuleren' (Rosenthal 1988: 5). Centraal staat in dit model de verklaring van beleidsuitkomsten als een resultante van het spel tussen betrokken actoren, die hun zetten kiezen op basis van hun macht en hun organisatorische belangen (Allison 1971: 165-175). Expliciet komen theoretische noties ook aan de orde bij H.J.M. Goverde, die in *Macht over de Markerruimte* uitgaat van een 'figuratie-sociologische methodiek, waarin de ontwikkeling van de machtsverhoudingen centraal staat' (Goverde 1987: 5).

Het concept 'macht' is de gezamenlijke noemer van deze beide studies. En een veelbelovende gezamenlijke noemer! De keuze voor 'macht' maakt namelijk een verklaring mogelijk die onafhankelijk is van de inhoud van het beleidsterrein waarop de besluitvorming betrekking heeft of van de individuele kenmerken van de besluitvormers. Een verklaring in termen van macht of machtsverhoudingen kan daarom universeel geldig zijn; zowel indien het erom gaat het beleid te verklaren rond de Markerruimte of het paspoort-debacle, als wanneer de besluitvorming in het IKV of in een willekeurig gezin aan de orde is, zou een dergelijk perspectief kunnen worden toegepast.⁴

De overige auteurs maken niet expliciet gebruik van macht als verklarend principe. W. Beck, in de gevalsstudie betreffende de parlementaire afwikkeling van de RSV-enquête, kiest voor '(t)hema's als "onregeerbaarheid", "corporatisme", "concurrentie van politieke partijen", "het meerderheidsbeginsel"...' (Beck 1987: X). In de bundel *Beleidsvorming in Nederland*, geredigeerd door Koppenjan, Ringeling en Te Velde (1978),

worden agendavormingsbenaderingen besproken, waarbij het gaat om de gevolgen van de 'kenmerken van de organisatie van het openbaar bestuur en haar (sic) omgeving' voor het verloop van het beleidsvormingsproces (p. 6-7, 11, 65).

Maar eigenlijk gaat het op dit moment nog niet om de inhoud van de verklaringsprincipes; het gaat er nu om dát in vier van de vijf studies verklaringprincipes worden genoemd. Op de inhoud ervan kom ik later terug.

De op zichzelf toe te juichen occupatie met de verantwoording van de 'bril' waardoor men de werkelijkheid beschouwt, is niet zonder meer voldoende voor beoefenaren van sociale wetenschap. Lieshouts tweede spelregel houdt in dat alleen systemen van uitspraken die consistent zijn in de rechtvaardigingscontext mogen worden geaccepteerd. Een consistent systeem van verklarende uitspraken ontbreekt echter in alle gevallen.

Zo is Goverde op zoek naar een 'begrippenkader', een 'beschrijvend-analytisch kader' (p. 5, 9). Een theorie bestaat echter uit begrippen-in-relaties, met de nadruk niet op de begrippen maar op de relaties. Zonder verantwoording van waarom welke begrippen worden gekozen (een verantwoording die ligt besloten in de door de theorie gelegde relaties tussen de door de begrippen aangeduide verschijnselen), hebben begrippenkaders en dergelijke geen status in de context van empirische wetenschap.⁵ Beck stelt in zijn paragraaf 'theoretische notities' dat het 'niet gemakkelijk (is) een analytisch raamwerk (lees: theorie-DFW) te ontwerpen' voor het vraagstuk van de parlementaire controle (p. 4) en gaat snel over tot een hoofdstuk getiteld 'Controle: anatomie van een begrip'. En Koppenjan, Ringeling en Te Velde (1987) beweren zich te bewegen tussen 'theorie-loos' vergelijken... (en) een 'conceptueel model op het niveau van een gefundeerde theorie' (p. 67). Zij baseren de proposities waarin hun theoretische verhandelingen resulteren, op 'een zo consistent mogelijk beeld van de gangbare en gezaghebbende (sic) inzichten over het functioneren van het politiek-bestuurlijke stelsel' (p. 7), ondanks de in de literatuur opgemerkte tegenstrijdigheden en vaagheden.

De hoogste verwachtingen in theoretisch opzicht wekt Rosenthal met zijn oratie: hij presenteert een 'herformulering' van Allison's bekende 'bureaucratic politics paradigm'. Een dergelijke activiteit is uit wetenschappelijk oogpunt zinvol als de herformulering ook een verbetering inhoudt. Allison's baanbrekende boek (1971) bevat geen uitgewerkte theorieën, maar slechts 'paradigma's', 'modellen', dat wil in zijn geval zeggen niet meer dan losjes beredeneerde waslijsten van concepten, aangevuld met enkele relaties en voorspellingen. Rosenthals 'herformulering' van wat hij

– heel handzaam – noemt het 'bureaupolitieke model' in vier of vijf uitspraken en vier bijbehorende 'lessen' (Rosenthal 1988: 7-8, 16), is echter niet beter beredeneerd dan Allison's paradigma's: nergens wordt bij voorbeeld uitgelegd waarom spelers naar macht zullen streven. Dat nu zou juist een van de wenselijke verbeteringen zijn ten opzichte van Allison's modellen.⁶

Rosenthal legt op zijn minst andere accenten dan gebruikelijk is bij de interpretatie van Allison. Weliswaar is Rosenthals uitspraak '1.1 Veel spelers...' overeenkomend met een der eerste opmerkingen die ook Allison maakt, dat de overheid uit meer dan één actor bestaat, maar bij 1.2 beginnen al verschillen zichtbaar te worden: '1.2 De uiteenlopende belangen van de spelers moeten empirisch vastgesteld worden. Wel wordt ervan uitgegaan dat ook andere belangen dan het algemeen belang worden nagestreefd' (p. 16). Dat laatste is nu juist de reden om überhaupt tot een multiactorbenadering over te gaan. Ten aanzien van de belangen van de spelers doet Allison een informatievere uitspraak: 'Propensities and priorities stemming from position are sufficient to allow analysts to make reliable predictions about a player's stand' (Allison 1971: 167). Rosenthal maakt daarvan, veel zwakker, dat er 'ruimte' is voor dergelijke uitspraken (Rosenthal 1988: 14).⁷ Van een andere fundamentele uitspraak van het bureaupolitieke model: 'What determines each player's impact on results?... Power' (Allison 1971: 168), vindt men slechts weinig terug: '2. Geen van de spelers heeft preponderante invloed. De invloed van bureaus en bureaucraten is groter dan de normatieve leer van de democratische politiek bepaalt' (Rosenthal 1988: 16). Allison's uiteenzetting van het model zegt echter niets over de empirische machtsverdeling. Zijn model is even goed toepasbaar in overheidsorganisaties waar wél een 'preponderant' machtscentrum bestaat, of waar ambtenaren minder macht hebben dan 'de' normatieve theorie van de democratie voor zou schrijven. Allison en Rosenthal zijn het vervolgens eens over het belang van compromisbeslissingen, maar Rosenthals verklaring ervoor staat lijnrecht tegenover die van Allison: '3. ... Het algemeen belang kan compromissen vergemakkelijken' (Rosenthal 1988: 16) tegenover: '... what happens ... results from compromise, conflict, and confusion' ofwel het fameuze 'pulling and hauling' (Allison 1971: 162, 171). Als er een gedeeld inzicht zou bestaan over het nastreven van een algemeen belang, zouden compromissen zelfs niet nodig zijn, want dan kon men met een rationele-actorverklaring toe.⁸ De laatste uitspraak in Rosenthals 'expliciete herformulering van het model' luidt – en daarmee zou Allison waarschijnlijk geen probleem hebben: '4. ... Naarmate meer categorieën spelers bij de besluitvorming betrokken zijn en het beslissingsproces langer duurt ..., zal er een aanzienlijker ruim-

te tussen besluitvorming en uitvoering zijn' (p. 16). Rosenthals 'herformulering' is al met al aantrekkelijk om haar korthed, maar overigens zeker geen vooruitgang ten opzichte van Allison's origineel.⁹

Het maken van een 'dwarsdoorsnede' van de literatuur heeft niet geleid tot het ontdekken van één theorie ter verklaring van besluitvorming. Aan elke observatie ligt echter een (pre)theorie ten grondslag, of deze nu aan de eisen van de wetenschappelijke context voldoet of niet. De eerste vraag die ik in de inleiding stelde, is dan ook mede gericht op dergelijke pre-theoretische inzichten: welke voor een theorie van besluitvorming belangrijke factoren komen daaruit naar voren? Het expliciete gebruik van 'macht' in twee studies acht ik in dit kader interessant: zal bij een nadere beschouwing blijken dat ook anderen dit als verklarend principe gebruiken?

3. Gevalsstudies

3.1 *De Markerruimte* – Goverde (1987: 13) kiest als kern van zijn benadering: 'Naarmate de machtsverhoudingen veranderen is de kans op andere, afwijkende beslissingsmaatstaven (en op eerder niet bevroede besluiten) groter'. Macht van actoren wordt hier gekoppeld aan uitkomsten van collectieve beslissingsprocessen. Hij noemt dit zijn centrale hypothese, die hij echter niet wil gaan toetsen, maar 'plausibel' wil maken (p. 13). Hij noemt zijn studie dan ook – onder verwijzing naar Van Vught (1984) – 'overwegend hermeneutisch' (p. 51), ongeacht de grote bezwaren die Van Vught in het aangehaalde artikel tegen dergelijk onderzoek inbrengt; hermeneutische studies leveren namelijk geen intersubjectieve kennis op en hebben dus geen status in de rechtvaardigingscontext van wetenschap (Van Vught 1984: 46).

Het centrale begrip in Goverdes 'centrale hypothese' is macht. Uit een overzicht van maar liefst 48 Nederlandse gevalsstudies naar beleidsvorming concludeert hij '... dat steeds vaker ... de wenselijkheid van bestudering van overheidsactiviteiten vanuit het perspectief van de ontwikkeling van de machtsrelaties werd geformuleerd, maar dat feitelijke toepassing ervan slechts bescheiden was' (p. 49). In zijn studie wil Goverde dit hiaat opvullen. Waarom macht voor actoren belangrijk zou zijn, maakt Goverde evenmin als Rosenthal duidelijk; de indruk blijft bestaan dat het een willekeurige keuze is.

Dynamiek komt in Goverdes systeem doordat: '(m)achtsposities ... het resultaat (zijn) van de concurrentie tussen individuen, groepen en instel-

lingen om de beschikbare machtsbronnen' (p. 12). In die concurrentiestrijd worden voortdurend nieuwe machtsbronnen ontdekt en aangewend, met als gevolg: '... een *machtsbalans* (Van Dale kent alleen "machts-evenwicht" – DFW), die permanent instabiel is' (p. 12).¹⁰ De uitgangsposities van de betrokkenen in 1970 zijn een gevolg van een historische ontwikkeling, die Goverde vrij uitgebreid beschrijft; hieruit moet de figuratie-sociologische methodiek blijken.¹¹ Overigens zegt Goverde een hoofdstuk verder dat de figuratie-sociologische benadering 'geen eenduidig pakket hypothesen' (p. 33) levert.¹²

In de aan de historische ontwikkelingen gewijde hoofdstukken zijn de 'betrokkenen' steeds collectieven: ingenieurs, polderwerkers, boeren, natuurbeschermers en milieuverdedigers – waaraan op een onverwacht moment een andere 'groep' wordt toegevoegd: 'de individuele burger' (zie bij voorbeeld p. 159). Deze verrassende ontwikkeling roept de vraag op hoe Goverde zijn groepen heeft gekozen. Het duidelijkst kan dit worden geïllustreerd aan de hand van de ingenieurs. In de historische passages geeft Goverde aan de hand van eerdere literatuur daarover (met name haalt hij zeer vaak Cleintuar 1982 aan) fraai weer hoe de status van de ingenieurstitel in de negentiende eeuw is gestegen. Maar mij maakt hij niet duidelijk wat dat te maken heeft met de standpunten die sommige ingenieurs na 1970 als ambtenaren van de Dienst Zuiderzeewerken innemen, terwijl sommige andere ingenieurs tegengestelde standpunten verkondigen. Want in de oppositie tegen grote waterstaatkundige projecten zijn in de jaren zeventig even goed ingenieurs te vinden.¹³ Er ontbreekt dan ook een verband tussen de historische uiteenzettingen en de paragraaf die dit in termen van Goverdes centrale hypothese zou moeten samenvatten, over de ontwikkeling van de 'machtsbalans' tot 1970 (p. 156-158). En in zijn uiteenzetting van de gebeurtenissen tussen 1970 en 1985 blijkt hij andere collectieven te herkennen; dan gaat het opeens over ambtenaren (ingenieurs) van Verkeer en Waterstaat tegenover ambtenaren (deels eveneens ingenieurs!) van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening of van Landbouw en Visserij (zie Goverde 1987: onder andere 212-213, 221, 231, 242-244, 353-356). Bepalend voor het standpunt van ingenieurs, of welke opleidingscategorie dan ook, lijkt eerder de positie die zij *individueel, op dat moment* in het systeem van de besluitvorming rond de Markerruimte innemen. Hoezeer posities en standpunten samenhangen moge blijken uit de geschiedenis van J.P.A. Gruijters (niet, zoals Goverde steevast schrijft, Gruyters): als minister van VRO tijdens het kabinet-Den Uyl was hij geen voorstander van inpoldering van de Markerwaard, in zijn latere positie van burgemeester van Lelystad ligt dat heel anders (p. 372).

Vergeleken met andere studies naar overheidsbeleid is Goverdes be-

langstelling voor tegenstellingen binnen het overheidsapparaat vrij gering. Hoewel soms aandacht wordt besteed aan ministers- of kabinetswisselingen en daaruit volgende beleidsveranderingen bij betrokken ministeries (zie onder andere p. 176-177, 221), wordt in andere gevallen op dergelijke zaken opmerkelijk weinig gelet. Een enkele maal leidt dit tot een regelrecht anachronisme, als hij bij bespreking van standpunten van ministers in 1979 refereert aan minister van Financiën W.F. Duisenberg, die reeds in 1977 was afgetreden (p. 220). Tevens bestaat er, als er wel aandacht wordt geschonken aan politieke aspecten, een neiging tot redeneringen in zeer grote stappen; zo is Goverde het niet eens met die verklaring voor de heroverweging van het Oosterscheldebeleid die de val van het kabinet-Biesheuvel een toevalligheid noemt. Zijns inziens was hier sprake van 'bredere maatschappelijke oorzaken ... waaronder ... veranderende opvattingen over de "kwaliteit van het bestaan"' (p. 397). Dit echter zonder aannemelijk te maken hoe die bredere maatschappelijke oorzaken de begrotingskwestie konden veroorzaken waarover de DS'70-ministers struikelden (zie hierover ook Westerheijden 1988: 120-121, 306).

De belangrijkste tegenstelling in Goverdes boek is die tussen 'de' overheid enerzijds en anderzijds de natuurbeschermers, met name de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer (VBIJ), waarvan Goverde enkele jaren voorzitter was (p. i).¹⁴ Het is volgens hem uiteindelijk de 'patstelling' tussen de voorstanders van inpoldering bij de overheid en 'de grote meerderheid van passieve en actieve achterban van tegenstanders' die het uitblijven van een definitieve beslissing over de Markerruimte veroorzaakt (p. 378). Belangrijke gebeurtenissen in de vorming van het beleid aangaande de Markerruimte zijn voor hem dan ook het uitkomen van onderzoeksrapporten waarop de VBIJ kan reageren en inspraakrondes. Briefwisselingen tussen ministers of nota's en memo's binnen departementen spelen in zijn onderzoek vrijwel geen rol. Goverdes onderzoeksmethode, die bestaat uit het verzamelen van schriftelijk materiaal (p. 13), komt daarom neer op het verzamelen van dergelijke rapporten, van openbare Kamerstukken en van kranteknipsels. Van controle van, vooral, die laatste categorie gegevens aan de hand van archiefonderzoek bij ministeries of van interviews met betrokkenen, blijkt in *Macht over de Markerruimte* niets. Vele gebeurtenissen en interpretaties blijven daardoor onnodig in veronderstellende wijs staan.

Ten aanzien van onderzoeksrapporten gaat Goverde soms uitgebreid in op de inhoudelijke argumentatie, maar het algemene kader waarin hij deze bespreekt, wordt gegeven door zijn machthypothese: onderzoek heeft in de beleidsvoorbereiding een belangrijke functie ter legitimering van het voorgestane beleid (p. 225, 408). Beheersing van de onderzoeksmiddelen

is in zijn optiek dan ook een belangrijke machtsbron (p. 229 e.v., p. 350) en de formulering van conclusies in dergelijke onderzoeksrapporten is vaak een kwestie van compromisvorming – hier besteedt Goverde wél aandacht aan bureaupolitieke aspecten (bij voorbeeld p. 243). Van de overige machtsbronnen treden vooral de 'organisatiemiddelen' op de voorgrond: formele posities (p. 11) en de fasering van de besluitvormingsprocedure, in dit geval geformaliseerd in de PKB-procedure. Deze procedure heeft in eerste instantie de VRO-ambtenaren aan een betere onderhandelingspositie geholpen (p. 351). Aan het einde van de bestudeerde periode blijkt, in overeenstemming met de centrale hypothese: 'In plaats van coördinatie van planologisch facetbeleid op nationaal niveau, is de kernbeslissing er één geworden van ambtelijk organisationele en regionaal-politieke belangenbehartiging' (p. 342, ook p. 352-353).

Tot een afgerond verhaal over de Markerruimte kan Goverde niet komen, omdat er nog geen definitieve beslissing is genomen: voorlopig is inpoldering niet aan de orde, maar het kabinet heeft niet uitgesproken dat het Markermeer nooit zal worden ingepolderd (p. 403). Dit zwalkende beleid vertoont echter grote continuïteit: staatscommissies (in de negentiende eeuw) en onderzoeksrapporten (tot nu toe) zijn steeds zo voorzichtig in hun conclusies dat politici zich aan Zuiderzeekwesties liever niet branden; slechts onder het ministerschap van C. Lely (vooraanstaand lid van de Zuiderzeevereniging) en met een stormramp in 1916 als aanleiding werden gedurfde beslissingen genomen. Ten aanzien van de macht van de meest betrokken ambtelijke diensten (Dienst Zuiderzeewerken en Rijksdienst IJsselmeerpolders) concludeert Goverde dat deze afneemt, ondanks hun beschikking over relatief veel machtsmiddelen – een 'paradoxe' ontwikkeling (p. 353). De verklaring hiervoor zoekt hij in concurrentie tussen deze diensten, relaties met hun cliëntèles en het wijzigende belang van de Markerruimte tegenover financiële afwegingen (p. 405). Dit is een ad hoc-verklaring die slechts achteraf in Goverdes machtspectief kan worden ingepast.

Goverdes machtsbenadering laat al met al nogal wat te wensen over: omvangrijke delen van het boek vertonen slechts weinig verband met de macht van de huidige actoren, een mogelijk groot deel van de machtsprocessen (die binnen de overheidsorganen) komt weinig aan bod en over de empirische waarde van de centrale hypothese komt de lezer uiteindelijk niet veel te weten.

3.2 *Acht wetgevingsprocessen* – Koppenjan, Ringeling en Te Velde lijken met hun bundel *Beleidsvorming in Nederland* een vervolg te hebben willen schrijven op Van Puttens *Haagse machten*. Niet alleen wordt dat boek vrij

frequent aangehaald, maar ook de opzet (vergelijkende gevalsstudie) is dezelfde en zelfs het aantal bestudeerde gevallen (acht) komt overeen. De acht gevalsstudies zijn aan de hand van een uniforme 'checklist' beschreven door specialisten op de betreffende terreinen, in een aantal gevallen onderzoekers die er een dissertatie over voorbereiden (p. xi). De keuze van beleidsvormingsprocessen is beperkt tot wetgevingsprocessen, om de gevallen meer vergelijkbaar te maken, waarbij de redacteurs niet alleen 'successtories' hebben geselecteerd, maar – terecht – ook gevallen die uiteindelijk niet in een wet resulteerden.

In *Haagse machten* stond de vraag naar macht en invloed centraal, terwijl hier de relaties worden bestudeerd tussen, zoals eerder aangehaald, de 'kenmerken van de organisatie van het openbaar bestuur en haar omgeving' en het verloop van wetsvormingsprocessen. Koppenjan c.s. kiezen een benadering op het niveau van 'subsystemen', te weten beleidsterreinen, die zij zien als netwerken van organisatorische en individuele actoren (als departementsafdelingen, politici, adviesinstanties, lagere overheden en andere pressiegroepen). Aan de hand van kenmerken van het beleidsterrein worden 'proposities' opgesteld die resulteren in voorspellingen ten aanzien van de beleidsvorming op de onderscheiden soorten beleidsterreinen. De onafhankelijke variabelen zijn: sectorvorming, professionalisering, verzuiling, decentralisatie, politisering en het aantal betrokken departementale afdelingen (p. 78-80).¹⁵ Een aantal van deze variabelen is niet onderling gerelateerd, andere lijken tegenstellingen in te houden; met name professionalisering enerzijds en verzuiling en politisering anderzijds lijken tot tegenstrijdige voorspellingen aangaande beleidsvorming te leiden. Eén opmerking over de vorm van de proposities: ze zijn deterministisch. Dit is een mooi streven, want het maakt de toetsbaarheid van de proposities groter dan van probabilistische verwachtingen. Eén tegenvoorbeeld is dan namelijk al genoeg om van verwerping te spreken, terwijl bij probabilistische hypothesen de toetsen, steekproeven en beslisregels van de statistiek te hulp moeten worden geroepen. De acht proposities zijn echter niet strikt afgeleid uit een theorie, zodat niet is te zeggen of deterministische verwachtingen op hun plaats zijn. De auteurs besteden aan het deterministische karakter van hun uitspraken geen aandacht, noch bij de presentatie ervan, noch bij de bespreking van de 'toetsingen'.

De uitslagen van de 'toetsingen' aan de acht gevallen leveren volgens Koppenjan c.s. resultaten op die variëren van acceptatie van de propositie tot '... gaat dus niet zonder meer op'. Het meest positief moet naar mijn mening het oordeel zijn over propositie 7, waarin een positief verband wordt gelegd tussen politisering en beleidsveranderingen na politieke verschuivingen; hier lijkt een perfect verband aanwezig, op één wat on-

duidelijke uitzondering (de wet geluidhinder, een oorspronkelijk wel, later niet meer gepolitiseerd genoemde kwestie, waarbij geen beleidsverandering plaatsvindt) na (p. 262). Voor vijf van de zeven overige voorspellingen moet het oordeel echter luiden 'verworpen', omdat zich steeds ten minste één geval voordoet dat de implicatie falsificeert.¹⁶ De laatste twee proposities, volgens welke op verzuilde beleidsterreinen geldt dat de arena bestaat uit samenwerkende politici en belangenorganisaties (propositie 3) en dat evenredige verdeling van baten het meest legitiem is (propositie 4), worden niet verworpen. Het is evenwel jammer dat hier alleen de drie wel-verzuilde beleidsterreinen in ogenschouw zijn genomen, zodat niet expliciet wordt gemaakt of dezelfde gevolgen zich niet ook op de vijf niet-verzuilde terreinen voordoen. Aangezien de proposities niet strikt deductief zijn afgeleid uit een geaxiomatiseerde theorie, kunnen aan de toetsingsresultaten geen theoretische conclusies worden verbonden. De conclusie van Koppenjan c.s. dat de zes onafhankelijke variabelen 'te gebruiken' zijn ter karakterisering van een beleidsveld (p. 293) is, gezien de verwerping van vijf van de acht verwachtingen, weinig informatief.

Over macht als onafhankelijke variabele – waarnaar in dit overzicht de aandacht uitgaat – zeggen de proposities niet rechtstreeks iets; een nadere analyse van de gevalsbeschrijvingen zou mogelijk uitkomst kunnen bieden. De beschrijvingen zijn er in het algemeen rijk genoeg voor; verklaringen op het niveau van (individuele en collectieve) actoren, één systeemniveau lager dan het 'beleidsterrein', kunnen in deze gevalsanalyses een aanknopingspunt vinden. Opvallend is dat de redacteurs in het slot-hoofdstuk toch enkele conclusies trekken ten aanzien van de macht van actoren. Zo spelen, hoewel niemand de arena beheerst, ambtenaren een 'centrale rol', die vanzelfsprekend wel haar beperkingen kent: zij moeten rekening houden met andere actoren (p. 282, 294). Omgekeerd moeten andere actoren als politici ook met de ambtenaren rekening houden: ambtelijke loyaliteit blijkt niet gegarandeerd (p. 282-3). In een aantal gevallen blijken ambtenaren 'departementale stellingen' te betrekken als een 'stammenoerlog' dreigt (p. 283); in het algemeen zijn de belangen van de organisatie-eenheid een belangrijke factor in het handelen van ambtenaren (p. 283, 294). Opvallend is dat ambtelijke afdelingen in twee cases 'zeer bewust' afzien van mogelijkheden tot domeinuitbreiding wat niet in overeenstemming is met de gangbare verwachting van ambtelijk imperialisme (p. 283). Eveneens in tegenstelling tot een gangbare mening blijken adviesorganen in sommige gevallen aanwijsbare invloed te hebben op het beleid; de 'ijskastfunctie' is niet overheersend (p. 284-5). De gedeelde macht tussen diverse actoren zorgt er verder voor dat er compromissen moeten worden gesloten; de processen, die '(i)n bijna alle gevallen ... zeer

ambitieu (worden) ingezet', ondergaan daardoor een gedaanteverwisseling: 'De metamorfose ... is er vooral een van afkalving. ... Het resultaat is vaak niet meer dan de codificatie van inmiddels in de praktijk ontwikkelde oplossingen' (p. 288). Na lezing van de gevalstudies lijken dit inderdaad terechte conclusies, maar die kunnen niet worden getrokken op basis van de acht proposities. Onderzoek naar gedrag van actoren, niet in de laatste plaats ambtelijke actoren, in plaats van onderzoek naar kenmerken van beleidsterreinen lijkt de aangewezen weg.

3.3 *De paspoortaffaire* – Rosenthal geeft in zijn oratie *Bureaupolitiek en bureaupolitisme* bij wijze van voorbeeld een analyse naar de stand van begin 1988 (vóór de parlementaire enquête) van het beleid rond de invoering van een nieuw paspoort in Nederland. 'Een bureaupolitieke analyse van de paspoorten-oorlog is niet al te moeilijk. De ingrediënten zijn rijkelijk voorhanden. Bureaupolitisme heeft de overhand: uitstel, onduidelijkheid, onzekerheid, hoge kosten' (Rosenthal 1988: 23).

Alvorens op die analyse in te gaan, dient Rosenthals gebruik van de termen bureaupolitiek en bureaupolitisme aan de orde te komen. Het bureaupolitieke model is een paradigmatisch analysemodel, gekenmerkt door onder andere: 'concurrentie en rivaliteit', 'dynamische rivaliteit', 'checks and balances', 'openbaarheid', 'afweging van belangen', 'afgewogen toe- en verdeling van waarden in de maatschappij' en 'eufuncties van conflicten' (p. 8, 15, 30). Verder is sprake van 'de voordelen van bureaupolitiek' (p. 29). Hier wordt een in principe empirisch model voorzien van normatieve connotaties. Hetzelfde gebeurt bij het andere begrip, bureaupolitisme. Dat wordt gekarakteriseerd als: 'te ver doorschieten', 'uitwassen', 'excessieve bureaupolitiek' 'loopgravenoorlog'¹⁷, 'niet-besluitvorming', 'verzelfstandigde conflicten', 'heilloos conflict' (p. 5, 8-9, 29, 30). Dat Rosenthal dit onderscheid maakt in een poging andere auteurs, die het bureaupolitieke model als 'gevaarlijk' afwijzen (p. 14), de wind uit de zeilen te nemen door te laten zien dat niet alle bureaupolitiek afkeurenswaardig is, is lovenswaardig, maar hij begeeft zich met die normatieve bijbetekenissen wel, net als die andere auteurs, buiten de rechtvaardigingscontext van de empirische wetenschappen. Ik zal hem daar voor het moment niet volgen. Het moge echter duidelijk zijn dat mijns inziens noch de positieve connotaties van bureaupolitiek, noch de negatieve van bureaupolitisme, zonder meer verantwoord zijn. Het gaat bij het bureaupolitieke model om een poging de (al dan niet) totstandkoming van beleid intersubjectief te verklaren, niet om haar aan te vallen of te verdedigen. Die verklaring is er overigens een in termen van universele menselijke neigingen. In Hobbes' woorden '... I put for a generall inclination of all mankind, a per-

petuall and restlesse desire of Power after power, that ceaseth onely in Death' (Hobbes 1981 (1651): 161). Daarom ook is bureaupolitiek een universeel verschijnsel, dat bij de Pretoriaanse Garde niet minder speelde dan bij de besluitvormers in moderne overheidsorganisaties. Het is dan ook bevreemdend dat Rosenthal de indruk wekt dat het een nieuwe ontwikkeling is, die in het Nederlandse overheidsbestel pas in de laatste jaren haar intrede heeft gedaan (Rosenthal 1988: 29).

Hoe ziet Rosenthals 'overwegend bureaupolitistische analyse' (p. 23) van de paspoortaffaire eruit? De analyse vindt plaats aan de hand van de boven aangehaalde uitspraken 1.1 tot en met 4. Rosenthal stelt – voor wat betreft zijn eerste uitspraak – vast dat bij de paspoortenkwesitie in de loop der jaren (vooral sinds circa 1980, hoewel aan de Paspoortwet al sinds 1970 wordt gewerkt) inderdaad veel spelers betrokken zijn (p. 23). Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Financiën, VNG, Staatsdrukkerij, KEP enzovoorts. In tegenstelling tot Allison's gebruik van het bureaupolitieke model, blijken bij Rosenthal collectieven de handelende eenheden te zijn. Allison liet deze mogelijkheid wel open '(f)or some purposes' (Allison 1971: voetnoot op p. 165), maar primair is dit model bedoeld ter verklaring van individueel handelen: de opstelling van individuele spelers in strijd rond beleidsvorming kan worden verklaard door te wijzen op 'where they sit' (wat vaak neerkomt op: door te wijzen op wat die speler volgens de in het organisatieonderdeel heersende regels zou moeten doen) – ten aanzien van ministeries als geheel is zo iets veel minder eenvoudig vast te stellen. Dan moet de onderzoeker inderdaad overgaan tot het hachelijke 'empirisch' vaststellen van de belangen. Hoe zou het immers mogelijk zijn van tevoren te beredeneren dat bij voorbeeld voor Buitenlandse Zaken fraudebestendigheid zo belangrijk zou zijn (p. 23)? Dat was nog niet eerder een doelstelling van Buitenlandse Zaken. Dan uitspraak nummer twee. Dat 'van meet af aan duidelijk' was dat geen der spelers 'preponderante invloed' heeft (p. 24), is geen vanzelfsprekendheid. Allison's model laat zien dat zo een opmerking onder bepaalde omstandigheden, zoals die bij het duwen en trekken in overheidsorganisaties, te verwachten is. Maar het is geenszins vanzelfsprekend dat er daarom bij een verjongingskuur voor het 'zwarte vod' strijd zal ontstaan. Het is evenzeer denkbaar dat zo een operatie precies als de invoering van nieuwe bankbiljetten een politiek onbelangrijke, technische zaak is die wordt uitgevoerd door het betrokken ministerie en de drukkerij. Evenmin is het '(g)eeheel in de lijn' met Allison's model dat de premier rond 1985 geen eind weet te maken aan de vete tussen Buitenlandse en Binnenlandse Zaken (p. 24); het bureaupolitieke model impliceert namelijk op zichzelf geen inhoudelijke voorspellingen, maar geeft alleen aan dat de vraag of een premier zo een

vete kan oplossen een kwestie is van *machtsverhoudingen* tussen de premier en de ministers of ministeries. Dat besef ligt ook ten grondslag aan Rosenthals derde aandachtspunt, compromissen. Van compromisbeslissingen geeft de paspoortaffaire inderdaad voldoende blijk (p. 24). Dat er, ten vierde, ruimte zit tussen beslissingen en de uitvoering daarvan, blijkt in de paspoortzaak eveneens: diverse compromissen worden wel gesloten, maar niet uitgevoerd, of niet op de verwachte wijze uitgevoerd (p. 24-25).

De conclusie moet naar mijn mening luiden dat een bureaupolitieke analyse van de paspoortkwestie zeer wel mogelijk is, maar dat die van Rosenthal, mede ten gevolge van zijn afwijkende opvatting van het model, niet de definitieve versie daarvan is.

3.4 *De scheepsbouwenquête* – In de hierboven besproken studies ligt de nadruk op de beleidsvormingsfase. Het parlement komt daarbij nauwelijks aan de orde. Daarentegen staat de Tweede Kamer wel centraal in de controle op 'missers' in de beleidsvormingsfase. Als zwaarste middel kan de Kamer daarbij overgaan tot een parlementaire enquête. Beck vraagt zich in *Parlementaire controle* af of die enquêtes wel zo belangrijk zijn; de ondertitel van zijn boek luidt daarom: *ritueel of sturingsinstrument?* Teneinde deze vraag te beantwoorden stelt Beck zich ten doel te onderzoeken '... welke mechanismen in werking komen wanneer het parlement probeert politieke controle in praktijk te brengen' (p. 2). Beck wil daarbij het begrip controle niet te nauw juridisch-bestuurlijk opvatten; het begrip omvat niet alleen toetsing van de woorden, daden en voornemens van de regering. Controle moet zijns inziens vooral '... de wisselwerking tussen politiek, bureaucratie en publiek transparant maken teneinde haar cognitieve, legitimatorische en sociaal-integratieve functie te kunnen vervullen' (p. 20). En dit: '... betekent onherroepelijk het blootleggen van de achter politieke keuzes verscholen gaande politieke en maatschappelijke machtsverhoudingen' (p. 22). In dit kader wijst Beck er terecht op dat een uitspraak als 'de Kamer controleert' versluisend taalgebruik is: ook controle zelf is een politieke zaak, waarbij het gaat om meerderheden van, dus machtsvorming in, de Tweede Kamer (p. 23, 29). Voor Beck, net als voor Goverde en Rosenthal, is macht daarmee de kern van politieke verschijnselen (p. 27-28, 43). Ten gevolge van het politieke karakter van het leven in de Tweede Kamer, betoogt Beck verder, is de Tweede Kamer in de RSV-enquête niet uit geweest op een deugdelijke verklaring van 'waarom dit débâcle moest gebeuren', maar op reductie van het probleem tot haalbare voorstellen. Waardoor geldt: 'Niet zozeer het maatschappelijk wenselijke of het bestuurlijk noodzakelijke, maar de politieke haalbaarheid van voorstellen ... wordt ijkpunt van het politiek handelen' (p. 31). Sterker nog: 'juist bij die politieke

aangelegenheden waarbij de parlementaire controle het meest noodzakelijk en effectief zou moeten zijn ... , werkt het mechanisme van de partijenconcurrentie op volle toeren en daarmee contraproductief (p. 43). In het geval van de RSV-enquête werkt die partijenconcurrentie op twee manieren contraproductief. Ten eerste noemt Beck de 'versluiering' die optreedt doordat alle grote partijen in de loop der jaren wel enige verantwoordelijkheid hebben gehad voor het RSV-beleid en ten tweede is er de 'polarisering' die zich uit in het zoeken naar één schuldige. Beck wil bij deze analyses verder gaan dan een inhoudsanalyse van de *Handelingen*: zonder uitgebreide beschouwing van de context (wat willen de woordvoerders met hun redes en moties bereiken, welke standpunten zijn reeds ingenomen?) blijven parlementaire debatten 'glibberig'; even verder heeft Beck het zelfs over 'legbatterijen' van jargon (p. 36, 38). Maar afgezien van het aanduiden van de context bepaalt Beck zich voor zijn gegevens toch vooral tot de *Handelingen*; de rol die in de besluitvorming rond parlementaire controle wordt gespeeld door intern fractieberaad, door 'de wandelgangen', door contacten tussen fractiespecialisten, of door het wekelijks vooroverleg tussen regeringsfracties en bewindslieden laat hij buiten beschouwing.

Na de gedetailleerde, geanimeerd beschreven, analyse van de partijenconcurrentie in de RSV-debatten vervolgt Beck met een bespreking van de twee dieper gelegen 'schillen' die hij in deze kwestie onderkent: de ideologische schil en de analytische schil. Op het ideologische niveau beziet hij de parlementaire reacties op de RSV-enquête vanuit de tegenstelling tussen de VVD/CDA-kijk op de rol van de staat in steunverlening aan de scheepsbouw (met enige restricties: de neoliberal/conservatieve positie) tegenover de door de PvdA vertegenwoordigde sociaal-democratische positie. De 'binnenste' schil, die van de analyse, zou behoren te bestaan, zo stelt Beck, uit verklaringen die Kamerleden geven voor het RSV-débâcle. Hoewel hij enkele brokstukken waarneemt, blijkt van deze schil weinig in het debat: 'Hiervoor ontbreekt een analytisch kader' (p. 67). Bij gebrek aan een degelijke theoretische onderbouwing van de uitspraken van Kamerleden mondt het debat uit in algemene instemming met vaagheden en in '... weinig empirisch onderbouwde en theoretisch doordachte handelingsstrategieën' (p. 68), namelijk 'overheid op afstand' tegenover 'planmatig industriebeleid'. Deze conclusie hoeft niet heel verbazend te zijn: er is immers niet veel aandacht te verwachten voor inhoudelijk gedegen standpunten als niet die inhoud maar alleen 'de politieke haalbaarheid ... ijkpunt van het politiek handelen' is.

De als gevolg van de RSV-enquête ingestelde commissie-Dolman heeft voorstellen gedaan ter versterking van de parlementaire controle. Deze, wat Beck noemt, 'zelf-referentiële leerstrategie' (p. 78) lijkt aan dezelfde

problemen als de RSV-enquête zelf: de Tweede Kamer is een politieke arena, waarin uit de aard der zaak slechts een gebrekkig 'kritisch bewust-zijn' werkzaam kan zijn. De daaruit voortvloeiende gebrekkigheid van de voorstellen van de commissie-Dolman wordt door Beck duidelijk aan de kaak gesteld (p. 93-96, 100 e.v.): 'de verleiding is groot zelfonderzoek als een vorm van zelfrechtvaardiging op te vatten. Deze verleiding heeft het parlement niet kunnen weerstaan' (p. 113).

Becks eigen ideeën aangaande verbetering van de parlementaire controle komen in de twee laatste hoofdstukken aan bod. Hij wil, ten eerste, de machtsfactor omzeilen door controlemiddelen niet in handen te geven van een meerderheid van de Kamer. Want de gebruikelijke meerderheid, de regeringscoalitie, heeft vaak geen behoefte aan echte controle van de regering. Vermijding van de meerderheidsbeslissing en de daarbij behorende partijenconcurrentie is volgens Beck '... alleen maar te bereiken door een positieve discriminatie van parlementaire minderheden' (p. 134). Een consequent volgehouden redenering in machts termen betekent mijns inziens echter dat ook (oppositonele) minderheden de controlemogelijkheden alleen zullen willen gebruiken wanneer deze in het belang van de eigen fractie lijken te zijn. Dat zal waarschijnlijk vaker zijn dan de regeringscoalitie lief is, maar een *principiële* verbetering van de situatie is dit voorstel niet.

Ten tweede zou de controle op overheidshandelen dienen te worden versterkt door de Kamerleden te dwingen alerter te reageren. Deze dwang kan worden uitgeoefend, zo verwacht Beck (p. 139-140), door de maatschappij, de kiezers, meer bij de beleidsvorming te betrekken via, bij voorbeeld, referenda en volksinitiatieven (dit zijn de voorstellen van de commissie-Biesheuvel). Hoewel de redenering juist is dat parlementariërs alerter zullen worden als hun kiezers daar effectief om vragen, valt te betwijfelen of aan de voorwaarde in praktijk wordt voldaan – of, met andere woorden, kiezers zich zo bewust en rationeel gedragen.

Ten slotte zou het parlement competentier dienen te worden ten aanzien van controle. Daartoe wenst Beck de 'analytische vaardigheden, ordeningskaders, strategische inzichten en consistentie in het denken en handelen' van het parlement te vergroten. Omdat dit alles 'bekwaamheden (zijn) die van een parlement domweg niet verwacht kunnen worden', zou het 'onvermijdelijk' zijn deze 'ondersteuningsfunctie' in een klein, onafhankelijk, stafbureau van de Kamer onder te brengen (p. 144, 155). Beck voelt veel voor een 'Bureau Contra-Expertise' zoals Nypels (D'66) dat voorstelde (p. 146). Dit roept naar mijn mening dezelfde problemen op als de twee voorgaande: het zou kunnen werken mits zo een Bureau Contra-Expertise inderdaad relevante kennis aangaande het overheidshandelen weet te verzamelen en mits de Tweede Kamer op basis van dergelijke ken-

nis haar controletaken zou uitoefenen. Aan de eerste 'mits' is waarschijnlijk wel te voldoen, want, zoals Beck (p. 144-145) ook stelt, er wordt veel informatie verzameld over het gedrag van de overheid (door Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman, FIOD, adviesbureaus, wetenschappelijke instituties, media, enzovoorts). Maar ten aanzien van de tweede voorwaarde zijn mijn verwachtingen minder hoog gespannen, omdat hier weer de machtsaspecten in het optreden in de Tweede Kamer om de hoek komen.

'Samenvattend kan gesteld worden, dat versterking van parlementaire controle ... slechts dan een kans maakt, wanneer het controlevraagstuk realistischer, competentier en strategischer benaderd wordt. In die zin heeft het parlement er een mega-project bij' (Beck 1987: 157, slotzin). De Tweede Kamer heeft echter sinds het uitkomen van Becks boek gekozen voor andere 'mega-projecten', te weten de volgende twee enquêtes (die naar de bouwfraude en die naar de paspoortaffaire). Enquêtes die op een zelfde wijze verliepen als de RSV-enquête – dezelfde mechanismen werkten weer, hetzelfde gebrek aan 'realistische, competente en strategische benadering van het controlevraagstuk' bleef bestaan. Mijn instemming met Becks analyse van de tekortkomingen van de parlementaire controle is na deze twee gevallen in stand gebleven. De bedenkingen tegen zijn aanbevelingen zijn dat ook.

3.5 *Reorganisatie* – Men kan zich afvragen of de Kamer wel behoefte heeft aan een 'mega-project' als Becks voorstel om de eigen organisatie te veranderen. En zou een dergelijk project tot een goed einde kunnen worden gebracht? Seidman en Gilmour vermoeden dat het antwoord op de eerste vraag positief is – althans, in hun boek *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State* blijkt dat de Amerikaanse tegenhanger van de Kamer, het Congres, graag organiseert en reorganiseert. Over een variant op de tweede vraag zijn Koppenjan c.s. zoals hierboven bleek vrij negatief: beleidsvormingsprocessen komen pas na vele jaren tot een, vaak door geen der actoren gewenste, uitkomst, die meestal slechts codificatie van de reeds gegroeide praktijk inhoudt. Nog negatiever zijn Seidman en Gilmour over reorganisatieprocessen: reorganisatie is bijna een 'geloof' (Seidman en Gilmour 1986: 6), waarbij geldt dat: 'Congress has insisted on more, not less, orthodoxy' (p. 11). Dit 'geloof' en zijn aanhangers worden in de eerste paar bladzijden met de nodige ironie beschreven. De auteurs vinden het nodig dit geloof in reorganisatie aan de kaak te stellen, omdat, bij voorbeeld: '(r)are indeed is the commission ... with the self-restraint to forgo recommending an organizational answer to the problems it cannot solve' (p. 4). Te pas en te onpas wordt door de overheid

gegrepen naar het reorganisatiemiddel: 'Reorganization is deemed synonymous with reform and reform with progress' (p. 3). In de Verenigde Staten is het geloof, dat is gebaseerd op de 'klassieke' organisatieleer, de overheid binnengekomen via de 'incredibly naive' (p. 20) rapporten van de Hoover Commission uit de jaren twintig en dertig (het 'Old Testament' van het reorganisatiegeloof). Weliswaar bestaat sinds de Tweede Wereldoorlog een 'vast and growing' (p. 7) literatuur van 'kettlers' die de feiten van de klassieke leer aantoonde, maar het ontbreekt de critici aan alternatieve 'simple, readily understood ... guidelines' voor de besluitvormers (p. 9). Daarop volgend laat Seidman¹⁸ zien: '... the various phenomena which determine and influence Federal organization structure and administrative arrangements' (Seidman 1970: Preface).

Dit boek is ontstaan als een soort 'reasonably systematic and scholarly' (ibid.) memoires van Seidman, die 25 jaar bij het Bureau of the Budget werkte en die gedurende die periode '... observed the interplay of federal politics, position, and power' (Seidman en Gilmour 1986: vii). Misschien is dat de reden waarom, na de eerste paragrafen, vrijwel geen aandacht meer wordt besteed aan theoretische of methodologische vragen.

Welke theorie Seidman hanteert bij de beschrijving van de mechanismen die de keuze voor bepaalde organisatorische structuren en procedures bepalen en de gevolgen daarvan, wordt dus niet expliciet. Uit de titel van het boek wordt de benadering echter al duidelijk: de *power* die bepaalde actoren in hun *positions* hebben, levert de verklaring voor de *politics*. Seidman maakt, met andere woorden, gebruik van de in de Verenigde Staten overbekende 'group approach' (zie ook: Young 1968: 79-92; Etzioni-Halevy 1985 (1983): 41-44). Hij toont in het boek overtuigend aan, ruimschoots gelardeerd met voorbeelden¹⁹, hoe reorganisatie door de betrokken groeperingen veeleer wordt gebruikt voor strategische en tactische doeleinden van die groeperingen zelf dan voor inhoudelijke doeleinden ten aanzien van beleid. Het beleid zelf lijkt nauwelijks meer dan een toevallig bijproduct van de continue strijd om macht en baten. De door Seidman beschouwde groeperingen zijn te vinden onder de cliëntèles van de overheid, binnen de bureaucratie zelf, in het Congres en in het Witte Huis. Dat laatste wijst op een van de redenen waarom regelmatig nieuwe edities van het boek verschijnen: iedere president sinds 1970 (de eerste editie) die ook maar iets aan reorganisatie doet, krijgt een eigen hoofdstuk. Het boek wordt dan ook iedere keer dikker; ten opzichte van de eerste editie is in de vierde geen hoofdstuk geschrapt, er zijn er alleen maar meer bijgekomen. Dat is leuk voor wie op de hoogte wil blijven van de ontwikkelingen in het Amerikaanse overheidsbestel, maar draagt slechts bij aan de verzameling in de 'curiosity shop', niet aan de wetenschappelijke verkla-

ring van verschijnselen (zie: Lakatos 1974 (1970): 102).

Eén van de centrale beweringen van de 'group approach' in het kader van reorganisatie is dat: 'Organization and reorganization can be used to change program emphasis and to modify the power balance among constituencies' (p. 88), evenals die tussen de groepen binnen de overheid. Wat die laatste betreft, stelt Seidman dat noch de bureaucratie, noch het Congres, noch het Witte Huis, als unitaire actoren kunnen worden opgevat. De 535 volksvertegenwoordigers (en hun maar liefst circa 14.000 stafleden) vormen onderling 'temporary and shifting coalitions' (p. 40, 37), die ten gevolge van de regionale en sectorale belangenvertegenwoordiging 'strong centrifugal forces' (p. 67) uitoefenen op het overheidsapparaat. De president staat daar als vertegenwoordiger van 'het' nationale belang tegenover, maar zijn staf is evenzeer uitgegroeid tot een onderling verdeelde bureaucratische organisatie (p. 76). Hoe veelvormig de ambtelijke organisaties zijn, sommige ingesteld door het Congres, andere door de president, en hoezeer die optreden als allianties in plaats van als een monolithische bureaucratie, is iedere beschouwer van de Amerikaanse overheid opgevallen – en anders lukt het Seidman wel dit punt te verduidelijken: 'About the only thing that some federal employees have in common is that they are paid by the US Treasury' (p. 175).

Eén van de populairste remedies tegen een dergelijke chaotisch schijnende situatie is coördinatie. Door de juiste coördinatieformule zou het mogelijk moeten zijn samenhang in het beleid te brengen, belangentegstellingen te overbruggen '... and make hard policy choices to which no one will dissent' (p. 219). Coördinatie vervult in het reorganisatiegeloof de rol van de steen der wijzen. Echter: 'Co-ordination is rarely neutral' (p. 223). Elk beleid, ook coördinatiebeleid, bevoordeelt sommige belangen boven andere. Coördinatie dient daarom zoveel mogelijk te worden vermeden, door 'sound organization, good management, and informal cooperation' in wederzijds belang. Is coördinatie onvermijdelijk, dan dient de opdracht gepaard te gaan met voldoende bevoegdheden, dat wil zeggen: macht (p. 222, 226).

Seidman en Gilmour wijzen, in de hoofdstukken geschreven naar aanleiding van de Reagan-era, op twee problemen ten gevolge van de in die periode opgekomen trend naar privatisering ('indirect administration'). Ten eerste: het aantal ondernemingen dat afhankelijk is van en daarom druk uitoefent op de overheid neemt toe. Ten tweede leidt uitvoering van overheidstaken door particuliere organisaties tot gebrekkige verantwoording van wat er met belastinggeld gebeurt en tot twijfels ten aanzien van eerlijkheid en integriteit van beleidsuitvoering (p. 132-134). Het is daarom opvallend hen in het slothoofdstuk een andere tijdens Reagans rege-

ring populair geworden maatregel, deregulering, min of meer te zien aanbevelen; zij bepleiten 'a cost-benefit analysis of existing controls and regulations' (p. 331). Daarentegen willen zij dat de controle van de democratische organen op de overblijvende reguleringen strenger wordt. De uitgebreide bevoegdheden van de ambtelijke bureaus, vaak beargumenteerd op grond van deskundigheid, dienen daartoe te worden ingeperkt (p. 334). De daartoe benodigde reorganisatie van de controlerende organen zelf (verzwakking van de particularistische Congres-comités) wordt op die plaats slechts mogelijk geacht als 'an informed and aroused electorate' dat cist (p. 340) – een degelijke analyse verliest zich in een utopische hoop?

Politics, Position, and Power is een heel Amerikaans boek en is daarom niet zonder meer relevant voor de Nederlandse praktijk. De machtsverhoudingen tussen de Tweede Kamer, de regering en de departementen liggen, door de verschillende posities, formele en feitelijke bevoegdheden en gebruiken, anders dan tussen de Amerikaanse tegenhangers. Zo zijn in het Nederlandse parlement de coalities tussen de individuele leden (de fracties) veel duurzamer en voorspelbaarder en een soortgelijke opmerking kan worden gemaakt voor de ambtelijke organisaties in het keurslijf van de departementale structuren. Maar strijden Nederlandse actoren dan niet om macht en baten? Zijn hier geen belangengroepen, binnen en buiten het overheidsapparaat? Is coördinatie hier wel de steen der wijzen? Worden de principiële mechanismen anders? Worden individuen anders? Deze vragen stellen, is ze beantwoorden. *Politics* wordt ook hier gespeeld door actoren in *positions* met ieder hun eigen *power*. De benadering van Seidman en Gilmour is even goed toepasbaar op de Nederlandse situatie als op de Amerikaanse. Men hoeft 'alleen maar' andere waarden van de onafhankelijke variabelen in te vullen en hier en daar wat parameters opnieuw te schatten – als die benadering tenminste zover zou zijn uitgewerkt dat er 'formules' bekend waren.

4. Bureaupolitiek en normatieve opvattingen

Het belang van macht voor de verklaring van besluitvorming binnen de overheid wordt nauwelijks meer ontkend. Zelfs worden pogingen gedaan de totstandkoming van beleid alleen vanuit dat gezichtspunt te begrijpen. Evenmin wordt het belang ontkend van het standpunt dat men als onderzoeker, die wil weten waarom de dingen zijn zoals ze zijn, inneemt. Maar de consequentie uit dat inzicht, namelijk dat men een intersubjectief controleerbare, dat wil zeggen deductief kloppende theorie dient te ontwikkelen *alvorens* in de fascinerende veelheid aan gegevens te

'duiken', die consequentie wordt slechts door weinigen getrokken. Aanknopingspunten voor een dergelijke theorie bestaan niettemin al geruime tijd en zijn ook bekend – te denken valt aan Allison's bureaupolitieke model.

Het belang van een geldige theorie (een die intern én extern consistent is gebleken) is nog groter indien men zich niet wenst te beperken tot verklaring, maar wenst over te gaan tot prescriptie. Hoe kan men immers succesvol zijn in het veranderen van de wereld als men niet weet hoe ze in elkaar steekt? Nu geven wetenschappelijke theorieën nooit direct aan hoe men de wereld zou moeten veranderen. In de eerste plaats niet, omdat het 'moeten' aan elke beschrijving of verklaring ontbreekt. In de tweede plaats niet, omdat geen enkele theorie een volledige voorspelling toestaat: het is onmogelijk *alle* consequenties van *alle* door een theorie toegestane uitspraken te doordenken. Altijd blijven daarom onverwachte en onbedoelde gevolgen bestaan. Het enige wat een theorie kan, is bepaalde gevolgen uitsluiten. De rol van theorieën in voorspellingen en normatieve uitspraken is dan ook in de eerste plaats een negatieve. Sommige denkbare en misschien wenselijke zaken blijken niet te kunnen bestaan (Gunther Moor en Van Hezewijk 1977): volledige werkgelegenheid gaat niet samen met afwezigheid van inflatie, neutrale coördinatie bestaat niet in een omgeving van schaarste, organisatie kan niet zonder hiërarchie, enzovoorts. Ondergeschikt aan deze negatieve rol erkent Popper ook een positieve rol voor wetenschappelijke theorieën in normatieve uitspraken: 'Although no scientific theory can encourage activity (it can only discourage certain activities as unrealistic), it can, by implication, give encouragement to those who feel they ought to do something' (Popper 1961 (1957): 49-50).

De oratie van Rosenthal bevat van de beschouwde literatuur de belangrijkste normatieve componenten. Ik zal me in deze paragraaf daarom op zijn publikatie richten. Al in de inleiding tot zijn oratie zegt Rosenthal dat het bureaupolitieke model niet alleen aanspoort tot een realistische beschrijving, maar ook een 'aanknopingspunt voor prescriptie' biedt (Rosenthal 1988: 5). In de laatste van de vier 'lessen' die worden gekoppeld aan de korte weergave van het bureaupolitieke model is het normatieve element reeds voorhanden: 'het is soms maar goed ook dat uitvoerders de vrijheid krijgen of nemen compromisbeslissingen naar bevind van zaken af te handelen. Uiteraard mag dit er niet toe leiden dat bureaupolitiek in de uitvoeringsfase voortgezet of zelfs aangescherpt wordt' (p. 8). Rosenthal is er voorstander van bureaupolitiek de ruimte te geven, maar wil bureaupolitisme vermijden.

'De publieke zaak is gebaat bij een bestel dat ruimte laat aan bureaupolitiek. Niets zou de publieke zaak minder dienen dan een terugkeer naar pseudo-

ceheid en gesloten rijen. Een gedifferentieerd en competitief overheidsbestel verdient dan ook verre de voorkeur. Het is dan wel nodig dat de bureau-politieke competitie uitkomsten oplevert die de publieke zaak dienen. Het heeft geen zin en is zelfs niet van gevaar ontbloot bureaus op te roepen een missie te vervullen, zonder dat hen (sic) duidelijk is gemaakt dat de ene missie meer gepast is dan de andere. Nog afgezien van het feit dat een missie vanuit bureau-politiek perspectief al te zeer het hogere doel in beeld brengt' (p. 33-34).

Een eerste opmerking over dit citaat bestaat uit een herhaling van wat ik eerder stelde: het is niet in overeenstemming met het universele karakter van het empirische model van de bureau-politiek te doen alsof het een nieuw, sinds kort opgekomen verschijnsel is, dat naar believen kan worden ingevoerd of stopgezet. Bureau-politiek doet zich voor in alle overheidsbureaus, in ministerraden en Tweede Kamer-fracties, maar ook in de organisaties van particuliere ondernemingen. Rosenthal lijkt zich niet steeds hiervan bewust. Hij beweert namelijk dat sommige organisatievormen meer ruimte laten voor bureau-politiek dan andere; theoretisch juist is het echter te zeggen dat de bureau-politiek zich in verschillende organisatorische omgevingen slechts op verschillende wijzen zal uiten. Het is daarom inderdaad zinloos een bureau 'op te roepen een missie te vervullen'. Dat is niet omdat een missie te veel 'het hogere doel' suggereert, maar omdat in moderne, grote organisaties niemand afzonderlijk over voldoende macht beschikt om zomaar de missie te veranderen – en zeker iemand die van buiten de organisatie alleen maar 'oproept' tot verandering. Laat mij dit wat nader uitleggen. Het vastleggen van een hoger doel, de missie of de 'essentie van de organisatie' (Halperin 1974), behoort tot een van de belangrijkste elementen van elke organisatie. Het spel (in de zin van de speltheorie is sprake van een superspel) in de organisatie wordt immers gespeeld in termen van een dergelijk hoger doel – dat de spelers meer zijn geïnteresseerd in de knikkers dan in het spel doet aan de noodzaak van dit spelelement en andere spelregels niets af. Dit systeem van spelregels in een organisatie (zowel de formele organisatieregels en -missies als de daaromheen gegroeide informele praktijken) resulteert in baten voor de dominante coalitie van leden van die organisatie. Zolang het uitvoeren van een andere missie de dominante coalitie niet zichtbaar méér oplevert, zal zij die andere missie niet nastreven. Teneinde een andere missie in een organisatie in te voeren is dus ofwel de macht nodig om de dominante coalitie beduidend hogere baten te doen toekomen, ofwel de macht om een organisatieverandering door te voeren tegen de wil van de dominante coalitie in – in beide gevallen geen geringe opgave. Of de uitkomsten van de bureau-politieke competitie 'de publieke zaak dienen', is dan

ook meer afhankelijk van de structuur van de spelregels – vooral van het belonings- en bestraffingssysteem – in de betrokken organisaties dan van 'oproepen' die structuur te veranderen.

In de ideaaltypische marktgerichte onderneming worden beloningen en bestraffingen door 'de markt' uitgedeeld – dat is geen gepersonifieerde 'men', maar de abstracte kracht van het prijsmechanisme. De eventuele negatieve sancties hebben gevolgen voor allen die aan de totstandkoming van het betrokken produkt meewerken: tot ontslag voor werknemers en faillissement voor de ondernemer aan toe. Voor overheidsorganisaties bestaat op de korte termijn geen belonende of bestraffende markt.²⁰ De algemene middelen van de overheid *als geheel* worden aan de samenleving onttrokken onder dreiging van geweld; de vraag naar de overheidsprodukten speelt daarbij geen rol. De bestraffings- en beloningsmogelijkheden die *binnen* het overheidsapparaat bestaan zijn die van het budgetrecht en de hiërarchische en juridische sancties. Onder juridische sancties, ruim opgevat, vallen ook administratiefrechtelijke beslissingen en de activiteiten van de Nationale Ombudsman. (Juridische sancties in engere zin, bij voorbeeld via het strafrecht, tegen politici of ambtenaren in hun taakuitoefening, zijn, zacht gezegd, zeldzaam.) Dergelijke sancties kunnen zijn gericht op een individuele besluitvormer of op een organisatieonderdeel. Naarmate het organisatieonderdeel waarop sancties zijn gericht meer hiërarchische niveaus boven een bepaalde besluitvormer inhoudt, is de kans kleiner dat zo een sanctie gevolgen heeft voor die besluitvormer in persoon. De meeste sancties in het overheidsapparaat zijn niet direct gericht tegen individuen: rechterlijke uitspraken over beleid (bij voorbeeld in kort geding) betreffen alle bij dat beleid betrokken organisatieonderdelen. Voor de uitoefening van het budgetrecht door het parlement (voor zover dat gebeurt) geldt hetzelfde. En dat terwijl, redenerend vanuit een universeel individueel machtsstreven, juist van belang is of sancties gevolgen hebben voor de individuele besluitvormer: tasten negatieve sancties het salaris aan, de vooruitzichten op promotie, of de machtsreputatie van de besluitvormer in de ogen van anderen? Dit *koppelingsbeginsel* tussen het individuele belang en 'de publieke zaak' dient in de bureau-politieke optiek de kern uit te maken van normatieve uitspraken over de gewenste overheidsorganisatie, zoals dat ook al, wat Klever (1988) in dit blad heeft aangetoond, in de optiek van Spinoza het geval was.

In het 'gedifferentieerd(e) en competitie(ve) overheidsbestel' dat Rosenthal voor ogen staat, komt noch in theoretische (p. 34-35), noch in praktische termen (p. 35-37) een dergelijk koppelingsbeginsel ter sprake. In de opsomming van 'theoretisch' genoemde noties gaat het om onder andere flexibiliteit ('toverwoord of niet'), ontvlechting, contingentie-

theorie, het transactiebegrip en 'boundary-spanners'. Weliswaar volgt daarop een zin: 'Voor functioneel gedrag worden beloningen gegeven; dysfunctioneel gedrag wordt bestraft' (p. 35). Maar de lijdende vorm verbergt hoe, door wie of door wat, deze sancties worden toegedeeld en wat daarbij als functioneel of dysfunctioneel wordt gezien; slechts heeft Rosenthal het over 'bestrafing vanuit de tweede en derde ring' in plaats van interne sancties (p. 35). Ook uit het zojuist aangehaalde rijtje 'toverwoorden' volgt over sanctiemechanismen die kunnen werken in een overheidsomgeving niets. In praktische termen pleit Rosenthal voor 'krachtig(e) steun' voor de ministeriële verantwoordelijkheid (p. 35). Inderdaad in een parlementaire democratie onmisbaar, maar al jaren een van de erkende zwakke plekken (zie voor een vroege, maar nog steeds actuele, uiteenzetting van de problemen Scholten 1970). Daarentegen wenst hij geen ambtelijke verantwoordingsplicht tegenover het parlement, omdat daardoor: '(b)ureapolitieke durf zal verkeren in krachteloos naar binnen gekeerd bureaupolitisme' (p. 36). Zonder daarmee iets te durven beweren over het uiteindelijke voor of tegen van ambtelijke verantwoordingsplicht in de Nederlandse situatie wil ik wijzen op wat Seidman en Gilmour zeggen over de Amerikaanse situatie, waar men zowel ambtenaren zonder een verantwoordingsplicht aan het parlement kent (namelijk 'the President's men') als met die plicht (in de bureaus onder controle van het Congres). Zij achten die verantwoordingsplicht 'a healthy tempering influence' op de regelzucht van bureaucraten en menen dat het zonder die plicht is: 'too easy ... to gloss over the unanswered questions' (Seidman en Gilmour 1986: 83).

De uitspraken die Rosenthal doet over contractmanagement passen wel geheel in het bureaupolitieke perspectief: het voordeel is de duidelijkheid van budget (prijs) en prestatie, het nadeel de kans die bestaat dat er een ander bureaupolitiek spel mee gaat worden gespeeld dan de bedoeling was (p. 36). Ten aanzien van samenwerking en coördinatie ten slotte begint Rosenthal met een juiste opmerking: dit 'vergt ... de aanwezigheid van een concreet gemeenschappelijk belang' (p. 36). Maar de daaraan gekoppelde laatste opmerking (vóór de een halve pagina korte samenvatting) is voor bureaupolitieke onderzoekers weer hoogst merkwaardig: naar Rosenthals mening is bij samenwerkingsovereenkomsten 'vier bureaus het optimale aantal' (p. 37). In de machtsevenwichtstheorieën in de leer der internationale betrekkingen werd gedurende vele tientallen jaren gediscussieerd over het ideale aantal staten in een systeem. De keuzen varieerden daar meestal van twee tot vijf, maar een consensus werd niet bereikt. Dat kon ook niet, omdat in die discussie, net als in deze opmerking van Rosenthal, de belangrijkste variabele niet meer aan bod kwam: de machtsverhoudingen tussen de actoren.²¹

5. Tot slot

In de literatuur omtrent besluitvorming in de context van de overheid doen zich twee positief te waarderen ontwikkelingen voor. Er groeit een besef van het belang van een methodologische verantwoording van het onderzoek. En er lijkt steeds meer erkenning van en onderzoek naar macht als het centrale concept ter verklaring van besluitvorming te komen. Naar mijn mening valt er op beide gebieden echter nog veel te verbeteren: aandacht voor de 'conceptual lenses' is nog niet hetzelfde als een theorie die kan figureren in de rechtvaardigingscontext – met alle gevolgen van dien voor het onderzoek naar de precieze rol en werking van macht. Voor normatieve uitspraken ten aanzien van de organisatie van de besluitvorming in de overheid betekent erkenning van de centrale rol van macht dat men aandacht dient te schenken aan het koppelingsbeginsel. In de huidige literatuur ontbreekt het daaraan nog. Er valt al met al nog veel te doen, maar wie heeft de macht om de onderzoekers van besluitvorming op het goede spoor te zetten?

Noten

1. Vrij naar: Steinbruner 1974: 5.
2. Voor een nadere verantwoording van deze regels zie men de aangehaalde literatuur.
3. Op de impliciete 'theorie' waarvan Seidman en Gilmour uitgaan, kom ik in § 3.5 terug.
4. Studies als van De Waal (1982) suggereren dat het toepassingsgebied niet beperkt is tot het klassieke terrein van de sociale wetenschappen, maar zich tevens uitstrekt tot de dierenwereld.
5. Zie over conceptuele kaders en dergelijke bij voorbeeld: De Vree 1986; Gunnell 1969.
6. Zie voor een theorie waarin dergelijke pogingen worden gedaan: De Vree 1982; Lieshout 1984; Lieshout en De Vree 1985; Westerheijden 1988.
7. Curieus is dat Rosenthal eerst de door Allison genoemde *wet van Price* ('where you stand depends on where you sit') een voorbeeld noemt van een te ver gaande uitspraak, maar even later wel stelt dat het bureaupolitieke model ruimte laat voor: '... de contra-normatieve stelling dat standpunten ... door institutionele en organisatiebelangen, of zelfs door eigenbelang bepaald worden' (p. 14). Dat is precies een herhaling van de betekenis van de *wet van Price*.
8. Rosenthal wekt nergens de indruk dat hij met 'algemeen belang' alleen naar bedoelt het gebruik van een ambigu concept met die naam als 'wapen' in de machtsstrijd.
9. Voor een vroege en degelijke kritiek op het bureaupolitieke model, zie: Art 1973.

10. Uit de voortdurend mogelijke toevoeging van nieuwe machtsbronnen ten gevolge van concurrentie volgt niet, zoals Goverde concludeert, dat het machts-spel geen nulsomspel is (p. 33). Het gaat immers om machtsverhoudingen: toename van de *relatieve* macht van de ene actor heeft dan wel steeds afname van de *relatieve* macht van andere actoren tot gevolg.

11. De 'figuratie-sociologische methodiek' lijkt heel sterk op een gewone systeembenadering: elementen in posities onderhouden relaties met elkaar, waarbij de posities de mogelijke uitkomsten van de relaties beperken. De gebruikte termen zijn het belangrijkste onderscheidende kenmerk (zie Goverde: 28-31).

12. Goverde bespreekt de figuratie-sociologische benadering aan de hand van Flap en Kuiper 1979 (waaruit hij ruimschoots citeert en overschrijft), die de figuratie-sociologie als een lakatosiaans onderzoeksprogramma pogen op te vatten. Hun oordeel, dat de figuratie-sociologie uit niet veel meer dan een oriënterende 'harde-kernuitspraak' en enkele losse hypothesen bestaat – dus een axiomatische, intersubjectief controleerbare theoretische opbouw ontbeert – wordt noch door henzelf, noch door Goverde (die de opmerkingen van Flap en Kuiper over het belang van toetsend onderzoek opvallend niet citeert) ernstig genomen – zoals mede blijkt uit zijn 'gebruik' van figuratie-sociologie ondanks de afwezigheid van 'eenduidig(e)' hypothesen.

13. In de oppositie tegen de Oosterschelddam (naast de Markerwaard het andere grote waterstaatsproject in die periode) speelde bij voorbeeld ir. H. Meijer een zeer vooraanstaande rol.

14. In het voorwoord schrijft Goverde dat hij (ondanks zijn voorgeschiedenis) 'naast enige betrokkenheid vooral distantie' wil betrachten (p. i). Daarin is hij naar mijn mening redelijk geslaagd, zij het dat zijn perspectief, zoals in de tekst beschreven, vooral blijft dat van iemand die van buiten het overheidsapparaat bij het beleid was betrokken.

15. De proposities luiden per beleidsterrein, schematisch samengevat (p. 78-80):

Propositie 1: sterke sectorvorming → minder formele verhoudingen & overleg in plaats van wetgeving.

Propositie 2: professionalisering → arena in deskundigheidstermen & technische probleemdefinitie & weinig betrokkenheid van politici en pressiegroepen.

Propositie 3: verzuiling → politici en verzuilde belangenorganisaties werken samen.

Propositie 4: verzuiling → evenredige verdeling wordt legitiemer geacht dan niet-evenredige.

Propositie 5: decentraal beleidsveld → centralistische beleidsvoorstellen van de rijksoverheid.

Propositie 6: politisering → ideologische probleemdefinitie → weinig compromisbereiking.

Propositie 7: politisering → (politieke verschuivingen → verandering verloop beleidsprocessen & verandering beleidsvoorstellen).

Propositie 8: groter aantal departementsafdelingen → meer vertraging in beleidsvorming.

Drie extra proposities, betreffende een periode-indeling met verschillende beleidsstijlen (verzuiling tot circa 1965 – politisering 1965-1980 – democratisch-etatisme sinds het eind van de jaren zeventig), laat ik buiten beschouwing. Koppenjan c.s. concluderen overigens dat deze tijdsfactoren niet 'werken ... onafhankelijk van de problematiek en de verhoudingen die specifieke beleidsterreinen kenmerken' (p. 271).

16. Een beknopte weergave van de (duidelijkste) falsifiërende gevallen (p. 249-265):

Propositie 1: emancipatiebeleid, waar men wel wetgeving vindt ondanks sterke sectorvorming. De 'theoretische' achtergrond van deze propositie, het verband: 'nieuw' beleidsterrein → sterke sectorvorming, blijkt ook volgens de redacteurs niet op te gaan.

Propositie 2: politiewet en stadsvernieuwingsbeleid, in beide gevallen wel professionalisering en relatieve afwezigheid politici en pressiegroepen, maar geen technisch gedefinieerde arena of problemen.

Propositie 5: rampenwet en stadsvernieuwingswet.

Propositie 6: stadsvernieuwingswet, waar ondanks niet aflatende politisering de probleemdefinitie haar ideologische karakter verliest en een compromis, in de vorm van een wet, wordt bereikt.

Propositie 8: omroepwet, waarbij ondanks toenemend aantal betrokken departementsafdelingen de vertragingen afnemen (overigens blijken op alle beleidsterreinen wel eens vertragingen voor te komen).

17. Crozier (1963: 259) noemt het gewone, dagelijkse leven in een bureaucratie al een 'loopgravenoorlog'; een crisis ziet hij als een 'bewegingsoorlog'.

18. Gilmour is bij de hier besproken vierde editie van *Politics, Position, and Power* als mede-auteur aangetrokken voor het nieuwe verschijnsel van de prominente plaats van de rechterlijke macht in het administratieve systeem. Voor het overige lijkt het boek het werk van Seidman, die eerdere edities alleen schreef (Seidman en Gilmour 1986: vii-viii; Seidman 1970: Preface).

19. Die voorbeelden maken het boek zeer leesbaar, maar vereisen wel veel kennis van de Amerikaanse situatie. Pas in deel II, met name in hoofdstuk 11, worden diverse subtiele onderscheidingen binnen de Amerikaanse ambtelijke organisaties systematisch besproken.

20. Op de *lange termijn* gelden deze uitspraken niet; uiteindelijk zijn ook overheden gevoelig voor sancties van 'de markt'.

21. Dit wil niet zeggen dat sinds Waltz (1979) wél expliciet aandacht besteedde aan de machtsverhoudingen in de internationale politiek deze discussie tot een eensgezinde uitkomst heeft geleid.

Literatuur

Allison, G. T., 'Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis', *American Political Science Review*, LXIII, 689-718, 1969.

Allison, G. T., *Essence of Decision*, Little, Brown & Co., Boston 1971.

- Art, R.J., *Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique*, *Policy Sciences*, 4, 467-490, 1973.
- Beck, W., *Parlementaire controle: ritueel of sturingsinstrument?* Van Gorcum, Assen/Maastricht 1987.
- Cleintuar, G.L., *Wisselend getij: geschiedenis van de Zuiderzeevereniging 1886-1949*, Walburg Pers, Zutphen 1982.
- Crozier, M., *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, Parijs 1963.
- De Vree, J.K., *Foundations of Social and Political Processes*, Prime Press, Bilthoven 1982.
- De Vree, J.K., 'Sapere aude!: Over wetenschap en theorie van mens en samenleving', *Acta Politica*, XXI, 353-382, 1986.
- Etzioni-Halevy, E., *Bureaucracy and Democracy* (rev. ed.), Routledge & Kegan Paul, Londen 1985 (1983).
- Flap, H., en Y. Kuiper, Figuratiesociologie als onderzoeksprogramma, *Mens & Maatschappij*, 53, 232-269, 1979.
- Goverde, H., *Macht over de Markerruimte*, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/KU Nijmegen, Nijmegen 1987.
- Gunnell, J.G., The Idea of the Conceptual Framework, *Journal of Comparative Administration*, 1, 140-176, 1969.
- Gunther Moor, L., en R. van Hezewijk, Wetenschap en beleid in het kritisch rationalisme, *Beleid en Maatschappij*, 4, 230-240, 1977.
- Halperin, M.H., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington 1974.
- Hobbes, T., *Leviathan*, Penguin Books, Harmondsworth 1981 (1651).
- Klever, W.N.A., Het koppelingsbeginsel in Spinoza's politicologie, *Acta Politica*, XXIII, 359-378, 1988.
- Koppenjan, J.F.M., A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), *Beleidsvorming in Nederland*, VUGA, Den Haag 1987.
- Lakatos I., 'Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes', in: I. Lakatos, en A. Musgrave (red.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge University Press, Cambridge 1974 (1970).
- Lieshout, R.H., *Without Making Elaborate Calculations for the Future*, Enschede 1984.
- Lieshout, R.H., Macht en waarheid, *Bestuurswetenschappen*, 41, 324-337, 1987.
- Lieshout, R.H., en J.K. De Vree, 'How Organizations Decide', *Acta Politica*, XX, 129-155, 1985.
- Popper, K.R., *The Poverty of Historicism*, Routledge & Kegan Paul, Londen 1961 (1957).
- Popper, K.R., *The Logic of Scientific Discovery* (rev. ed.), Hutchinson, London & 1980 (1959).
- Rosenthal, U., *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1988.
- Scholten, G.H., 'De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur', *Acta Politica*, V, 237-253, 1970.
- Seidman, H., *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*, Oxford University Press, New York &c 1970.

- Seidman, H., en R. Gilmour, *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State* (4th ed.), Oxford University Press, New York/Oxford 1986.
- Steinbruner, J.D., *The Cybernetic Theory of Decision*, Princeton University Press, Princeton 1974.
- Vught, F.A. van, 'Rationalistische en hermeneutische beleidsevaluaties', *Bestuurswetenschappen*, 38, 24-49, 1984.
- Waal, F. de, *Chimpansee-politiek: macht en seks bij mensapen*, Becht, Amsterdam 1982.
- Waltz, K.N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading (Mass.) 1979.
- Westerheijden, D.F., *Schuiven in de Oosterschelde: besluitvorming rond de Oosterschelde 1973-1976*, Universiteit Twente, faculteit Bestuurskunde, Enschede 1988.
- Young, O.R., *Systems of political science*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1968.