



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: De irrationele achterkant van het openbaar bestuur

Ringeling, A.

Citation

Ringeling, A. (1975). Boekbespreking van: De irrationele achterkant van het openbaar bestuur. *Acta Politica*, 10: 1975(3), 376-378. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451551>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451551>

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

men op anti-systeem partijen, nieuwe partijen, electorale doelloosheid, maatschappelijke en electorale machteloosheid, enz. In feite gaat hij na of de vele hypothesen die hij aantrof in de angelsaksische literatuur, ook opgaan voor de Nederlandse politieke verhoudingen. Dat gaat met ingewikkelde modellen gepaard, en helaas ook met een moeizaam en ingewikkeld, soms incorrect taalgebruik. Het resultaat van dit onderzoek is enerzijds een groot aantal onderzoekstechnisch goede en betrouwbare correlaties, anderzijds een aantal uitspraken die vragen om nadere interpretatie. Aan zo'n interpretatie heeft Heunks zich niet begeven. Voor hem geldt, dat de bevestiging van een elders getoetste of voorgestelde hypothese voldoende is en indirect bijdraagt tot de plausibiliteit van de uitgangspunten: de door hem voorgestelde onderscheiding in componenten van aliënering hebben reden van bestaan omdat zij blijken te correleren met andere attitudes en gedragingen. Tot zekere hoogte is dat waar en als onderdeel van een totale procedure ook juist. Maar met een verwijzing naar McClosky en Schaar kan men stellen dat invoering van welke schaal dan ook leidt tot zekere verbanden. Voor theorieconstructie is uiteindelijk meer nodig dan accumulering van uitspraken. Een hypothese als die van p. 363: 'de ervaring van een tekort aan maatschappelijke invloed en ontplooiingskansen wordt bevorderd door een geringe sociaal-economische status en door een gering nivo van opleiding. Dit geldt echter niet voor personen die ontevreden zijn over hun maatschappelijke positie en tevens een hoge mate van sociaal wantrouwen vertonen', deze hypothese blijkt te worden bevestigd. Bij nader toezien worden middels één bewerking in feite twee hypothesen aan de orde gesteld. ('dit' slaat niet op de hele eerste zin, maar slechts op de ervaring van bedoeld tekort.) Derhalve mag men concluderen dat er zowel sociaal-psychologische als maatschappelijke factoren voor de verklaring van het (achievement-)machteloosheidsgevoelen in aanmerking komen. Voor de politicoloog is dat juist van belang niet alleen voor de theoretische interpretatie, maar vooral ook voor de nadere beleidsprecisering. Het is daarom dat men de door Heunks opgestelde modellen, zijn interpretatiekader zo men wil, opnieuw geordend zou willen zien.

Tegenover een zeker gevoel van onvrede staat echter dat er voor de geïnteresseerde lezer een groot aantal empirische studies goed worden samengevat en gebundeld: via de bibliografie zijn ze gemakkelijk te vinden. Verder zal degene die graag gebruik maakt van attitudinale schalen om de kwaliteit van deze schalen én van de resultaten van deze toepassing ervan beslist zijn voordeel er mee kunnen doen.

P. W. F. Dekkers

A. Kleijn, *De irrationele achterkant van het openbaar bestuur*. Assen/'s-Gravenhage (van Gorcum/VUGA), 1974, -247 p., f 29,50.

Deze bespreking van dit boek van de Rotterdamse emeritus-hoogleraar Kleijn, valt in een drietal delen uiteen. Eerst volgen een aantal opmerkingen over uitgangspunten en probleemstelling. Vervolgens komt de gevolgde werkwijze aan de orde en tenslotte worden de uitkomsten van deze studie gezien. De auteur ging van de verwachting uit '... dat het openbaar bestuur, hoezeer dit in onze dagen ook het middelpunt vormt van een consequente rationalisering, zich toch nog op heel wat punten in irrationeel vaarwater bevindt' (voorwoord). Een der-

gelijk uitgangspunt roept de vraag op wat hier onder irrationaliteit wordt verstaan. Irrationeel is, schrijft Kleijn (p. 6), 'in strijd met de logische gedachtengangen van de wetenschap; strijdig met de wetenschappelijke sfeer, die de samenleving en ook het openbaar bestuur zo sterk heeft doordrongen'. Deze omschrijving schept een aantal problemen. In de eerste plaats hebben beide elementen van de omschrijving niet dezelfde inhoud. Wat strijdig is met de logische gedachtengangen van de wetenschap behoeft niet strijdig te zijn met de wetenschappelijke sfeer die het openbaar bestuur heeft doordrongen. In de tweede plaats is deze omschrijving niet duidelijk. Wat zijn de logische gedachtengangen van de wetenschap en wat is de wetenschappelijke sfeer binnen het openbaar bestuur? Daar is zeer wel een betoog over te houden maar in dit boek komt het niet voor, en er wordt ook niet verwezen naar plaatsen waar een dergelijk betoog te vinden is. Meer begrippen, die in dit boek worden gehanteerd, zijn niet helder. Wat met de achterkant van het openbaar bestuur wordt bedoeld wordt de lezer niet duidelijk. En onder het begrip openbaar bestuur blijkt de auteur het politieke systeem te verstaan.

De studie kent geen expliciete probleemstelling. Het meest dicht daarbij lijkt de auteur te komen als hij de vraag stelt: 'Hoe rationeel is de sfeer waarin het hedendaagse openbaar bestuur zich afspeelt?' (p. 3). Substitutering van Kleijn's rationaliteitsbegrip zou dan als probleemstelling opleveren: in hoeverre is de sfeer waarin het openbaar bestuur zich afspeelt in overeenstemming met de wetenschappelijke sfeer die het openbaar bestuur zo sterk heeft doordrongen? Of korter: in hoeverre wordt in het openbaar bestuur wetenschappelijk gehandeld? Zo het al niet uit de omschrijving van irrationaliteit duidelijk werd dan blijkt toch hier dat rationeel gelijk wordt gesteld aan wetenschappelijk. Dat lijkt een onjuiste gelijkstelling, gebaseerd op een technocratisch vooroordeel. De toepassing van wetenschappelijke kennis kan immers zowel rationele als niet-rationele effecten hebben. Iets is niet rationeel omdat het wetenschappelijk is, maar omdat het doelbereiking mogelijk maakt of bijdraagt tot een gunstiger verhouding tussen kosten en baten. Welke doeleinden worden er gediend als wetenschap en rationaliteit aan elkaar gelijk worden gesteld: de doeleinden van de wetenschap of die van het openbaar bestuur? De logische gedachtengangen, wat men daar ook onder mag verstaan, van de wetenschap zijn rationeel in zoverre ze bijdragen tot de doeleinden van de wetenschap. Maar dat wil niet zeggen dat diezelfde logische gedachtengangen ook rationeel zijn voor het openbaar bestuur tenzij men aantoonde dat die doeleinden dezelfde zijn of in elkaars verlengde liggen. Weloverwogen besteden wij hier aan de begripsvorming en de probleemstelling van het boek aandacht, want een aantal problemen die kunnen worden onderhouden bij de lezing van deze studie zijn het gevolg van een onhelderde en onjuiste hantering van begrippen.

Het lijkt weinig vruchtbaar te discussieren over het rationele of irrationele karakter van een bestuurlijk verschijnsel, wanneer niet duidelijk is gedefinieerd wat rationaliteit is. Toch een enkele opmerking daarover. Alle verschijnselen die naar de mening van de auteur niet rationeel zijn worden door hem als irrationeel bestempeld. Dat daarmee wordt voorbijgegaan aan toch niet onbekende begrippen als a-rationaliteit en extra-rationaliteit is hier van minder belang. Het leidt er toe dat onder meer het politieke spel (p. 56-74), de volkswil (p. 81), politiek wantrouwen (p. 98), waardeoordelen (p. 103, genuanceerder op p. 111), de macht die aan het ambtelijk apparaat wordt toegeschreven (p. 114), de ambtelijke geest en

machtsmisbruik (p. 115) als irrationeel bestempeld en wordt gesteld dat, politieke beginselen wortelen in de irrationaliteit (p. 119). Ook als men Kleijn's maatstaf gebruikt valt maar moeilijk in te zien waarom deze verschijnselen in abstracto irrationeel zijn.

In zijn boek maakt de auteur onder meer veelvuldig gebruik van metaforen en analogieën. Deze stijlfiguren kunnen de aantrekkelijkheid van een betoog vergroten. Ook in het boek van Kleijn is dat soms het geval. Maar ze kunnen niet in de plaats worden gesteld van een bewijsvoering, want ze bewijzen niets. Bijna elke beeldspraak kan wel vervangen worden door een andere beeldspraak met een tegenstrijdige strekking. Natuurlijk is het mogelijk het besturen op te vatten als een kunst. Dat is in de traditionele bestuurskunde vaker gedaan en had als gevolg dat bestuurders bijna evenonaantastbaar werden als kunstenaars. Maar het is ook mogelijk besturen te vergelijken met de werking van een automatische piloot. Het is mogelijk politiek te typeren als een spel. Maar wie, zoals Kleijn (p. 58) het centrale punt van het spel de speelwereld noemt, waarin men iets doet dat geen direct nu heeft of zelfs mag hebben, lijkt de politieke knikkers uit het oog te verliezen. Als bijvoorbeeld voetbal al oorlog wordt genoemd dan mag men politiek daar zeker mee vergelijken.

Op enkele plaatsen ook, bijvoorbeeld op p. 163 waar het betoog overspringt van stelsels van politieke representatie naar de representatiekosten van burgemeesters, wordt uitsluitend associërend te werk gegaan. Tenslotte moet ten aanzien van de werkwijze nog een opmerking over de nogal magere bronvermelding worden gemaakt. Studies over de irrationaliteit in het openbaar bestuur zijn niet voorhanden. Maar veel van de verschijnselen die door Kleijn worden beschreven zijn wel onderwerp van wetenschappelijke studie geweest. Die literatuur wordt echter niet vermeld. Bovendien wordt soms een bron zeer uitvoerig aangegeven (Argyris op p. 131 bijvoorbeeld). Elders (p. 87) moet Merton, bijvoorbeeld, het doen met de aanduiding 'de Amerikaanse socioloog' zonder dat wordt vermeld uit welke publicatie van Merton is geput.

Tot welke resultaten leidt de studie van Kleijn? De auteur trekt zelf geen conclusies uit zijn beschouwing en in het licht van wat hiervoor is gezegd zou dat ook niet gemakkelijk zijn geweest. De beschouwingen zijn beperkt gebleven tot het aangeven van wat naar de mening van de schrijver irrationeel is in het openbaar bestuur. Het was niet onbekend dat ook door bestuurders wel irrationeel wordt gehandeld. Zo bestuurskundigen dat al niet duidelijk zouden hebben gemaakt dan blijkt dat wel uit de reacties van burgers, ook al zijn die dan volgens de auteur irrationeel (vgl. p. 145). Als dat het resultaat van dit boek moet zijn dan is dat, met andere woorden, geen nieuws. De kansen van Kleijn hadden juist gelegen in het onderzoek naar de factoren die tot irrationaliteit leiden. Maar dat onderzoek blijft achterwege. De gevolgen daarvan worden kennelijk door hem ingezien. In het begin van het boek waarschuwt de auteur de lezer dat de beschouwing waartoe zijn onderzoek naar de irrationaliteit in het bestuur leidt weinig samenhang zal vertonen (p. 3). Deze waarschuwing lijkt niet misplaatst.

A. Ringeling

O. De Raeymaeker, W. Andries, L. Crollen, H. De Fraye en F. Govaerts, *Small Powers in Alignment*. Leuven (Leuven University Press), 1974, -424 p., Bf 620,—.

In recent kwantitatief-empirisch onderzoek (van o.a. Rummel, East, Salmore en

Hermann) naar factoren die aspecten van de buitenlandse politiek van landen beïnvloeden, wordt het vermoeden bevestigd dat variaties in gedragingen van staten voor een niet onaanzienlijk deel samenhangen met verschillen in omvang of grootte. Maar hoe relevant deze laatste variabele voor de studie van buitenlandse politiek ook moge zijn, het blijft de vraag of rigide onderverdelingen van staten in termen van 'groot en klein' zin hebben. Tegen dergelijke onderscheidingen zijn immers diverse bezwaren in te brengen. Het meest principiële is wel dat de onderlinge verschillen bij verreweg het grootste gedeelte van de staten niet absoluut maar gradueel zijn en zich slechts manifesteren in de mate waarin bepaalde gedragpatronen optreden. In dit licht kan het aanbrengen van scheidslijnen, daar waar alleen maar vloeiende overgangen zijn, een geforceerde indruk maken.

Gevoel voor dit soort van problemen klinkt ook zeker door in de inleiding van bovenstaand werk — een co-productie van een groep onderzoekers rond de Leuvense universiteit onder leiding van Prof. De Raeymaeker. Het thema 'kleine landen in alliantieverband', reeds eerder op oorspronkelijke wijze door Rothstein in een ruim historisch bestek behandeld, wordt hier betrokken op een groep staten die deel uitmaken van één bondgenootschap: de NAVO. Het boek bestaat uit vier delen en wordt afgesloten met een aantal algemene conclusies, waarvoor — evenals de inleiding — De Raeymaeker de verantwoordelijkheid draagt. In deel I richt Luc Crollen zich op Portugal,* Willy Andries schetst daaropvolgend de positie van Griekenland en Turkije, in deel III neemt Herman de Fraye de Scandinavische NAVO-landen (Noorwegen, Denemarken en IJsland) voor zijn rekening, terwijl in het laatste deel de Benelux-landen door Frans Govaerts aan een beschouwing worden onderworpen.

De draad, die de verschillende delen verbindt, is het gezamenlijk zoeken van de schrijvers naar de motieven welke de onderzochte landen, met name de politieke elites van deze landen, ertoe hebben bewogen zich bij het Atlantische Bondgenootschap aan te sluiten en het gezamenlijk nagaan in hoeverre die motieven in de tweede helft van de jaren zestig en het begin van dit decennium nog van belang werden geacht. Een bijkomend gemeenschappelijk gezichtspunt, dat zich overigens pas tijdens de uitvoering van de individuele deelonderzoeken aan de schrijvers opende, betreft de vraag naar de manier waarop de kleine NAVO-landen gepoogd hebben enige invloed op de vaststelling en/of uitvoering van het bondgenootschappelijke beleid uit te oefenen en verder een evenwicht te vinden tussen hun nationale belangen enerzijds en de eisen van bondgenootschappelijke solidariteit en samenwerking anderzijds.

Langs deze lijnen is een werk ontstaan, waarin de afzonderlijke bijdragen, ondanks de afwezigheid van een stevige theoretisch-analytische onderbouw, een verrassend grote onderlinge samenhang vertonen. Een en ander maakt het trekken van interessante vergelijkingen mogelijk. Hieruit kan dan bijvoorbeeld blijken dat het relatieve belang van verschillende determinanten van alliantievorming van geval tot geval nog sterk wisselt. En ook dat de verschuivingen, die er in dit opzicht na verloop van tijd optreden, worden bepaald door een in ieder land weer andersoortige interactie van binnenlandse en buitenlandse ontwikkelingen. Juist omdat de schrijvers hier een open oog voor hebben, leidt het streven naar vergelijkbaarheid van alle studies niet tot een tekort aan diepgang in iedere bijdrage afzonderlijk.

Het zou de perken van deze bespreking te buiten gaan op alle delen van het boek verder diepgaand in te gaan. Laat ik daarom volstaan met het noemen van en-