



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Niklas Luhmann's bestuurswetenschappelijke theorie

Verhoogt, J.P.

Citation

Verhoogt, J. P. (1968). Niklas Luhmann's bestuurswetenschappelijke theorie. *Acta Politica*, 3: 1967/1968(4), 308-321. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451039>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451039>

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

NIKLAS LUHMANN'S BESTUURSWETENSCHAPPELIJKE THEORIE

door J. P. Verhoogt

INLEIDING

In dit artikel vragen we aandacht voor het in 1966 verschenen boek van Niklas Luhmann: *Theorie der Verwaltungswissenschaft* (1). Allereerst zal in het hiernavolgende Luhmann's theorie worden weergegeven en toegelicht. Het leek gewenst hieraan ruime aandacht te besteden omdat de auteur ons zijn gedachten in zeer gecomprimeerd bestek uiteenzet. Daarna volgt een kritische kanttekening en een korte notitie omtrent de betekenis van Luhmann's theorie voor het openbaar als volgt worden samengevat.

De probleemstelling die aan Luhmann's boek ten grondslag ligt kan als volgt worden samengevat.

Lorenz von Stein, sterk beïnvloed door Hegel, vat het openbaar bestuur op als zelfverwerkelijking van de staat. In het openbaar bestuur verwerkelijkt, konkretiseert de staat zichzelf, zijn wezen: handhaving der openbare gerechtigheid. Wezen en werkelijkheid, norm en feit, waardering en beschrijving vallen in deze opvatting samen.

Momenteel, aldus Luhmann, is het openbaar bestuur object van studie van twee verschillend georiënteerde wetenschappen: *de rationeel-normatieve wetenschappen* welke zich bezig houden met de konstruktie van rationele organisatie-modellen voor (rationeel) handelende individuen en *de empirisch-verklarende wetenschappen* (i.c. de moderne sociologie) waarbinnen getracht wordt, vanuit waardevrij standpunt, het feitelijk gedrag in de sociale werkelijkheid te verklaren en te voorspellen.

Het schisma tussen deze twee wetenschappen vormt, juist omdat het veelal niet als zodanig wordt onderkend, de voornaamste belemmering voor het tot stand komen van een consistente bestuurswetenschappelijke theorie.

De bestuurswetenschap echter, zo meent Luhmann, kan voor geen van beide alternatieven kiezen. Haar object is 'faktische Rationalisierung' (p. 25): feitelijk gedrag binnen rationeel georganiseerde systemen.

Wil zij haar object recht doen dan zal de bestuurswetenschap zich in haar theorievorming aan beide benaderingen moeten oriënteren en de tegenstelling ertussen moeten verzoenen.

¹ Niklas Luhmann: *Theorie der Verwaltungswissenschaft*. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln und Berlin, 1966.

LUHMANN'S BESTUURSWETENSCHAPPELIJKE THEORIE

Luhmann vangt zijn theorie-ontwerp aan met te stellen dat het begrip 'systeem' de basis dient te vormen van een algemene bestuurswetenschappelijke theorie. Systeem vat Luhmann op als een complex van feitelijke handelingen geïnstitutionaliseerd in bepaalde rolverwachtingen gekoppeld aan bepaalde posities. Het openbaar bestuur is een organisatie-systeem met als specifieke functie (hier in de zin van doelstelling): 'Herstellung bindender Entscheidungen'. Luhmann definieert hiermee het object van de bestuurskundige theorie op basis van de functie die het vervult, respectievelijk moet vervullen. Vanuit structureel-funktioneel gezichtspunt betekent dit, zo voegt hij daaraan toe, dat binnen het bestuursstelsel die structurele elementen primair zijn die het meest tot de vervulling van de functie: 'Herstellung bindender Entscheidungen' bijdragen.

Luhmann gaat dan in op de vraag waarom het thema 'Entscheiden' momenteel zo sterk in de belangstelling staat. De moderne samenleving kenmerkt zich door snelle veranderingen en toenemende complexiteit en wordt daardoor steeds onoverzichtelijker. Des te meer dringt zich de noodzaak maar òòk de problematiek van de besluitvorming met betrekking tot voor deze samenleving relevante zaken op. Daarmee is voor Luhmann tevens de nadere inhoud van de functie der besluitvorming gegeven: reductie van de complexiteit der sociale werkelijkheid. Immers pas daarna is 'adequaat' handelen mogelijk. Hoe moeten wij ons de vervulling van deze functie door het openbaar bestuursapparaat in concreto voorstellen?

Wanneer een individu zich ter realisering een bepaald doel stelt is het zaak dat hij zich terdege omtrent de feitelijke stand van zaken in de werkelijkheid informeert, de relevante informatie voor zichzelf ordent en met elkaar in verband brengt opdat hij adequate beslissingen neemt. Op basis van zijn algemene probleemoriëntering voltrekken zich deze verdere beleidsbeslissingen als een proces van verzameling, ordening en combinatie van selectief feitelijk materiaal. Dit proces kan, aldus Luhmann, vanuit formeel gezichtspunt worden opgevat als een communicatieproces van de persoon met de werkelijkheid en met zichzelf.

De beleidsproblemen waarvoor de overheid in een complexe en snel veranderende samenleving staat, vereisen, opdat op basis van een zo volledig mogelijk inzicht in de werkelijkheid adequate beslissingen worden genomen, de gezamenlijke inspanning van een groot aantal personen in een bestuursapparaat. De besluitvorming voltrekt zich echter ook hier als een proces van selectieve feitelijkverzameling en -bewerking, eventueel met behulp van mechanische apparatuur. 'Entscheiden' wordt door Luhmann wederom in formele zin opgevat

als een communicatieproces, maar nu *tussen* een groot aantal personen binnen het bestuursstelsel en van dit stelsel als zodanig met de omringende werkelijkheid waarop de beleidsvorming betrekking heeft. 'Wir verstehen unter Entscheidung — das Merkmal 'bindend' zunächst ausklammernd — die *Mitteilung des Ergebnisses einer Informationsverarbeitung, also kommunikatives Handeln*'. (p. 69 cursv. van Luhmann).

Van belang is dan Luhmann's toevoeging: 'Mit Entscheidung ist also ein empirischer Prozess gemeint'. (p. 69). Luhmann distancieert zich namelijk van de wijdverbreide opvatting waarin het tot stand komen van een beslissing als een 'Art innerer Ruck' wordt opgevat. Een beleidsbeslissing van een bestuursstelsel is niet het resultaat van een oncontroleerbaar, irrationeel krachtenspel, de beleidsvorming daarin voltrekt zich als een gestandaardiseerd interactie-communicatie proces. Voorwaarde voor een zodanige besluitvorming, inhoudelijk opgevat als een proces van informatieverzameling en -bewerking, is een 'interne Struktur von Entscheidungsprämissen' (p. 84) die de besluitvorming programmeert, d.w.z. de gezichtspunten aangeeft waaronder de selectie en bewerking van de informatie plaats vindt. Deze 'Entscheidungsprogrammen' institutionaliseren zich binnen het bestuursapparaat als het normenstelsel dat het communicatieve handelen van mensen in systeemrollen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de omringende werkelijkheid bepaalt.

Uitgaande van deze functionele analyse, waarbij de reductie van complexiteit en veranderlijkheid der werkelijkheid centraal staat, is het zinvol, aldus Luhmann, bij een structurele systeemanalyse te onderscheiden tussen de sociale, 'sachliche', en temporele 'Umwelthorizont' van het systeem. Binnen de 'Sozialdimension' kan weer onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende gebieden waarop de beleidsvorming van het bestuursstelsel zich richt. De 'Sachdimension' heeft betrekking op het feit of de beleidsvorming zich ten opzichte van deze gebieden meer globaal of meer gedifferentieerd voltrekt. In de 'Zeitdimension' kunnen verleden en toekomst van elkaar worden losgekoppeld in die zin dat het bestuursstelsel zijn besluitvorming op reeds plaats gehad hebbende gebeurtenissen of op toekomstig te verwerkelijken doeleinden kan afstemmen. Wanneer het bestuursstelsel zich overeenkomstig deze 'Umwelt'-dimensies structureel differentieert vergroot het zijn vermogen voor complexiteit en veranderlijkheid en daarmee tevens de kansen op zijn voortbestaan.

In aansluiting aan het voorafgaande laat zich ook de verhouding van het openbaar bestuur tot de politiek nader bepalen. Politiek is, aldus Luhmann, functioneel te definiëren als alle communicatieprocessen die gericht zijn op legitieme machtsvorming: programformulering, adhesieverwerving enz. Op basis van deze machtsvorming voltrekt

zich de meer specifieke, inhoudelijke functie van politiek: 'Herstellung bindender Problemlösungen' (p. 56). Omschrijft Luhmann in dit verband de functie van het openbaar bestuur als 'rationale Entscheidungsfertigung' (p. 56) dan is hiermee zowel de betrokkenheid van het bestuursstelsel op de politiek als ook de onafhankelijkheid van de eerste ten opzichte van de laatste aangegeven.

De 'rationale Entscheidungsfertigung' in de vorm van informatieverzameling en -bewerking dient immers plaats te vinden volgens 'rein sachlichen, 'universell' anwendbaren Kriterien' (p. 79). Handhaving van de grenzen tussen politiek en de verdere openbare beleidsvorming is een grondbeginsel van onze staats- en rechtsorde en garandeert tevens de (relatieve) autonomie van het bestuursapparaat ten opzichte van de wisselende politieke machtsverhoudingen. Evenzo dragen de velerlei organisatorische en reglementaire voorzieningen binnen het bestuursstelsel, die bedoeld zijn om beïnvloeding van de besluitvorming door de belanghebbenden of door de privé-mening van de ambtenaren te voorkomen, ertoe bij de zelfstandigheid van het systeem ten opzichte van het publiek en het personeel (de twee andere hoofdgrenzen van het systeem naast die der politiek) te handhaven.

Luhmann baseert voorgaande theoretische analyse op het algemene maatschappelijke differentiatieproces waarbij aan het openbaar bestuur steeds meer 'die Selbstbestimmung der eigenen Entscheidungsprogramme überantwortet wurde durch Positivierung der staatlichen Aufgabenordnung und des Rechts' (p. 85). Daartegenover stelt Luhmann het tijdperk van de natuurrechtelijke staatsopvatting waarin het openbaar-administratief bestuur in haar taakuitoefening direct aan de heersende machthebbers onderworpen was. Ten grondslag aan deze opvatting ligt de idee van een natuurlijk geordende werkelijkheid waarin complexiteit en veranderlijkheid reeds bij voorbaat gereduceerd is.

Deze gedachtengang licht Luhmann nog als volgt toe. Ging een ondernemer vroeger bij de vaststelling van zijn beleid uit van de gedachte der 'perfekter Konkurrenz' en kón hij dat ook tot op zekere hoogte, adequaat ondernemingsbeleid kan tegenwoordig alleen tot stand komen wanneer daarin het complexe en dynamische karakter der werkelijkheid aan de hand van een grote hoeveelheid zorgvuldig verzamelde en bewerkte gegevens volledig tot zijn recht komt. De ondernemer dient, gesteund door de moderne bedrijfsbureaucratie, actief de complexiteit en veranderlijkheid van de werkelijkheid als het ware in zijn beleidsvorming op te nemen. Er is hierbij eigenlijk sprake, aldus Luhmann, van een verschuiving van de problematiek der beleidsvorming vanuit de omringende werkelijkheid naar de onderneming. In dezelfde zin dient de ontwikkeling naar zelfprogrammering der

besluitvorming door het openbaar bestuur in complexe samenlevingen te worden verstaan.

Deze zelfprogrammering vervult daarbij tevens nog de functie dat ze het systeem in staat stelt een gedifferentieerde besluitvormingsstrategie, afgestemd op het specifieke karakter der verschillende Umweltdimensies, te volgen.

Met betrekking tot de 'Zeitdimension' maakt Luhmann evenwel een belangrijke restrictie. In het voorafgaande werd erop gewezen dat het 'Entscheidungsprogramm' van het bestuursapparaat óf op 'oorzaken' kan zijn afgestemd dat wil zeggen dat bepaalde gebeurtenissen in de sociale werkelijkheid als aanleiding voor het handelen fungeren. Dit handelen wordt dan 'konditional programmiert', de besluitvorming voltrekt zich in de vorm van 'wenn A dann B'. Ofwel het programma der besluitvorming is gericht op de verwerking van bepaalde doeleinden in de toekomst. Dan betreft het een 'Zweckprogramm' op basis waarvan de besluitvorming wordt bepaald en gerechtvaardigd. Luhmann nu is van mening dat een effectieve politieke controle van de staatsactiviteiten op basis van 'Zweckprogrammen' waarbij rechtsregels als middel vanuit het gestelde doel worden gededuceerd en gerechtvaardigd, praktisch niet mogelijk is. De rechtsstaat heeft zich in feite als protest tegen deze gang van zaken ontwikkeld en baseert zich voornamelijk op 'Konditionalprogrammierung' waardoor het tot op zekere hoogte wél mogelijk is de besluitvorming van de overheidsorganen aan het geldende recht te toetsen en ook de onpersoonlijkheid daarvan beter gewaarborgd is.

De bestuurswetenschap mag zich niet bij voorbaat voor één van beide mogelijkheden van beleidsvorming uitspreken. Ze zou zichzelf dan in een objectief-wetenschappelijke vergelijking van de veelal 'zweckprogrammierten' beleidssystemen der ontwikkelingslanden en van staten van kommunistische signatuur met de „konditional-programmierten' systemen der moderne democratiën belemmeren.

RATIONEEL BESTUUR

Luhmann vat in functioneel-structurele termen het openbaar bestuur op als een concreet communicatie-interactie-systeem met als functie: 'Herstellung bindender Entscheidungen'. Nadat vanuit de politiek op basis van legitieme machtsvorming de algemene probleeminrichting is aangegeven voltrekt de verdere beleidsvorming binnen het openbaar bestuur zich in de vorm van een gestandaardiseerd communicatie-interactieproces als feitenverzameling en -bewerking, gericht op reductie van complexiteit en veranderlijkheid der omringende sociale werkelijkheid: voorwaarde voor adequaat handelen.

Luhmann spitst deze algemene theorie toe op zijn eigenlijke thema:

het ontwerpen van een bestuurskundige theorie die de tegenstelling verzoent tussen de rationeel-normatieve en de empirisch-verklarende benadering van het openbaar bestuur. Binnen de rationeel-normatieve benadering, waarin men zich oriënteert aan de klassiek-economische doel-middelen rationaliteit van het zuiver economisch handelende individu, legt men zich toe op de constructie van strak-rationele organisatie-modellen voor het openbaar bestuur. De empirische sociale wetenschappen daarentegen houden zich vooral bezig met de vraag onder welke voorwaarden een feitelijk sociaal systeem zichzelf in stand houdt.²

'Sie muss die Handlungsrationalität der traditionellen wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtungsweise zur *system-rationalität* ausweiten und zugleich die sozialwissenschaftliche Konzeption des problematischen Systembestandes in eine Konzeption problematischer System *rationalität* umformen' (p. 91) (curs. van Luhmann). 'System-rationalität' is het sleutelbegrip waarmee Luhmann het dilemma binnen de bestuurswetenschap oplost.

Van centrale betekenis is nu dat Luhmann systeemrationaliteit opvat als functionele rationaliteit. De rationaliteit van het systeem wordt afgemeten aan de rationaliteit van de functievervulling. Een systeem is rationeel wanneer het in staat is het oorspronkelijke, complexe probleem waarmee het wordt geconfronteerd via bewerking van selectief feitenmateriaal zodanig te splitsen en te vereenvoudigen tot het de proporties heeft aangenomen die adequaat handelen mogelijk maken.

'Informationsverarbeitung durch kommunikative Handlungen ist Voraussetzung aller höheren Formen, komplexe Umweltzusammenhänge zu erfassen und sachgemäss auf sie zu reagieren' (p. 69).

De grondslag voor de rationaliteit van het systeem ligt in eerste instantie in de systeemstructuur. Deze geeft, zoals gezegd, voor mensen die in systeemrollen handelen de gezichtspunten aan waaronder de informatie moet worden geselecteerd en bewerkt. 'Die Umweltproblematik wird in systemeigene Begriffe gefasst, als systemeigene Problematik widerspiegelt, und nach gelernten Reaktionsmustern bearbeitet' (p. 92). Alleen dank zij een dergelijke normatief geïnstitutionaliseerde systeemstructuur stabiliseren zich ook de grenzen tussen het systeem en de complexe en snel veranderende werkelijkheid waardoor het voortbestaan van het systeem is verzekerd.

De kern van Luhmann's theorie treffen we aan wanneer hij rationele functievervulling en voortbestaan van het systeem op elkaar betreft

² Luhmann maakt deze centrale vraag van Parsons los van diens analytisch systeembegrip en legt hem aan de empirische sociologie ten grondslag. Zie hiervoor o.a. p. 64 noot 113.

en vervolgens stelt 'das ein System rational ist in dem Masse als es seine Probleme bestandssicher formulieren und lösen kann' (p. 92).

In deze gedachtengang sluit de auteur zich weer nauw aan bij Parsons' theorie waarin systeem-rationalisering de betekenis heeft van 'funktionale-spezifische Systemdifferenzierung' d.w.z. dat een systeem als rationeel wordt beschouwd naarmate het binnen zijn totaalstructuur substructuren voor afzonderlijke systeemproblemen heeft gevormd. In het voorgaande onderkennen we reeds een algemene richting voor deze systeemdifferentiatie via aansluiting aan de verschillende 'Umwelt-horizonten' van het systeem.

Van belang is daarbij dat het begrip systeemrationaliteit opgevat als functionele rationaliteit niet alleen betrekking heeft op de formele systeemstructuur als zodanig. Het begrip systeemrationaliteit opgevat als functionele rationaliteit heeft een omvattend karakter. Het trekt, in hun functionele en dysfunctionele gevolgen voor rationele functie-ervulling, zowel de officiële gedragsvoorschriften als de onofficiële handigheidjes die in de praktijk worden toegepast, zowel de sociale rollenstructuur op zich als de psychische spanningen die deze structuur voor de medewerkers persoonlijk met zich meebrengt, zowel het rationele organisatiemodel als de informele groepsvorming, in het blikveld. Luhmann voegt daar nog aan toe dat ook de latente gevolgen van systeemhandelen wanneer zij bijdragen tot de oplossing van systeemproblemen als rationeel moeten worden opgevat. Latente en manifeste bijdragen hiertoe beschouwt Luhmann als functioneel equivalent. Elke rationeel geplande vernieuwing binnen het systeem moet dan ook de oude toestand niet alleen in zijn manifeste maar ook in zijn latente functies vervangen.

Vanuit deze funktionalistische theorie der systeemrationaliteit krijgt Luhmann's opvatting van de funktionalistische methode nadere betekenis.

De auteur maakt daarbij allereerst onderscheid tussen de functioneel-vergelijkende en de structureel-vergelijkende methode.

Met behulp van de laatste tracht men te komen tot een zekere indeling, klassificatie, van een aantal structuren in termen van gelijkheid of gelijksoortigheid (men vergelijkt b.v. de organisatorische opbouw van het overheidsapparaat in verschillende landen met elkaar). Voorondersteld is hierbij een maatstaf, een theorie, op grond waarvan wordt aangegeven wat aan de vergeleken verschijnselen essentieel is en wat bijkomstig.

Wordt de functioneel-vergelijkende methode, in de zin van Luhmann, gehanteerd dan valt niet zozeer de nadruk op de gelijkheid dan wel op de verscheidenheid in de werkelijkheid. Men gaat bij een functionele vergelijking n.l. na in hoeverre op zich verschillende verschijnselen onder een bepaald abstrakt gezichtspunt als functioneel equi-

valent kunnen worden beschouwd, onder dit gezichtspunt als het ware tegen elkaar kunnen worden ingeruild. Zo kan bijvoorbeeld in het kader van beleidsvoering het maken van een waarschijnlijkheidsberekening en het hanteren van bepaalde machtsmiddelen als functioneel equivalent worden beschouwd in zoverre ze beide de onzekerheid ten aanzien van het toekomstig verloop der gebeurtenissen reduceren. Aan de functionele vergelijking ligt dus een waardeoriëntering ten grondslag waarbij juist door deze waardekeuze als probleem abstrakt te formuleren functioneel equivalente verschijnselen als oplossingen daarvan in het oog springen. De functionele equivalentie van deze verschijnselen is daarmee een relatieve gelijkheid: relatief ten aanzien van het 'Bezugsproblem' dat aan de desbetreffende vergelijking ten grondslag ligt.

Luhmann's optie voor de functioneel-vergelijkende methode kan niet worden losgezien van zijn aanvankelijke probleemstelling: oplossing van de tegenstelling tussen de empirische en de rationeel-normatieve benadering binnen de bestuurswetenschap op basis van het begrip systeemrationaliteit.

In dit verband is van belang het feit dat wanneer Luhmann het begrip systeemrationaliteit opvat als functionele rationaliteit hij dit kernbegrip behalve een omvattend ook een open karakter verleent. Juist omdat systeemrationaliteit wordt afgemeten aan de rationaliteit waarmee het systeem het beleidsprobleem waarmee het op een gegeven moment wordt geconfronteerd, oplost, is voor een rationele systeemstructuur als zodanig niet a priori een algemeen geldig schema op te stellen. Nog scherper stelt Luhmann het: 'Wächst die relevante Umweltkomplexität, dann muss auch die Programmstruktur des Systems zunehmend unbestimmt gehalten werden. Unbestimmte Strukturen erhöhen die 'Varietät', das heisst: die Zahl der Systemzustände, die mit der Struktur vereinbar sind, und insofern die Elastizität und Anpassungsfähigkeit des Systems' (p. 94). Strukturele onbepaaldheid kan dan ook een belangrijke bijdrage leveren tot het vermogen van het bestuursstelsel tot reductie van complexiteit en veranderlijkheid der werkelijkheid.

Dient nu ten behoeve van rationele beleidsvoering de gegeven systeemstructuur te worden gewijzigd dan kunnen we dat doen aan de hand van de functioneel-vergelijkende methode. De betekenis hiervan omschrijft Luhmann nogmaals en wel als volgt: 'Er besteht theoretisch in der Feststellung von Äquivalenzen und praktisch in der Eröffnung von Substitutionsmöglichkeiten, die jeweils gelten, 'sofern' man den abstrakten Standpunkt einnimmt, auf den sie bezogen sind' (i.c. functionele systeemrationaliteit, J.P.V., p. 108).

Luhmann stelt nu uitdrukkelijk dat bij een dergelijke opvatting van de funktionalistische methode de kausale wetmatigheden van het

empirisch sociologisch onderzoek niet worden verworpen, veeleer voorondersteld. Men kan immers vanuit een bepaalde waardeoriëntering, als abstrakt probleem geformuleerd, een aantal verschijnselen alléén zinvol als functioneel equivalent tegen elkaar uitwisselen, wanneer van een invariante samenhang van oorzaken, gevolgen en nevengevolgen met betrekking tot deze verschijnselen kan worden uitgegaan. Levert de moderne empirische sociologie, door verklaring en voorstelling van de regelmatigheden van het menselijk gedrag binnen organisaties, inzicht in de alternatieve mogelijkheden die er feitelijk bestaan om bepaalde functies te vervullen, vanuit rationeel-functioneel gezichtspunt wordt beoordeeld welke daarvan voor een concreet systeem systeem-rationeel zijn: d.w.z. als bijdrage tot de oplossing van de beleidsproblemen waarmee dit systeem geconfronteerd wordt, aanbevolen kunnen worden. De kloof tussen de empirische en de rationeel-normatieve benaderingswijze binnen de bestuurswetenschap acht Luhmann op basis van het begrip systeemrationaliteit overbrugd.

Hiermee is tevens het verschil tussen de benadering van Luhmann en Lorenz von Stein geaccentueerd. Volgens Lorenz von Stein verwerkelijk de staat zich zelf, zijn wezen: de openbare gerechtigheid in het openbaar bestuur. De bestuurskunde komt dan eigenlijk neer op loutere beschrijving van dit proces van zelfverwerkelijking. Voor von Stein bestaat in feite het dilemma tussen de empirische en de normatieve benadering niet omdat hij ze als identiek beschouwt. Luhmann echter gaat uit van de logische onafleidbaarheid van 'Seinsätzen' en 'Sollensätzen' maar belicht hun beider betekenis voor de rationele vervulling van de functie van het bestuursstelsel, dat wil zeggen voor systeemrationaliteit.

Nu moeten we met betrekking tot dat begrip 'strukturele Unbestimmtheit' wel bedenken, aldus Luhmann, dat een bestuursstelsel ten behoeve van een adequate capaciteit voor complexiteit voor het beleidsprobleem waarmee het op een gegeven moment wordt geconfronteerd, niet in één slag zijn totale structuur kan omzetten. Bestuursstelsels vormen, zoals andere organisaties, een structuur van posities en rollen. 'Sie können in gegebenen Stellen Personen austauschen, in Bezug auf Stellen Aufgaben, Mittelausstattungen oder Kommunikationsbeziehungen ändern, sie können auch Stellen selbst verlegen, aufheben oder neu schaffen . . . nur nicht all dies auf einmal, weil die Funktion der 'Stelle' eben darin besteht, für spezifische Änderungen die Konstanz des Systems im übrigen zu garantieren' (p. 111).

Handhaving van een zekere mate van strukturele integratie van het systeem is noodzakelijk juist om wijzigingen daarin aan te kunnen leggen. 'Der zentrale organisatorische Mechanismus, der eine funktionale Stabilisierung durch Austauschbarkeit aller Einzelbeiträge

ermöglicht, ist die Institutionalisierung eines Gefüges von 'Stellen' (p. 111). Elke functionele verandering binnen het systeem kan slechts deelverandering zijn waarbij het systeem als geheel als onproblematiese horizon fungeert, maar zich wel opdringt in de zin dat het de mogelijkheden van verandering inperkt.

Een zodanige benadering heeft belangrijke consequenties. 'Die theoretische Betrachtung eines solchen Systems kann ihrem Gegenstand nur dadurch gerecht werden, dass sie die Bedingungen und Grenzen seiner *Selbstvariation* erforscht und damit übernimmt' (p. 115 cursiv. J.P.V.). Om de verdere theoretische en ook praktische implicaties van dit standpunt op het spoor te komen dienen we nogmaals terug te keren naar het centrale begrip waarop Luhmann zijn functionalistische theorie bouwt: 'funktionale Systemrationalität'. Enerzijds stelt Luhmann dat een systeem meer informatie zal kunnen verzamelen en bewerken naarmate het rationeler is georganiseerd. 'Die Rationalität des Entscheidens wird so zum Kriterium der Rationalität der Organisation' (p. 50). Anderzijds merkt Luhmann op dat een systeem rationeel is naarmate het de beleidsproblemen waarvoor het wordt geplaatst formuleren en oplossen kan *zonder* dat het voortbestaan van het systeem daardoor wordt aangetast.

Vooruitlopend op onze kritiek zouden we de vraag willen stellen: sluiten de eerste betekenis van systeemrationaliteit en de tweede elkaar per definitie in? Vallen zij samen? Het antwoord luidt ontkennend en kan als volgt worden toegelicht. Met betrekking tot het menselijk lichaam spreekt men wel van optimale functionering wanneer het de grootst mogelijke prestatie levert (b.v. in de sport) *zonder* dat dit ten koste gaat van de gezondheid (het 'voortbestaan'). Bij maximale functionering daarentegen levert het lichaam de grootst mogelijke prestatie waartoe het, bijvoorbeeld m.b.v. stimulerende middelen, 'hoe dan ook' in staat is, waarbij het elementaire 'voortbestaan' op het spel wordt gezet.

Deze vergelijking wordt vanzelfsprekend gerelativeerd door de bekende kritiek op de biologische analogie in de sociologie. Kan in de sport door de training, de conditie en prestatie worden opgevoerd, men blijft 'redelijkerwijs gesproken' aan de structuur van het menselijk lichaam gebonden. De capaciteit van het beleidssysteem kan evenwel, behalve door opvoering van deskundigheid, routine enz., worden opgevoerd of aangepast, aldus heeft Luhmann gesteld, door deelwijzigingen in de gegeven structuur aan te brengen.

In het oog dient nu te worden gehouden dat Luhmann in zijn theorie-ontwerp ten slotte kiest voor handhaving van het voortbestaan van het bestuursstelsel en wel op basis van het 'krachtigste' argument dat in dit verband kan worden aangevoerd: de functie van het openbaar bestuur is een levensnoodzaak voor de samenleving. Zo b.v.

in een opmerking die Luhmann aan het eind van zijn verhandeling maakt: staat het de mens tegenover zichzelf in principe vrij om voor het leveren van een maximale prestatie zijn leven op het spel te zetten. 'Für die Staatsverwaltung besteht eine solche Möglichkeit typisch nicht, weil sie eine gesellschaftlich notwendige Funktion erfüllt' (p. 115).

Vanuit deze fundamentele keuze voert Luhmann dan ten behoeve van rationele funktievervulling een pleidooi voor partiële systeemwijziging. Hetgeen evenwel betekent dat het systeem de maximale greep op een bepaald beleidsprobleem waarmee het op een gegeven moment wordt geconfronteerd in meer of mindere mate kan verliezen. Er kan nog slechts sprake zijn van 'zo hoog mogelijk' opvoeren van de capaciteit van het systeem voor complexiteit en veranderlijkheid, zonder dat het voortbestaan ervan wordt bedreigd. Bij deze op het eerste gezicht weinig spectaculaire conclusie kan onze kritiek op een, naar onze overtuiging, dieperliggend tekort van Luhmann's theorie inzetten.

Voor wij hiertoe overgaan wijzen we erop dat Luhmann zelf van zijn systeemtheorie de bovenaangegeven beperktheid lijkt te onderkennen, de consequenties ervan echter gelaten aanvaardt in het vertrouwen dat 'de tijd ten slotte elk probleem achterhaalt'.

We laten de passage waarin hij zijn 'Theorie der Systemrationalität der Verwaltung' samenvat in zijn geheel volgen.

'Als tragender Gedanke muss ihr Problembegriff und dessen Verhältnis zur Zeit herausgestellt werden. Für die Systemtheorie ist und bleibt der Systembestand problematisch. Probleme können nur umdefiniert, verkleinert, verteilt, werden in einer Art, die den Selektivitätseffekt des je gegenwärtigen Handelns verstärkt und es ihm erlaubt, möglichst viel Komplexität zu erfassen und zu ordnen, indem die Zukunft zur Vergangenheit wird und der Zeitfluss damit – so oder so – das Problem überholt' (p. 101).

EEN KRITISCHE KANTTEKENING

Na deze uitvoerige weergave van Luhmann's theorie, gevolgd door een poging deze theorie in zijn consequenties te analyseren, lijkt een kritische kanttekening geboden.

Luhmann stelt dat bij wijziging van de systeemstructuur ten behoeve van rationele beleidsvorming het ten behoeve van het voortbestaan van het systeem noodzakelijk is een zekere mate van structurele integratie te handhaven.

Te vragen valt evenwel h^òe en door w^èe in feite wordt uitgemaakt waar bij een rationeel geplande wijziging van de systeemstructuur ten behoeve van 'zo hoog mogelijke' capaciteit voor complexiteit de

'gevangensgrens' van al dan niet voortbestaan ligt. Wie bepaalt de marge van 'Selbstvariation'?

Is dat niet in de eerste plaats de leiding, het management, van het desbetreffende beleidssysteem zelf? Maar dient dan niet met de 'theoretische' mogelijkheid te worden gerekend dat diè structuurwijzigingen die ten behoeve van een rationele beleidsvorming *noodzakelijk* en uit een oogpunt van voortbestaan van het systeem *mogelijk* zijn, maar 'vested interest' zouden aantasten worden vermeden? Natuurlijk is het dan de taak van de functionele bestuurskunde, zo zal Luhmann ons antwoorden, de dysfunctionele gevolgen voor rationele besluitvorming van dergelijke praktijken bloot te leggen. Maar daarmee is het principiële feit, dat integratie 'noodzakelijk voor het voortbestaan van het systeem' behalve via vrijwillige norm-internalisatie òk op basis van macht tot stand kan komen, niet voldoende theoretisch verantwoord³.

In de laatste alinea van zijn boekje omschrijft Luhmann de verhouding tussen bestuurskunde en openbaar bestuur als volgt: 'Eine Verwaltungstheorie, welche die Verwaltung funktional auffasst und als System zu begreifen sucht, kann sich selbst der Funktion ihres Gegenstandes gegenüber nicht neutral verstehen, so wenig wie die kausalwissenschaftliche Naturwissenschaft das Problem der Technik abschütteln kann. Die Verwaltungstheorie muss ihr eigene Funktion unter dem Gesichtspunkt definieren, der letztlich den Sinn der Systembildung ausmacht: als Beitrag zur Verringerung von Komplexität und Veränderlichkeit der Welt auf Ausmasse, die ein sinnvolles menschliches Handeln ermöglichen' (p. 118).

Op de eenzijdigheid van de positieve betekenis van Luhmann's 'niet neutral' richt zich onze kritiek.

Hegel vat binnen zijn idealistische filosofie het wezen van de staat op als handhaving van de openbare gerechtigheid. Voor Lorenz von Stein voltrekt zich, in aansluiting bij Hegel, in het openbaar bestuur de zelfverwerkelijking, de realisatie van het wezen van de staat. Marx onderkende dat in feite de heersende klasse de staat gebruikte om de niet-bezittende klasse onrecht aan te doen en eigen machtspositie te verstevigen, waarbij men zich kon beroepen op de officiële staatsleer van Hegel. Luhmann wil zich verre houden van discussies omtrent het wezen, de zin van de staat (p. 19/20:). Hij vat de staat louter op als onderdeel van de samenleving met als specifieke functie: 'Herstellung bindender Problemscheidungen'. In gedifferentieerde samenlevingen vervult het openbaar bestuurssysteem als afzonderlijke

³ Luhmann blijkt zowel wat betreft methode, welke bij hem een sterk analytisch karakter draagt, als inhoudelijke theorievorming toch dicht bij Parsons aan te sluiten.

funktie: 'rationale Entscheidungsfertigung' via reductie van complexiteit en veranderlijkheid.

In het bovenstaande citaat vat Luhmann de functie van de *bestuurskunde* op als bijdrage tot verwerkelijking van de 'Sinn (!) der Systembildung'. Heeft Luhmann door de rol die òòk de macht bij de instandhouding van integratie in de samenleving speelt onvoldoende te honoreren zijn funktionele theorie niet juist geschikt gemaakt om te worden gebruikt om gevestigde machtsposities te handhaven en vrijheid en verantwoordelijkheid van anderen te beknotten?

Onze bedenkingen tegen Luhmann's eenzijdige theorievorming laten zich ook wat konkreter toelichten. Tot voor kort was het voornamelijk de individuele ondernemer die de doelstelling van de onderneming formuleerde en ook, eenzijdig, de structuur ervan bepaalde. Hij verkeerde daarbij in de overtuiging dat alleen op basis van deze, door hem aangegeven, structuur het rationeel voortbestaan van de onderneming verzekerd kon zijn. Een hernieuwde interpretatie van de zin van de arbeid en een daarmee gepaard gaande poging tot herformulering van de doelstelling van de onderneming hebben geleid tot relativering van de stelling dat allerlei structurele relaties ten behoeve van het 'rationeel functioneren' en 'duurzaam voortbestaan' van de onderneming als noodzakelijk en onveranderbaar zouden moeten worden beschouwd. De discussie hieromtrent heeft mede zijn weerslag gevonden in het moderne sociologische denken, waarbij, zoals bekend, de positie van bijvoorbeeld de bedrijfssociologie zich uitstrekt van de sociaal-psychologisch georiënteerde zgn. 'management'-sociologie tot een kritische analyse van de structuur van de onderneming. Aan de hand van Luhmann, die zich toch zeer breed in de bestuurskunde lijkt te hebben georiënteerd, zou men geneigd zijn te vragen: 'Gaat de bestuurskunde aan deze problematiek geheel voorbij? Is men er zich niet van bewust dat juist daardoor vaak impliciet stelling wordt genomen?'.

LUHMANN'S THEORIE EN HET OPENBAAR BESTUUR IN ONTWIKKELINGSLANDEN: EEN KORTE NOTITIE

Luhmann wijst erop dat de ontwikkeling naar een politiek systeem met als functie 'Herstellung bindender Problementscheidungen' en een afzonderlijk bestuursstelsel met als functie 'rationale Entscheidungsfertigung' niet gezien moet worden als een op zichzelf staand, geïsoleerd gegeven. Het is opgenomen in een algemeen maatschappelijk differentiatieproces waarin voor verschillende functies afzonderlijke structuren ontstaan. Nu hadden de theorieën rond het verschijnsel der maatschappelijke differentiatie in eerste instantie een sterk deskriptief-evolutionair karakter. De idee van een onom-

keerbaar-rechtlignige vooruitgang heeft men evenwel sinds lang laten vallen. Wel ligt er, aldus Luhmann, aan de theorievorming hieromtrent de tendens ten grondslag om de 'superioriteit' van gedifferentieerde maatschappelijke systemen boven ongedifferentieerde nader te funderen. En hij voegt er aan toe: 'Und ist es nicht eine weltweite Erfahrung, dass die differenzierte, industriell-bürokratische Zivilisation ungewollt prägend wirkt? Ist deren technische Orientierung nicht doch rationaler als die magische Praxis archaischer Kulturen?' (p. 57). Bevestigt men deze vraag (en dat wordt toch behalve in de geïndustrialiseerde landen òòk in de ontwikkelingslanden gedaan?) dan wordt ook belangrijk het antwoord op de volgende: Onder welke algemeen maatschappelijke voorwaarden is zulk een politieke en bestuurlijke differentiatie mogelijk en kan deze vervolgens in stand worden gehouden? Luhmann duidt er terloops enkele aan (p. 56); het zou in het kader van deze bijdrage te ver voeren hierop uitvoerig in te gaan. Het is ten slotte van belang dat we ons voortdurend realiseren dat in veel ontwikkelingslanden het differentiatieproces pas sinds kort op gang is gekomen. Vindt bijvoorbeeld in de parlementaire democratie van de gedifferentieerde landen *in principe* een strikte scheiding plaats tussen politiek en de beleidsvorming van het openbaar bestuur, in dié landen waar het proces van politieke menings- en partijvorming binnen geïstitutionaliseerd democratisch kader nog in ontwikkeling is, zal de functie van de politiek 'Herstellung bindender Problementscheidungen' vooralsnog mede door de staatsbureaucratie zélf vervuld dienen te worden. Beleidsvorming op basis van 'Zweckprogrammierung' (zie het voorgaande) hangt, aldus Luhmann, hiermee samen.

Luhmann's theorie omtrent 'rationale Entscheidungsfertigung' is echter juist gebaseerd op handhaving van de grenzen tussen het openbaar bestuur en de politiek. Dat betekent dat we Luhmann's theorie betreffende funktionele systeemrationaliteit niet zonder meer kunnen toepassen en 'exporteren' los van de idee der parlementaire democratie. De objektief-wetenschappelijke vergelijking van twee systemen van beleidsvorming waar Luhmann in eerste instantie voor pleit, loopt zo via Luhmann's eigen theorie toch op een keuze uit.