



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Policy-making in the German Federal Bureaucracy

Hoppe, R.

Citation

Hoppe, R. (1976). Boekbespreking van: Policy-making in the German Federal Bureaucracy. *Acta Politica*, 11: 1976(4), 542-544. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451681>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451681>

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

Boekbesprekingen

R. Mayntz en F. W. Scharpf, **Policy-making in the German Federal Bureaucracy**. Amsterdam-Oxford-New York, Elsevier, 1975, 184 p., f 31,—.

Sinds het midden van de jaren zestig zijn in de BRD een groot aantal hervormingen in het regeringsapparaat doorgevoerd. Wetenschappers, planners en politici meenden daarmee de probleem-oplossende capaciteiten van de overheid te verbeteren. Het optimisme uit de begintijd heeft inmiddels plaats gemaakt voor ontnuchtering. De hervormingen bleken weinig effectief. Politici grepen terug op de meer vertrouwde methoden; wetenschappers werden geïnspireerd tot bestudering van de oorzaken van het falen.

Aan de aanzwellende stroom van zgn. 'Restriktionsanalyses' leveren de auteurs — organisatiesociologe en politicoloog — een waardevolle bijdrage. Hun centrale probleemstelling is te ontdekken hoe, gegeven bepaalde buiten het politiek systeem gelegen restricties, de structuur en werkwijze van het beleidsontwikkende systeem de kwaliteit van de beleidsinhoud beïnvloeden. Zij kiezen de federale bureaucratie als observatie- en analyse-eenheid, aangezien het beschouwd moet worden als het systeem waarin de ontwikkeling van nieuw beleid meestal plaatsvindt. De gevolgde analyse-methode bestaat in essentie hieruit: 1. de constructie van een normatieve maatstaf met betrekking tot de kwaliteiten die de bureaucratie zou moeten bezitten ter effectieve oplossing van de gestelde problemen; 2. een empirische beschrijving van structuur en praktijk van de bureaucratie, teneinde met behulp van de normatieve maatstaf tekorten zichtbaar te maken.

De normatieve maatstaf wordt ontwikkeld met behulp van een combinatie van structureel-functionalisme en systeemtheorie. De sociaal-economische systemen scheppen in de visie der auteurs de grootste problemen voor het overleven van het systeem in zijn geheel in de vorm van de 'prijs voor ongebreidelde economische groei'. Eigen aan deze systemen zijn: 1. een grote differentiatie, 2. functionele interdependentie, 3. snelle verandering en 4. snelle benadering van 'kritische grenzen'. Problemen met dergelijke karakteristieken zijn niet langer voor het politiek systeem oplosbaar met 'reactief' beleid. Alleen 'actief' beleid biedt kansen op overleving. 'Actief' beleid bezit de volgende door 'requisiete variety' opgelegde kenmerken: 1. een nauw op differentiatie en interdependentie afgestemde complexiteit; 2. een gerichtheid op middellange of lange termijn; 3. de mogelijkheid tot actief ingrijpen in en sturen van sociaal-economische processen; 4. een grote mate van relatieve autonomie ten aanzien van specifieke deelbelangen. Dit type beleid is slechts dan haalbaar, wanneer het beleidsontwikkend systeem de volgende struc-

Boekbesprekingen

tuurkenmerken bezit: (1) beschikking over voldoende en op efficiënte wijze te alloceren financiële middelen; (2) beschikking over een bepaald niveau van informatie en besluitvormingstechnologie; (3) de organisationele mogelijkheid tot gecoördineerd handelen in een gedifferentieerde politieke structuur; (4) de politieke mogelijkheid voldoende steun te verwerven en conflicten op te lossen.

Gewapend met deze criteria beginnen de auteurs vervolgens hun empirische onderzoeken. In het tweede hoofdstuk onderzoeken zij de buiten het politiek systeem gelegen restricties voor actief beleid; vooral financiële en organisationele restricties maken zich hier voelbaar. Gegeven een kapitalistische economische orde achten zij een blijvende spanning tussen de beide functies van de overheidsfinanciën — instrument voor conjunctuurbeheersing en financiering van beleidsprogramma's — onvermijdelijk. Voorts signaleren zij, dat het in de BRD van de VS overgenomen systeem van permanente toetsing van beleidsalternatieven aan de constitutie als een krachtig selectiviteitsmechanisme werkt en vele op zich rationele alternatieven naar het rijk der non-decisions verwijst. In het derde hoofdstuk wordt in het kort een voortreffelijke schets gegeven van het functioneren van het gehele politieke systeem in de BRD. En passant wordt de keuze voor de federale bureaucratie als analyse-eenheid beargumenteerd.

In de hoofdstukken 4 tot en met 7 volgt een empirische beschrijving van de ambtenaren en hun attitudes, de departementale organisatie, het proces van beleidsontwikkeling en de pogingen tot hervorming. De auteurs presenteren hier een schat aan materiaal, dat zeer instructief zal zijn voor met name politicologen en bestuurskundigen, die nog altijd de opvatting zijn toegedaan dat: (1) ambtenaren conservatieve krachten zijn die actief beleid verhinderen; (2) het onderscheid politiek-bestuur gekoppeld kan worden aan het onderscheid politici-ambtenaren; (3) de bureaucraten per definitie de politici overheersen.

In hoofdstuk 8 komen dan de interne restricties aan de orde. De prestaties vallen in relatie tot de normatieve maatstaf mager uit. Op het gebied van financieel beheer blijken rationele, door prioriteitenstelling geleide allocatie van middelen, het vaststellen van de effectiviteit van beleidsprogramma's en een efficiënte besteding der gelden onbereikbare idealen. Het niveau van informatieverzameling en -verwerking achten de auteurs onvoldoende. De coördinatieproblemen worden slechts ten dele opgelost door de 'negatieve zelfcoördinatie', d.w.z. het alleen wanneer het strikt noodzakelijk is buiten het eigen competentiegebied treden en dan nog zo voorzichtig mogelijk. En waar de bureaucratie er niet zelf in slaagt middels anticipatie van de reacties van de meest relevante betrokkenen bij de opzet van het nieuwe beleid conflicten te vermijden, dreigt de politiek verantwoordelijke top overladen te raken met onopgeloste conflicten. In het slothoofdstuk bespreken de auteurs de kansen voor toekomstige hervormingen. Technische, organisationele en procedurele verbeteringen op de terreinen van financieel beheer, informatieverzameling en -verwerking, en de beleidscoördinatie zijn gewenst en op korte termijn uitvoerbaar. Veel somberder zijn de auteurs over de mogelijkheid ook op het gebied van de conflictoplossing resp. consensusvorming de voorwaarden voor actief beleid te realiseren. Op grond van enkele voor de BRD specifieke omstandigheden — een grote mate van interpenetratie van de bestuurslagen, een door de SPD-FDP-coalitie gedomineerde Bundestag versus een door CDU/CSU-staten gedomineerde Bundesrat — is er een patstelling ontstaan, waarin de manoeuvreerruimte voor alle partijen extreem klein is vanwege de veelheid aan veto-posities. Aangezien de probleemlast voor het politiek systeem groter zal worden, zien de auteurs enerzijds de

mogelijkheid van een crisis opdoemen; anderzijds zou juist zo'n crisis belangrijke impulsen voor ingrijpende hervormingen kunnen leveren.

Mayntz en Scharpf hebben met dit boek een waardevolle, overzichtelijke en bondige samenvatting geschreven van hun vele onderzoeken naar het functioneren van het federale bestuursapparaat in de BRD. Helaas maken zij het de lezer onmogelijk hun methodologische keuzen inzake bestudeerde ambtelijke instanties, de verzameling en verwerking van de data, te beoordelen. Zo is het bijv. niet mogelijk na te gaan of de keuze onverhoopt gevallen is op die departementen of onderdelen daarvan, die een relatief 'reactief' beleidsterrein bestrijken. In dat geval is hun onderzoekingsopzet een 'self-fulfilling prophecy'.

Ook in theoretisch opzicht blijft de lezer soms met een onbevredigd gevoel achter. De stelling dat 'actief' beleid een onmisbare voorwaarde is blijft te veel een a-priori. Na zulke hecht doortimmerde betogen als die van Lindblom & Braybrooke (disjointed incrementalism en intelligence of democracy) of die van K. Popper (piecemeal social engineering) zou men mogen verwachten, dat een afwijzing van deze tegengestelde standpunten op meer expliciete wijze plaatsvindt. Ook kan men zich afvragen of de auteurs erin geslaagd zijn de kenmerken van actief beleid te vertalen in eenduidige criteria ter beoordeling van de prestaties van de bureaucratie. Natuurlijk leiden de eisen van complexiteit, actief ingrijpen, autonomie en langere-termijn-denken tot financiële, informatieverwerkings-, coördinatie- en consensusproblemen. Maar wanneer is de coördinatie voldoende? Wanneer leidt coördinatie tot dwang? Bij welk niveau van lange-termijn-denken wordt het beleid te weinig flexibel? Op dit soort concrete vragen krijgt de lezer — laat staan de beleidsman — geen antwoord en het lijkt er daarom op dat de auteurs niet boven de wat Simon eens noemde 'proverbial wisdom of administration' zijn uitgekomen. Een ander manco in het theoretisch kader is het ontbreken van een analyse van de relaties tussen interne en externe restricties. De auteurs kiezen — waarschijnlijk uit pragmatische redenen — voor een diepgaande analyse van de interne restricties, terwijl zij de externe restricties als gegeven opvatten. Men hoeft het echter bepaald niet met de neo-marxistische argumentaties eens te zijn — nl. dat de kapitalistische organisatie van het economisch systeem onoverwinnelijke restricties stelt aan de financiële, informatiele en coördinerende capaciteiten van de staat — om in te zien, dat de relatieve effectiviteit van het sleutelen aan de interne restricties zal afhangen van de 'kracht' van de externe restricties.

Tenslotte is het enigszins teleurstellend, dat waar de noodzaak van een meer actief beleid wordt bepleit, vooral vanuit het oogpunt van verdere rationalisering, de consequenties voor democratisering niet worden doordacht. Overigens een kenmerk dat deze studie met meerdere beleidsgerichte studies deelt. Dit klemt in dit geval echter temeer, daar de auteurs zelf constateren dat actief beleid en consensusvorming zich ongeveer omgekeerd evenredig tot elkaar verhouden. Ook zien zij in gebrek aan consensusvormende capaciteiten de belangrijkste hindernis voor het algemeen worden van actief beleid. Wanneer een trade-off tussen rationalisering en democratisering al noodzakelijk is — waarover men trouwens zijn twijfels kan hebben — laat die afweging dan expliciet zijn.

Ondanks deze vooral theoretische tekortkomingen zal dit boek vruchtbaar materiaal leveren voor ieder, die vanuit de politicologie, bestuurskunde, beleidswetenschappen of 'new political economy' belang stelt in de normatieve en empirische bestudering van processen van beleidsontwikkeling.

R. Hoppe

R. Collins en M. Makowsky, **Het verschijnsel maatschappij**. Maatschappijbeelden in het denken sinds de achttiende eeuw. (vert.). Meppel (Boom), 1973, -280 p., f 24,50

De Nederlandse titel van dit Amerikaanse werk *Het verschijnsel maatschappij* is minder goed dan de oorspronkelijk-Engelse *The Discovery of Society* — een begrip dat ruimer is dan de maatschappij en ook organisaties, instituties, groepen, interacties omvat, die in dit werk uitvoerig aan de orde komen. Het gaat om de ontdekking van de samenleving sinds de achttiende eeuw, waarbij bepaald niet alleen maatschappijbeelden aan de orde komen, maar ook de Westerse maatschappij zelf als een historisch gegeven in ontwikkeling. De aantrekkelijkheid van deze geschiedenis van de sociologie is juist gelegen in het feit, dat het de evolutie van de sociale beeldvorming en van het sociologisch denken nadrukkelijk koppelt aan feitelijke maatschappelijke ontwikkelingen in Frankrijk, Duitsland en Amerika en aan politieke stromingen als radicalisme (Marx), liberalisme (Engelse Utilitaristen en evolutionisten) en fascisme.

Om de typering voort te zetten: de dialectiek tussen samenlevingsgeschiedenis en de ontwikkeling van sociologische resp. politicologische denkbeelden wordt telkens op de actualiteit toegepast. Er gaat blijkbaar van de geschiedenis van de sociologie weinig verloren. Zij blijft een hoge mate van bruikbaarheid houden omdat de maatschappijgeschiedenis zich herhaalt. Haar aanvang wordt in dit boek — m.i. correct — teruggelegd in de achttiende eeuw en dat betekent haast altijd gescherpte aandacht voor de politieke component van de sociologische denkstijl. Dat is ook hier het geval, want de politieke theorie van de groten van het vak komt zonder uitzondering toereikend aan de orde.

Tenslotte — om de typering van het boek af te ronden — worden de besproken grondleggers, klassieken en modernen van de sociologie kritisch behandeld. Bij enkelen zoals Cooley, Mead en Pareto wordt zelfs een aparte paragraaf voor de kritiek opgenomen.

Het is duidelijk dat de toepassing van de werkformule van dit boek berust op uitgangspunten, die op grond van waarde-oordelen zijn gekozen. In de inleiding zeggen Collins en Makowski dat zij uitspraken omtrent de sociale werkelijkheid en waarden uit elkaar willen houden. Zij willen het objectiviteits-ideaal bij het taxeren van theorieën en feiten vasthouden. De consequente toepassing van dit uitgangspunt heeft de wetenschappelijke betrouwbaarheid van hun werk aanzienlijk vergroot. Waar ze theorieën op onze tijd toepassen zijn de waarden, die hen leiden, sterk gericht op de vergroting van de persoonlijke vrijheid van de mens. 'Wij staan dicht bij het standpunt van degenen, die te lijden hebben van de dwang van machtsstructuren'. Zij schenken aandacht aan de bronnen van dwaling, die het beeld van de sociale werkelijkheid kunnen vertekenen. Zo dreigt men de inrichting van het sociale leven kritiekloos te aanvaarden wanneer er geen vergelijkingsmogelijkheid is. Ideologische vertekening dreigt ook wanneer maatschappelijke perspectieven aan sociale posities verankerd worden.

De empirische traditie, die de natuurwetenschappen ten voorbeeld stelt aan het moderne sociologisch onderzoek, wordt door de auteurs bepaald niet als alleen-zaligmakend gezien. De opvatting dat alleen 'harde' gegevens — d.w.z. nauwkeurig waargenomen en gekwantificeerde regelmatigheden — wetenschappelijk relevant zijn, wordt door hen verworpen. 'Zachte' gegevens zoals ervaringen opgedaan door