



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Politieke wetenschap en ruimtelijk beleid

Derksen, W.

Citation

Derksen, W. (1980). Politieke wetenschap en ruimtelijk beleid. *Acta Politica*, 15: 1980(3), 399-408.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452079>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452079>

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

Notes

1. It is perhaps a sign of Dutch political culture that there even exists an academic journal, which is to a large extent devoted to the crisis of the welfare state: *Beleid & Maatschappij*; see also the reader, edited by J. A. A. van Doorn and C. J. M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat* (1978).

2. Because of the fact that welfare expenses were thought to be too high certain welfare states, including the Netherlands, restricted the right to welfare benefits, for example the recently extended meaning of what constitutes a suitable job ('passende arbeid').

Literatuur

Politieke wetenschap en ruimtelijk beleid:
ruimtelijk-beleidsonderzoek

door W. Derksen

- Naar aanleiding van: – Glasbergen, P. en J. B. D. Simonis (1977), *Verstedelijkingsbeleid in Nederland*, Utrecht;
– Glasbergen, P. en J. B. D. Simonis (1979), *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat*, Amsterdam;
– Apotheker, H. H. (1978), *Theorierapport planproces*, Groningen;
– Werkgroep Beleidsanalyse Stadsvernieuwing (1978), Interimrapport 'Horizontale doelstellingenstructuur van het Stadsvernieuwingbeleid op rijksniveau', *Beleidsanalyse*, 7, 4: 4-48.

Om meerdere redenen is het ruimtelijke beleid een interessant onderzoeksterrein voor de politieke wetenschap. Politicologen die geïnteresseerd zijn in participatie, vinden in de inspraak waarmee ruimtelijke ordening vaak gepaard gaat, veel van hun gading. Vooral de afgelopen tien jaar is er met betrekking tot de ruimtelijke ordening een levendige inspraak ontstaan, mede omdat het juridisch kader van de ruimtelijke ordening de gelegenheid voor bestuurden om in te spreken formaliseert. Bestemmingsplannen en streekplannen mogen niet eerder door Gemeenteraden en Provinciale Staten worden vastgesteld dan nadat de bestuurden de mogelijkheid hebben gehad bezwaarschriften in te dienen. Aan een wettelijke verplichting voor Raden en Staten om een uitgebreidere inspraak te organiseren alvorens tot besluitvorming te komen, wordt zelfs gewerkt.

Ook anderszins is het ruimtelijk beleid een interessant onderzoeksterrein voor politicologen, met name voor degenen onder hen die zich met beleidsanalyse bezighouden. Het ruimtelijk beleid, beleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening, kan relatief eenvoudig worden onderzocht, te meer daar de rijksoverheid de laatste vijftien jaar een aantal belangrijke aanzetten voor een dergelijk beleid heeft gegeven in de vorm van enkele Nota's over de Ruimtelijke Ordening. Wat is er van de goede voornemens in de praktijk terechtgekomen, welke (bindende) besluiten zijn genomen en welke effecten hebben deze besluiten in de samenleving gehad?

In dit artikel wil ik enkele kanttekeningen plaatsen bij een viertal studies die het ruimtelijk beleid van de overheid als onderwerp hebben. Dat ik me daarbij voornamelijk zal richten op de twee studies van Glasbergen en Simo-

nis (waarvan de eerste een voorstudie annex ruwe versie van de tweede is), wordt bepaald door een afweging van het soortelijk gewicht van de respectievelijke studies.

Mijn kanttekeningen vallen in een drietal categorieën uiteen. Ten eerste wil ik op de persoonlijke betrokkenheid van de auteurs met het onderzoeksveld ingaan. Deze betrokkenheid kan een belangrijke stimulans zijn geweest voor het schrijven van de genoemde publikaties, anderszins kan een te sterke geïnvolveerdheid in strijd komen met het wetenschappelijk gehalte van het onderzoek. Een tweede kanttekening betreft de wijze waarop het ruimtelijk beleid is geanalyseerd. Zijn de juiste methoden gehanteerd, is bij voorbeeld een 'zachte' benadering een alternatief voor een 'harde'? Ten slotte wil ik nader ingaan op het begrip 'beleid', aangezien de definitie van 'beleid' – of het ontbreken van een dergelijke definitie – bepalend lijkt te zijn voor de wijze waarop de effecten van het beleid worden gemeten. Mijn (kritische) kanttekeningen mogen niet de indruk wekken dat mijn waardering voor de besproken studies gering zou zijn. Het is deze waardering die aan de kanttekeningen ten grondslag ligt.

Persoonlijke betrokkenheid

De grenzen tussen planologie en politieke wetenschap zijn moeilijk te onderscheiden wanneer een planologisch studieobject onderwerp van evaluatie is. Zo evalueert Apotheker het planproces bij stadsvernieuwing. Hij noemt het zelf: 'een politicologisch planologische oriëntatie gekoppeld aan zes vernieuwingsprocessen'. Hij beoogt in zijn studie een beschrijving te geven van zes projecten op het gebied van de stadsvernieuwing; een wellicht in eerste instantie planologisch onderwerp, dat talrijke politicologische facetten kent.

Ik accentueer hier de planologische component van sommige studies naar ruimtelijk beleid, daar de planologie in haar directe betrokkenheid op talrijke ruimtelijke problemen vaak een element van persoonlijke betrokkenheid impliceert. Deze persoonlijke betrokkenheid gaat vaak verder dan de wil een bepaald terrein te onderzoeken en te analyseren en komt nogal eens op het normatieve vlak uit. Niet alleen de persoonlijk ervaren noodzaak van stadsvernieuwing is dan de drijfveer achter de analyse, maar ook de wens een bepaalde als enig juist geachte oplossing van tal van ruimtelijke problemen uit te dragen.

Een dergelijk normatief element speelt bij Apotheker wel een heel belangrijke rol. Alvorens hij tot een analyse komt van de zes stadsvernieuwingprocessen, beschrijft hij een 'normatief-theoretische oriëntatie op het planproces bij stadsvernieuwing' (p. 41), een oriëntatie die meer dan de helft van de studie behelst. Nu is het op zich zelf niet onjuist normatieve elementen in een

analyse van beleidsprocessen in te brengen. Zoiets is bovendien vaak zelfs onvermijdelijk. Wanneer een wetenschapper vanuit een democratische premisse beleidsprocessen ten aanzien van stadsvernieuwing analyseert, kan dat de waarde van de analyse ook verhogen. In dat geval is het echter wel noodzakelijk dat de onderzoeker zijn normen goed expliciteert, hetgeen van Apotheker – ondanks zijn uitgebreide normatief-theoretische oriëntatie – niet altijd kan worden gezegd. Apotheker gaat daarenboven nog een stap verder. Hij lardeert zijn betoog met talrijke waarde-oordelen over de door hem bestudeerde stadsvernieuwingprocessen. Niettemin ligt naar mijn idee de uiteindelijk conclusie dat een planproces *onjuist* is verlopen, omdat ze niet democratisch zou zijn verlopen, op de weg van de beleidsvoerder en van de bestuurden en niet op de weg van de wetenschappelijk onderzoeker. De laatste kan constateren dat het proces niet aan de (geoperationaliseerde) democratische premisse beantwoordt, aan de eersten moet de beantwoording van de vraag of dit *juist* of *onjuist* is, worden overgelaten. In dit licht moet ook de conclusie van Apotheker worden gezien dat in het stadsvernieuwingproces een voorname plaats voor welzijnswerkers moet worden ingeruimd. Hij kan daarin gelijk hebben, maar in zijn rapport is geen wetenschappelijke ondersteuning van dit oordeel te vinden. Wanneer de lezer de indruk krijgt dat de auteur ongeacht de uitkomsten van zijn studie dergelijke conclusies zal trekken, is er wellicht toch iets loos. Niet alleen vanuit wetenschappelijk oogpunt, maar ook vanuit praktisch en *democratisch* oogpunt is het onjuist wanneer de beleidsonderzoeker op de stoel van de bestuurders en van de bestuurden gaat zitten.

Ook bij Glasbergen en Simonis is een element van persoonlijke betrokkenheid aanwezig, daarentegen in een heel andere zin dan bij Apotheker. Ik constateer bij hen bezorgdheid over de suburbanisatie, ten gevolge waarvan de kleine kernen in stedelijke gebieden overmatig groeien. Een bezorgdheid die de Rijksoverheid reeds lang met hen deelt. Het beleid dat de overheid voerde om suburbanisatie tegen te gaan, deed de bezorgdheid van Glasbergen en Simonis overigens alleen maar toenemen, aangezien dit beleid lange tijd niet effectief bleek te zijn. Zo nam de groei van de kleine kernen, ondanks de maatregelen die de Rijksoverheid in 1966 in haar Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening reeds aankondigde, in eerste instantie alleen in verhevigde mate toe. De norm van 1%-groei voor de kleine kernen werd, nagenoeg overal, verre overschreden. In dat licht moet het beleidsondersteunend onderzoek van Glasbergen en Simonis, gericht op een 'beter' beleid, worden gezien.

Hoewel de auteurs naarmate het boek vordert de suburbanisatie minder negatief lijken te beoordelen en bij voorbeeld ook de positieve effecten voor de kleine kernen zelf van suburbanisatie memoreren, blijft bezorgdheid over

suburbanisatie voelbaar. Zo schrijven ze over het 'beperkte-schaal-denken' (p. 176)¹ van gemeenten en provincies, over de hoop op een effectief nationaal beleid anti suburbanisatie (p. 254) en over 'bezorgdheid of optimisme' (p. 254), toch duidelijk begrippen waarin een zekere stellingname doorklinkt.

Een dergelijke persoonlijke betrokkenheid – enerzijds wellicht noodzakelijk om een omvangrijk onderzoek als het onderhavige geheel af te ronden (en bovendien in een leesbaar boek te compileren) – heeft anderzijds ook schaduwzijden. Wanneer ervan wordt uitgegaan, dat suburbanisatie moet worden tegengegaan en dat het beleid van de overheid in dezen ineffectief is geweest, wordt de kans op een intersubjectieve analyse van het beleid daarmee verkleind. Zo schrijven de auteurs een effectiviteitsstudie te willen doen en daarvoor het terrein van de suburbanisatie te hebben uitgekozen, omdat het beleid op dit terrein niet effectief is geweest (!, wd). Het antwoord op de gestelde vraag wordt gemakshalve bij de afbakening van de onderzoeksopzet gegeven. De auteurs blijken deze motivering voor de onderzoeksopzet achteraf ook niet zo gelukkig te vinden: de passage is niet terug te vinden in de definitieve versie van het boek (1979). Dit neemt niet weg dat het tweede boek op hetzelfde onderzoek is gebaseerd en de (niet uitgesproken) motieven voor de onderzoeksopzet derhalve gelijk zijn gebleven.

Ten tweede geeft de uitgangstelling dat suburbanisatie moet worden tegengegaan en het beleid van de overheid in dezen niet effectief blijkt te zijn, problemen als tijdens de onderzoeksperiode blijkt, dat het beleid wel effectief wordt. Vanuit de gedachte dat het beleid helaas niet effectief is, weten de onderzoekers met deze omslag dan ook niet zo goed raad. Waarmee nog weer eens duidelijk wordt dat persoonlijke betrokkenheid een belangrijke stimulans kan zijn voor het doen van onderzoek, maar dat een te sterke geïnvolveerdheid de ruimte kan inperken die een wetenschappelijk onderzoeker voor een volledige analyse nodig heeft.

Onderzoeksmethode

Glasbergen en Simonis duiden reeds in het begin van hun studie op het probleem van kwantificeerbare resultaten van beleidsonderzoek. Naar hun mening passen dergelijke resultaten wel beter in de traditie van de Amerikaanse sociologiebeoefening, maar zijn niet beter dan 'arbeidsintensief spoorwerk met behulp van zogenaamd "zachtere" methoden' (p. 32). De laatste methoden achten zij zelfs een 'oplossing' voor effectiviteitsstudies.

Ik ben met hen van mening dat een overdaad aan 'kwantificering' op zijn minst de leesbaarheid kan schaden. Kwantificeren kan bovendien een indruk van exactheid geven, die soms niet gerechtvaardigd is. Zo hebben Glasbergen en Simonis, uitgaande van zachtere onderzoeksmethoden een heel leesbaar

boek geschreven, waarin de problemen waarmee beleidsvoering gepaard gaat, goed en invoelbaar zijn beschreven. Hun boek wint aan waarde door de geschetste profielen van beleidsprocessen op lokaal niveau. De lezer wordt duidelijk gemaakt waar de factoren te traceren zijn, die tot de (in)effectiviteit van het beleid hebben bijgedragen. Een inzichtelijke weergave van de beleidsprocessen heeft dus voordelen. Anderszins moet het kind niet met het badwater wordt weggegooid. Het bedienen van zachtere methoden mag geen ontkenning inhouden van wat de hardere methodiek ons te zeggen heeft.

Glasbergen en Simonis hebben negen kleine kernen intensief bestudeerd; daarnaast hebben ze gegevens verzameld over in totaal 31 kleine kernen. Uitspraken over deze negen cases mogen dan wel op een kwalitatieve wijze worden gepresenteerd, daarmee is de noodzaak om aan te tonen dat je conclusies niet louter op toeval berusten, niet komen te vervallen. Het *ontkennen* van de toevalsfactor is geen oplossing voor de onleesbaarheid van met statistische analyses overgoten publikaties. Hierin is dan ook mijn belangrijkste bezwaar gelegen tegen de studie van Glasbergen en Simonis. Op basis van zeer kleine aantallen – op zich zelf niet kwalijk, wanneer maar duidelijk wordt gemaakt dat het om een exploratieve studie gaat – worden verstrekkende conclusies getrokken, die beslist niet gerechtvaardigd zijn. Ik wil enkele voorbeelden noemen.

Zo stellen Glasbergen en Simonis: woningbouwverenigingen hebben in het algemeen in de kleine kernen geen invloed op de omvang, aard en fasering van de groei (p. 81). In slechts vijf van de negen kleine kernen blijken woningbouwverenigingen aanwezig te zijn. Op basis van deze vijf gevallen wordt de conclusie getrokken. In – 'ruw geschat' – 30% van de kleine kernen blijken projectontwikkelaars in de beleidsprocessen een rol te spelen (p. 64); een conclusie die gebaseerd is op onderzoek in negen kleine kernen en louter op gesprekken met beleidsvoerders op provinciaal en landelijk niveau ten aanzien van alle resterende kleine kernen (in de tweede versie heet het: 'schatting gebaseerd op *onderzoeksmateriaal* en gesprekken in het veld'; cursivering van mij, wd; p. 94). Groeikernen zijn niet zelden artikel-12-gemeenten (noodlijdende gemeenten; p. 142): hoe vaak – en waarop – berust bij voorbeeld deze conclusie? Bovendien wordt het ambtsgedrag van burgemeesters in kleine kernen (even) geschilderd op basis van negen gevallen (p. 70), blijkt een portefeuilleverdeling in het college van burgemeester en wethouders in kleine kernen niet voor te komen (p. 73) en neemt de burgemeester met name in zijn eerste ambtsjaar veel initiatieven (p. 71).

Zo zijn er meer voorbeelden te geven van conclusies die gebaseerd zijn op maximaal negen gevallen. Daarenboven is de onderzoeksopzet louter gebaseerd op kleine kernen die een *te* sterke groei te zien hebben gegeven. Omdat factoren moesten worden achterhaald die het anti-suburbanisatie-beleid

deden mislukken, werd namelijk gekozen voor onderzoek in kleine kernen waar dit beleid inderdaad ineffectief is geweest. Een volledig onderzoek had ook de noodzaak onderkend van onderzoek in kleine kernen waar het beleid wel effectief is geweest. Nu waren allerlei conclusies getrokken die in feite ook *kunnen* opgaan voor kleine kernen die wel binnen de norm van 1%-groei zijn gebleven. Deze wijze van onderzoek is door Maarse reeds als fiasco-methodologie betiteld.²

Het ontkennen van de noodzaak van een zekere kwantificering heeft nog meer nadelen. Ten eerste is men nogal eens geneigd de beleidsvoerders uit het veld na te praten. Zo zijn niet alleen op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau dossiers geraadpleegd, eveneens zijn gesprekken gevoerd met vele actoren uit het beleidsproces. Van deze gesprekken is een fraai beeld gegeven, maar een dergelijk beeld, opgetekend uit de mond van de beleidsvoerders, hoeft niet automatisch iets aan hun perceptie toe te voegen, terwijl toch de mogelijkheden om te komen tot een 'beter' beleid één van de doelstellingen van het onderzoek was. Percepties van het beleid zijn vaak boeiend, hoe het beleidsproces in werkelijkheid is verlopen is daarmee echter niet aangegeven.

Ten tweede lijken Glasbergen en Simonis door hun te kwalitatieve aanpak geneigd te zijn conclusies te trekken die geenszins op onderzoek berusten. Zo stellen ze bij voorbeeld dat burgemeesters terwille van hun carrière, die vaak in een kleine kern is gestart, bekend willen staan iets aan te kunnen pakken en iets tastbaars te hebben ontwikkeld. Deze gedachte moge wellicht waar zijn, de toevoeging van Glasbergen en Simonis dat het 'bij verdere sollicitaties (voor de burgemeester, wd) van groot belang is dat men heeft laten blijken iets van de grond te kunnen tillen' (p. 71), berust op de perceptie van sommige respondenten en op geen enkel cijfer. Deze conclusie is bovendien in strijd met de werkelijkheid, als ik mijn eigen cijfers mag geloven.³ Toch vinden met name dergelijke conclusies – zoals reeds is gebleken – gemakkelijk als vaststaande feiten de weg naar de pers.

Eenzelfde bezwaar geldt de meting van invloed op lokaal niveau. Glasbergen en Simonis schrijven de burgemeester veel invloed toe, de ambtenaren veel macht en evenzo de projectontwikkelaars. Afgezien van het feit dat geen eenduidige definities voor de begrippen macht en invloed worden gehanteerd, heeft de discussie over het meten van macht en invloed op zijn minst de conclusie opgeleverd, dat op basis van een natte vinger geen porties macht en invloed zijn te verdelen. Ook hier gaan Glasbergen en Simonis uit van percepties, reputaties en eigen indrukken. Ik wil niet beweren dat meting van invloed zonder problemen is, maar de neiging van de onderzoekers om aan zachtere methoden de voorkeur te geven, leidt ook in dit geval tot niet bewezen stellingen.

Gelijke bezwaren gelden voor de studie van Apotheker. Ook hier een zelfs

volledig ontbreken van kwantificering, terwijl bij voorbeeld wel een poging wordt gedaan het gewicht van de verschillende actoren in het beleidsproces te traceren. Bovendien wordt het normatief-theoretische model ter analysering van stadsvernieuingsprocessen, dat in het eerste deel van het rapport zorgvuldig wordt opgebouwd, bij de werkelijke analyse in het geheel niet gehanteerd. Dit ondanks het feit, dat in het slothoofdstuk wordt geconstateerd, dat het model het analytisch inzicht in planprocessen heeft vergroot (p. 69), een conclusie die meer aan het wetenschappelijke forum is dan aan een auteur. Wel blijken in de analyse alle normatieve elementen van het model 'waar' te zijn geweest; althans bestudering van de werkelijkheid heeft de auteur in zijn oordelen gesterkt. Of 'het beleid' en de beleidsvoerders daar iets aan hebben, laat ik in het midden.

Definitie van beleid en beleidsanalyse

De genoemde studies beogen beleid te analyseren, zoals eveneens geldt voor de nog niet nader genoemde doelstellingen-analyse van de werkgroep 'Beleidsanalyse stadsvernieuwing' van de C.O.B.A. Deze werkgroep heeft getracht het beleid van de verschillende departementen ten aanzien van stadsvernieuwing in kaart te brengen. Vanuit een hoofddoelstelling deduceert men via subdoelstellingen de enkelvoudige doelstellingen van de overheid ten aanzien van stadsvernieuwing, als voorbereiding op een horizontale (interdepartementale) programmastructuur. De instrumenten worden (nog) niet aan deze doelstellingsanalyse verbonden.

De studies overziende, is het duidelijk dat het begrip 'beleid' nog steeds een zeer diverse betekenis heeft. Ik wil hier wat nader op ingaan, niet alleen om een nader inzicht te geven in de vier genoemde studies, maar bovenal omdat de gekozen definitie van 'beleid' bepalend is voor de inhoud van de beleidsanalyse. Zo verstaat de werkgroep van de C.O.B.A. onder 'beleid' wellicht de beleidsvisie (een complex van doelstellingen) waarin de middelen om deze doelstellingen te realiseren zijn geïncorporeerd. Uitgaande van een dergelijk beleidsbegrip als achterliggende visie, leidt beleidsanalyse tot een doelstellingsstructuur zoals de werkgroep van de C.O.B.A. die in het genoemde rapport heeft ontwikkeld. Daarnaast komt, uitgaande van een dergelijke definitie, de vraag naar de effecten van het ontwikkelde beleid alras bij de *effectuering* van de beleidsvisie uit: derhalve bij de beslissingen (en niet-beslissingen) en daarmee gepaard gaande handelingen van de beleidsvoerders, gericht op het verwezenlijken van de beleidsvisie.

Het spreekt vanzelf dat een definitie van beleid als 'een complex van beslissingen en hiermee samenhangende handelingen (of niet-handelingen) van een actor ten aanzien van een probleem of een doelgroep'⁴, zoals Rosenthal

c.s. die hanteren tot een andere beleidsanalyse zal leiden. Analyse van beleid wordt dan analyse van beslissingen, waaraan men de analyse van niet-beslissingen zou kunnen toevoegen. Effectenonderzoek richt zich nu op de vraag welke maatschappelijke effecten het beleid van de beleidsvoerders heeft gehad.

Een andere definitie, zoals die door Hoogerwerf en vele anderen wordt gehanteerd, neemt in feite een tussenpositie in. Hoogerwerf tracht de twee elementen van eerdergenoemde definities – doelstellingen en beslissingen – in één definitie te integreren, en wel in het begrip 'streven': 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde'.⁵ Omdat in deze definitie het begrip 'streven' een cruciale betekenis heeft, leidt ook een dergelijke definitie bij effectenonderzoek naar mijn idee eerder tot onderzoek van de effectuering van dat streven – dus weer tot analyse van de beslissingen van de beleidsvoerders ter verwezenlijking van hun beleidsvisie – dan tot onderzoek naar de uiteindelijke maatschappelijke effecten. Het begrip 'streven' doet nu eenmaal de vraag rijzen, hoe het streven is geëffectueerd.

Uit deze afbakening volgt dat de diverse auteurs verschillende accenten zullen leggen. De één zal het accent leggen bij de input van het systeem, de doelstellingen van de beleidsvoerders, anderen zullen zich concentreren op het besluitvormingsproces, het besturen zelf. Dat de laatsten in hun beleidsanalyse, en met name in hun onderzoek naar de effecten van het beleid, wel direct bij de maatschappelijke effecten uitkomen en de eersten niet, is duidelijk.

Wat hebben nu de auteurs van de vier genoemde studies gedaan? Afgezien van het feit dat in geen van de studies een expliciete definitie van beleid wordt genoemd, is een nadere situering heel wel mogelijk. De werkgroep van de C.O.B.A. heeft, zoals reeds gezegd, zich beziggehouden met analyse van doelstellingen, derhalve met de input van het systeem. Apotheker heeft een aantal beleidsprocessen geanalyseerd, derhalve de conversie van het politieke systeem, zonder zijn aandacht te richten op de uiteindelijke effecten van dat besturen: de output. De maatschappelijke effecten lagen niet binnen zijn onderzoeksterrein. Glasbergen en Simonis beoogden een effectiviteitsstudie te doen: hebben de beslissingen (en niet-beslissingen) van de overheid tot gevolg gehad dat de suburbanisatie is teruggedrongen? Nadat deze vraag reeds in de inleiding door hen werd beantwoord, werd de scope gericht op de oorzaken van de gebleken ineffectiviteit. Zo kwamen Glasbergen en Simonis bij de beslissingen en de totstandkoming van de beslissingen van de overheid uit. Niet de maatschappelijke effecten of de effectiviteit van het besturen stonden centraal, maar de conversie.

De vier genoemde studies tonen aan dat analyse van input, conversie en

output zinvol kan zijn. Om die reden zal een definitie van 'beleid' zodanig moeten zijn dat beleidsanalyse zich niet tot één of twee van de genoemde aspecten beperkt. Daarenboven zal een definitie naar mijn mening zeker de analyse van maatschappelijke effecten niet mogen uitsluiten dan wel het zicht op een dergelijke analyse mogen verkleinen. Hoe nuttig een doelstellingenanalyse voor beleidsvoerders ook kan zijn, mij lijkt de uiteindelijke output van het beleidsproces voor zowel bestuurders als bestuurden belangwekkender. Het is nuttig om te weten wat de beleidsvoerders van plan zijn, het is nuttiger om te weten wat er uiteindelijk van hun plannen is terechtgekomen.

Mijn voorkeur voor een definitie van 'beleid' gaat derhalve uit naar een definitie waarin de beslissingen en niet-beslissingen en daarmee samenhangende handelingen centraal staan. Alleen een dergelijke definitie is een goed uitgangspunt voor een studie naar de (werkelijke) effecten van het beleid. Ook de definitie van Hoogerwerf, die zelf in zijn oratie aandrang op verder onderzoek naar de effecten van het beleid, draagt naar mijn idee het gevaar in zich, dat effectenonderzoek zich concentreert op de *effectuering van het streven* van de beleidsvoerders en dat de uiteindelijke effecten van het besturen in de samenleving buiten schot blijven. Dat ook Hoogerwerf dat met zijn roep om effectenonderzoek niet heeft beoogd, is uit zijn Twentse oratie gebleken.⁶

Anderszins heeft de definitie van Hoogerwerf wel het voordeel dat de doelstellingen van de acterende beleidsvoerders worden geïncorporeerd. Niet alleen de maatschappelijke effecten van het beleid zijn namelijk interessant. Een terugkoppeling van de effecten naar de doelstellingen van de beleidsvoerders is des te interessanter. Het inruimen van een plaats voor de doelstellingen in de definitie, mag echter niet tot een te geringe aandacht leiden voor de niet-bedoelde effecten van het beleid. Louter terugkoppeling naar de doelstellingen van de beleidsvoerders betekent een verarming van het effectenonderzoek, aangezien telkenmale effecten van beleid zijn te constateren, die nimmer zijn nagestreefd en wellicht in het geheel niet zijn beoogd.

Een definitie van beleid moet derhalve naar mijn idee een centrale plaats toekennen aan beslissingen en niet-beslissingen en daarmee gepaard gaande handelingen, moet ruimte bieden voor de doelstellingen van de beleidsvoerders en moet (ook, en direct) leiden tot effectenonderzoek, waarin de effecten van het besturen in de samenleving worden geanalyseerd. De vraag of het beleid effectief is geweest en bij voorbeeld voor wie, zoals Rosenthal die onlangs opwierp⁷, komt daarna (tenzij de doelstellingen buiten het gezichtsveld zijn verdwenen, een situatie waartoe de definitie van Rosenthal aanleiding zou kunnen geven).

Noten

1. In het geval van Glasbergen en Simonis hebben alle paginaverwijzingen betrekking op hun tweede publikatie: 1979.
2. J. A. M. Maarse (1979), Enkele aspecten van de uitvoering van beleid, *Beleid en Maatschappij*, 6, 5: 114-122: zie pagina 122.
3. Zie: W. Derksen (1980), *Tussen loopbaan en carrière: het burgemeestersambt in Nederland*, Den Haag.
4. U. Rosenthal, M. P. C. M. van Schendelen, G. H. Scholten (1977), *Openbaar bestuur*, Alphen a/d Rijn: 205.
5. A. Hoogerwerf (1977), Effecten van overheidsbeleid (oratie), gepubliceerd in: *Beleid en Maatschappij*, 4, 11: 302-315.
6. Zie noot 5.
7. Zie: Discussie over beleidsonderzoek (tussen U. Rosenthal en A. Hoogerwerf) in *Beleid en Maatschappij*, 6, 11: 336-351 (1979).

Boekbesprekingen

- C. C. Cosgrove-Twitchett, **Europe and Africa: from association to partnership**. Westmead, Saxon House 1978, XV, 195 blz.
- G. Faber, **De Europese Gemeenschap en ontwikkelingssamenwerking: praktijk, motieven en perspectieven voor integratie**. Bleiswijk N.K.B. 1978, VIII, 266 blz.

In 1978 werd de literatuur over de betrekkingen tussen de ontwikkelingslanden en de Europese Gemeenschappen (EG) verrijkt met een Engels en een Nederlands boek. Het ene heet 'Europe and Africa: from association to partnership' en is geschreven door de Engelse econoom Carol Cosgrove Twitchett. Het andere is het proefschrift van haar Nederlandse vakgenoot Gerrit Faber, getiteld 'De Europese Gemeenschap en ontwikkelingssamenwerking: praktijk, motieven en perspectieven voor integratie'. De twee boeken zijn ongeveer in dezelfde tijd, onafhankelijk van elkaar, geschreven. In de feitelijke gegevens overlappen ze elkaar wel enigszins, maar de benadering van de Europese ontwikkelingssamenwerking in het ene boek verschilt aanzienlijk van die in het andere.

Het boek van Cosgrove is gebaseerd op haar proefschrift over de betrekkingen tussen de Europese Economische Gemeenschap en de geassocieerde landen in Afrika, dat door de Europese Commissie in Brussel bekroond werd als 'a significant and original contribution towards European integration'. Die bekroning blijkt bij lezing van het boek niet zo verwonderlijk, want de schrijfster lijkt zich voorgenomen te hebben een zo rooskleurig mogelijk beeld op te hangen van het Europese ontwikkelingsbeleid zoals dat zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Bovendien heeft ze haar onderzoek grotendeels in Brussel verricht en verklaart ze in een voorwoord dat 'much of the material presented here is based on interviews with EEC officials'. Beïnvloeding van die zijde zal de positieve strekking van haar betoog eerder versterkt dan verzwakt hebben.

Het boek bestrijkt de periode van na de tweede wereldoorlog, toen allerlei ideeën en plannen inzake Europese eenwording naar voren kwamen en daarbij o.a. de vraag opkwam welke plaats was weggelegd voor de overzeese gebiedsdelen of voormalige koloniën van de betrokken Europese staten, en stopt in 1977, omstreeks een jaar na het van kracht worden van de Conventie van Lomé tussen de EG en 46 ontwikkelingslanden in Afrika, het Caribisch gebied en het gebied van de Stille Oceaan (ACS-landen). In het eerste hoofdstuk gaat Cosgrove in op het begrip 'associatie', dat ze omschrijft als 'an institutional link between an organisation, composed of full members, and other states who may participate in some, but not all, activities of the organisation'. De voorgeschiedenis van de bepalingen over associatie in het Verdrag van Rome wordt beschreven en met name wijst de