



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beslissen in een competitief overheidsbestel: Bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd

Rosenthal, U.; Geveke, H.G.; Hart, P. ' t

Citation

Rosenthal, U., Geveke, H. G., & Hart, P. ' t. (1994). Beslissen in een competitief overheidsbestel: Bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd. *Acta Politica*, 29: 1994(3), 309-334. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450195>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450195>

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

A.8 Ethnocentrisme

- Werkloze Turken zou men zonder meer terug naar hun land moeten sturen.
- Met Marokkanen weet je nooit zeker of ze niet plotseling agressief zullen worden.
- Onze sociale voorzieningen zijn niet bedoeld voor gastarbeiders.
- Zigeuners zouden bij de grens teruggestuurd moeten worden.
- Buitenlanders vormen een bedreiging voor onze cultuur.
- Surinamers in ons land zouden veel van hun eigen sociale problemen oplossen als ze niet zo onverantwoordelijk, gemakzuchtig en kortzichtig waren.
- Gastarbeiders pikken de baantjes in van Nederlandse arbeiders.

Voor elk van deze uitspraken konden de leerlingen aangeven in hoeverre zij hiermee eens waren. De antwoordcategorieën liepen van: (1) helemaal mee oneens tot (5) helemaal mee eens. Van deze uitspraken is een Likertschaal geconstrueerd die van 0 to 4 loopt en waarvan de Cronbach's α .90 bedraagt.

Commentaar en discussie

Beslissen in een competitief overheidsbestel: Bureaupolitiek en bureaupolitisme nader be- schouwd

U. Rosenthal, H.G. Geveke en P. 't Hart¹

I. Bureaupolitiek, of de tanende eenheidssymboliek van politiek en bestuur

Ons politiek-bestuurlijke bestel is de afgelopen decennia sterk van gedaante veranderd. Zo'n veertig jaar geleden stond consensus nog hoog in het politieke en bestuurlijke vaandel geschreven. Overheden en ambtelijke instellingen werden geacht doelgericht en in harmonie met elkaar samen te werken ter verwezenlijking van het algemene belang en de neutrale uitvoering van politieke besluiten. Sindsdien hebben processen van ontzuiling, democratisering en openbaarheid het gefragmenteerde en pluriforme karakter van de overheid blootgelegd, met alle daarbij horende interne belangentegenstellingen.

Steeds vaker lijkt bestuurlijke consensus plaats te hebben gemaakt voor openlijke *bureaupolitiek*: door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat. Steeds vaker ook breekt het inzicht door dat zulke processen en gedragingen niet noodzakelijkerwijs negatief gewaardeerd hoeven te worden. Concurrentie in de overheidsbureaucratie houdt in dat geen belang moeiteloos doorgedrukt kan worden. Concurrentie leidt veelal tot het mobiliseren van steun bij derden en het bepleiten van de eigen zaak in de openbaarheid. Dat dwingt ambtelijke instellingen ertoe voorstellen met argumenten te onderbouwen. De informatie die daardoor vrijkomt kan zowel de democratische controle op die instellingen als de kwaliteit van politiek-bestuurlijke besluitvorming ten dienste staan.

De belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat kan echter ook te ver doorschieten. Zoals bureaucratie kan verworden tot bureaucratisme, kan excessieve bureaupolitiek tot *bureaupolitisme* leiden. Bureaupolitisme kenmerkt zich door uitkomsten die in de weg staan van ordentelijk bestuur: de onmogelijkheid om tot overeenstemming en besluitvorming te geraken (bureaupolitieke verlamming); de noodzaak om onevenredig veel energie en tijd te steken in de besluitvorming (bureaupolitieke inefficiëntie); de tot-

standkoming van compromissen die nauwelijks zijn toegesneden op de oplossing van specifieke problemen (bureaupolitieke incompetentie) en het ontstaan van loopgravenoorlogen, mijdgedrag en verzelfstandigde conflicten (bureaupolitieke desintegratie).

De veranderende verschijningsvorm van ons politiek-bestuurlijke bestel noopt tot andere benaderingen bij de bestudering ervan. Lange tijd heeft onder de politicologen en bestuurskundigen in ons land de neiging bestaan om vraagstukken rond het openbaar bestuur vanuit een monolithisch perspectief te benaderen. Er werd gesproken over *de* overheid, *de* staat, *het* beleid en *het* algemeen belang. Maar de tijden van de eenheidssymbolen van politiek en bestuur zijn voorbij. Het algemene belang heet al geruime tijd een fictie (Kleerekoper, 1964) en samenhangend overheidsbeleid een mythe (Tjeenk Willink, 1984). De overheid staat inmiddels te boek als de gefragmenteerde overheid (Puts, 1991) en de staat als de versplinterde staat (Frissen, 1991). En wie recente bestuurskundige studies erop naslaat, merkt dat in plaats van aloude begrippen als uniformiteit, eenvoud en monocentrisme thans pluriformiteit, complexiteit en polycentrisme de trefwoorden zijn (Teisman, 1992; Koppenjan, 1993).

De zogeheten bureaupolitieke benadering past uitstekend in deze déconfiture van de eenheidsymboliek. De bureaupolitieke benadering accentueert de betekenis van ambtelijke belangenconcurrentie en daaruit voortvloeiende gedragingen. Ze stelt dat veel van wat de overheid doet en nalaat verklaard kan worden als de uitkomst van soms moeizame en langdurige onderhandelingen tussen de verschillende onderdelen van het ambtelijk apparaat. De overheidsbureaucratie wordt daarbij niet opgevat als een monoliet die het algemeen belang als een eenheid dient, maar als een omvangrijk en ingewikkeld complex van bestuurslagen, directoraten, diensten en afdelingen, elk met een eigen taakveld, budgetten die bewaakt moeten worden, bepaalde opvattingen over hoe het wel en niet moet, en daarmee met een specifieke verzameling belangen die zij gerealiseerd willen zien.

Verskillende onderzoekers hebben geprobeerd de kern van de bureaupolitieke benadering min of meer modelmatig te weer te geven (Allison, 1969 en 1971; Halperin, 1974; Rosati, 1981; Lieshout en De Vree, 1983). Rosenthal formuleerde in zijn Leidse oratie (1988) een aanzet tot een bureaupolitiek model van politiek-bestuurlijke besluitvorming, dat in de volgende vijf proposities kan worden samengevat:

1. Besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur kenmerken zich door de betrokkenheid van veel actoren. Het grote aantal actoren zorgt voor complexe beslissingssituaties;
2. Betrokkenen in politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen hebben niet alleen het algemeen belang voor ogen. De actoren hebben elk hun

- eigen opvattingen over wat te doen staat, zij hebben elk hun eigen organisatorische en andere belangen. Deze percepties en belangen bepalen de posities die zij innemen met betrekking tot het voorliggende strijdpunt;
3. Geen van de betrokken actoren in politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen heeft een dominerende invloed. Er is sprake van invloedsspreiding, zodat niemand zonder meer zijn positie aan anderen op kan leggen;
 4. Politiek-bestuurlijke beslissingen resulteren niet uit een enkele rationele keuze, maar zijn het gevolg van een voortgaand proces van duwen en trekken. Samenwerking en coördinatie tussen de bij de besluitvorming betrokken actoren zijn allerminst vanzelfsprekend, zodat beslissingen altijd het karakter zullen hebben van compromissen;
 5. Als besluiten eenmaal zijn genomen dan komt het besluitvormingsproces niet tot stilstand, besluiten moeten immers ook nog worden uitgevoerd. Naarmate meer categorieën actoren bij de besluitvorming betrokken zijn en het beslissingsproces langer duurt, zal er vaak aanzienlijke procesmatige of materiële ruimte ontstaan tussen besluitvorming en uitvoering.

De empirische en normatieve betekenis van dit bureaupolitieke model wordt door velen in twijfel getrokken. De term 'bureaupolitiek' behoort inmiddels weliswaar tot het standaardvocabulaire binnen en buiten bestuurlijk Den Haag, maar het risico bestaat dat de bureaupolitieke benadering in analytisch opzicht aan haar eigen succes ten onder gaat: iedereen praat over bureaupolitiek en neemt aan dat het er is, terwijl ondertussen empirisch nog onvoldoende greep op het verschijnsel bestaat. Daarmee krijgen ook de normatieve debatten over de (on)wenselijkheid van bureaupolitiek een wat graut karakter.²

In deze bijdrage wordt de bureaupolitieke benadering opnieuw gewogen in het licht van de kritische reacties die in de afgelopen vijf jaar in binnen- en buitenland zijn verschenen. De kritiek, die zowel empirische en theoretische als methodologische en normatieve bezwaren omvat, zal in een aantal punten worden samengevat en besproken. Vervolgens zullen wij proberen aan te geven welke implicaties de kritiek zou kunnen hebben voor de verdere ontwikkeling van de bureaupolitieke benadering. Ten slotte zullen wij stil staan bij de praktische consequenties van de bureaupolitieke benadering. Daarbij gaat het om het even gevoelige als vitale vraagstuk van bureaupolitieke reflexiviteit: het doordenken en doorleven van bureaupolitiek.

2. 'Zo gaat het niet en dat is maar goed ook': Kritieken

De bureaupolitieke benadering is geen nieuwe benadering, zoals velen terecht hebben opgemerkt (Art, 1973; Conford, 1974; Caldwell, 1977). De di-

recte wortels van de benadering liggen in de leer der internationale betrekkingen, maar er zijn ook relaties te leggen met de naoorlogse politicologische literatuur over de relatie tussen politiek en bestuur, met de pluralistische democratietheorie en met de daarop geïnspireerde theorie van incrementele besluitvorming (Kozak en Keagle, 1988). Noch is de bureaupolitieke benadering een unieke benadering. Ze vertoont op bepaalde punten overeenkomsten met bijvoorbeeld netwerk-, machts-, invloeds- en onderhandelingsmodellen, *public choice*-benaderingen en speltheorieën (Kickert, 1991). Op zichzelf zijn dit geen voldoende redenen de bureaupolitieke benadering te verwerpen. Wel geven zij des te meer aanleiding de kritiek op deze benadering nauwgezet te bestuderen.

2.1. 'Zo gaat het niet ...'

Geeft de bureaupolitieke benadering wel een realistisch beeld en een adequate verklaring van hoe het in de beleidspraktijk toegaat? Een aantal critici meent van niet, of wijst in ieder geval op conceptuele en methodische onvolkomenheden in het tot nu toe verrichte onderzoek. Deze bezwaren tegen de bureaupolitieke benadering manifesteren zich in een aantal hoofdpunten van empirische kritiek.

1. *De bureaupolitieke benadering impliceert een overheidscentrische analyse* – Als eerste punt van kritiek is opgemerkt dat de bureaupolitieke benadering zich te zeer richt op de rol van de overheidsbureaucratie en geen rekening houdt met de invloed van vele andere actoren en factoren op de beleidsvorming (Art, 1973: 467; Ball, 1974: 79; Perlmutter, 1974: 87-106; Nathan en Oliver, 1978: 83). Door geen aandacht te besteden aan de rol van non-bureaucratische actoren (zoals politieke gezagsdragers, parlementariërs, belangen- en pressiegroepen, cliëntengroepen en de massa-media) en factoren (zoals agendavorming, beleidsnetwerken, ijzeren driehoeken en staatsrechtelijke waarden en normen), zou de analyse te beperkt zijn, zo luidt het bezwaar. Andere modellen, zoals agendavormingstheorieën en netwerkbenaderingen, zouden bijvoorbeeld meer geschikt zijn om het bredere politieke systeem in beschouwing te nemen.

2. *De bureaupolitieke benadering veronachtzaamt de dominante rol van politieke gezagsdragers* – Een tweede kritiekpunt heeft betrekking op de in de bureaupolitieke benadering veronderstelde aanwezigheid van invloedspreiding onder de bij de besluitvorming betrokken actoren. Van verschillende zijden is opgemerkt dat de bureaupolitieke benadering staat of valt met de rolopvatting van de politieke gezagsdragers (Krasner, 1972: 167-169; Art, 1973: 477-480; Ball, 1973: 79-82; Wagner, 1974: 450-451; Brenner, 1976: 327;

Freedman, 1976: 445; Caldwell, 1977: 96). Als bewindslieden voldoende tijd en aandacht besteden aan een bepaald strijdpunt, ontplooiën zij zonder veel moeite dominante invloed. Daarmee valt één van de pijlers onder de benadering weg.

3. *De bureaupolitieke benadering wordt ten onrechte universeel toepasbaar geacht* – Een derde punt van kritiek heeft betrekking op mogelijke vertekeningen die in de benadering zouden zijn geslopen, als gevolg van het feit dat zij tot nu toe is toegepast op zeer specifieke casus van politiek-bestuurlijke besluitvorming.

In de eerste plaats, zo zeggen critici, is de benadering sterk georiënteerd op het Amerikaanse politieke bestel. Inherente kenmerken van de Amerikaanse politieke structuur en cultuur ogen immers als een bureaupolitieke begrippenlijst: *checks and balances*, *countervailing powers* en concurrentie tussen relatief autonome *agencies*. Volgens deze critici heeft het weinig zin de bureaupolitieke benadering vanuit de Amerikaanse politieke cultuur op andere westerse politieke stelsels toe te passen (Hill, 1978: 2; Brenner, 1976: 332; Dawisha, 1980: 345). In tegenstelling tot de Verenigde Staten staat het openbaar bestuur in andere geïndustrialiseerde landen immers vaak genoeg in het teken van eenheidssymbolen als algemeen belang en *raison d'état* en biedt de dominante politieke cultuur nauwelijks ruimte voor rivaliteit tussen bestuursdiensten, laat staan voor het aangaan van een open discussie over eufuncties daarvan. Voor politiek-bestuurlijke systemen in niet-westerse landen zou de bureaupolitieke benadering nog minder relevant zijn, gegeven het vaak ondoorzichtige en instabiele karakter van die systemen (Migdal, 1974: 519; Grindle en Thomas, 1991: 29-30).

Een tweede mogelijke vertekening heeft te maken met het feit dat de bureaupolitieke benadering in eerste aanleg vooral is toegepast op beleidsdomeinen waar de eenheidssymboliek van algemeen en staatsbelang krachtdadig door de werking van organisatorisch-institutionele factoren verstoord werd. Daarbij ging het vooral om het defensiebeleid, met de klassieke rivaliteit tussen de krijgsmacht delen; handhaving van openbare en rechtsorde, met de concurrentie tussen bestuurlijk en justitieel primaat; buitenlands beleid, met de belangenconcurrentie tussen buitenlandse politiek en internationaal economische beleid. Het doet volgens sommige critici geforceerd aan de bureaupolitieke benadering nu ook van toepassing te verklaren op 'nieuwere' terreinen van overheidszorg, zoals die van de verzorging. Daar liggen de institutionele belangen immers voor een belangrijk deel buiten de overheidsbureaucratie. Ook al zal daar bureaupolitiek voorkomen, zij zal in deze domeinen minder betekenis hebben voor de vormgeving en inhoud van de collectieve arrangementen en het beleid.

Een laatste potentiële vertekening is terug te voeren op de specifieke strijdpunten waarop de benadering tot nu toe is toegepast. Voorbeelden van

bureaupolitieke analyses betreffen veelal gewichtige strijdpunten, zoals crises, internationale prestigekwesties, de aankoop en productie van wapensystemen en budgettaire gevechten (Armacost, 1969; Allison, 1971; Beard, 1976; Bergson, 1980; Rosenthal, 1984; Gray and Jenkins, 1985; Kozak en Keagle, 1988; Wildavsky, 1989; Toirkens, 1989; Rosenthal, 't Hart en Kouzmin, 1991). Volgens Rosati zou daaraan een groot aantal strijdpunten van minder politiek gewicht toe te voegen zijn (Rosati, 1981). Critici zijn echter van mening dat het lichtvaardig is de bureaupolitieke benadering op een veel ruimer scala van politieke strijdpunten van toepassing te verklaren. Zij bepleiten aandacht voor de bijzondere factoren die bij dergelijke strijdpunten in het geding zijn, zoals centralisatie van de besluitvorming, de vorming van ad-hoc beslissingsfora, het informele karakter van de werkwijze in dergelijke fora en de soms hoge politiek-bestuurlijke stress. Anders is het immers nauwelijks te verklaren dat zwaarwegende politieke kwesties zoveel bureaucratisch stof doen opwaaien. Men zou verwachten dat dergelijke kwesties op politiek niveau aangekaart en afgehandeld zouden worden.

4. *De bureaupolitieke benadering wordt ten onrechte verklarende waarde toegekend* – Een vierde punt van kritiek heeft betrekking op de positie van de bureaupolitieke benadering in de empirische cyclus. De kritiek komt erop neer dat de bureaupolitieke benadering weliswaar mogelijkheden biedt voor een al dan niet adequate beschrijving van het verloop van politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen, maar dat het onmogelijk is daarmee tevens de uitkomsten van die processen te verklaren. Sommige critici wijzen in dit verband op het gevaar van 'imposing the theory on the cases' (Bobrow, 1972; Ball, 1974; Yaranella, 1975; Steiner, 1977; Nathan en Oliver, 1978).

Anderen vinden dat het model de deur open zet voor cirkelredeneringen en tautologieën, hetgeen verder afbreuk doet aan de verklarende waarde. Zo wijst Hafner (1977) erop dat elke activiteit – variërend van het streven naar autonomie, het versterken van de interne cohesie, de vergroting van het budget, de vergroting van het taakveld, vergroting van de output, tot zelfs het onderstrepen van de essentie van de organisatie – aangemerkt kan worden als belangenbehartiging. De bureaupolitieke benadering zou daarmee een mechanistische opvatting over preferenties en belangen impliceren, waardoor ambtelijke actoren worden gedegradeerd tot marionetten. Dat zou de studie van bestuur en beleid kwetsbaar maken voor niet falsificeerbare stellingen over machtsdrift, verborgen motieven en egocentrisme (Kickert, 1991: 12-13).

Ten slotte zijn er critici die menen dat de verklarende kracht van de benadering wordt ondergraven door onduidelijkheden over het gehanteerde analyseniveau. In veel versies van de bureaupolitieke benadering wordt het methodologisch individualisme als uitgangspunt genomen: individueel handelen dient ter verklaring van het verloop en de uitkomsten van het besluit-

vormingsproces als geheel. Het gedrag van individuele spelers in de besluitvorming wordt verklaard met de Wet van Miles, die nog altijd als de harde kern van de bureaupolitieke benadering wordt gezien: 'where you stand depends on where you sit' (Miles, 1978). Welch (1992) illustreert met voorbeelden uit de Cuba-crisis dat deze door Allison gepopulariseerde propositie echter geen adequaat beeld geeft van de voorkeuren en het gedrag van spelers en dat een meer complexe theorie nodig is, die ook rekening houdt met psychologische variabelen (zie ook Krasner, 1972: 165-166; Art, 1973: 472-473; Ball, 1974: 77; Bendor en Hammond, 1992: 121). Bovendien blijkt dat in veel bureaupolitieke analyses bureaus, afdelingen, diensten en zelfs hele departementen als handelende eenheden worden opgevoerd. Ten aanzien van zulke collectieven doet zich het probleem van de toerekening van belangen, percepties en strategieën aan collectiviteiten nog veel sterker gelden (Westerheijden, 1989: 359), nog los van de vraag op welk aggregatieniveau zich nu de relevante collectiviteiten bevinden (informele groep, sectie, afdeling, directoraat, departement) en hoe individuele functionarissen in dat verband omgaan met rolconflicten die kunnen voortvloeien uit overlappende lidmaatschappen.

5. *Het is een achterhaalde pretentie voor de bureaupolitieke benadering exclusiviteit te claimen* – Een laatste punt van empirische kritiek heeft betrekking op de plaats van de bureaupolitieke benadering temidden van vele andere benaderingen en modellen. De ontologische opvatting dat de werkelijkheid als zodanig niet bestaat, maar een sociale constructie is die vooral wordt bepaald door de wijze van waarnemen, is tegenwoordig wijdverbreid. Zij heeft belangrijke epistemologische en methodologische gevolgen, in het bijzonder waar het gaat om de status en functies van rivaliserende theorieën omtrent de werkelijkheid. De bureaupolitieke benadering is aanvankelijk gepresenteerd als een krachtiger verklaringsbasis voor het verloop en de uitkomsten van besluitvormingsprocessen dan andere benaderingen (zie Allison, 1971; Halperin, 1974). Ook door aanhangers van kritisch-rationalistische wetenschapsbeoefening wordt de bureaupolitieke benadering op die manier naar voren gebracht (zie bijvoorbeeld Lieshout en De Vree, 1983; Westerheijden, 1988). Critici wijzen er echter op dat, wanneer men dergelijke auteurs met hun eigen maatstaven meet, men tot de conclusie moet komen dat de bureaupolitieke benadering haar concurrenten nog niet heeft weten te verslaan (Welch, 1992).

2.2. '... en dat is maar goed ook'

De oratie van Rosenthal bevatte behalve een empirisch ook een normatief pleidooi. Gepleit werd voor een meer positieve waardering van een zekere

mate van overlap, redundantie en concurrentie tussen onderdelen van het overheidsapparaat. Deze zouden zowel de inhoudelijke kwaliteit als de democratische controle op de totstandkoming van beslissingen kunnen bevorderen (Rosenthal, 1988; vergelijk ook Rosenthal, 't Hart en Kouzmin, 1991). Ook vanuit een andere hoek zijn er auteurs die wijzen op de mogelijk grotere efficiëntie en effectiviteit als gevolg van meer competitieve verhoudingen binnen het overheidsbestel (Niskanen, 1971; Bendor, 1985).

6. *Een normatief pleidooi ten gunste van bureaupolitiek is riskant* – Men kan bureaupolitiek positief waarderen om haar bijdragen aan de *checks and balances*, aan de politiek-bestuurlijke vitaliteit en dynamiek en aan democratische openheid. Maar, zo zeggen veel critici, dat zijn in een democratische politiek-bestuurlijk systeem stuk voor stuk bijkomstigheden (Krasner, 1972; Ball, 1974; Conford, 1974; Van der Ende, 1988; Kickert, 1988). Van bureaus wordt verwacht dat zij politieke instructies uitvoeren – niet dat zij op eigen instigatie politiek gaan bedrijven. Volgens deze critici staat bureaupolitiek op gespannen voet met belangrijke democratische principes: het politieke primaat en ambtelijke ondergeschiktheid. Volgens hen berokkent bureaupolitiek schade aan deze principes en zij moet daarom wijken voor de reconstructie of herijking van in de vergetelheid geraakte democratische uitgangspunten.

7. *Het pleidooi ten gunste van bureaupolitiek berust op een onduidelijk onderscheid tussen bureaupolitiek en bureaupolitisme* – Het onderscheid tussen bureaupolitiek en bureaupolitisme is aan veel kritiek blootgesteld (Kickert, 1988; Westerheijden, 1989; Pröpper, 1993). Dit betreft in het bijzonder de glijdende schaal van bureaupolitiek en bureaupolitisme en derhalve het ontbreken van scherpe criteria waarmee het onderscheid vast te stellen zou zijn. Vaak wordt opgemerkt dat het verschil tussen bureaupolitiek en bureaupolitisme een kwestie van waardering is. De voordelen van bureaupolitiek worden meestal gezien in procesmatige termen: besluitvaardigheid en dynamiek, en de nadelen *mutatis mutandis* in niet-beslissen en *deadlock*. Dat zou volgens critici een weinig doordachte en te beperkte benadering zijn. Het hangt immers uiteindelijk van de inhoudelijke waardering van de uitkomsten van een besluitvormingsproces af in hoeverre men besluitvaardigheid positief en besluiteloosheid negatief moet beoordelen.

3. 'Zo gaat het wèl en dat is zo slecht nog niet': Replieken

De empirische kritiek op de bureaupolitieke benadering is op een aantal punten valide en noopt tot reflectie en heroverweging. In de volgende twee paragrafen zullen wij daarom de kritiekpunten wegen en een aantal aanzet-

ten geven voor herformulering van de benadering. Daarmee is niet gezegd dat alle bovengenoemde discussiepunten overtuigend kunnen worden opgelost. Wel hopen wij duidelijk te maken dat een geamendeerde, gesystematiseerde en pluriforme bureaupolitieke benadering niet alleen bestaansrecht heeft, maar ook een essentiële bijdrage kan leveren aan een beter begrip en een meer effectieve beoordeling van de inrichting en werking van het openbaar bestuur.

3.1. 'Zo gaat het wèl ...'

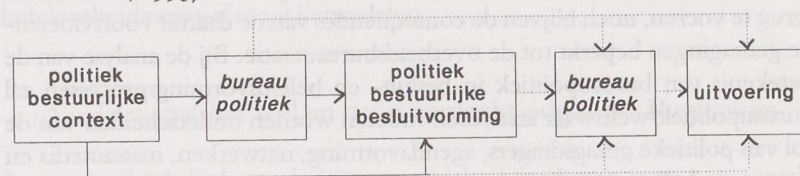
Concentratie op de overheidsbureaucratie – De bureaupolitieke benadering is selectief. Zij haalt sommige variabelen naar voren en abstraheert van de mogelijke invloed van andere. Maar dat is nu juist de essentie van een conceptueel kader: het biedt een specifieke interpretatie van de sociale werkelijkheid. *Catch all*-theorieën waarin – veelal op eclectische wijze – grote aantallen en uiteenlopende variabelen zijn opgenomen, maken het onmogelijk tot een min of meer coherente en consistente interpretatie van een deel van de werkelijkheid te komen: wie zes brillen tegelijk opzet, ziet niets meer (vgl. Trappenburg, 1993). Natuurlijk zijn we ons ook bewust van de gevaren van selectiviteit: wie een bureaupolitieke bril opzet ziet misschien overal bureaupolitiek. Maar die gevaren zijn niet uniek voor de bureaupolitieke benadering: in elke analyse dient men een open oog te houden voor contra-redeneringen.

Het *concept* bureaupolitiek wordt door ons weliswaar restrictief gedefinieerd: bureaupolitiek heeft betrekking op politieke processen en activiteiten als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat. Maar dat betekent niet dat de bureaupolitieke *benadering* een overheidscentrische analyse zou impliceren, waarbij ten onrechte geen rekening wordt gehouden met de wijzen waarop instanties in de omgeving van het openbaar bestuur het doen en laten van overheidsinstanties beïnvloeden. In de analyse van de betekenis van bureaupolitiek voor het verloop en de uitkomsten van besluit- en beleidsvorming is het juist noodzakelijk dat de omgeving van het overheidsapparaat in de analyse wordt betrokken. Immers, de oorsprong van ambtelijke belangenconcurrentie is niet slechts op bureaucratie factoren terug te voeren, noch blijven de consequenties van de daaruit voortvloeiende gedragingen beperkt tot de overheidsbureaucratie. Bij de analyse van de betekenis van bureaupolitiek in besluit- en beleidsvormingsprocessen zal bureaupolitiek weliswaar analytisch moeten worden onderscheiden van de rol van politieke gezagsdragers, agendavorming, netwerken, massamedia en pressie- en belangengroepen, maar bureaupolitiek speelt zich natuurlijk niet in een politiek-bestuurlijk vacuüm af. Politiek-ambtelijke relaties kunnen bijvoorbeeld van groot belang zijn voor de mate waarin zich bureaupolitiek

zich voordoet. Langdurige vetes tussen departementen kunnen een vervolg krijgen in de politiek; politieke discussie en conflict kunnen aanleiding zijn tot bureaupolitieke twisten. In conflicten tussen bestuursdiensten kunnen externe groepen de balans doen doorslaan en wanneer belangengroepen met elkaar in conflict raken, kan dit zijn verlengstuk krijgen binnen de bureaucratie.

Bureaupolitiek heeft niet zelden de status van 'intermediaire' in plaats van 'onafhankelijke' variabele in een verklarend model van besluitvorming. Zo zullen bureaupolitieke processen en activiteiten dikwijls interveniëren tussen contextuele factoren en de invloed daarvan op het verloop en de uitkomsten van politiek-bestuurlijke besluitvorming. Ook kunnen zij interveniëren tussen besluitvorming en uitvoering. Tevens zijn allerlei feedback-mechanismen denkbaar. Sommigen zullen zelfs nog een stap verder willen gaan en de aard, vorm en inhoud van bureaupolitiek tot centraal object van onderzoek en dus als 'afhankelijke' variabele willen bezien. Daarmee raakt het 'overheidscentrische' karakter van de bureaupolitieke benadering natuurlijk geheel en al buiten beeld. Deze visie op de bureaupolitieke benadering laat zich als volgt schematiseren (zie figuur 1).

Door de aandacht te verschuiven naar de invloed van actoren buiten het openbaar bestuur op het ontstaan en het verloop van bureaupolitiek, komt agendavorming in beeld. Maar ook hier kan de analytische focus gemakkelijk weer terugschuiven naar de invloed van bureaupolitieke processen op het verloop van agendavorming. In een dergelijke bureaupolitieke analyse van agendavorming wordt de nadruk gelegd op de rol van bureaus en bureaucraten, voor wie een aantal van de klassieke 'barrières' in beginsel niet bestaat. Zij opereren immers van binnen het politieke systeem. Zij nemen *inside initiatives* en produceren *withinputs*. De bureaupolitieke agenda fungeert vaak als intermediair tussen hetgeen op de maatschappelijke agenda verschijnt en hetgeen waarover op grond van de politieke agenda besloten wordt. Bureaus kunnen eisen tegenhouden en strijdpunten tot onderwerp maken van bureaupolitieke strijd. Zij kunnen achterbannen mobiliseren en eigen initiatieven ontplooien. Bureaus hebben een eigen aandeel in het bepalen van de politieke agenda. Dat uit zich op vele manieren, bijvoorbeeld in het lekken van vertrouwelijke informatie naar de pers (Bovens, Geveke en De Vries, 1993).



Figuur 1: Bureaupolitiek en besluitvorming: een conceptueel schema

Dominante spelers – Bureaupolitiek is weliswaar primair een zaak van bureaucraten, maar dat betekent niet dat politieke gezagsdragers geen invloed op het bureaupolitieke spel kunnen uitoefenen, al was het maar door anticipatie en non-interventie (vergelijk Olsen, 1983). In een aantal opzichten is het onderscheid tussen gezagsdragers en ambtenaren in de bureaupolitieke arena echter minder relevant. In de eerste plaats worden politieke gezagsdragers vaak aangesproken op hun positie aan de top van een bureaucratisch apparaat. In de tweede plaats zijn bureaus en bureaucraten in de loop der tijd belangrijker geworden. Veel beleidsprocessen worden primair door ambtelijke spelers geïnitieerd en gedragen. Ten slotte is het zo dat zelfs wanneer gezagsdragers op een bepaalde strijdpunt willen domineren, het lang niet altijd is gezegd dat het hen ook lukt 'hun' bureaus in bedwang te houden.

Toch zijn wij ons er van bewust dat dit voor velen in de bestuurspraktijk niet overtuigend is. Zij hebben te maken met de realiteit van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Gezagsdragers weten zich verzekerd van hun politieke legitimiteit die in conflicten met of tussen ambtelijke onderdelen de doorslag kan geven. Zij kunnen door het hanteren van hun formele beslissingsbevoegdheden de bureaupolitiek naar hun hand zetten. Omdat de bureaupolitieke benadering aanspraken maakt op een realistische beschrijving van de werking van het openbaar bestuur, is er aanleiding haar ook in dit opzicht aan te scherpen. Wij gaan daarvoor te rade bij Rosati (1981). Rosati stelt dat de mate waarin een besluitvormingsproces gekenmerkt wordt door bureaupolitiek, afhankelijk is van de aard van de strijdpunten en de daarbij passende besluitvormingsstructuur. De mate waarin gezagsdragers en bureaus aandacht en tijd besteden aan een strijdpunt, is bepalend voor de besluitvormingsstructuur. Er kunnen grofweg drie categorieën strijdpunten worden onderscheiden.

In de eerste plaats zijn er strijdpunten die de volle aandacht trekken van de politieke gezagsdragers. Een populaire term voor dit soort strijdpunten is *high politics*. Er is dan volgens Rosati sprake van een besluitvormingsstructuur met *politieke dominantie*. In de tweede plaats zijn er strijdpunten die wel de aandacht van bureaus en bureaucraten vergen, maar niet die van de gezagsdrager. Er is dan sprake van een besluitvormingsstructuur met *bureaucratische dominantie*. Tenslotte zijn er strijdpunten die aandacht van noch de gezagsdrager noch de bureaucraten krijgen. Er is dan sprake van *lokale dominantie* door uitvoerende instanties en belanghebbenden.

Sommige, vooral kritieke, kwesties staan hoog op de politieke agenda en vragen om een snelle besluitvorming door de politiek. Andere kwesties trekken nauwelijks de aandacht en worden primair binnen de bureaucratie afgehandeld. Rosati stelt dat naarmate strijdpunten kritieker zijn, de kans op politieke dominantie groter is. Hoe minder kritiek het strijdpunt, hoe groter de kans op lokale dominantie. Bureaupolitiek heeft volgens hem daar tusse-

nin plaats: daar waar een strijdpunt niet zo cruciaal is dat het de voortdurende aandacht van de gezagsdrager krijgt, maar wel weer belangrijk genoeg om een groot aantal ambtelijke belanghebbenden in het geweer te brengen. De langdurige strijd om het gezag en beheer over de politie kan worden aangemerkt als het prototype van een dergelijk strijdpunt (Rosenthal, 1984; Ringeling, 1985).

Aldus kan de mate waarin bureaupolitiek een beleidsproces domineert voor een deel afhankelijk worden gezien van de wijze waarop potentieel dominante politieke gezagsdragers hun aandacht alloceren. Dat beeld lijkt goed te passen op de recente kabinetperiodes, waar premier Lubbers die 'dossiers' domineerde waaraan hij veel politiek belang toekende of die door culminatie van bureau- en coalitiepolitieke patstellingen onmiskenbaar om zijn interventie vroegen. Bij dossiers zonder dergelijke prioriteit bleef krachtadige interventie vanuit het Torentje achterwege en kon de bureaupolitiek voortduren. De paspoortencasus is daar een goed voorbeeld van (Ringeling en Koppenjan, 1988). Het begon als een typische *low politics* kwestie gedomineerd door bureaucraten. Na verloop van tijd ontstonden interdepartementale problemen die tot het politieke niveau escaleerden. Omdat op dat moment echter geen vitale politieke belangen in het geding leken te zijn, bleef het bij een kortstondige en eenmalige interventie door de premier ten gunste van Buitenlandse Zaken – totdat de vóórtduende bureaupolitieke verlamming het strijdpunt uiteindelijk tot crisisachtige proporties deed uitgroeien.

Vertekeningen – Het staat buiten kijf dat de oorsprong van wat bekend staat als de bureaupolitieke benadering van een zeer bepaalde aard is, zowel naar plaats (primair Verenigde Staten) als naar issues (in weerwil van Rosati vooral 'high politics' issues en crises) en beleidsterreinen (primair buitenlands en veiligheidsbeleid). De vraag of dit ertoe heeft geleid dat het model inherent 'gebiased' is, laat zich eigenlijk het best via vergelijkend empirisch onderzoek beantwoorden. Daaraan ontbreekt het vooralsnog (vgl. een pleidooi in die richting door Riggs, 1988). Een aantal observaties kan niettemin worden gemaakt.

De bureaupolitieke benadering past uitstekend in de Amerikaanse politieke structuur en cultuur. Aan de eerste kennismaking van Nederlandse bestuurskundigen met bureaupolitieke analyse lag een vergelijking tussen het Nederlandse en Amerikaanse openbaar bestuur ten grondslag (Rosenthal, 1971). Maar het Amerikaanse bestel niet uniek als het gaat om het optreden van bureaupolitiek. In vele studies is inmiddels aangetoond dat bureaupolitiek een meer of minder belangrijke rol speelt in veel westerse en niet-westerse landen (Aberbach, Putnam en Rockman, 1981; Suleiman, 1984; Valenta en Potter, 1984; Gray en Jenkins, 1985; Montgomery, 1986; Petitjoutan, 1990).

Bovendien doet bureaupolitiek zich niet alleen gelden in de sfeer van het buitenlands en veiligheidsbeleid, maar ook in andere domeinen van overheidszorg (Elsinga, 1989; Bayer, 1989; Baakman, 1990; Puts, 1991; Sullivan, 1991). De overgang van de nachtwakerstaat naar de verzorgingsstaat heeft in veel landen geleid tot grootschalige bureaucrativering en tot de groei en differentiatie van overheidsbureaus op de terreinen van de sociale zekerheid, de volksgezondheid, het onderwijs, de volkshuisvesting en cultuur. Ook in Nederland zijn er, ondanks de typische formule van het particuliere initiatief, voldoende bureaucraten en bureaus om bureaupolitieke processen te entameren en gaande te houden. In veel gevallen stimuleert het maatschappelijk middenveld bovendien organisatie-onderdelen en functionarissen in het openbaar bestuur tot rivaliserend optreden (Gerrichhauzen en Van Mierlo, 1988; Baakman, 1990; Puts, 1991).

Wel zullen, zo vermoeden wij, de aard, vormen en betekenis van bureaupolitiek verschillen van land tot land en van beleidsterrein tot beleidsterrein.³ Bureaupolitiek betekent in Frankrijk, met zijn staatsymboliek, ENA en *grand corps*, waarschijnlijk iets anders dan in Nederland, met zijn nogal verkoerde bureaucratieën. Evenzo betekent bureaupolitiek op het terrein van defensie, met de klassieke rivaliteit tussen de krijgsmachtdelen, waarschijnlijk nog altijd iets anders dan op het terrein van milieu, met zijn vele en niet zelden concurrerende belangengroepen. Om dergelijke vermoedens te ondersteunen zijn accurate vergelijkende analyses nodig. Daarbij dient men niet alleen oog te hebben voor de mate waarin bureaupolitiek zich voordoet, maar ook voor de specifieke karakteristieken ervan. Bureaupolitiek heeft niet altijd dezelfde inhoud. Bovendien kunnen relevante factoren binnen één en hetzelfde land of één en hetzelfde beleidsterrein aan geleidelijke of drastische veranderingen onderhevig zijn. Vergelijk de Franse Vierde en Vijfde Republiek en het Verenigd Koninkrijk tijdens Thatcher en daarvoor en daarna. Vergelijk ook defensie, en daarbinnen met name de positie van de landmacht, voor en na de afschaffing van de dienstplicht.

Verklaringsproblemen – Wij zien de bureaupolitieke benadering als een beschrijvende én verklarende benadering. De proposities van de bureaupolitieke benadering zijn weliswaar primair beschrijvend van aard, maar daarmee is niet gezegd dat bureaupolitiek geen schakel kan vormen in een verklarend onderzoeksontwerp. Bureaupolitiek kan bijvoorbeeld als onafhankelijke, intermediaire of als te verklaren variabele fungeren (zie nogmaals figuur 1). Ter verklaring van bureaupolitiek, liefst onderscheiden naar verschillende vormen, kan men kijken naar kenmerken van het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke bestel, zoals de mate van maatschappelijke en politieke pluriformiteit, articulatie en bundeling van waarden en belangen en beginselen van politieke en bestuurlijke organisatie. Met behulp van het on-

derscheid tussen bureaupolitiek en bureaupolitisme kunnen politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen vervolgens worden getypeerd naar gradaties van bureaupolitiek: de mate waarin overwegingen van belangenconcurrentie binnen en tussen bureaus invloed uitoefenen op het verloop van politiek-bestuurlijke besluitvorming.⁴ De bestudering van vormen en gradaties van bureaupolitiek kan op zijn beurt weer bijdragen tot de verklaring van de timing en inhoud van politiek-bestuurlijke beslissingen en beleidsinitiatieven. Ook kunnen vormen en gradaties van bureaupolitiek worden gebruikt ter verklaring van het verloop van de uitvoering van overheidsbeleid. Dergelijke overwegingen nemen niet alle problemen rond de verklarende status van de bureaupolitieke benadering weg. Het is belangrijk te beseffen dat het bureaupolitieke model in zijn oorspronkelijke formulering door Allison (1969; 1971, later Allison en Halperin, 1972) werd gepresenteerd als een *paradigma* voor de studie van de totstandkoming van (buitenlands) beleid in het algemeen, terwijl het door latere auteurs werd gebruikt als een *theorie* ter verklaring van het verloop en de uitkomsten van specifieke beleidsprocessen. Welch (1992) merkt terecht op dat beide typen constructen verschillende functies beogen te vervullen en derhalve met verschillende maatstaven beoordeeld dienen te worden. Grofweg kan men stellen dat de cruciale test voor een paradigma is in hoeverre het relevante onderzoeksvragen genereert en de ontwikkeling van krachtige theorieën mogelijk maakt. Met die maat gemeten kan men in navolging van Welch constateren dat het thema bureaupolitiek sinds Allison weliswaar hoog op de politicologische en bestuurskundige agenda is komen te staan, maar dat dit vooralsnog nauwelijks heeft geresulteerd in conceptuele en theoretische verscherping, laat staan in systematisch en vergelijkend empirisch onderzoek.

Over de functies en vorm van theorieën – en dus over de criteria ter beoordeling van hun geldigheid – bestaat grote onenigheid in de wetenschapsfilosofie. Globaal kan men twee epistemologische basisposities onderscheiden: de positivistische en de interpretatieve (Ryan, 1970; Schuyt, 1986). Het onderscheid tussen beide posities is een gevolg van verschillende ontologische opvattingen over de aard van de sociale werkelijkheid en, daaraan gekoppeld, de aard en mogelijkheden van sociaal-wetenschappelijke kennisverzameling. Vanuit positivistisch, in het bijzonder deductief-nomologisch perspectief, voldoet een goede theorie aan de volgende kwalificaties: a. zij is gericht op het ontdekken van algemene wetmatigheden via empirische generalisatie; b. zij is qua opbouw spaarzaam (een zo klein mogelijk aantal variabelen en verbanden); c. zij is logisch consistent; d. zij heeft een zo groot mogelijk empirisch bereik; e. zij biedt een basis voor accurate voorspellingen. Een goede theorie zal bovendien superieur blijken aan concurrerende theorieën. Een interpretatieve visie op theorievorming leidt tot andere kwaliteitsmaatstaven. Een goede theorie is in deze visie gericht op: a. het door-

gronden van de werkelijkheidsdefinities en handelingslogica's; b. het recht doen aan de context (van tijd, plaats en omstandigheden) waarin deze werkelijkheidsdefinities en handelingen tot stand komen; c. een zo accuraat mogelijke representatie van de complexiteit van het te verklaren verschijnsel; d. het verschaffen van een interpretatie van het verschijnsel in kwestie die is geworteld in een meer algemeen inzicht in de dynamiek van sociaal gedrag. Een goede theorie is in deze visie niet zozeer superieur aan andere; zij bewijst zich eerder doordat de verklaringen die zij verschaft als legitiem en verrijkend geaccepteerd worden.

Past men deze twee verschillende reeksen maatstaven toe op conceptuele modellen van bureaupolitiek als die van Rosenthal en Rosati, dan resulteren nogal uiteenlopende beoordelingen. Vanuit deductief-nomologisch perspectief zijn zij onvoldoende gearticuleerd in eenduidige concepten en toetsbare proposities. Bovendien is de centrale voorspelling omtrent het verband tussen het voorkomen van (gradaties van) bureaupolitiek en het verloop en de uitkomsten van besluitvormingsprocessen vooralsnog onvoldoende getoetst (zie ook Bendor en Hammond, 1992; Welch, 1992). Een evaluatie vanuit interpretatief perspectief valt aanzienlijk gunstiger uit. Het bureaupolitieke model is gericht op het achterhalen van subjectieve werkelijkheidsdefinities van actoren en het geeft een interpretatie van de collectieve effecten hiervan op het besluitvormingsproces. Het model biedt bovendien interpretaties van besluitvormingsepisoden die sterk zijn geworteld in praktijkobservaties en -ervaringen, die – hoe onwelkom vaak ook – bij politici en ambtenaren een grote herkenningwaarde genieten (vgl. Hoogerwerf, 1986).

Non-exclusiviteit – In interpretatieve analyses is erop gewezen dat de bureaupolitieke benadering slechts dienst kan doen als één temidden van andere belangwekkende benaderingen van de politiek-bestuurlijke werkelijkheid (Cornford, 1974; Freedman, 1976). Niet voor niets is de bureaupolitieke benadering door Allison als een conceptuele lens gepresenteerd (Allison, 1969 en 1971). In de politicologie en de bestuurskunde mogen meervoudige conceptuele brillen en metaforen zich sinds Allison (1971) en later Morgan (1986) in een grote populariteit verheugen (Steinbruner, 1974; Linstone, 1984; Korsten, 1988; zie ook Kass en Catron, 1990). Dat is vanuit een interpretatief perspectief toe te juichen. Het drukt ons immers met de neus op de methodologische stelling dat feiten niet bestaan en dat modellen de veelvormige en diffuse werkelijkheid altijd vereenvoudigen en dus vertekenen. Bovendien kunnen juist bestuurskundigen met hun soms al te sterke drang tot eenvoudige diagnose en receptuur hun voordeel doen met de waarschuwing dat achter 'de werkelijkheid' verschillende zingevingsconstructies schuil gaan.

3.2. '... en dat is zo slecht nog niet'

Risikante concurrentie – Het eerste normatieve kritiekpunt is voor een deel dogmatisch en als zodanig moeilijk te weerleggen. Maar in het dogmatische karakter ervan schuilt ook haar zwakte (Pröpper, 1993: 167-168), want de werking van democratische instituties en arrangementen is aan voortdurende verandering onderhevig en impliceert voortdurende aanpassing aan gewijzigde omstandigheden. Het zou onverstandig zijn de ogen te sluiten voor de groei, differentiatie en van verandering in taakstelling bureaucratische organisaties in het openbaar bestuur. Ook heeft het weinig zin bureaucraten aan te spreken op moderne deugden als creativiteit en publiek ondernemerschap, als competitief gedrag daarbij uit den boze zou zijn (Hargrove, 1972; Yates, 1985; Wilson, 1989; Osborne en Gaebler, 1992). In dit verweer ligt meteen een uitdaging besloten voor politiek-bestuurlijke systemen die in ontwikkeling zijn, zoals de nieuwe democratieën in Oost-Europa en tot op zekere hoogte de Europese Unie. Zij zouden kunnen werken aan het formuleren van democratische spelregels voor bureaupolitiek, in plaats van democratische spelregels en bureaupolitieke checkpunten als elkaar uitsluitende grootheden aan te merken (Peters, 1992).

Normatieve ambiguïteit – Het is stellig zo dat in het onderscheid tussen bureaupolitiek en bureaupolitisme uiteindelijk een normatief oordeel over het proces en de uitkomsten van politiek-bestuurlijke besluitvorming besloten ligt. Een 'stammenoorlog' tussen twee departementen kan buitengewoon functioneel zijn, en een compromis tussen uiteenlopende belangen daarentegen dysfunctioneel. Het oordeel over bureaupolitiek is sterk context- en zelfs persoonsgebonden. Voor een duidelijker fundering van een dergelijk onderscheid tussen eu- en dysfuncties van bureaupolitiek is het derhalve nodig de politiek-bestuurlijke context te accentueren. In dat verband dienen ook staatkundige en bestuursrechtelijke doctrines op hun relevantie en strekking doordacht te worden (vgl. Wamsley, 1990). Daarmee wordt een expliciete normatieve basis voor oordeelsvorming verschaft.

De voorlopige conclusie is dat wij een duidelijker, dus ook in de praktijk toe te passen aanpak moeten formuleren en dan bureaupolitieke processen op hun bijdrage aan het functioneren van het systeem moeten toetsen. Dat geeft ons de mogelijkheid, afgezien van formele formuleringen van eu- en dysfuncties van competentie en rivaliteit, empirisch gefundeerde uitspraken hierover te doen. Dan krijgt ook het onderscheid tussen bureaupolitiek en bureaupolitisme handen en voeten en kunnen richtlijnen voor (eufunctie-) bureaupolitiek geformuleerd worden (Pröpper, 1993: 168; Commissie Wiegel, 1993: 94; zie ook paragraaf 5).

4. 'Hoe zit het nu precies en wat vinden wij daarvan?': Perspectieven

Hoe dient het nu verder te gaan met de analyse van bureaupolitiek? Hieronder volgt kort een aantal aanzetten tot benodigd vervolgonderzoek. De breedte en variëteit van deze aanzetten suggereert dat de bureaupolitieke benadering wel degelijk een produktieve benadering is: zij genereert voldoende puzzels en laat zich zeker als fundament voor een meer omvangrijk onderzoeksprogramma gebruiken.

4.1. Bureaupolitiek leren zien

Wetenschapsfilosofische reflectie – De verdere ontwikkeling van bureaupolitiek als schakel in een empirische theorie van politiek-bestuurlijke besluitvorming kan niet om de wetenschapsfilosofische discussie over de aard, reikwijdte en functies van verklaringsmodellen heen. Wij hebben geprobeerd duidelijk te maken dat verschillende wetenschapsfilosofische posities tot sterk uiteenlopende oordelen over de bureaupolitieke benadering leiden. Zij hebben ook zeer verschillende gevolgen voor verdere theorie-ontwikkeling en empirisch onderzoek.

Contextuele oriëntatie en vergelijkend onderzoek – Zelf voelen wij ons meer bij de interpretatieve dan bij de deductief-nomologische traditie thuis. Indien men, gegeven die oriëntatie, bureaupolitieke processen en hun effecten wil analyseren, is een zorgvuldige duiding van de historische, institutionele en (sub)culturele context waarin zij zich afspelen onmisbaar. Conform de gedachte dat bureaupolitiek het best is op te vatten als een intermediaire variabele, is het noodzakelijk dat meer aandacht wordt geschonken aan de onafhankelijke variabelen (contextinvloeden) die de aard, vorm en mate van bureaupolitiek bepalen. Dat opent ook de weg naar het gevraagde cross-nationale en cross-sectorale vergelijkende onderzoek. Daaraan kan ook cross-temporeel onderzoek worden toegevoegd, al was het alleen maar ter verificatie (maar wellicht relativering) van de alom gehoorde claim dat bureaupolitiek tegenwoordig steeds vaker voorkomt en steeds meer invloed op het beleid uitoefent.

Analyseniveaus in bureaupolitieke analyse – Van belang is en blijft het vraagstuk van de analyseniveaus in bureaupolitieke modellen en verklaringen. Daar resteert een groot aantal conceptuele en methodologische vragen. Wat is de rol van individuele ambtenaren (of zij nu wel of niet behoren tot de veelbesproken 'publieke entrepreneurs') en informele groepen in bureaupolitieke

processen? Onder welke omstandigheden is de Wet van Miles meer of minder houdbaar? Hoe verhoudt zich deze visie op bureaucraten als vertegenwoordigers van hun organisatie of organisatie-eenheid met de populaire en sterk individualistisch georiënteerde motivatietypologie van bureaucraten die men bij Downs (1967) kan aantreffen? En hoe verhoudt zij zich tot de veel complexer visies op individuele percepties, cognities en gedragingen die wij in politiek-psychologische besluitvormingsstudies kunnen aantreffen? In hoeverre balanceren bureaupolitieke actoren tussen door hun 'agency' opgelegde rolvereisten en hun individuele normen, waarden en cognities (vergelijk Hollis en Smith, 1991, die spreken over 'roles' versus 'reasons')?

Ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur – De empirische studie van bureaupolitiek en overheidsbeleid in Nederland moet inspelen op een aantal ingrijpende ontwikkelingen in de structuur en het functioneren van het ambtelijk apparaat. De tijd van de klassieke Haagse stammentwisten is weliswaar nog niet voorbij, maar deze twisten zullen deels van karakter veranderen, deels vervangen worden door andere. Het bureaupolitieke strijdtoneel van de rest van de jaren negentig ziet er heel anders uit dan dat waaraan wij onze kennis over bureaupolitiek ontleen. Nodig is onderzoek van bureaupolitiek in en rond verzelfstandigde diensten, kerndepartementen, interbestuurlijke netwerken en regio's, en ambtelijke projectorganisaties. Daarachter doemt de Eurobureaupolitiek – in en rond Brussel – op (Peters, 1992). Ondertussen blijft het van belang te onderzoeken hoe het met de bureaupolitiek in meer conventionele settings vergaat.

Bureaupolitieke dynamiek – Het onderzoek naar bureaupolitiek zal meer dan thans het geval is moeten inspelen op de dynamiek van het bureaupolitieke spel. Bureaupolitieke processen hebben niet altijd een kortstondig karakter. Bestuurlijk conflicten worden zelden blijvend opgelost. Zij kunnen onder de oppervlakte blijven smeulen om pas na jaren weer op te duiken. Bureaupolitieke processen blijven bovendien vaak niet tot één beleidsterrein beperkt: zij kunnen zich elders voortzetten. Door een te enge afbakening van het onderzoek wordt deze dynamiek uit het oog verloren (vgl. Freedman, 1976). Nodig zijn designs die meer mogelijkheden bieden om de structurele en procesmatige aspecten, alsmede 'spill over'-effecten van bureaupolitieke processen bloot te leggen: weg van enkelvoudige cases van strijdpunten met een korte levensduur naar meervoudige cases die zich uitstrekken over een langere periode.

4.2. Bureaupolitiek leren evalueren

Langzamerhand raakt men er ook in Nederland aan gewend dat achter 'het' algemeen belang en 'de' overheid concurrentie en conflict schuil gaan. Slechts weinigen durven daaraan de consequentie te verbinden dat een zekere mate van concurrentie en rivaliteit ook tot voordeel kan strekken. Nog altijd geldt dat niet alleen bestuurders maar ook bestuurskundigen bureaupolitiek uitsluitend als een bedreiging zien. Bureaupolitiek behoort in hun ogen geen rol te spelen. Slechts een kleine groep topambtenaren schroomt niet om ook over de feitelijke gang van zaken te spreken (zie college van SG's, 1993).

Uiteindelijk lijken de visies op de voor- en nadelen van bureaupolitiek, met inbegrip van bureaupolitisme, terug gevoerd te kunnen worden op waarde-oordelen over de wenselijkheid en vormgeving van overheidsinterventie. De één vindt bureaupolitiek vreselijk, omdat zij tot uit- en afstel van beslissingen leidt, de ander stemt dit tot tevredenheid, omdat zo overheidsinterventie uitblijft. De één klaagt over gebrek aan effectiviteit van rivaliserende bestuursdiensten, de ander is blij toe dat die bestuursdiensten niet toekomen aan afstemming en samenwerking. In de literatuur zijn veelbelovende aanzetten voor evaluatie van bureaupolitiek voorhanden, zoals de culturele theorie van onder meer Douglas, Wildavsky en Thompson (Douglas en Wildavsky, 1982; Wildavsky, 1987; Thompson, Ellis en Wildavsky, 1990; Schwarz en Thompson, 1990; Douglas, 1992; zie ook Hood, 1991).

Stel, de vier ideaaltypische cultuurvertegenwoordigers – de hiërarch, de individualist, de egalitarist en de fatalist – kijken naar dezelfde bureaupolitieke arena en volgen het patroon van geven en nemen een tijdje. Dat levert heel verschillende beelden op: de een ziet chaos en een bedreiging van de publieke zaak, de volgende ontwaart een markt in werking en verwelkomt vitale concurrentie, de derde meent dat bureaupolitiek niets anders is dan elitisme dat zich naar het binnenste van het staatsapparaat heeft verplaatst en dat nog altijd gekenmerkt wordt door een sterke 'bias' ten gunste van de belangen van de heersende machten en de vierde kan het allemaal weinig schelen. Belangrijk is dat elk van deze beelden, behalve een weergave van percepties, ook een waardeoordeel impliceert. Uiteenlopende oordelen over bureaupolitiek reflecteren niet alleen de fundamentele keuzeproblemen waar men bij het ontwerpen en veranderen van collectieve instituties mee geconfronteerd wordt, zij zeggen ook iets over degenen die de oordelen uitspreken.

Een belangrijk politiek-theoretisch discussiepunt is in hoeverre bureaus en bureaucraten als legitieme vertegenwoordigers van maatschappelijke belangen kunnen worden opgevat. Prescriptief georiënteerde bestuurskundigen hier en in de Verenigde Staten (Teisman, 1992, slothoofdstuk; Wamsley e.a., 1990) lijken daar weinig moeite mee te hebben. Zij gaan uit van een

agency-perspectief: het bureau ontleent zijn legitimatie aan zijn wettelijk verankerde taakopdracht. Een dergelijk betoog is niet van risico's ontbloot. Het past ook minder vanzelfsprekend in de continentale bestuurlijke traditie, waar het wantrouwen tegen een verzelfstandigde machtsontplooiing door de executieve – al is die in het bureaupolitieke perspectief dan pluriform en onderling verdeeld – diep verankerd ligt (Rosenthal, 1990).⁵

Een laatste punt van discussie betreft de rol van de burger. Hoe ziet eigenlijk de verlies en winstrekening voor burgers eruit wanneer wij in staat zouden zijn tot een zekere regulering van bureaupolitiek? Een belangrijk risico van regulering van bureaupolitiek is dat de bureaucraten hun greep op hun zaken herwinnen en de burger veel van de onbedoelde eufuncties van bureaupolitiek (openbaarheid en een verhoogde transparantie van de Vierde Macht) verloren ziet gaan. Regulering van bureaupolitiek zou dan neerkomen op de definitieve revanche van het regentisme. Daar staat echter tegenover dat een beter gereguleerde bureaupolitiek zou kunnen betekenen dat Nederland in Brussel veel slagvaardiger kan opereren dan tot nu toe het geval is. En daar zal ook de burger baat bij hebben.

5. Conclusies: van theorie naar praktijk; bureaupolitiek leren hanteren

Bureaupolitiek vormt een niet te loochenen, noch een uit te bannen kenmerk van moderne overheidsorganisaties. In deze bijdrage hebben wij geprobeerd een zo evenwichtig mogelijk beeld te presenteren van de empirische en normatieve problematiek rond bureaupolitiek en de bureaupolitieke benadering. Wat betreft de empirische problematiek hebben wij een aantal punten van kritiek gewogen, aanzetten gegeven tot verdere theorieontwikkeling en een agenda geformuleerd voor toekomstig onderzoek. Wat betreft de normatieve problematiek laat het geen twijfel dat bureaupolitiek riskante aspecten heeft. Bureaupolitiek roept normatieve vragen op over de doorwerking van het politieke primaat. Er zijn ook procesmatige risico's. Wat als 'gezonde' wedijver begint, kan in verzelfstandigde conflicten en impasses eindigen. Toch blijft het een feit dat bureaupolitiek teruggrijpt op een aantal grondbeginselen van democratische politiek: macht en tegenmacht, *checks and balances*. De essentie van een normatief project voor bureaupolitiek in het openbaar bestuur ligt in het streven de *checks and balances* die tussen de drie polen van de staatsmacht dienen te bestaan (en die op tal van punten tekortkomingen blijken te vertonen) te complementeren met een regime van *checks and balances* binnen elk van die drie polen. Een dergelijk project vergt een praktijk-georiënteerde reflectie op het thema bureaupolitiek. Daarbij dienen we stapsgewijs te werk te gaan. Want er zijn vele barrières, variërend tot loochening en verdringing tot al te gemakkelijke remedies.

In eerste instantie zal bureaupolitiek *zichtbaar* gemaakt moeten worden. Bureaupolitiek en bureaupolitisme zijn soms zo vanzelfsprekend dat zij degenen die er bij betrokken zijn soms nauwelijks meer opvallen. Bureaupolitiek is vooral hinderlijk wanneer zij tot de vanzelfsprekendheden van het ambtelijk bestaan gaat behoren. De methode om bureaupolitiek aan bestuurders zichtbaar te maken is het aanreiken van ervaringen en illustraties uit andere landen of de particuliere sector. Ook gedegen empirische studies, liefst met een vergelijkend karakter, kunnen in dit verband een belangrijke signalerende functie vervullen.

Daarna, of beter nog in samenhang ermee, dienen de institutionele en andere achtergronden van bureaupolitiek duidelijk te worden gemaakt, in de hoop dat zij *begrijpelijk* wordt en niet langer als iets vreemds beschouwd wordt. Het begrijpelijk maken van bureaupolitiek dient met inlevingsgevoel te gebeuren. De opdracht hier is dus niet om aan te geven hoe 'belachelijk', 'typisch des overheids' of 'typisch bureaucratisch' bureaupolitieke processen zijn. Het gaat erom los te komen van de in bestuurlijke kringen populaire, maar veelal overgesimplificeerde verklaringsmodellen uit de *public choice*-traditie, die vooral het persoonlijke winst- en statusbejag van bureaucraten centraal stellen. Veel sterker dan voorheen zal gekeken moeten worden naar de maatschappelijke en politieke context waarin ambtenaren en ambtelijke instanties functioneren.

De laatste stap is dat bestuurders en ambtenaren leren bureaupolitiek *productief te maken*: het behouden en bevorderen van de voordelen (de eufuncties) van bureaupolitiek en het beperken van de nadelen ervan (de dysfuncties). Dat is geen eenvoudige opgave. Wanneer zich ergens uitwassen van concurrentie en rivaliteit manifesteren, bestaat de neiging onmiddellijk naar de andere kant door te schieten: naar eenheid van bevel, naar commandostructuren, naar overtrokken noties van integraal beleid. Dat is niet minder problematisch dan het kritiseren van bureaupolitisme. Voor het productief maken van bureaupolitiek is een eerste vereiste dat men oog heeft voor de betrokkenheid van vele actoren bij complexe besluitvorming en voor de veranderingen die zich door de tijd heen in de samenstelling van relevante netwerken voordoen (Teisman, 1992). Voor dergelijke omstandigheden staan sommige bestuurskundigen netwerkmanagement voor (Klijn, Koppenjan en Termeer, 1993). Maar het laat zich aanzien dat daarbij bureaupolitieke richtlijnen van groot belang zijn: aandacht voor de beeldvorming over elkaar; het expliciteren van ongeschreven regels en codes; het doorbreken van patstellingen; procesbewaking en, waar mogelijk, regievoering (George, 1972; Moens, 1990). Beslissen in een competitief overheidsbestel vraagt om een bezinning op de mogelijkheden en grenzen van dergelijke richtlijnen.

Noten

1. De auteurs zijn dr. J. de Vries (vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden) en drs. M.A. Kleiboer (onderzoekscentrum Recht en Beleid van de Rijksuniversiteit Leiden) erkentelijk voor hun waardevolle suggesties en commentaren op voorgaande versies van dit artikel.

2. In journalistieke en bestuurlijke kringen wordt bureaupolitiek bovendien al snel vereenzelvigd met bureaucratisme, zoals bureaucratie gemakkelijk gelijk wordt gesteld aan bureaucratisme. De betekenis van de term 'bureaupolitiek' wordt op die manier dusdanig opgerekt, dat een ook wetenschappelijk project om meer vat op het verschijnsel te krijgen erdoor wordt gehinderd. Ook in dat opzicht bestaat het gevaar dat de bureaupolitieke benadering een slachtoffer wordt van haar eigen succes.

3. Cross-nationale en cross-sectorale verschillen in bureaupolitiek hebben behalve een empirische ook een normatieve dimensie. De mate waarin de eenheidsymbolen van staat en overheid ook de normen ten aanzien van bureaucratisch gedrag in beleidsprocessen beïnvloeden, varieert. De tolerantie voor redundantie en competitie tussen afdelingen, departementen en bestuurslagen, alsmede de spelregels ter beslechting van bureaupolitieke conflicten lopen uiteen. Juist in de sfeer van buitenlands beleid en militaire operaties (waar het ook aankomt op goed gecoördineerd optreden) wordt bureaupolitiek al snel als een probleem gezien. Dat ligt anders op het terrein van binnenlandse veiligheid, waar een zekere mate van 'verdeel en heers' tussen diensten die zwaarmacht bezitten, menige bestuurder niet onwelkom is. Vergelijkbare verschillen bestaan in cross-nationaal opzicht: in Amerika is het idee van *checks and balances* diep geworteld, terwijl in Frankrijk normen als centralisatie en *raison d'état* een aanmerkelijk lagere tolerantiegrens voor 'inefficiëntie' en bureaupolitiek opleveren.

4. Aan de hand van Rosenthals modelmatige weergave van de bureaupolitieke benadering kunnen er zo twee extreme typen situaties worden onderscheiden (zie ook 't Hart, 1990; Rosenthal, 't Hart en Kouzmin, 1991): aan de ene kant van het continuüm zijn er situaties waarin de verschillende componenten van het model 'minimale' waarden aannemen: een relatief beperkt aantal actoren, overeenkomstige of overkoepelende belangen, duidelijke machts- en invloedsverschillen tussen actoren en aan de andere kant zijn er situaties waarin de componenten 'maximale' waarden aannemen: zeer veel actoren, harde belangentegenstellingen, verbrokkelde invloedsverhoudingen.

5. Men zou bureaupolitiek in dat verband kunnen beschouwen als een interactie-regime (Huijzen, 1993). Daarmee ontstaat zicht op de betekenis van geschreven en ongeschreven regels en gedragscodes, die bureaupolitiek niet alleen doorzichtig, maar wellicht ook beter beheersbaar zouden kunnen maken. Op het collectieve niveau van bureaupolitiek als institutionele belangenbehartiging valt te denken aan toe- en uitredingsregels, procesregels en beslissingsregels in het ambtelijk en interbestuurlijk verkeer. Op het individuele niveau zouden regime-invloeden hun beslag kunnen krijgen in de codificatie van normen inzake persoonlijke versus individuele belangenbehartiging, rolgedrag en rolconflict, en vereisten van collegialiteit, integriteit en vertrouwelijkheid. Pogingen tot 'regimevorming' voor bureaupolitieke interactie leveren evenwel ook problemen op. Verliezen dergelijke regimes niet hun betekenis wanneer zij geformaliseerd worden en object worden van gerichte beïnvloedingspogingen?

Literatuur

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam en B.A. Rockman (1981), *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allison, G.T. (1969), 'Conceptual models and the Cuban missile crisis'. *American Political Science Review* 63, p. 40-49.
- Allison, G.T. (1971), *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.
- Allison, G.T., en M. Halperin (1972), 'Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications'. In: R. Tanter en R.H. Ullman (red.), *Theory and policy in international relations*. Princeton: Princeton University Press, p. 40-49.
- Armocost, M.H. (1969), *The politics of weapon innovation: The Thor-Jupiter controversy*. New York: Columbia University Press.
- Art, R.J. (1973), 'Bureaucratic politics and American foreign policy: A critique'. *Policy Sciences* 4, p. 467-490.
- Baakman, N.A.A. (1990), *Kritiek van het openbaar bestuur: Besluitvorming over de bouw van ziekenhuizen in Nederland tussen 1960 en 1985*. Amsterdam: Thesis.
- Ball, D.J. (1974), 'The blind man and the elephant: A critique of bureaucratic politics theory'. *Australian Outlook* 4, p. 71-92.
- Bayer, R. (1989), *Private acts, social consequence: AIDS and the politics of public health*. New York: Free Press.
- Beard, E. (1976), *Developing the ICBM: A study in bureaucratic politics*. New York: Columbia University Press.
- Bendor, J.B. (1985), *Parallel systems: Redundancy in government*. Berkeley: University of California Press.
- Bendor, J., en T.H. Hammond (1992), 'Rethinking Allison's models'. *American Political Science Review* 86, p. 301-322.
- Bergson, F.A. (1980), *The army gets an airforce: Tactics of insurgent bureaucratic politics*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Bobrow, D. (1972), 'The relevance potential of different products'. *World Politics* 24, p. 206-212.
- Bovens, M.A.P., H.G. Geveke en J. de Vries (1993), 'Strikt betrouwbaar: Lekken in het openbaar bestuur'. *Beleid & Maatschappij* 20, p. 61-802.
- Brenner, M.J. (1976), 'Bureaucratic politics in Foreign Policy'. *Armed Forces and Society* 2, p. 326-332.
- Caldwell, D. (1977), 'Bureaucratic foreign policy-making'. *American Behavioral Scientist* 21, p. 87-110.
- Chong do Hah en R.M. Lundquist (1975), 'The 1952 steel seizure revisited'. *Administrative Science Quarterly* 20, p. 587-605.
- College van secretarissen-generaal (1993), *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst: Rapportage van de secretarissen-generaal*. 's-Gravenhage.
- Cornford, J.P. (1974), 'Review article: The illusion of decision'. *British Journal of Political Science* 4, p. 231-243.
- Dawisha, K. (1980), 'The limits of the bureaucratic politics model'. *Studies in Comparative Communism* 13, p. 300-346.
- Douglas, M., *Risk and blame: Essays in cultural theory*. London: Routledge Kegan Paul.
- Douglas, M. en A. Wildavsky (1982), *Risk and culture: An essay on the selection of technological and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Downs, A. (1967), *Inside bureaucracy*. Boston: Little Brown.

- Elsinga, E. (1989), 'Political decision-making in health care: The Dutch case'. *Health Policy* 11, p. 243-255.
- Ende, D.A.P.W. van der (1988), 'Is er een alternatief voor bureaupolitiek?'. *Beleid & Maatschappij* 15, p. 179-182.
- Externe commissie Organisatie en Functioneren van de Rijksdienst (commissie Wiegel)(1993), *Naar kerndepartementen: Kiezen voor en hoogwaardige en flexibele rijksdienst*. 's-Gravenhage: TK 1992-1993 21427, nr. 51.
- Freedman, L. (1976), 'Logic, politics and foreign policy processes'. *International Affairs* 52, p. 446-451.
- Frissen, p. H.A. (1991), *De versplinterde staat: Over informatisering, bureaucratie en technocratie voorbij de politiek*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- George, A.L. (1972), 'The case for multiple advocacy in making foreign policy'. *American Political Science Review* 66, p. 751-785.
- Gerrichhauzen, L.G., en J.G.A. van Mierlo (1988), *Het particulier initiatief in de verzorgingsmaatschappij*. Lochem: De Tijdstroom.
- Gray A., en W.I. Jenkins (1985), *Administrative politics in British government*. Brighton: Wheatsheaf.
- Grindle, M.S., en J.W. Thomas (1991), *Public choices and policy change*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Hafner, D.L. (1977), 'Bureaucratic politics and "those frigging missiles": JFK, Cuba and US missiles in Turkey'. *Orbis* 2, p. 307-333.
- Halperin, M. (1974), *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington: The Brookings Institution.
- Hargrove, E.C. (1972), *Professional roles in society and government: the English case*. Beverly Hills: Sage.
- Hart, P. 't (1990), *Groupthink in government: A study of small groups and policy failure*. Lisse: Swets en Zeitlinger (Baltimore: Johns Hopkins University Press 1994).
- Hill, C. (1978), 'Theories of foreign policy making for the developing countries'. In: C. Clapham (red.), *Foreign policy making in developing states*. Farnborough: Saxon House.
- Hollis, M., en S. Smith (1991), *Understanding and Explaining International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Hood, C.C. (1991), 'A Public Management for all seasons?', *Public Administration* 69, p. 3-19.
- Hoogerwerf, A. (1986), *Vanaf de top gezien: Visies van de politieke elite*. Amsterdam: Sijthof.
- Huizenga, F.D. (1993), *Interactieregimes in het regionaal bestuur: Een methodologische verkenning*. Amsterdam: VU-uitgeverij.
- Hupe, p. L. (1992), *Om de kwaliteit van de macht: Het werkgelegenheidsplan van minister Den Uyl in vijfvoud beschouwd*. Arnhem: Gouda Quint.
- Kass, H.D., en B.L. Catron (red.) (1990), *Images and identities in public administration*. Londen: Sage.
- Kickert, W.J.M. (1988), 'Vitale of fatale rivaliteit: bedenkingen tegen een competitief overheidsbestel'. *Beleidswetenschap* 3, p. 280-287.
- Kickert, W.J.M. (1991), *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek: Over management van complexe netwerken bij de overheid*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Kleerekoper, S. (1964), *De fictie van het 'algemeen belang'*. Deventer: Kluwer.
- Klijn, E.H., J.M.F. Koppenjan en C.J.A.M. Termeer (1993), 'Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement'. *Beleid & Maatschappij* 20, p. 230-243.
- Koppenjan, J.F.M. (1993), *Management van de beleidsvorming: Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. 's-Gravenhage: Vuga.

- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruin en W.J.M. Kickert (red.) (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Korsten, A.F.A. (1988), *Bestuurskunde als avontuur*. Den Haag: Vuga.
- Kozak, D.C., en J.M. Keagle (red.) (1988), *Bureaucratic politics and national security*. Boulder: Rienner.
- Krasner, S.D. (1972), 'Are bureaucracies important? (or Allison's wonderland)'. *Foreign Policy* 7, p. 159-179.
- Lieshout, R.H., en J.K. de Vree (1985), 'How organizations decide'. *Acta Politica* 20, p. 129-155.
- Linstone, H.A. (1984), *Multiple Perspectives for Decision Making*. New York: North-Holland.
- Migdal, J.S. (1974), 'International structure and external behaviour'. *International Relations* 3, p. 519-523.
- Miles, R.E. (1978), 'The origin and Meaning of Miles' Law'. *Public Administration Review* 38, p. 399-403.
- Moens, A. (1990), 'The Carter administration and multiple advocacy'. *International Journal* 45, p. 913-948.
- Montgomery, J.D. (1986), 'Bureaucratic politics in Southern Africa'. *Public Administration Review* 46, p. 407-415.
- Morgan, G. (1986), *Images of organization*. Londen: Sage.
- Nathan, J.H., en J.K. Oliver (1978), 'Bureaucratic politics: Academic windfalls and intellectual pitfalls'. *Journal of Political and Military Sociology* 6, p. 81-91.
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.
- Nossal, K.R. (1979), 'Allison through the (Ottawa) looking glass: bureaucratic politics and foreign policy in a parliamentary system'. *Canadian Journal of Public Administration* 10, p. 610-626.
- Olsen, J.P. (1983), 'Governing Norway: segmentation, anticipation, and consensus formation'. In: R. Rose, E. Suleiman (red.), *Presidents and prime ministers*. Washington: American Enterprise Institute, p. 203-255.
- Osborne en Gaebler (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Perlmutter, A. (1977), 'The presidential political center and foreign policy: A critique of the revisionist and bureaucratic-political orientations'. *World Politics* 27, p. 87-106.
- Peters, B. Guy (1992), 'Bureaucratic politics and the institutions of the European Community'. In: Sbragia, M. (ed.), *Europolitics: Institutions and policymaking in the "new" European Community*. Washington: The Brookings Institution, p. 65-91.
- Petitjouan, A. (1990), *La republique de bureaux: Des etats dans l'etat*. Paris: Schlieffer.
- Pröpper, I.M.A.M. (1993), *Inleiding in de organisatietheorie*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Puts, J. (1991), *De gefragmenteerde overheid: Interdepartementale conflicten bij de totstandkoming van de Regeling Opvang Asielzoekers*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Riggs, F.W. (1988), 'Bureaucratic politics in the US: Benchmarks for comparison'. *Governance* 1, 4, p. 343-379.
- Ringeling, A.B. (1985), 'De voortdurende strijd om het politiebestedel'. In: *Redenen van wetenschap: Opstellen aangeboden aan A.L. Melay*. Arnhem: Gouda Quint.
- Ringeling, A.B., en J.F.M. Koppenjan (1988), *De besluitvorming rond het nieuwe paspoort*. TK 1987/1988, 20559, nr. 11.
- Rosati, J. (1981), 'Developing a systematic decision making framework: Bureaucratic politics in perspective'. *World Politics* 33, p. 234-252.
- Rose, R., en E. Suleiman (red.) (1983), *Presidents and prime ministers*. Washington: Ameri-

- can Enterprise Institute.
- Rosenthal, U. (1971), 'De overheidsbureaucratie in politiek perspectief'. *Acta Politica* 6, p. 334-353.
- Rosenthal, U. (1984), 'The bureaupolitics of policing: The Dutch case'. *Police Science Abstracts* 12, p. 1-14.
- Rosenthal, U. (1988), *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: Om het behoud van een competitief overheidsbestel*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Rosenthal, U. (1990), 'Max Weber and the quest for democratic political order'. In: A. Kouzmin en N. Scott (red.), *Dynamics of Australian public management*, Melbourne: MacMillan.
- Rosenthal, U., P. 't Hart en A. Kouzmin (1991), 'The bureaupolitics of crisis management'. *Public Administration* 69, p. 211-233.
- Ryan, A. (1970), *The philosophy of the social sciences*. Houndmills: MacMillan.
- Schwarz, M. en M. Thompson (1990), *Divided we stand: Redefining politics, technology and social choice*. Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- Schuyt, C.J.M. (1986), *Filosofie van de sociale wetenschappen*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Steinbruner, J.D. (1974), *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton: Princeton University Press.
- Steiner, M. (1977), 'The elusive essence of decision'. *International Studies Quarterly* 21, p. 389-422.
- Suleiman, E. (1974), *Power, politics and bureaucracy in France*. Princeton: Princeton University Press.
- Sullivan, D.J. (1991), 'Bureaucratic politics in development assistance'. *Administration and Society* 23, 1, p. 29-35.
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Thompson, M., R. Ellis en A. Wildavsky (1990), *Cultural Theory*. Boulder: Westview Press.
- Tjeenk Willink, J.D. (1984), *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Toirkens, S.J. (1989), *Schijs en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*. Deventer: Kluwer.
- Trappenburg, M. (1993), *Soorten van gelijk: Medisch-etische discussies in Nederland*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Valenta, J., en W. Potter (red.) (1984), *Soviet decision making for international security*. London: Allen & Unwin.
- Wagner, R.H. (1974), 'Dissolving the state'. *International Organization* 28, p. 435-466.
- Wamsley, G.L. e.a. (red.) (1990), *Refounding public administration*. Newbury Park: Sage.
- Welch, D.A. (1992), 'The organizational process and bureaucratic politics paradigms: Retrospect and prospect'. *International Security* 17, p. 112-146.
- Westerheijden, D.F. (1988), *Schuiven in de Oosterschelde*. Enschede: Universiteit Twente.
- Westerheijden, D.F. (1989), 'Besluitvorming en macht'. *Acta Politica* 24, p. 347-375.
- Wildavsky, A. (1987), *Speaking truth to power*. Berkely: Transaction Books (3d edition).
- Wildavsky, A. (1989), *The new politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown.
- Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Yaranella, E. (1975), 'Reconstructed logic and logic in use in decision making analysis'. *Polity* 8, p. 156-172.
- Yates, D. (1985), *The politics of management: Exploring the inner workings of public and private organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

Literatuur

How to reach consensus on ethical issues?

M.J. Trappenburg

Review article about:

R. Dworkin, *Life's Dominion. An Argument about Abortion, Euthanasia, and Individual Freedom*, Alfred A. Knopf, New York 1993.

H. Zwart, *Ethische Consensus in een Pluralistische Samenleving. De Gezondheidsethiek als Casus* (Ethical Consensus in a Pluralist Society. The Case of Health Care Ethics) diss. KUN, Thesis Publishers, Amsterdam 1993.

One of the most intriguing findings in Joyce Outshoorn's study on Dutch abortion policy is the changing rhetoric of Dutch pro life activists. During the twenty years of struggle that preceded the legalization of abortion in the Netherlands, all pro life groups changed their tune. They all started arguing in legal or medical-biological terms (human rights, the constitution, penal law, the beginning of human life) and later on shifted toward an explicitly religious discours (each human life represents divine value, we are not to meddle with God's creation, human beings should not judge on life or death). (Outshoorn 1986: 178) There does not seem to be a plausible explanation for this phenomenon. Once the pro life rhetoric changed, pro choicers could picture their opponents as merely a religious minority group that should not be given a chance to rule other people's lives. Any sensible group of lobbyists could have predicted this. Outshoorn adequately explains the battle tactics of pro choice groups (notably the feminist variety): they chose a very effective issue definition focussing on the question 'who should decide', so as to avoid a messy debate on the question whether it may be deemed morally wrong to kill innocent human foetuses in the first place. She does not offer understanding of the pro lifers' strategy, though. Their change of weaponry is presented first and foremost as a prime opportunity for their opponents.

Reading Dworkin's *Life's Dominion* and Zwart's *Ethical Consensus in a Pluralist Society* may shed new light on the pro lifers' puzzling behavior. Neither