



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De bescheiden bijdrage van de bestuurswetenschap

Ringeling, A.

Citation

Ringeling, A. (1983). De bescheiden bijdrage van de bestuurswetenschap. *Acta Politica*, 18: 1983(3), 345-365.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452365>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452365>

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

Literatuur

De bescheiden bijdrage van de bestuurswetenschap

A. B. Ringeling

Een bespreking van

- Peter R. Baehr, Björn Wittrock (eds.), *Policy Analysis and Policy Innovation: Patterns, Problems and Potentials*, Sage Publications, London and Beverly Hills, 1981, 238 p.
- A. P. J. van der Eyden, *Overheidskunde en overheidswetenschap*, (ac. proefschrift U.v.A.), Kluwer, Deventer, 1980, VII + 348 p.
- Peter Hall, *Great Planning Disasters*, Penquin, Harmondsworth 1981, x + 308 p.
- Stuart S. Nagel (ed.), *Improving Policy Analysis*, Sage Publications, London and Beverly Hills, 1980, 264 p.
- Dennis J. Palumbo, Marvin A. Harder (eds.), *Implementing Public Policy*, Lexington Books, D. C. Heath and Cy., Lexington Mass.-Toronto, 1981, XVI + 169 p.
- Carol H. Weiss and Allen H. Barton (eds.), *Making Bureaucracies Work*, Sage Publications, London and Beverly Hills, 1979, 309 p.
- Aaron Wildavsky, *How To Limit Government Spending*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 1980, IX + 197 p.

1. De uitdaging

'The need is acute', schrijft Quade,¹ 'we see signs everywhere of ineffective programs, wasted money, and unsolved problems. There are complaints that the solutions being proposed range from poor, at best, to counterproductive, at worst. One possibly minor contribution to this state of affairs is the fact that we are not making full use of our best methods to achieve understanding, to discover our goals, or to solve our problems. Hope may lie in the greater use of analytic methods for public policy decision-making ...'

De verwachtingen van Quade worden door vele beoefenaren van de bestuurs- en beleidswetenschappen gedeeld. De bestuurspraktijk vertoont

gebreken en behoeft verbetering. Bestuurskundigen en beleidsanalisten hebben tot taak aan een beter functionerend openbaar bestuur bij te dragen: zij hebben daarvoor de kennis en het inzicht. Deze opvatting is zo oud als de bestuurswetenschap zelf. Telkens opnieuw is er reden de juistheid ervan te onderzoeken. De ouderdom van de opvatting is op zich immers een onvoldoende rechtvaardiging.

Recent is in het wetenschappelijk forum opnieuw een omvangrijke discussie losgebarsten over de relatie tussen onderzoek en beleid. Zij beperkt zich niet tot het terrein van de bestuurskunde en beleidsanalyse. In andere tijdschriften is reeds plaats ingeruimd voor een discussie naar aanleiding van de publikaties van onder andere Patton, Lindblom en Cohen, Weiss en Van de Vall.² Op een herhaling van die discussies hoeft niemand in deze bijdrage te rekenen. Ik ben van plan een andere weg te volgen door recente bestuurswetenschappelijke publikaties te beoordelen op hun bijdrage aan de theorievorming enerzijds en aan de claim om bijdragen te leveren aan de oplossing van praktijkproblemen anderzijds. Worden in recente publikaties methoden en instrumenten aangedragen die gebruikt kunnen worden voor de oplossing van ondervonden problemen in het openbaar bestuur? Indien dat het geval is, wat is dan de wetenschappelijke rechtvaardiging van die hulpmiddelen? Bestaat er een afstand tussen de twee genoemde criteria die in de bestuurswetenschap maar moeilijk kan worden overbrugd? Dat zijn enkele vragen die hier aan de orde zullen komen.

Voor een antwoord op die vragen verdiepen wij ons eerst in de signalering van een aantal problemen om vervolgens na te gaan op welke wijze auteurs voor die problemen een oplossing denken te vinden, waarmee de vraag naar de rechtvaardiging van die oplossingen kan worden gesteld. Uiteindelijk komen wij bij de grondslagen van de bestuurswetenschap terecht.

2. Grote planningsrampen

De Engelse auteur Hall bestudeert grote planningsrampen. Hij verstaat daaronder planningsprocessen, waarmee veel geld was gemoeid en die naar veler opvatting mis zijn gegaan. De auteur onderscheidt positieve en negatieve planningsrampen. Positieve planningsrampen betreffen, mirabile dictu, beslissingen die ondanks veel kritiek wel worden uitgevoerd en waarvan het resultaat later door geïnformeerde beoordelaars als een mislukking wordt beschouwd. Bij negatieve planningsrampen worden de beslissingen om bepaalde oplossingen voor een probleem te kiezen tijdens het planningsproces veranderd of teruggedraaid, hetgeen ten koste gaat

van veel inspanningen en middelen. Daarnaast doen zich nog 'bijna-rampen' voor: planningsprocessen die aanvankelijk op een falikante mislukking lijken uit te lopen, maar waarvan het resultaat achteraf bezien niet onbevredigend is.

Hall is vooral gefascineerd door de pathologie van het planningsproces. Hij onderzoekt een vijftal planningsrampen en twee bijna-rampen. Zijn case-studies betreffen de derde Londense luchthaven, de wegenstructuur in en rond Londen, de Concorde, het Bay Area Transit System (BART) van San Fransisco, het Opera House in Sydney en twee bijna-rampen: de campuses in California en de plaats van de Nationale bibliotheek in Londen. De meeste geschiedenissen zijn van een geweldige treurigheid, al kan elke Amsterdammer nog wel een paar planningsrampen noemen die daar nauwelijks voor onderdoen. Maar het gaat er niet om een overtreffende rampentrap op te stellen. De voor theorie en praktijk belangrijke vraag is waarom die processen op een mislukking zijn uitgelopen. Voor de verklaring van deze planningsrampen doet de auteur een beroep op enerzijds theorieën over onzekerheid in besluitvorming en anderzijds op theorieën over het gedrag van participanten in besluitvormingsprocessen.³

Hij onderscheidt drie soorten onzekerheid: onzekerheid in de planningsomgeving, onzekerheid over de beslissingen op samenhangende beleidsterreinen en onzekerheid over de relevante normen en waarden. Onzekerheid in de planningsomgeving betreft de onzekerheid over de wijze waarop ontwikkelingen op het terrein waarop de planning betrekking heeft in de toekomst zullen verlopen. Het onderwerp waarop planning betrekking heeft, hangt steeds in mindere of meerdere mate samen met andere beleidsprocessen. Op verwante terreinen worden beslissingen genomen, die gevolgen kunnen hebben voor het te plannen onderwerp. Onzekerheid over de waardenoordelen heeft vooral gevolgen voor besluitvormingsprocessen die langere tijd duren en voor planning op langere termijn. In waardepatronen doen zich bovendien verschuivingen voor.

Deze drie vormen van onzekerheid kunnen ertoe leiden dat plannen obsoleet worden. De planningsramp is dan een feit. Maar, betoogt Hall (p. 253), ook als er een plan is opgesteld dat een juiste voorspelling van toekomstige gebeurtenissen inhoudt, kan het besluitvormingsproces tot achteraf bezien ongewenste resultaten leiden.

De auteur analyseert de posities en het optreden van de deelnemers aan het besluitvormingsproces. Hij onderscheidt drie groepen actoren: de bevolking, de bureaucratie en de politici. Deze groepen zijn betrokken bij de besluitvorming over het al of niet verstrekken van (semi-) collectieve goederen. Voor de verstrekking van dergelijke goederen ontbreken de heldere signalen van de markt. Publieke besluitvormingsprocessen moe-

ten als substituut dienen.

De drie genoemde groepen bestaan uit subgroepen en individuen, die ieder voor zich op een strategische wijze najagen wat zij als wenselijk beschouwen. Voor de verklaring van het gedrag van en binnen deze groepen, gebruikt Hall veel aan de 'new political economy' ontleende inzichten.

Bij de bevolking is bijna uitsluitend het gedrag van de leiders van belang. Deze vormen een elite die ertoe bijdraagt dat bepaalde strijdpunten op de publieke agenda terecht komen. Zowel binnen de bevolking als tussen bepaalde politici ontstaan conflicten over de samenstelling van de agenda en de volgorde der prioriteiten op die agenda. Tussen de elites onderling, alsmede tussen de elites en de massa van de bevolking, kunnen sterk verschillende opvattingen bestaan over wat dient te worden nagestreefd.

Bureaucratieën worden geschetst als conservatief en met ingebouwde weerstand tegen verandering. Zij proberen hun omgeving te beheersen in plaats van zich door hun omgeving te laten beheersen. Zij interpreteren informatie zodanig, dat deze past in hun doeleinden. Zij kennen een permanente neiging tot groei en uitbreiding van de hoeveelheid goederen en diensten die zij leveren. Voorts kennen projecten die door bureaucratieën worden uitgevoerd de tendens tot een voortdurende kostenescalatie. Die tendens is sterker naarmate het project meer de ontwikkeling van nieuwe technologieën of de nieuwe toepassing van bestaande technologieën met zich brengt.

Politici zijn uit op stemmenmaximalisatie. Zij laten de baten van hun acties aan kleine gespecificeerde groepen toekomen en de kosten aan grote vage groepen. De politici staan onder druk van activistische elites uit de bevolking: zij zullen dan ook geneigd zijn deze elites tegemoet te komen, teneinde verliezen onder die groepen te vermijden. De 'mobilization of bias' kan beschouwd worden als een stabiliserende factor in een instabiele publieke besluitvorming. De bureaucratie vormt een tweede stabiliserende factor. Het resultaat van dit krachtenspel, luidt de weinig opzienbarende conclusie, verschilt van plaats tot plaats en van moment tot moment.

Vervolgens besteedt de auteur aandacht aan prescriptieve analyse van planningsrampen: hoe hadden gemaakte fouten kunnen worden voorkomen en welke technieken kunnen voor een betere besluitvorming worden toegepast? De voorspellingen kunnen worden verbeterd met behulp van technieken als morfologische analyse en maatschappelijke lange-termijnplanning. De besluitvorming kan worden verbeterd door toepassing van speltheorie en kosten-baten analyse. Hall ziet beperkingen aan deze methoden, werpt en passant de suggestie op om de criteria van Rawls bij kosten-baten analyses toe te passen om tenslotte uit te komen waar hij

onvermijdelijk uit moest komen: de verhouding van rationalistische besluitvormingstechnieken en het politieke karakter van de processen waarin deze technieken worden toegepast. Het politieke gedrag moet in de waarschijnlijkheidsanalyses worden opgenomen, stelt hij, om vervolgens te zwijgen over de onvermijdelijke vraag: 'hoe?'

Die vraag kan Hall ook niet goed beantwoorden, omdat de door hem geformuleerde en als eclecticisch aangeduide theorie geen voorspelling biedt van het politieke gedrag en die ook niet kan bieden. Verschillende contradicties maken van die theorie onderdeel uit. Zo gedragen bureaucraten zich behoudzuchtig, maar zijn zij er tegelijkertijd op uit hun budget en dienstverlening uit te breiden. Het is dan moeilijk voorspelbaar hoe zij, gesteld voor de keus hun organisatie zodanig te veranderen dat de dienstverlening uitgebreid kan worden of de status quo te bewaren, zullen kiezen. Ook over het gedrag van groepen uit de bevolking zijn moeilijk voorspellingen te doen, zolang er heftige strijd tussen verschillende elites wordt gevoerd waarvan de afloop ongewis is. Daarmee ontbreekt ook het inzicht welke groep de meeste pressie op politici zal uitoefenen.

Vooral de bureaucratie en de politici worden door Hall teveel als een eenheid beschouwd. De analyse veronachtzaamt verschijnselen als politici die elkaar bestrijden en ambtelijke organisaties die in een strijd op leven en dood zijn gewikkeld. De resultaten van publieke besluitvorming worden er niet beter voorspelbaar door. Maar wie ter wille van de voorspelbaarheid kiest voor een relatief simpele en eenzijdige theoretische opvatting, maakt een bekende planningsfout.

Er is ook kritiek op de analyse van de gevallen mogelijk. Zo betreft de Concorde eerder een commercieel dan een collectief of semi-collectief project. De marktindicaties van dit project zijn niet of slecht onderzocht. Redenen van politiek prestige vormen daar een gedeeltelijke verklaring voor. Het gedrag van monopolistische private organisatie vult die verklaring aan.

De belangrijkste prescriptieve notie van Hall lijkt mij: meer en nauwkeuriger studie. Dat geluid moet beoefenaren van de sociale wetenschappen bekend voorkomen.

3. Uitvoeringsproblemen

Een volgend type vraagstukken kan worden gegroepeerd onder het thema 'uitvoering van beleid'. In de klassieke formulering is sprake van een probleem wanneer de beleidsuitvoering afwijkt van de door de beleidsvormers gestelde doeleinden. De uitvoerders doen wat anders dan was bedoeld; de uitvoering wordt vertraagd; veranderende omstandigheden tas-

ten de uitgezette koers aan. Implementatieproblemen waren bijna steeds een uitdrukking van het falen van beleid. De even klassieke suggestie om het probleem op te lossen (de doeleinden helder formuleren, opdat de uitvoerders weten waarop zij zich hebben te richten) is onwerkzaam gebleken.

In de door Palumbo en Harder geredigeerde bundel wordt nagegaan welke veranderingen zich tijdens de beleidsuitvoering voordoen, de omstandigheden die deze veranderingen veroorzaken en hoe evaluatie tot verbeteringen in de beleidsuitvoering kan leiden. Een belangrijke verandering is die van de inhoud van het beleid tijdens de uitvoering.

Zo concluderen Nakamura en Pinderhughes in hun case-study van onderwijsprojecten dat zij aan het klassieke implementatiemodel niets hebben. Aan de formulering van het beleid ging in casu de vorming van een lokale arena die voornemens op het terrein van het onderwijs diende uit te voeren vooraf. In die lokale arena werden onafhankelijk van de federale autoriteiten, maar ook van lokale onderwijsorganisaties strijdpunten op de politieke agenda geplaatst. Het resultaat was dat de participanten in dit beleidsproces er niet in slaagden overeenstemming te bereiken over het beleid noch over de middelen. Kress, Koehler en Springer wijzen erop dat koersafwijkingen van het beleid het gevolg zijn van tal van afzonderlijke beslissingen waarmee op zich geen ander beleid werd beoogd. Rawson komt tot het inzicht dat de uitvoering van beleid succesrijker is naarmate de uitvoerende organisatie meer beleidsvrijheid heeft bij de selectie van doeleinden en de middelen om die doeleinden te bereiken.

Tijdens de beleidsimplementatie doen zich tal van problemen voor. Goodrich stuit naast de onvermijdelijke meervoudige en veranderlijke doeleinden op de gevolgen van toezicht op de uitvoeringsprocessen. De lokale uitvoerders krijgen weinig stimulantia om het zo goed mogelijk te doen, wel om het zoveel mogelijk volgens de regels te doen. Veranderde technologische omstandigheden vormen het probleem in de door MacLennan bestudeerde case op het terrein van de geestelijke gezondheidszorg. Als een ander uitvoeringsprobleem wordt het uitstellen van beslissingen beschouwd. Maar Harder laat in zijn bijdrage zien hoe vertragingen de uitvoerders de gelegenheid bieden het beleid aan te passen aan plaatselijke omstandigheden.

In het derde deel van het boek wordt de relatie tussen de uitvoering en de evaluatie van het beleid gelegd. Musheno wijst erop, dat moeilijk een moment in het uitvoeringsproces kan worden aangewezen waarop de beleidsuitvoering is begonnen. Thomas stelt dat traditionele evaluatietechnieken onvoldoende rekening houden met de beleidsimplementatie: proces-evaluatie vormt echter op zijn beurt geen substituut voor de evaluatie

van beleidsresultaten. Het klassieke 'top-down'-model van beleidsuitvoering kent zijn complement in de doel-effect evaluatie, brengt Sharp naar voren. Het 'bottom-up'-model van beleidsuitvoering vindt een evenknie in meer moderne vormen van evaluatie.

Het vierde deel, tenslotte, is gericht op verbetering van de beleidsuitvoering met behulp van beleidsevaluatie. Een deel van de verbetering blijkt te liggen in het aanpassen van de doeleinden van het beleid aan de omstandigheden bij de beleidsuitvoering en de preferenties van de voor de uitvoering verantwoordelijken. In de bijdragen van zowel Foster en Easton als van Olsen wordt dit inzicht naar voren gebracht. Sorg bepleit zowel evaluatie van de uitvoering als van de beleidseffecten.

Sommige redacteuren drukken sterk hun stempel op een bundel. Zij schrijven inleidingen of nabeshouwingen, laten auteurs hun bijdrage bijstellen, proberen achteraf wat meer eenheid en samenhang aan te brengen, met soms heel aanvaardbare resultaten.

De inspanningen van Palumbo en Harder moeten tot de matig geslaagde worden gerekend. De redacteuren hebben de moeite genomen een inleidend hoofdstuk te schrijven. Veel meer dan de verzuchting dat er een theorie over de uitvoering van beleid moet komen, dat echter in deze bundel een dergelijke theorie niet ontwikkeld wordt, alsmede een korte aanduiding van de inhoud van de verschillende bijdragen, is in de inleiding niet te vinden. De problematiek van de beleidsuitvoering wordt niet systematisch onder de loupe genomen. Hier en daar wordt een probleem belicht, maar talloze andere blijven onbehandeld. Vooral het eerste deel waarin de nadruk ligt op de veranderingen in de beleidsinhoud gedurende de uitvoering, bevat veel oud nieuws.⁴

Wat de redacteuren nalaten is te concluderen wat hun bundel bijdraagt aan de ontwikkeling van het denken over beleidsuitvoering. Enkele keren merken zij op dat de conclusies van een bepaalde auteur haaks staan op eerdere inzichten over dit onderwerp. Dat is bij voorbeeld bij de eerder genoemde conclusie van Rawson het geval. (De auteur zegt het zelf overigens genuanceerder dan de redacteuren: vgl. p. 38: '... by allowing the implementing organization some direction in choosing its goal') Waar die conclusie mee strijdt, is het klassieke 'top-down'-model van beleidsuitvoering. Dat model werd echter al langer als eenzijdig en achterhaald beschouwd.

De aandacht voor de uitvoering van beleid heeft gevolgen voor de wijze waarop beleidsprocessen kunnen worden geëvalueerd. Wat is immers de zin van het evalueren van een beleid dat nooit is uitgevoerd of anders is uitgevoerd onder invloed van andere participanten en specifieke omstandigheden? Ook het inzicht dat onderzoekers daardoor niet met het klassie-

ke doel-effect evaluatie-model uit de voeten kunnen, is, behalve op enkele plaatsen in Nederland, niet nieuw. Aan de ontwikkeling van meer geschikte evaluatiemethoden is al meer dan tien jaar gewerkt.⁵ Deze bundel draagt aan de verdere ontwikkeling van deze methoden weinig bij.

4. Stijgende uitgaven

De inhoud van het boek van Wildavsky laat zich goed weergeven door eenvoudigweg de ondertitel te citeren. Deze luidt: '... or how a constitutional amendment tying public spending to economic growth will decrease taxes and lessen inflation, it being in all our interest to lower outlays, provided everyone has to do it, thus increasing cooperation in society and conflict within government, which is as it should be if resource allocation is to replace resource addition as the operating principle of a government that reflects over desires not only individually as they arise but collectively over time: a good thing in itself, and better by far than mandating balanced budgets that encourage higher taxes, or imposing drastic tax cuts, which encourage inflation'.

De essentie van het boek is het probleem van voortdurend stijgende overheidsuitgaven en de wijze waarop dat probleem volgens Wildavsky moet worden opgelost. Er dient een beperking in de grondwet te worden opgenomen die ertoe strekt de toename van de overheidsuitgaven beneden een bepaalde grens te houden. Die grens wordt ontleend aan de groei van de private sector. Alleen in noodgevallen zouden de verantwoordelijken onder die bepaling uit kunnen, zij het dat daar een tweederde meerderheid in het Congres voor nodig is. Het boek bevat een behandeling van de argumenten pro en contra deze maatregel, alsmede beschouwingen over alternatieve maatregelen. Het resultaat van Wildavsky's afweging is duidelijk:

'The percentage increase in total outlays in any fiscal year shall not exceed the percentage increase in the gross national product in the last calendar year ending prior to the beginning of said fiscal year'. (p. 135)

Het voorgestelde amendement is van de hand van Niskanen, geen onbekende op het terrein van openbare uitgaven en bureaucratisch gedrag en een van de adviseurs van de huidige Amerikaanse president. Niskanen is een van de medestanders van de auteur. Anderen waren te vinden in het National Tax Limitation Committee waarvan hij deel uitmaakte. Het boek is het resultaat van de Fels Lectures die Wildavsky in het voorjaar van 1979 aan de universiteit van Pennsylvania gaf. Duidelijk is dat de scherpe

criticus zijn positie aan de zijlijn heeft verlaten om politieke standpunten aan te prijzen.

Het is verleidelijk Wildavsky's specifieke wijze van analyse alsmede de inzichten die daar het resultaat van waren op deze standpunten los te laten. Leidt dit voorstel tot wat de auteur elders⁶ noemde '... doing better but feeling worse'? Wildavsky heeft dat risico wel ingezien. Aan het eind van zijn betoog vermeldt hij dat een kennis hem erop wees dat de hier bepleite voorstellen in strijd zijn met de beschrijving van het incrementele begrotingsproces uit *The Politics of the Budgetary Process*.⁷ Wildavsky reageert:

'Consistency does not concern me, I confess, but correct views do'.

Die juiste kijk op de zaak is volgens hem, dat de begrotingsprocessen uit het midden der zestiger jaren incrementeel van aard waren. Het resultaat van die processen was echter het zeer omvangrijke overheidsbudget van dit moment, een bevestiging van de opvatting van zowel Lindblom als Wildavsky dat kleine stappen grote gevolgen kunnen hebben. Bovendien, de consensus uit die periode dat begrotingen in evenwicht moeten zijn en dat stijgingen klein en belastingen gematigd moeten zijn, is verloren gegaan.

Maar, zo zou de oppositie kunnen worden vervolgd, andere voorstellen, zoals PPBS en Zero-Base-Budgeting, waarmee werd beoogd om meer greep op de overheidsuitgaven te krijgen, deugden volgens de auteur toch ook van geen kanten. 'Rescuing policy analysis from PPBS' heette het, omdat nergens waar PPBS was ingevoerd, het tot de resultaten had geleid die bedoeld waren. Zero-Base-Budgeting zou in de bureaucratie niet werken.⁸ Beleidsanalyse was toch een kunde om de goede vragen te stellen.⁹ Krijgen wij nu antwoorden op een verschijnsel waarvan het de vraag is of het een probleem is. Voor Wildavsky overigens is het probleem duidelijk: de overheid en het overheidsbudget zijn te groot, groter althans dan de auteur wenselijk acht:

'Why don't I like big government? It breeds dependency which is bad for the moral fiber of the citizenry'. (p. 7)

De overheidssector leidt aan elephantiasis,¹⁰ is onmachtig zich nog te bewegen, is ineffectief. Er wordt niet goed in afgewogen wat wel en wat niet te doen. Kwantitatief dient de publieke sector kleiner te worden, teneinde de kwaliteit van het overheidsbestuur te verbeteren.

De vraag is in hoeverre een constitutionele maatregel een oplossing voor dit probleem biedt. Als de maatregel zou worden ingevoerd en als beleidsvoerders zich aan de maatregel zouden houden, wordt de groei van de overheidsbegroting beperkt tot de groei van het bruto nationaal inkomen. De elephantiasis wordt daarmee niet absoluut, maar relatief geringer. Op den duur verschaft dat in macro-economische zin stellig wat lucht, maar of

de organisatieproblematiek van de overheid er geringer door wordt en de kwaliteit van het bestuur verbetert, valt nog te bezien.

Bovendien moet aan niet geringe condities worden voldaan. De grondwetgever moet bereid zijn om deze maatregel constitutioneel te verankeren. Het komt erop neer dat een kernvraagstuk op budgettair terrein wordt gedepolitiseerd. Dat is uitermate vreemd voor een terrein waarvan Wildavsky steeds weer het politieke karakter heeft geaccentueerd. Als politici al bereid zouden zijn deze norm in de grondwet vast te leggen, waarom gedragen zij zich op dit moment dan al niet volgens deze norm?

Stel nu eens, dat de maatregel inderdaad in de grondwet terecht komt; zijn er dan niet zoveel ontsnappingswegen dat om die reden de effecten gering zijn? Wildavsky wijst zelf op de mogelijkheid allerlei zaken buiten de begroting te houden. De voorgestelde maatregel is dermate grof, de praktijk zo afwijkend dat druk bereden sluiptwegen verwacht mogen worden. Zo kan men semi-overheidsorganisaties en organisaties die voor een deel eigen inkomsten hebben, buiten de begroting brengen. Als de begroting de genoemde norm overschrijdt, kan in de Amerikaanse verhoudingen de federale rechter de wetgever tot de orde roepen. Of dat wat uithaalt, betwijfel ik, want inmiddels kunnen de uitgaven allang een feit zijn. In de Nederlandse verhoudingen echter is er geen rechter die de begrotingswetgever tot de orde kan roepen en komt het neer op zelfstandigheid van de wetgever. Maar dat was volgens de auteur nu juist een deel van het probleem. ('We have seen the enemy and they are us'. p. 58)

Wie, zoals deze recensent, genoot van de eerdere analyses van Wildavsky, kan een gevoel van teleurstelling over deze publikatie moeilijk vermijden. Als diagnosticus en scherpe criticus is Wildavsky nauwelijks te overtreffen. Maar nu het om therapieën gaat, lijken de vroegere analyses gereduceerd tot wat de auteur goed van pas komt. Een ander kenmerk van Wildavsky's werk, de korte typering, verwordt tot kreterigheid ('Looking at liberty, competition is at its key stone'. p. 6). De dominante indruk is die van een démasqué.

5. De onzekere toekomst

De door Baehr en Wittrock geredigeerde bundel heeft betrekking op de studie van toekomstige ontwikkelingen, in het bijzonder door speciaal daarvoor in het leven geroepen planningsorganisaties. In twee opzichten houdt dat een beperking van de weidse titel in: de bundel betreft een bepaald type beleidsanalyse, namelijk toekomstonderzoek. De aanduiding beleidsvernieuwingen heeft betrekking op de produkten van dergelijke organisaties. De bundel is het resultaat van een workshop van het

European Consortium for Political Research uit 1977.

De bundel kent drie delen. Het eerste deel gaat in op de relatie tussen onderzoek en beleid. *Tarschys* wijst erop dat vernieuwing van het beleid onder de condities van lage of snelgroei moeilijk te realiseren valt. Daarom zou naar zijn mening:

1. de neiging tot bestuurlijke verandering groter moeten worden;
2. vroegere beslissingen sterker overwogen dienen te worden;
3. betere informatie beschikbaar moeten zijn.

Hoogerwerf wijdt een overigens ook in een Nederlandse versie verschenen beschouwing aan de bijdrage aan het beleid van Nederlandse planningsorganisaties als de Rijksplanologische Dienst, het Centraal Planbureau, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse en het Sociaal en Cultureel Planbureau. *Gustavsson* onderscheidt verschillende bronnen van legitimiteit van onderzoekers en beleidsvoerders: de organisatie van het beleidsonderzoek zou op deze verschillende bronnen gebaseerd dienen te zijn.

In het tweede deel worden een aantal instituties die beleidsonderzoek tot taak hebben onder de loupe genomen. *Plowden* beschrijft de werkzaamheden van de Britse Central Policy Review Staff, *Baehr* de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Wittrock* het Zweedse secretariaat voor toekomstonderzoek, *Miles* de pogingen die in Canada op dit terrein zijn ondernomen en *Lodge* de Commission for the Future uit Nieuw-Zeeland.

Het derde deel bevat opstellen over verschillende modellen van beleidsanalyse. Dominant in de bijdragen van zowel *Gershuny*, *Ingelstam* als *Self* zijn het rationale en het incrementele model. Die modellen zijn oud en weinig jonger is het inzicht dat de beide modellen in prescriptief opzicht ernstige handicaps vertonen, ook als het rationele model wordt opgevat als 'bounded rationality'. *Self* richt zich ten slotte op de vraag in hoeverre de behandeling van beleidsproblemen in de politiek 'irrationeel' is. Hij vergelijkt de rationaliteit van experts met die van politici en beschrijft op basis daarvan twee typen beleidsvorming: bureaucratische en politieke. Dat lijkt weinig opzienbarend voor wie ook maar vluchtig de politicologische en planningsliteratuur van de laatste 15 jaar heeft gevolgd. De conclusie van zijn betoog is dat al evenmin: er bestaat behoefte aan planningsseenheden die zich los kunnen maken van de dagelijkse pressie van de politieke agenda, van de bureaucratische bias voor harde en betrouwbare data en die in plaats daarvan een oude verbeeldingsrijke en 'free-ranging', maar objectieve benadering van beleidsproblemen hanteren.

Gemeten aan de in dit artikel gehanteerde criteria biedt deze bundel weinig. Enig feitelijk inzicht in de pogingen die in verschillende landen zijn

ondernomen om organisaties gericht op de bestudering van toekomstige ontwikkelingen te vormen is stellig een nuttige zaak. De selectie van landen berustte echter op de toevallige belangstelling van de deelnemers aan de workshop. Bovendien wil de lezer een scherp inzicht krijgen in de problemen van dergelijke organisaties. Een van de redacteurs, Baehr, gaat daar in zijn eigen bijdrage op in. Andere auteurs laten dat onderwerp merendeels liggen of vervallen in algemeenheden. Het pleidooi van beleidssectoren overstijgende analyses van ontwikkelingen op lange termijn wordt niet versterkt door aan te geven hoe dat zou moeten. De bundel heeft een ondertoon van somberheid: weliswaar zijn er planningsorganisaties gevormd, maar de toekomstanalyse is vol problemen. Wegen om uit die problemen te komen treft men er nauwelijks in aan of het zou het pleidooi voor voortgezet en meer intensief onderzoek moeten zijn. Maar het is de vraag of een toeneming van het wetenschappelijk onderzoek tot een vermindering of vermeerdering van het aantal problemen rond toekomstonderzoek leidt.

6. Haperende bureaucratieën

Hoe slagen wij erin de werking van overheidsorganisaties te verbeteren, effectiever, efficiënter te doen zijn en beter te laten reageren op wensen vanuit de bevolking, dat is de vraagstelling van de bundel van Weiss en Barton. Het is een oud verlangen dat telkens weer tot reorganisatievoorstellen van het openbaar bestuur heeft geleid. Elk van de auteurs in deze bundel bestudeert een voorstel en ziet wat ervan geworden is. Aan de orde komen de hervorming van het ambtelijke apparaat (*Campbell*), concurrentie tussen ambtelijke organisaties (*Niskanen*), beleidsonderzoek en beleidsanalyse (*Lindblom en Cohen*), 'denktanks' (*Dror*), procedurele voorschriften voor de beleidsuitvoering (*Majone*), grotere programgerichtheid (*Michelson*) en privatisering (*Mitchell*). Meer publiekgerichte remedies zijn een betere sturing door de wetgever (*Aberbach*), rechterlijke controle (*Horowitz*), meer intensieve politieke controle (*Rourke*), decentralisatie (*Yin*), inspraak (*Nelkin en Pollak*) en de vorming van nieuwe politieke partijen (*Fainstein en Fainstein*). *Wildavsky* mag in deze bundel opnieuw zijn pleidooi voor een grondwettelijke rem op de overheidsuitgaven voeren. Voorts kan men in deze bundel een overzicht van de thematiek en van de bijdragen van de verschillende auteurs van de hand van *Weiss*, een analyse van bureaucratische problemen van *Barton* en een bijdrage van *Smith*, *Taylor en Mathiowetz* over de attitudes van de bevolking ten opzichte van de overheid aantreffen.

Acht van de zeventien hoofdstukken verschenen eerder als artikel in een

themanummer van de *American Behavioral Scientist* (mei-juni 1979), een enkel hoofdstuk is daarvoor al als tijdschriftartikel of als onderdeel van een boek gepubliceerd. De andere bijdragen zijn nieuw. Die kwalificatie is niet van toepassing op de meeste in deze bundel besproken remedies. Integendeel, met een aantal ervan is in de praktijk van het openbaar bestuur de nodige ervaring opgedaan. Die ervaring geeft in de meeste gevallen een veelvormiger beeld dan de pleitbezorgers van die voorstellen als waarschijnlijk resultaat schetsten. 'Decentralisatie van bestuur' of 'denktanks', bij voorbeeld, hebben aantrekkelijke eigenschappen, maar er blijken ook schaduwkanten aan te zitten.

Dit type resultaten zou de advocaten van nieuwe voorstellen, waar weinig of geen ervaring in de praktijk mee is opgedaan, tot enige terughoudendheid aanleiding kunnen geven. Dat blijkt niet het geval. *Wildavsky* en *Mitchell* bepleiten hun voorstellen overtuigd als gelovigen van de voordelen en met geen of nauwelijks enig oog voor de nadelen. Daar steekt het betoog van *Cohen* en *Lindblom*, waarin uitgebreid aandacht wordt besteed aan de mate waarin sociaal beleidsonderzoek een sluitende bewijsvoering kan leveren, schril tegen af. De bundel als geheel krijgt daar iets onevenwichtigs mee: genuanceerde beschouwingen wisselen hartstochtelijke pleidooien af. Maar voorstellen om bureaucratieën beter te laten werken, worden nu eenmaal niet op een en hetzelfde moment geformuleerd. Met niet alle voorstellen is praktijkervaring opgedaan. Een enkeling zal bovendien ongeacht de resultaten die het in de praktijk brengen oplevert, blijven verdedigen wat hij heeft voorgestaan.

De aantrekkelijkheid van de bundel is gelegen in het bijeenbrengen van een aantal bekende auteurs met publikaties over een vrij hecht thema. Hetgeen door menig auteur naar voren wordt gebracht, is de op het terrein ingevoerde lezer wel bekend. Wie het terrein wat minder kent, kan door kennismaking van deze bundel er met weinig inspanning in thuis raken.

7. Nieuwe ontwikkelingen?

Nagel beoogt in de door hem geredigeerde bundel nieuwe ontwikkelingen op het terrein van het beleidsanalytisch onderzoek aan te geven. De bundel kent een viertal delen. Het eerste deel handelt over deductieve modelbouw en andere optimaliseringsbenaderingen. Het door *Nagel* en *Neef* geschreven hoofdstuk gaat op de modelbouw in. *Brandl* ontwikkelt een methode om tot de constructie van allocatieformules te komen. *Hirsch* benadrukt de waarde van de economische denkwijze voor de analyse van beleidseffecten, *Byrd* gaat in op de 'humanization' van beleidsmodellen teneinde de kloof tussen beleidsvoerder en modellen kleiner te maken.

Het tweede deel beziet de beleidsanalyse vanuit politiek en politicologisch perspectief. In economische benaderingen wordt de invloed van belangengroepen, overheidsfunctionarissen en procedures op de vorming en uitvoering van het beleid vaak over het hoofd gezien. De relaties tussen de politicologie en bestuurskunde enerzijds en de beleidsanalyse anderzijds dienen te worden verbeterd, concludeert Nagel (p. 97). *Bardes en Dubnick* onderzoeken de methoden en motieven van beleidsanalisten. Zij concluderen dat afhankelijk van hun wetenschappelijke, professionele, politieke, bestuurlijke en persoonlijke oriëntatie beleidsanalisten verschillend te werk gaan en problemen anders formuleren en aanpakken. *MacRae* gaat in op de methodologie van de beleidsanalyse. Hij onderscheidt vier vraagstukken binnen de beleidsanalyse: probleemdefiniëring, het vinden van keuzecriteria, vergelijking van alternatieven en het onderzoeken van de politieke haalbaarheid. Een combinatie van methoden is nodig om succesvol te analyseren, oordeelt deze auteur.

Het derde deel gaat in op evaluatie-onderzoek. Zowel de beleidsanalyse als het evaluatie-onderzoek zijn naar de mening van *Cook e.a.* slecht geïntegreerd in het bestuurlijk proces. Het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van beleidsprogramma's zou sterker in die vorm van experimenten gegoten dienen te worden. *Scioli* gaat in op de vele problemen waarmee evaluatie-onderzoek gepaard gaat en geeft suggesties voor de oplossing van een aantal van die problemen.

Het vierde en laatste deel is aan de uitvoering van beleidsanalytisch onderzoek gewijd. *House en Coleman* geven wegen aan om het werk van beleidsanalisten beter te laten aansluiten bij de behoeften van de praktijk. *Lehman* gaat in op de positie en de prestaties van onderzoeksorganisaties op het terrein van de beleidsanalyse. Bij te nauwe banden tussen deze organisaties en het openbaar bestuur dreigt het gevaar van verlies aan objectiviteit. Bij een te grote afstand doemt het risico van 'non-utilization' op. *Knorr* onderzoekt het al of niet gebruiken van onderzoeksresultaten en het beeld dat onderzoeker en gebruiker van elkaar hebben. *Meltsner*, tenslotte, wijdt zijn bijdrage aan de opleiding van beleidsanalisten en de organisatie van deze professie.

Bezien in het licht van eerdere publikaties van Nagel valt op hoe hij optimaliseringsstrategieën meer in het licht van de eigenschappen van politieke processen is gaan zien. Als wat in deze bundel is bijeengebracht past bij de ontwikkeling van de gedachtengang van de redacteur is er meer aandacht gekomen voor de uiteenlopende waardenpatronen van analisten en politici. Vormen de verschillende waarden voor auteurs als Byrd en House en Coleman een probleem, Knorr ontkent het probleem en concludeert uit door haar verricht onderzoek dat de verschillen in belangen van

onderzoekers en opdrachtgever niet verhinderen dat zij van elkaar profiteren. Onderzoekers krijgen opdrachten waarin zij ook wetenschappelijke ambities kwijt kunnen. Opdrachtgevers schermen zich weliswaar af tegen de resultaten van het door hen gefinancierde onderzoek, maar gebruiken die resultaten ter ondersteuning van reeds in het beleidsproces ingenomen standpunten.

De optimaliseringstechnieken kunnen een beslissingssituatie verhelderen, materiaal aandragen dat nieuw licht op het probleem werpt, en worden gebruikt ter onderbouwing van eenmaal ingenomen standpunten. Oplossen kunnen zij een politiek probleem echter niet en in een flink aantal gevallen werkt het gebruik ervan zelfs averechts: vergemakkelijken zij niet de oplossing van een probleem maar bemoeilijken haar. Een dergelijke conclusie werd al eerder door onder anderen Wildavsky (in het bijzonder ten aanzien van begrotingstechnieken) en Self (in het bijzonder ten aanzien van kosten-baten analyse)¹¹ bereikt. Een herhaling van die conclusie kan geen kwaad, zolang zij maar niet wordt gepresenteerd als een belangrijk, nieuw inzicht.

De door de titel van de bundel beloofde verbetering van de beleidsanalyse blijkt vooral te liggen in het doordenken van de politieke context van de analyse en in het onderzoek van de relatie tussen onderzoek en beleid. Daarmee past deze, overigens slordig geredigeerde, bundel in de in paragraaf 1 gememoreerde literatuur over dit onderwerp. Verbetering van de beleidsanalyse blijkt tevens in te houden het denken over en onderzoeken van de grondslagen van de discipline. Zeer uitvoerig gebeurt dat in de studie van Van der Eyden.

8. De discipline centraal

Het is nodig meer duidelijkheid te bereiken over de positie van de bestuurskunde in het universitaire bestel. Dat oogmerk heeft Van der Eyden in zijn dissertatie. Hij komt daarin tot de conclusie dat over object en aard van de bestuurswetenschap grote onzekerheid en aanzienlijke verschillen van inzicht bestaan. Dat object is het openbaar bestuur. Maar bestuur en openbaar bestuur zijn weinig heldere begrippen. De auteur stelt daarom voortaan het begrip overheid te gebruiken en te spreken over overheidswetenschap en overheidskunde in plaats van over bestuurswetenschap en bestuurskunde.

Nu is de overheidswetenschap niet de enige wetenschappelijke specialisatie die zich met het verschijnsel overheid bezighoudt. Er bestaan ook overheidswetenschappen. Zij zijn gericht op een bepaald aspect van de

sociale werkelijkheid en geven een monodisciplinair beperkt beeld van het overheidsverschijnsel:

'Ten opzichte van deze overheidswetenschappen onderscheidt de overheidswetenschap zich door zich uitsluitend op het overheidsverschijnsel te richten, en wel op de overheid als zodanig'. (p. 294)

De overheid is een gecompliceerd en veelomvattend verschijnsel. Van der Eyden acht daarom wetenschappelijke arbeidsverdeling bij de bestudering van dat verschijnsel doelmatig. De monodisciplines leveren echter niet meer dan hooguit partiële inzichten in het overheidsverschijnsel. Daarnaast is daarom multidisciplinaire of interdisciplinaire wetenschapsbeoefening nodig.

'In zekere zin kan het door Luhmann ontwikkelde begrip sociaal systeem wellicht als overkoepelend kenobject gehanteerd worden voor de overheidswetenschap, die de overheid als zodanig tot object heeft'. (p. 296)

De overheidswetenschap zal als een interdisciplinaire wetenschap ontwikkeld dienen te worden. Voor de interdisciplinaire theorievorming over het overheidssysteem beschouwt de auteur Luhmanns 'Theorie der Verwaltungswissenschaft' als een aanzienlijke bijdrage: bouwstenen voor het ontwerp van een meer geïntegreerde theorie van het overheidssysteem noemt Van der Eyden de inspanningen van Luhmann en hij plaatst ze op hetzelfde niveau als de politieke systeemtheorie van Easton voor de politicologie. De overheidskunde wordt opgevat als de toepassing van inzichten uit de overheidswetenschap in de praktijk.

Dit is, kort samengevat, wat Van der Eyden te zeggen heeft. De auteur gebruikt zelf bijna driehonderd bladzijden voor dit betoog. Men mag, gegeven die lengte, uitvoerige argumentaties voor de verkondigde standpunten verwachten. Deze verwachting wordt niet ten volle bewaarheid. In de studie komt zeer veel literatuur aan de orde. Naast veel internationale literatuur is elke Nederlandse studie van enig gewicht op het terrein van de bestuurskunde wel in de literatuurlijst terug te vinden. Het boek bevat voorts een complete bibliografie van Luhmann.

Het is een goede zaak wanneer nu en dan een bestuurskundige de tijd neemt en vindt om zich te verdiepen in de ontwikkeling van zijn terrein van wetenschapsbeoefening. Bewondering past bovendien voor de bereidheid van de auteur om zoveel overhoop te halen en de lezer een nuttig overzicht van de ontwikkelingen op dit terrein te bieden. Dergelijk werk is meer inventariserend van aard dan dat het dwingend tot bepaalde conclusies leidt. Bij een wat andere presentatie van de literatuur zijn ook andere

conclusies mogelijk, zoals telkens weer blijkt als de ontwikkeling van het vak in handboeken in een aantal fasen, oriëntaties of paradigma's wordt beschreven. De conclusie dat er grote onzekerheid en aanzienlijke verschillen van inzicht over object en aard van de bestuurswetenschap bestaan leidt, voor zover zij juist is, tot weinig. Voor zover zij juist is, want de onzekerheid en verschillen van inzicht zijn geringer wanneer per fase of paradigma naar de opvattingen over het werk wordt gekeken. In het denken over de bestuurskunde zijn niet alleen verwarring en verschil van inzicht te constateren, maar ook ontwikkeling. Uniek zijn de meningsverschillen over de wijze waarop het vak beoefend dient te worden niet, ook niet als de ontwikkeling van de bestuurskunde wordt vergeleken met de vroege fasen van bij voorbeeld de economie of psychologie of met de verschillen in opvatting in andere sociale wetenschappen tot op de dag van vandaag. Op basis van dat inzicht kan men wat Van der Eyden als een probleem beschouwt, enigszins relativiseren.

Men kan ook andere gevolgtrekkingen maken dan de auteur doet. Veel verwarring en verschillen van inzicht in de bestuurswetenschap kunnen een gevolg zijn van de lage graad van theorie-ontwikkeling, deels als gevolg van de overijverige bestuurskundigen die het openbaar bestuur zelfs met lege handen ten dienste wilden zijn, deels bij gebrek aan een krachtige disciplinaire scholing. Als die opvatting juist is, moeten beoefenaars van de bestuurswetenschap meer aan theorievorming en onderzoek gaan doen, en zouden zij zich juist sterk disciplinair dienen te oriënteren. Voor bestuurskundigen dringt het grote gevaar dat zij van het ene actuele bestuurlijke probleem naar het andere hollen, door hun multidisciplinaire instelling van verschillende wetenschappen een beetje weten, om, als het erop aankomt, genadeloos door de mand te vallen.

Het betoog van Van der Eyden leidt niet dwingend tot de door hem getrokken conclusies. De lijn van redeneren is sterk op het gezag van auteurs gericht: Ridley komt tot de conclusie dat ..., Ostrom is van mening dat ..., terwijl Hoogerwerf tot het inzicht is gekomen ...' dat de bestuurskunde slechts gedeeltelijk kan worden aangemerkt als deelgebied van de politicologie' (p. 290). Die opvattingen zijn tot daar aan toe, de lezer wil weten op basis waarvan deze autoriteiten een bepaalde mening verkondigen en waarom zij al of niet gelijk hebben. Dat 'waarom' blijft bij Van der Eyden te vaak achterwege en dat tast de overtuigingskracht van het betoog aan.

Dat overkomt de auteur ook als hij de opvattingen van Luhmann bespreekt en die stelt tegenover de inzichten van andere auteurs. Een belangrijk deel van de studie is aan deze Duitse auteur gewijd. Alweer, Van der Eyden verdient bewondering voor de intensiteit waarmee hij zich met

deze niet gemakkelijk toegankelijke auteur heeft willen bezighouden. Bovendien is het goed om menig vaderlands bestuurskundige onder de aandacht te brengen dat er meer is dan bestuurswetenschap in de Verenigde Staten. Dat deze recensent ondanks de uiteenzetting van Van der Eyden Luhmann nog altijd een moeilijk toegankelijk auteur acht, is in dit verband van minder belang. De wijze waarop Van der Eyden Luhmann met andere auteurs confronteert, wekt sterk de indruk van een indeling in 'good guys' en 'bad guys'. Menigmaal is Luhmanns opvatting in het betoog het laatste woord. Kritiek op Luhmann wordt door de auteur niet geformuleerd en voor zover hij die van anderen weergeeft, betreft het de kritiek van in het bijzonder Habermas op de systeemtheorie.

Belangwekkend, in het bijzonder voor politicologen, is waarom Van der Eyden niet aansluit bij de benadering van Easton, maar de abstractere en meer algemene benadering van Luhmann preferert. Terecht stelt de auteur dat de overheid in de visie van Easton moet worden opgevat als een subsysteem van het politieke systeem (p. 247). Luhmann nu gaat, naar zijn zeggen, verder: hij probeert een sociale systeemtheorie te ontwikkelen die niet alleen op politieke verschijnselen betrekking heeft, maar die een kader kan vormen voor wetenschapsbeoefening ten aanzien van alle sociale verschijnselen. Vanuit interdisciplinair oogpunt biedt deze theorie aantrekkelijke perspectieven. Bovendien past hij deze theorie toe op het verschijnsel 'Verwaltung' als een specifiek sociaal systeem. 'Verwaltung' (met inbegrip van het parlement!) moet onderscheiden worden van 'Politik'. De functie van het bestuur is het realiseren van bindende beslissingen, terwijl de politiek ervoor dient te zorgen dat de beslissingen van het overheidssysteem ook algemeen als bindende beslissingen geaccepteerd worden (p. 255). De klok gaat daarmee weer terug naar het begin van deze eeuw toen de 'politics-administration' dichotomie een aanvaard leerstuk vormde. Het betoog wordt vervolgens gericht op de kritiek op de systeemtheorie, kritiek dus die zowel tegen de opvattingen van Easton als van Luhmann kan worden gericht. Waarom Luhmanns opvatting de voorkeur verdient boven die van Easton, blijft verder onbesproken.

De aantrekkelijkheid van interdisciplinairiteit dient te blijken uit de rijkere inzichten die voortvloeien uit met behulp van deze interdisciplinaire theorie uitgevoerd onderzoek. Dit mogelijke voordeel moet worden afgewogen tegen de herintroductie van een opvatting die al door generaties bestuurskundigen wordt verworpen en die bovendien een verarming, de overheid als niet-politiek systeem, inhoudt. Die afweging heb ik nergens kunnen vinden.

Het is ook de vraag of de integrale overname van de inzichten van Luhmann leidt tot oplossing van wat door Van der Eyden als probleem is

geconstateerd: grote onzekerheid en verschillen van inzicht onder beoefenaars van de bestuurswetenschap. Waar het de relatie politiek en bestuur betreft, staat nogal wat onderzoek haaks op zijn opvatting. De inzichten van Luhmann leiden door hun abstracte karakter gemakkelijk tot verwarring onder degenen die ze willen gebruiken. Hoe bruikbaar zijn bovendien deze inzichten voor wetenschapstoepassing en leiden ze daarbij niet opnieuw tot ernstige verschillen van opvatting? Bovendien gaat Van der Eyden voorbij aan de eu-functies die de verschillen in opvatting, scholensrijd en op elkaar botsende monodisciplinaire inzichten kunnen hebben. Van buitenaf mag het een rommeltje lijken, maar men wordt er misschien wel wijzer van. Die situatie kan voor tal van pleitbezorgers een aansporing zijn om de waarde van hun opvattingen zoveel mogelijk te onderzoeken in plaats van het te laten bij pleidooien en het uiten van overtuigingen.

9. Perspectieven

Dat zich er in het openbaar bestuur tal van problemen voordoen, is niet alleen de krantenlezer, maar ook degeen die kennis neemt van bestuurswetenschappelijke en beleidsanalytische literatuur duidelijk. In deze beschouwing kwamen onder meer planningsrampen, begrotingstekorten, tekorten aan kennis over toekomstige ontwikkelingen en bureaucratische defecten aan de orde. Voor menig bestuurskundige is een dergelijke opsomming voldoende om driftig aan het werk te gaan.

Uit de behandelde literatuur bleek echter meer. Veel sterker dan adviezen in de therapeutische sfeer, blijken de hier behandelde auteurs in het aanduiden van problemen, en soms het ontkennen ervan, en in het analyseren van vraagstukken. Hun beschouwingen lijken aan kracht te hebben gewonnen met het toenemend besef van het politieke karakter van processen in het openbaar bestuur, een besef overigens dat in de vijftiger jaren al meer en meer in de bestuurswetenschap doordringt. De kracht van de bestuurswetenschap blijkt vooral te liggen in het verhelderen van politiek-bestuurlijke problemen. Deze conclusie komt overeen met hetgeen Weiss¹² constateert, namelijk dat het voornaamste gebruik van sociaal-wetenschappelijke inzichten in het openbaar bestuur bestaat uit het bereiken van grotere helderheid van begrippen en problemen.

Twee andere constatering sluiten daar nauw bij aan. Met het groeiende besef van het politieke karakter van ontwikkelingen in het openbaar bestuur vermindert de betekenis die wordt gehecht aan wat wordt aangeduid als rationale besluitvormingsmethoden of optimaliseringstechnieken. Ongelukkigwijze zijn dat de methoden waarop de in de eerste paragraaf geciteerde Quade voornamelijk zijn hoop had gevestigd. De

verwachtingen die aan deze methoden werden verbonden, zijn aanzienlijk gereduceerd. In de hier behandelde literatuur wordt benadrukt, dat dergelijke methoden kunnen bijdragen aan de verheldering van beslissingssituaties. Verwacht mag echter niet worden dat een adequaat antwoord kan worden gegeven op de vraag wat in casu de beste beslissing is.

Een soortgelijke ontwikkeling doet zich voor met betrekking tot de verwachtingen over wat sociaal beleidsonderzoek vermag. Sluitende bewijsvoeringen over wat het beste beleid is, kan geen enkele onderzoeker leveren. Voortdurend worden deelproblemen van de beslissingssituatie onderzocht. De gezaghebbendheid van wat uit onderzoek naar voren komt, is omstreden. Niet alle normatieve vragen kunnen immers in empirische worden omgezet.

En op het terrein van beslissingsmethoden en op die van het beleidsonderzoek is sprake van verminderde verwachtingen. Men kan dat constateren zonder een spoor van somberheid omdat veel verwachtingen uit het verleden op weinig waren gebaseerd. Het opruimen ervan werkt zelfs zuiverend. De vraag is welke gevolgen die opruiming voor de houding van de wetenschapsbeoefenaar heeft. In 't Veld houdt – bij zijn afscheid¹³ – een pleidooi voor een bescheiden bestuurskunde. Bij sommige van de hier besproken auteurs is die grotere bescheidenheid reeds te constateren, in het bijzonder bij Cohen en Lindblom.

Voor anderen kunnen de teruggedrongen verwachtingen aanleiding vormen opnieuw de grondslagen van het vak te doordenken, ook al behoeft het effect daarvan niet een paradigmatische omwenteling in te houden. De discipline is in ontwikkeling, krijgt in en buiten het openbaar bestuur in organisatorische zin grond onder de voeten. Meltsner constateert de professionalisering van het beleidsonderzoek. In ons land werpen universiteiten en onderzoeksbureaus zich op dit terrein. Het aantal plannen voor een opleiding in de tweede fase waarin het begrip beleid voorkomt bedraagt tientallen. Voordat het wetenschappelijke huis van eenzelfde stevige constructie als het organisatorische fundament is, zal hard aan theorievorming en onderzoek gewerkt moeten worden.

In de sfeer van de prescriptie zijn de grootste lacunes te vinden. Dat zou een extra stimulans voor bescheidenheid van de beoefenaren van de bestuurswetenschap moeten zijn. De relatie tussen verkregen inzichten en advisering is vaak uiterst mager. De effecten van de advisering vormen veelal ook geen reden om zichzelf op de borst te kloppen. Beoefenaren van de bestuurswetenschap zouden hun sterke punten moeten benutten door meer te doen aan analyse en contra-analyse van bestuurs- en beleidsproblemen én door meer aandacht te besteden aan beleidsargumentatie.

Noten

1. E. S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, New York, 1975, p. VII.
2. M. Q. Patton, *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills-London, 1978; C. E. Lindblom and D. K. Cohen, *Usable Knowledge*, New Haven and London, 1979; C. H. Weiss (with M. J. Bucuvalas), *Social Science Research and Decision Making*, New York, 1980; M. van de Vall, *Sociaal beleidsonderzoek*, Alphen aan den Rijn, 1980.
3. Vgl. in dit verband ook: P. R. Schulman, *Large-Scale Policy Making*, New York, 1980.
4. Vgl. A. B. Ringeling, Implementatie als probleem, in: *Acta Politica*, jrg. XVI, 1981, p. 121-142; zie ook S. Barrett and C. Fudge (eds.), *Policy and Action*, London and New York, 1981.
5. Vgl. M. Herweyer, De dynamiek van het doelstellend gedrag, in: *Bestuurswetenschappen* jrg. 35, 1981, p. 348-366.
6. A. Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, London and Basingstoke, 1980, chapter 12: Doing Better and Feeling Worse: The Political Pathology of Health Policy.
7. Boston, 1964, third edition 1978.
8. Vgl. A. Wildavsky, *Budgeting*, Boston, 1975; A. Wildavsky and H. Hecl, *The Private Government of Public Money*, London and Basingstoke, 1974, alsmede de eerder genoemde publikaties.
9. Vgl. noot 6, p. 15-19.
10. De uitdrukking wordt eveneens gebruikt door C. A. J. M. Kortman in zijn oratie, KU Nijmegen, 1981.
11. Zie P. Self, *Econocrats and the Policy Process*, London and Basingstoke, 1975.
12. Zie noot 2.
13. R. J. in 't Veld, *Verandering en bestuur*, afscheidscollege KU Nijmegen, 1982.