



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie

Hoogerwerf, A.

Citation

Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. *Acta Politica*, 19: 1984(4), 493-531. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452437>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452437>

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

- Ryan, C. C. (1980), *Socialist Justice and the Right to the Labor Product*, in: *Political Theory* 8, 503-524.
- Scanlon, T. (1981), *Nozick on Rights, Liberty and Property*, in: J. Paul, ed., *Reading Nozick*, Oxford: Blackwell, 1982.
- Selucký, R. (1979), *Marxism, Socialism, Freedom*, London and Basingstoke: Macmillan.
- Sen, A. K. (1973), *On Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press.
- Van der Veen, R. J. (1981), *Notes on the Marxian Ideal of Freedom*, in: *Acta Politica*, 16, 3-26.
- Van der Veen, R. J. (1984), *The Marxian Ideal of Freedom and the Problem of Justice*, in: *Philosophica* forthcoming.
- Van der Veen, R. J. and Van Parijs, P. (1984): *The Capitalist Transition to 'Communism'. A Formal Presentation*. Working Paper, Institut des Sciences Economiques, Université Catholique de Louvain.
- Vanek, Jaroslav (1971), *The Basic Theory of Financing of Participatory Firms*, in: J. Vanek, ed., *Self-management*, Harmondsworth: Penguin Books, 1975.
- Van Parijs, P. (1983), *Marx, l'écologie et la transition directe du capitalisme au communisme*, in: B. Chavance, ed., *Actes du Colloque Marx*, Parijs: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, forthcoming.

Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie

A. Hoogerwerf*

I. Probleemstelling

Iedere practicus is ook theoreticus. Politieke gedragingen hangen samen met politieke opvattingen. Aan bestuurlijke handelingen liggen veronderstellingen ten grondslag. Beleid berust op een geheel van causale en andere veronderstellingen dat men de beleidstheorie kan noemen.

Dergelijke gedachten kan men in de literatuur over politiek, bestuur en beleid veelvuldig ontmoeten. Zij gaan vaak samen met het inzicht dat de veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen niet alleen wetenschappelijk interessant zijn, maar ook van groot belang voor de beleidspraktijk. Zo heeft de wetenschappelijke literatuur over beleidsevaluatie aannemelijk gemaakt dat het falen van veel beleid – hier opgevat als het niet bereiken van beleidsdoeleinden – althans gedeeltelijk te verklaren valt uit het feit dat het beleid nogal eens op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd (Hoogerwerf, 1983, p. 32-35).

Enkele recente voorbeelden van veronderstellingen die aan Nederlands overheidsbeleid ten grondslag lagen en onjuist bleken te zijn, kan men als volgt samenvatten:

1. de veronderstelling dat milieueffingen als bestemmingsheffingen minder tot de verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater zouden bijdragen dan vergunningen en controle (Bressers, 1983, p. 286, 287);
2. de veronderstelling dat de investeringssubsidies die gemeenten in het

* De auteur is voor kritische opmerkingen over een concept voor dit artikel dank verschuldigd aan dr. I. N. Gallhofer, prof. dr. W. E. Saris, ir. T. Grondsma, prof. mr. D. W. P. Ruiter, de deelnemers aan de werkgroep bestuur en beleid tijdens het politicologenetmaal van de Nederlandse Kring voor wetenschap der politiek op 17 en 18 mei 1984 te Helvoirt, de leden van de Vakgroep politicologie van de Onderafdeling der bestuurskunde van de Technische Hogeschool Twente, alsmede W. Dijkhuis, student-assistent.

kader van het aanvullende-werkenbeleid van het rijk ontvangen geheel voor extra-investeringen zouden worden bestemd (Maarse, 1983, p. 303-310);

3. de veronderstelling dat uitbreiding van het aantal huisartsen (versterking van de eerstelijns gezondheidszorg) bij een gelijkblijvend aantal ziekenhuisbedden voldoende is om het aantal opnamen in de algemene ziekenhuizen te verminderen (Honigh, 1983, p. 118);

4. de veronderstelling dat een verplichting daartoe voldoende is om gemeentebesturen binnen twee jaar een zogenaamd beschermend bestemmingsplan te doen vaststellen voor een stads- of dorpsgezicht dat door de ministers van WVC en VROM is aangewezen tot beschermd stads- of dorpsgezicht (Derksen, 1983, p. 134-138);

5. de veronderstelling dat woonsubsidies, onderwijs subsidies en andere overheidsuitgaven niet méér aan de hoogste inkomenscategorieën ten goede komen dan het overheidsbeleid beoogt (Van 't Eind en Ruitenbergh, 1982, p. 166-169).

Als een beleid op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd, kan dat ertoe bijdragen dat de doeleinden van het beleid met de gekozen instrumenten niet worden bereikt. Bovendien kan een onjuiste veronderstelling tot grote kosten leiden. Een fraai voorbeeld daarvan geeft Weggemans. In 1981 werd het gemeentelijk salarissysteem herzien in verband met de Ubink-normen. De aanleiding daartoe was de klacht van kleine gemeenten (tot ongeveer 30.000 inwoners) dat zij het wat de salarissen betreft niet tegen grotere gemeenten konden opnemen. De veronderstelling was dat personeel van kleine gemeenten door grotere gemeenten werd 'weggekocht'. Uit een onderzoek is gebleken dat dit in de praktijk veel genuanceerder ligt. Niet minder dan één op de drie ambtenaren die zo'n kleine gemeente verlaten, gaat daarna weer in zo'n kleine gemeente werken. Het verhaal over het weggokopen van ambtenaren gold misschien wel voor bepaalde categorieën, maar zeker niet over de hele linie. Achteraf gezien, was er dan ook geen reden geweest om het gehele salarissysteem op de helling te zetten. Maar intussen heeft de herziening wel naar schatting minimaal f 100 miljoen extra aan salarissen voor gemeentepersoneel gekost (Weggemans en Groen, 1983, p. 75-80, 84, 85).

Het belang van het onderzoek naar veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen, is door Suchman als volgt onder woorden gebracht: 'The process of seeking to understand assumptions of an objective is akin to questioning the validity of one's hypothesis. Involved is a concern with the theoretical basis of one's belief that "activity A will produce effect B". Such concerns are the earmark of professional growth. So long as one proceeds on faith in accepted procedures without questioning the basis for this faith,

one is functioning as a technician rather than a professional. The future development of the various fields of public service as science as well as art will depend to a large extent upon their willingness to challenge the underlying assumptions of their program objectives' (Suchman, 1967, p. 41).

Als in dit artikel over de beleidstheorie wordt gesproken, worden daarmee niet, zoals in de literatuur wel gebeurt, de wetenschappelijke theorieën over beleid, beleidsprocessen en beleidseffecten bedoeld. Onder een *beleidstheorie* wordt hier verstaan het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt. (Vgl. A. Hoogerwerf, 1982, p. 161.)

Over dergelijke beleidstheorieën bestaat met name sinds de jaren zeventig een aanzwellende literatuur, vooral op basis van het onderzoek naar het evalueren en ontwerpen van beleid, maar ook bijvoorbeeld in samenhang met onderzoek naar politieke elites, besluitvorming, de politieke cultuur, psychologisch cognitieonderzoek en argumentatietheorie. Beleidstheorieën blijken te worden aangeduid met zeer verschillende termen, zoals appreciative system (Vickers, 1965), beliefs about cause-effect relationships (Thompson, 1967), validity assumptions (Suchman, 1967), impact model (Freeman en Sherwood, 1970), policy maps (Eulau en Prewitt, 1973), theory in practice (Argyris en Schön, 1974), cognitive maps (Axelrod, 1976), argumentatie (Van Eemeren, 1978), theory of action (Patton, 1978), assumptive worlds (Young en Mills, 1978), mental maps (Hall, 1978), policy-making framework (Lindblom en Cohen, 1979), political messages en political reasoning (Vedung, 1982).

De literatuur over beleidstheorieën maakt een zeer verbrokkelde indruk. De empirische kennis van eigenschappen, factoren en effecten van beleidstheorieën is nog beperkt. Theoretisch, methodisch-technisch en met het oog op de beleidspraktijk liggen hier nog fascinerende vragen.

Dit artikel tracht een systematisch en kritisch evaluerend overzicht van althans een deel van de wetenschappelijke literatuur over beleidstheorieën te geven. Het artikel concentreert zich op beleidstheorieën van politieke en bestuurlijke elites.

De probleemstelling voor dit artikel omvat binnen de aangeduide grenzen de volgende vragen:

1. Hoe kan het begrip beleidstheorie worden omschreven? (paragraaf 2).
2. Hoe kan een beleidstheorie worden opgespoord of met andere woorden gereconstrueerd? (paragraaf 3).
3. Welke interne structuur heeft een beleidstheorie en aan de hand van welke criteria kan de kwaliteit van een beleidstheorie worden geëvalueerd? (paragraaf 4).

4. Uit welke factoren kunnen de structuur en de kwaliteit van een beleidstheorie worden verklaard? (paragraaf 5).
5. Welke gevolgen hebben de structuur en de kwaliteit van een beleidstheorie voor de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsresultaten? (paragraaf 6).

Het artikel eindigt met een korte samenvatting en conclusies (paragraaf 7).

2. De omschrijving van het begrip beleidstheorie

Het begrip beleidstheorie en daarmee verwante begrippen worden gebruikt op zeer uiteenlopende velden van onderzoek. In deze paragraaf zullen een aantal omschrijvingen in chronologische volgorde de revue passeren. Samen met korte toelichtingen en enige kritiek vormen zij een introductie tot de problematiek van beleidstheorieën.

De literatuur over beleidstheorieën vindt haar wortels onder meer in het kiezersonderzoek.

Het begin van de meer recente studies over de rol van voorstellingen in de politiek kan worden gedateerd op het verschijnen van de verkiezingsstudie van Angus Campbell c.s., *The Voter Decides*, in 1954. In hun latere boek *The American Vote* schrijven Campbell c.s. daarover: 'The project represented a shift in emphasis from explanation in sociological terms to the exploration of political attitudes that orient the individual voter's behavior in an immediate sense. At a descriptive level, these materials revealed each citizen's *cognitive map* (onderstreping van mij - A. H.) as the campaigns were drawing to a close' (Campbell c.s., 1960, p. 16).

Twee jaar later verscheen het boek van Kenneth Boulding over *The Image*. Met dit *image* (beeld) bedoelde hij de subjectieve kennisstructuur van een individu of organisatie. Een dergelijk image bestaat naar zijn inzicht niet alleen uit beelden van feiten, maar ook uit beelden van waarden. Het politieke proces kan volgens Boulding worden beschouwd als een proces van de wederkerige verandering van beelden door processen van feedback en communicatie. De politieke images bestaan met name uit beelden van rolverwachtingen en uit symbolische of gepersonaliseerde beelden van instituties (Boulding, 1956, p. 5, 11, 102, 109). Aan de relaties tussen het beeld en het beleid besteedt Boulding vrijwel geen aandacht. Dit hangt samen met zijn opvatting dat het traditionele object van de politicologie uit de macht bestaat en dat het begrip beeld daarop een noodzakelijke aanvulling is. Strikt genomen, kan men de beelden van Boulding dan ook niet tot de beleidstheorieën rekenen.

Een duidelijker aanzet tot het begrip beleidstheorie is te vinden bij de

Britse bestuurder en bestuurskundige Sir Geoffrey Vickers. In een boek over de kunst van het beoordelen en beleidsvorming gebruikt hij in 1965 de term '*appreciative system*', waaronder hij verstaat 'a set of readinesses to distinguish some aspects of the situation rather than others and to classify and value these in this way rather than that' (Vickers, 1965, p. 67). Binnen dit systeem maakt hij het belangrijke onderscheid tussen reality judgments (zijnsoordelen), value judgments (waardeoordelen) en instrumental judgments (instrumentele oordelen). Bij de zijnsoordelen gaat het om de voorstelling van de bestaande en verwachte situatie, het vermogen om een complexe en in de tijd uitgestrekte situatie te begrijpen en te analyseren, de resultaten van vele causale interacties te schatten, juiste tijdsschalen te gebruiken, onzekerheden te begrijpen, en te vereenvoudigen door het niet essentiële weg te laten zonder het beeld te vertekenen. Bij het instrumentele oordeel gaat het om het vermogen om geschikte oplossingen voor problemen te vinden. De zijnsoordelen, waardeoordelen en instrumentele oordelen vormen volgens Vickers drie bekwaamheden die nodig zijn voor het totstandbrengen van beleid (Vickers, 1965, p. 67-74).

De Amerikaanse organisatiekundige James D. Thompson geeft in 1967 een precisering van een belangrijk element van wat Vickers 'zijnsoordelen' noemde door de term '*beliefs about cause/effect relationships*' te introduceren. Zijn uitgangspunt is: 'Instrumental action is rooted on the one hand in desired outcomes and on the other hand in beliefs about cause/effect relationships. Given a desire, the state of man's knowledge at any point in time dictates the kinds of variables required and the manner of their manipulation to bring that desire to fruition' (James D. Thompson, 1967, p. 14).

Suchman beweegt zich in dezelfde richting als Thompson, wanneer hij in 1967 schrijft: 'Assumptions may be classified into two types - value assumptions and validity assumptions. Value assumptions pertain to the system of beliefs concerning what is "good" within a society or a subgroup of that society... *Validity assumptions* are much more specifically related to program objectives. Such assumptions, for example, underlie our belief that the cause for much perinatal mortality may be found in a lack of care during pregnancy and that prenatal clinics which supply information to expectant mothers can improve such care and result in a reduction in perinatal mortality' (Suchman, 1967, p. 42).

In het kader van het beleidsonderzoek hebben Freeman en Sherwood in 1970 het met de beleidstheorie verwante begrip '*impact model*' geïntroduceerd. Zij omschrijven dit als 'an attempt to translate theoretical notions regarding the regulation, modification, and control of social behavior or community conditions into hypotheses on which an action can be based'.

Daarbij maken zij onderscheid tussen impliciete en expliciete impactmodellen. Vaak bestaat een impactmodel uit niets meer dan de impliciete veronderstellingen die aan het beleidsprogramma ten grondslag liggen. Deze veronderstellingen kunnen aan eerdere studies ontleend zijn, maar ook aan praktijkervaringen in het verleden. Elders in hetzelfde boek omschrijven Freeman en Sherwood een impactmodel als 'a statement about the expected relationships between a program and a movement toward a goal' (Freeman en Sherwood, 1970, p. 7, 8, 56).

In een onderzoek naar lokale elites vergelijken de politicologen Eulau en Prewitt in 1973 de politiek en in het bijzonder de democratische wijze van regeren met een labyrint. Het passeren van dit labyrint kost meer of minder tijd, afhankelijk van de kennis van het terrein. Hier ligt het belang van wat Eulau c.s. een 'policy map' noemen. De auteurs geven een impliciete definitie van een dergelijke beleidskaart als zij opmerken: 'In orienting themselves to action, city councils draw mental maps that aid them in meeting the challenges and seizing the opportunities provided by the physical and social environment'. Zij attenderen erop dat het maken van een beleidskaart geen bewust intellectueel proces hoeft te zijn. Maar zelfs als dit niet bewust gebeurt, hoeft het nog niet willekeurig te zijn. De stukjes en beetjes informatie die onder de aandacht van de beleidsbepaler komen, de eisen die door anderen of hemzelf aan hem worden gesteld, en de verwachtingen die hij koestert ten aanzien van de toekomst verschaffen een min of meer accurate gids naar wat bij het maken van overheidsbeleid mogelijk en wenselijk is. Als componenten van de beleidskaart noemen Eulau en Prewitt respectievelijk de percepties van problemen: de waarden en doeleinden (door hen ook images genoemd) en beleidsposities, dat wil zeggen middelen en acties die nodig zijn om problemen op te lossen en beleidsdoeleinden te bereiken (Eulau en Prewitt, 1973, p. 520-523).

Argyris en Schön maken in hun boek van 1974 over *Theory in Practice* onderscheid tussen verschillende vormen van theorie uit de praktijk. Allereerst onderscheiden zij een 'theory of action', die schematisch kan worden weergegeven als: 'in situation S, if you want to achieve consequence C, under assumptions $a_1 \dots a_n$, do A'. Een 'theory of practice' bestaat volgens hen uit een stelsel van met elkaar verbonden 'theories of action', die voor de situaties van de praktijk een specificatie geven van de acties die onder de relevante veronderstellingen tot de beoogde consequenties zullen leiden. Als men aan iemand vraagt hoe hij zich onder bepaalde omstandigheden zou gedragen, is het antwoord dat hij gewoonlijk geeft zijn 'espoused theory of action' voor die situatie. Dat is de 'theory of action' die hij aanhangt en aan anderen meedeelt. De theorie die werkelijk leiding geeft aan zijn acties is de 'theory-in-use'. Deze laatste kan verenigbaar zijn met zijn 'espou-

sed theory', maar dit hoeft niet het geval te zijn (Argyris en Schön, 1974, p. 5-7).

Weer een andere term en omschrijving voor de beleidstheorie kiezen in 1976 Axelrod c.s., die zich op het grensgebied van de cognitieve psychologie en de studie van de besluitvorming bewegen. Zij gebruiken de term 'cognitive map', (cognitieve kaart), die ook reeds in de genoemde verkiezingsstudie van Campbell c.s. van 1960 voorkwam. 'A cognitive map is a specific way of representing a person's assertions about some limited domain, such as a policy problem. It is designed to capture the structure of the person's causal assertions and to generate the consequences that follow from this structure'. De weergave van de cognitieve map krijgt de vorm van een graaf, bestaande uit punten, die verbonden zijn door pijlen. De begrippen (concepten) die een persoon gebruikt, worden weergegeven als punten. De veronderstelde causale schakels tussen deze verschijnselen worden weergegeven als pijlen tussen de punten. Deze weergave van causale beweringen van een persoon als een graaf van punten en pijlen wordt een cognitieve kaart genoemd. De beleidsalternatieven, de verschillende oorzaken en effecten, de doeleinden en het uiteindelijk belang van de besluitvormer worden allemaal als conceptvariabelen gezien en als punten in de cognitieve kaart weergegeven (Axelrod, 1976, p. 55, 58-61 en 72).

Patton behandelt in 1978 beleidstheorieën in het kader van het evaluatieonderzoek. Hij spreekt van 'the program's theory of action'. Een van de taken van de evaluator is volgens hem 'to delineate and test the theory or theories held by identified decisionmakers and information users. The causal model to be tested is the causal model upon which program activities are based' (Patton, 1978, p. 181).

De beleidsonderzoekers Young en Mills gebruiken in hetzelfde jaar het begrip 'assumptive worlds of governmental actors'. Zij bedoelen daarmee 'the incorporation of values, beliefs, and perceptions into the integrated or holistic view that the individual has of the world he experiences and acts upon'. Young en Mills betogen dat het begrijpen van de 'assumptive worlds of governmental actors' van essentieel belang is voor beleidsonderzoek, omdat het de mogelijkheid schept gebeurtenissen te interpreteren in het licht van de betekenissen die de betrokken actoren aan hun eigen acties toekennen (Young en Mills, 1978; Vgl. Young, 1977, p. 7-10).

De beleidsanalist Hall spreekt van 'mental maps' die besluitvormers gebruiken om hun beslissingen te structureren. Ook verwijst hij naar de 'collective map of causality' van een besluitvormende groep. Verder maakt hij onderscheid tussen de 'intuitive map' van de besluitvormer en de bewust gestructureerde 'causal maps or models' van de beleidsanalyse. (Hall, 1978, p. 101-114).

Lindblom en Cohen komen in 1979 met de beleidstheorie in aanraking in een studie over sociaal-wetenschappelijke kennis en beleid. Zij gebruiken, als een begrip dat met de beleidstheorie verwant is, het begrip 'policy-making framework'. Daarmee bedoelen zij dat 'policy makers attack specific problems in the light of a general framework or perspective that controls both explanatory hypotheses and range of solutions that they are willing to consider' (Lindblom en Cohen, 1979, p. 77-79).

Kuypers gebruikt in zijn boek over beleidsontwikkeling niet het woord beleidstheorie, maar besteedt wel uitvoerig aandacht aan de analyse van bestaand beleid. Analyseren betekent voor hem het te voorschijn brengen van de *doelboom*, met andere woorden het opsporen van de finale (doel-middel)relaties. (Kuypers, 1980, deel B, p. 142-186 en 328-341). Deze werkwijze leidt indirect tot de analyse van een deel van de beleidstheorie, namelijk de causale relaties die in de doel-middelrelaties worden verondersteld. De werkwijze leidt echter niet tot kennis van een ander deel van de beleidstheorie, namelijk de veronderstellingen over causale relaties in het beleidsveld, los van de relatie tussen de beleidsmiddelen en de doelbereiking. Op het punt van de analyse van de beleidstheorie is de benadering van Kuypers dus even als die van Patton incompleet. Zij is echter wel aanzienlijk meer gedetailleerd uitgewerkt dan die van Patton.

Goodin maakt onderscheid tussen een 'empirical theory for policymaking' en een 'ethical theory for policymaking'. Zijn opvatting is dat de empirische en de ethische theorie gezamenlijk behoren te worden gebruikt om leiding te geven aan de belevingsvorming. We moeten niet alleen weten welke resultaten uit welk beleid voortkomen, maar ook welke resultaten we behoren te prefereren en na te streven. Dit inzicht behoort theoretisch van aard te zijn en niet slechts het produkt van de opgedane praktische ervaring of toevallige ideeën, zoals het incrementalisme suggereert (Goodin, 1982, p. 4-7).

Bressers maakt van het concept beleidstheorie gebruik in zijn onderzoek naar de effectiviteit van het waterkwaliteitsbeleid. Hij benadrukt daarbij dat de causale relaties die in de beleidstheorie worden verondersteld in de volle werkelijkheid tot stand moeten worden gebracht in interactieprocessen. Om de juistheid van deze relaties niet alleen te kunnen vaststellen, maar ook te kunnen verklaren, beveelt hij voor het evaluatieonderzoek een procesbenadering aan. Hierbij wordt zowel het beleid als het beleidsveld in een grafisch procesmodel in kaart gebracht, waarna de relevante relaties kunnen worden aangegeven (Bressers, 1983, p. 24-46).

In een recente studie over veronderstellingen waarop bevolkingsbeleid is gebaseerd, omschrijft Leeuw een *beleidstheorie* als de tot een geheel van hypothesen geëxpliciteerde gedragsassumpties die aan beleidsmaatregelen ten grondslag liggen en die op de maatregel-doelrelatie betrekking

hebben. Daarbij gaat hij uit van de omschrijving van een theorie als een geheel van met elkaar verbonden uitspraken dat op een bepaald gedeelte van de realiteit betrekking heeft. De term beleidshypothese reserveert hij voor die beleidsassumpties die tot één enkele hypothese beperkt zijn. (Leeuw, 1983, p. 140-145). Zijn definitie van de beleidstheorie bepaalt zich in feite tot de gereconstrueerde, opgespoorde beleidstheorie. Bovendien beperkt zij zich tot causale relaties die aan doel-middelrelaties ten grondslag liggen. De veronderstellingen over andere causale relaties in het beleidsveld en de normatieve relaties blijven ook in deze omschrijving buiten beschouwing.

Inzichten die van belang zijn voor de bestudering van beleidstheorieën kunnen tot slot ook worden geput uit de argumentatietheorie, zoals die is ontwikkeld door onder meer Arne Naess, Toulmin, Perelman en Olbrechts-Tyteca en in Nederland onder meer Van Eemeren. Een *argumentatie* wordt door Van Eemeren c.s. omschreven als een sociale, verstandelijke, verbale activiteit die ter rechtvaardiging of ontkrachting van een mening dient, die uit een constellatie van uitspraken bestaat en die op het verkrijgen van instemming van een redelijk oordelend publiek is gericht (Van Eemeren c.s., 1978, p. 16).

In een boek over Political reasoning omschrijft de Zweed Evert Vedung een argument als 'a statement or a set of statements offered as support for another statement'. In plaats van 'political reasoning' en 'arguments' spreekt Vedung ook van 'political messages' en 'assumptions underlying proposed or effective policy instruments' (Vedung, 1982, p. 14, 95).

Dit beknopte overzicht maakt in elk geval duidelijk dat onderzoekers uit verschillende disciplines bij de bestudering van verschillende onderwerpen aandacht schenken aan veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen. Het geheel van die veronderstellingen wordt met verschillende begrippen aangeduid en op verschillende wijzen omschreven. In dit artikel wordt het begrip *beleidstheorie* gebruikt en omschreven als het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt.

Essentieel lijkt mij dat het daarbij niet alleen gaat om veronderstellingen over kenmerken van verschijnselen, maar ook om veronderstellingen over relaties tussen verschijnselen. Juist het feit dat zij veronderstellingen over relaties betreft, maakt de beleidstheorie tot een *beleidstheorie*, een theorie uit de beleidspraktijk. Dit element van veronderstellingen over relaties onderscheidt de beleidstheorie als zodanig van allerlei opvattingen, voorstellingen en attitudes die slechts eigenschappen van gepercipieerde afzonderlijke verschijnselen betreffen.

De relaties waarop de veronderstellingen uit de beleidstheorie betrekking hebben, zijn te onderscheiden in relaties tussen doeleinden en midde-

len (finale relaties), tussen oorzaken en gevolgen (causale relaties) en tussen beginselen en normen onderling dan wel tussen beginselen en normen enerzijds en bestaande of verwachte situaties anderzijds (normatieve relaties). Deze laatste relaties resulteren onder meer in problemen waarop het beleid zich kan richten. De causale relaties zullen veelal ook oorzaken van de problemen omvatten. (Zie over de relaties tussen beleidsprobleem en beleidstheorie Hoogerwerf, 1984-A.)

De veronderstellingen waarop het beleid berust en waaruit de beleidstheorie bestaat, kunnen voorts betrekking hebben op het beleid zelf, maar ook op het beleidsproces, de beleidsorganisatie en de sector van de maatschappij waarop het beleid zich richt (het beleidsveld).

De beleidstheorie is een theorie uit de beleidspraktijk. De veronderstellingen waaruit de beleidstheorie bestaat kunnen uiteraard gedeeltelijk aan wetenschappelijke inzichten zijn ontleend. Om misverstand te voorkomen, herhaal ik nog eens dat met de beleidstheorie hier geen wetenschappelijke theorie is bedoeld.

De beleidstheorie waarop een beleid is gebaseerd (de spontane beleidstheorie) kan door onderzoekers langs wetenschappelijke weg worden opgespoord (de gearticuleerde of gereconstrueerde beleidstheorie). Over deze reconstructie handelt de volgende paragraaf.

3. Reconstructie van de beleidstheorie

Onder de reconstructie van een beleidstheorie wordt hier verstaan het langs wetenschappelijke weg opsporen en herformuleren van het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt. De wijze waarop beleidsmakers een beleidstheorie construeren, blijft hier buiten beschouwing.

De eisen waaraan de reconstructie moet voldoen, kunnen althans gedeeltelijk worden afgeleid uit de algemene kenmerken van de beleidstheorie. Datgene wat wordt opgespoord en gereconstrueerd moet bestaan uit 1. een (min of meer samenhangend) geheel van veronderstellingen die 2. aan een beleid ten grondslag liggen en die 3. betrekking hebben op (finale, causale en normatieve) relaties tussen verschijnselen.

Deze eisen brengen mee dat verscheidene methoden en technieken van onderzoek niet zonder meer voor de opsporing van beleidstheorieën geschikt zijn. Ontoereikend zijn bijvoorbeeld enquêtevragen of kwantitatieve inhoudsanalyses voor zover die wel gegevens over percepties van kenmerken van verschijnselen opleveren, maar geen gegevens over percepties van relaties tussen verschijnselen.

De reconstructie van de beleidstheorie gebeurt op basis van inhoudsanalyse van teksten. De representatie van de gereconstrueerde beleidstheorieën is onder meer afhankelijk van de gekozen definitie van de beleidstheorie.

In deze paragraaf worden enkele werkwijzen besproken die met het oog op de reconstructie van beleidstheorieën of onderdelen daarvan worden toegepast. Deze werkwijzen hebben respectievelijk betrekking op:

- reconstructie van causale veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen via de formulering van hypothesen (Freeman en Sherwood, 1970; Leeuw, 1983);
- weergave van causale veronderstellingen in grafen (Axelrod, 1976);
- weergave van finale relaties en indirecte opsporing van causale veronderstellingen uit een beleid via de constructie van doelbomen (Suchman, 1967; Patton, 1978; Kuypers, 1980);
- constructie van een procesmodel (Bressers, 1983);
- reconstructie van besluitvormingsbomen (Gallhofer en Saris, 1979 (A), 1979 (B), 1982, 1983, 1984 en Saris, 1984).

3.1. *Reconstructie van (causale) hypothesen.* Freeman en Sherwood hebben, zoals in paragraaf 2 werd opgemerkt, gepleit voor de vertaling van veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen in een expliciet 'impactmodel'. Dit model moet volgens hen drie hypothesen omvatten. Ten eerste een causale hypothese over een relatie tussen een toestand of gedrag (bijvoorbeeld suïcide) die men wil veranderen en een mogelijke oorzaak daarvan (bijvoorbeeld anomie). Het impactmodel omvat in de tweede plaats een interventiehypothese, die een specificatie geeft van de relatie tussen het programma (wat er gedaan zal worden) en het verschijnsel dat in de causale hypothese wordt beschouwd als oorzaak van het gedrag of de toestand die men wil veranderen. De interventiehypothese zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat een programma, gericht op de toeneming van de verspreiding van kennis over plaatselijke organisaties, zal leiden tot meer sociale en politieke participatie, dus tot minder anomie, uiteindelijk tot minder suïcide. De derde hypothese van het impactmodel is de actiehypothese, die nodig is om vast te stellen of de interventie, zelfs als zij resulteert in een gewenste verandering in de causale variabele, noodzakelijk is verbonden met het gedrag of de toestand die men wil veranderen. Deze hypothese is volgens Freeman en Sherwood nodig, omdat de keten van gebeurtenissen die zich in het werkelijke leven voordoet niet noodzakelijkerwijs hoeft stand te houden als hij wordt totstandgebracht door een interventie. Zo hoeft de toeneming van participatie die is totstandgebracht door een voorlichtingsprogramma niet per se

tot vermindering van suïcide te leiden (Freeman en Sherwood, 1970, p. 56, 57).

Deze driedeling is verhelderend, maar op enkele punten is toch een kanttekening nodig. Freeman en Sherwood gaan ervan uit dat het beleidsprogramma tracht een oorzaak van het beleidsprobleem aan te pakken. Dit is niet altijd het geval. Er is ook beleid dat zich op de symptomen van het beleidsprobleem richt. Daarnaast kan men opmerken dat de driedeling van Freeman en Sherwood terminologisch onzuiver is. Niet alleen de eerste hypothese, maar alle drie zijn causale hypothesen. Bovendien is het verschil tussen interventie en actie onhelder. Het is duidelijker om te spreken van causale hypothesen over respectievelijk (1) de oorzaken van het beleidsprobleem, (2) de effecten van het beleid op de oorzaken van het beleidsprobleem, en (3) de effecten van het beleid op het beleidsprobleem zelf.

Leeuw beweegt zich in de lijn van Freeman en Sherwood (1970) als hij opmerkt dat de theorie die aan beleid ten grondslag ligt, wordt gevonden door de beleidsassumpties te expliciteren of te reconstrueren. Hij formuleert de volgende methoderegels:

- (a) Schrijf het te verwachten effect (bedoeld is blijkbaar het beoogde effect – A.H.), dat met de beleidsmaatregel bereikt moet worden (= de doelvariabele) zo precies mogelijk uit.
- (b) Inventariseer de beleidsmaatregelen (de maatregelvariabelen) in categorieën aan de hand van gedragsmechanismen op grond waarvan een effect verwacht wordt.
- (c) Formuleer de samenhangen tussen de variabelen uit (a) en (b) in 'als-dan'- of 'naarmate-des te'-uitspraken.
- (d) Gebruik daarbij zoveel mogelijk schriftelijke informatie van overheidszijde over de te analyseren categorieën beleidsmaatregelen.
- (e) Probeer de uitspraken uit (c) bij elkaar te brengen in een stelsel waarin de ene uitspraak uit de andere wordt afgeleid.
- (f) Stel criteria op aan de hand van beschikbare (metatheoretische) literatuur die gebruikt wordt bij het doorlichten van de (beleids)theorieën.
- (g) Stel aan de hand van deze criteria vast hoe adequaat deze theorieën zijn (Leeuw, 1983, p. 147-153).

Leeuw is wat voorzichtiger dan Freeman en Sherwood door niet van causale hypothesen, maar van assumpties over samenhangen te spreken. Men kan daarbij echter aantekenen dat de doel-middelrelaties waarvan hij uitgaat wel causale relaties veronderstellen. De stappen f en g in zijn methoderegels betreffen in feite niet de reconstructie maar de evaluatie van beleidstheorieën (zie paragraaf 4).

3.2. *Weergave van causale hypothesen in grafen.* Axelrod gaat een stap verder dan Freeman/Sherwood en Leeuw. Hij beperkt zich niet tot een reconstructie van de hypothesen die aan een beleid ten grondslag liggen, maar gaat over tot een grafische weergave van iemands causale veronderstellingen. De wijze van (re)construeren van een cognitieve kaart ziet Axelrod, kort samengevat, als volgt.

Een cognitieve kaart heeft slechts twee fundamentele elementen: concepten en causale veronderstellingen. De concepten worden behandeld als variabelen. De causale veronderstellingen worden behandeld als relaties tussen de variabelen. In de cognitieve kaart worden de variabelen weergegeven als punten. De causale relaties worden weergegeven als pijlen die lopen in de richting van oorzaak naar gevolg. Een positieve causale relatie wordt aangeduid door een plusteken bij de pijl te plaatsen en een negatieve causale relatie door een minteken bij de pijl te plaatsen.

Om een cognitieve kaart uit een document (bijvoorbeeld een verslag van een vergadering) af te leiden, is het nodig een gegeven tekst zin voor zin te coderen. De eerste fase van het codeerproces leidt tot twee lijsten: een lijst van de conceptvariabelen uit de tekst en een lijst van de causale beweringen uit de tekst. In de tweede fase worden de causale beweringen van een persoon samengevoegd om zijn cognitieve kaart te construeren. Het volgende voorbeeld kan dit verduidelijken. (Voor de volledige codeerregels zie Axelrod, 1976, appendix I, p. 291-332. Voor een aangepaste versie zie Buissink, 1982).

Onder tabel 4-1 vindt men figuur 4-1, die de cognitieve kaart weergeeft welke is gevormd uit de zes beweringen die in tabel 4-1 gecodeerd zijn. Boven elke pijl staat het teken en beneden elke pijl het corresponderende nummer van de bewering. Bij de cognitieve kaart is ook de conclusie opgenomen, waartoe men op grond van de cognitieve kaart kan komen en die de spreker Cecil in dit geval ook zelf heeft getrokken. De opvatting van Cecil is dat het pad van D naar B via A negatief is, terwijl het pad van D naar B via C geen gewicht heeft. Daarom leidt D tot vermindering van B, hetgeen betekent dat interventie afbreuk doet aan het Britse belang. Daaruit volgt de deductie dat Cecil tegen Britse interventie is.

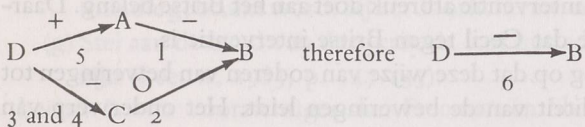
Axelrod merkt nog op dat deze wijze van coderen van beweringen tot verlies van de subtiliteit van de beweringen leidt. Het onderwerp van studie is hier echter niet deze subtiliteit, maar de structuur van de relaties tussen de beweringen (Axelrod, 1976, p. 84).

Voor het construeren van deze cognitieve kaart geeft Axelrod nog de volgende regels: (1) Waar mogelijk wordt de kaart zo getekend dat de pijlen van links naar rechts lopen. (2) De punten worden zo geplaatst dat de pijlen elkaar weinig of niet kruisen. (3) Als er variabelen zijn die beleidskeuzen

Table 4-1: The Construction of a Cognitive Map

Text			
Cecil: I was very much attracted at one time by the suggestion that it was not really justifiable for us to go on spending this amount of money in Persia, that we had very little interest in the place, that it was not at all certain that the good government of Persia really mattered to us, and further that apparently our interference had not so far, for various reasons, conduced to the improvement of the government of Persia, but that, on the contrary, the government had become decidedly worse than it was when we had relatively less to do with them. Therefore I was disposed to think that there was a good deal to be said for the 'stewing in their own juice' policy.			
Abbreviation	List of concept variables Definition		
A	Amount of money spent in Persia by Britain		
B	British utility		
C	Quality of government in Persia		
D	Existence of British interference in Persia (= opposite of policy of letting Persia 'stew in her own juice')		
Cause	List of causal assertions Connector	Effect	List of arrows
A	Not really justifiable	B	$\overline{A - B}$
C	Not at all certain really matters	B	$\overline{C o B}$
D	Not conduced to improvement in	C	$\overline{D o \text{ or } - C}$
D	Since ... became worse	C	$\overline{D - C}$
D	Requires	A	$\overline{D + A}$
-D	Good deal to be said for	B	$\overline{D - B}$

Figure 4-1: Fragment of Cecil's Cognitive Map



(Bron: Axelrod, 1976, p. 83)

van de persoon of zijn organisatie voorstellen, worden deze beleidsvariabelen op de linkerzijde van de cognitieve kaart aangebracht, omdat er geen pijlen naar toe gaan. (4) Als er een variabele is die het totale nut voor een persoon of zijn organisatie aangeeft, wordt deze op de rechterzijde van de

cognitieve kaart aangebracht, omdat er geen pijlen uit voortkomen.

De gegevens voor het maken van cognitieve kaarten kunnen behalve aan schriftelijke stukken, zoals bijvoorbeeld notulen van vergaderingen, ook aan antwoorden van respondenten in interviews worden ontleend. Daarbij kan het gaan om open vragen of om gesloten vragen, die met behulp van experts worden ontwikkeld. De techniek is wel arbeidsintensief. Het coderen kost 2 à 4 uur per 1000 woorden; daarbij komen nog eens twee uur per duizend woorden voor verwante taken, zoals het nagaan van de betrouwbaarheid tussen codeurs en het construeren van de cognitieve kaart zelf (Axelrod, 1976, p. 257, 271).

Een graaf heeft boven een tekstuele weergave van veronderstellingen over causale relaties een drietal voordelen. De graaf geeft een snel overzicht. Hij is afgestemd op de structuur, het patroon van relaties, tussen variabelen (zijn er hiaten, strijdigheden, clusters?). Bij de analyse van een graaf kan men gebruik maken van begrippen (cyclus, pad, keten) en stellingen van de wiskundige grafentheorie. Grafen hebben echter ook hun beperkingen. Grafen zijn geschikt voor het afbeelden van een patroon van monotone additieve causale relaties tussen niet-complexe variabelen. Andere relaties kunnen niet of slechts misvormd in een graaf worden opgenomen. Slecht opneembaar zijn niet-additieve relaties (bijv. onvoldoende maar noodzakelijke voorwaarden), niet-causale relaties (bijv. correlaties) en complexe variabelen (deel-geheelrelaties). (Dijkhuis, 1984, p. 1-4).

Het zou overigens een misverstand zijn te menen dat Axelrod alleen aandacht voor causale relaties heeft. De causale relaties die hij in zijn cognitieve kaarten weergeeft, zijn deels afgeleid uit doel-middelrelaties of normatieve relaties. Bovendien toont Axelrod ook aandacht voor onderzoek naar de structuur van argumenten, de dichtheid van causale versus niet-causale beweringen en uitspraken over waarden (Axelrod, 1976, p. 270).

3.3. *Weergave van finale relaties in doelbomen.* Enigszins verwant met de causale analyse van Axelrod, maar daarvan wel te onderscheiden, is de weergave van finale (doel-middel)veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen in doelbomen. Men vindt deze benadering op verschillende manieren uitgewerkt bij Suchman (1967), Patton (1978), Kuypers (1980) en Hoppe (1983).

Om tot een beschrijving van de actietheorie van een beleidsprogramma te komen, moet men volgens Patton de doel-middelhiërarchie van dat programma construeren. Hij verwijst daarbij naar de aanbeveling van Suchman (1967) om de constructie van een keten van doeleinden te beginnen door de doeleinden in te delen in onmiddellijke doeleinden, tussen-

doeleinden en einddoelen.

De bedoeling van het nauwkeurig beschrijven van een 'theory of action' van een beleid is volgens Patton beleidsbepalers te helpen bij het expliciteren van hun veronderstellingen over al de schakels en activiteiten die nodig zijn voor het bereiken van de uiteindelijke beleidsresultaten. De evaluatie van het beleid kan dan worden geconcentreerd op die relaties waarover informatie het meest nodig is. In dit verband maakt Patton onderscheid tussen 'conceptual gaps' en 'information gaps' in de beleidstheorie. Een conceptual gap doet zich voor als in de beleidstheorie een essentiële interveniërende variabele over het hoofd is gezien. Wanneer men bijvoorbeeld gevangenenbewaarders als raadslieden van de gevangenen wil laten optreden, dan is de geschiktheid van de bewaker voor de taak van raadsman een belangrijke interveniërende variabele. De information gaps betreffen het ontbreken van informatie over de vraag of een bepaald middel of tussendoel tot het bereiken van een bepaald verder gelegen doel leidt. Deze leemte kan worden opgevuld door evaluatieonderzoek (Patton, 1978, p. 182, 183, 186, 187).

In zeker opzicht verwant met Suchman, Patton en Axelrod is Kuypers handleiding van 58 Hoofddregels voor het analyseren van bestaand beleid. De essentie ervan is dat een beleid schematisch kan worden weergegeven in een doelboom. Daaronder verstaat de auteur 'een model vertegenwoordigende de formuleringen van de elementen en de structuur van de finale relaties tussen de elementen van een beleid'. Ten aanzien van die elementen van de finale relaties wordt onderscheid gemaakt tussen einddoelen, tussendoelen en middelen (Kuypers, 1980-A, p. 52-67 en 269 en B, p. 328-341; Hoppe, 1983).

Een doelboom is voor de analyse van een beleid en daarmee ook voor de reconstructie van de beleidstheorie van groot belang. De doel-middelrelaties die in de doelboom zijn opgenomen kunnen zonder veel moeite worden vertaald in causale hypothesen. Een beleidstheorie omvat echter niet alleen causale veronderstellingen die rechtstreeks uit de doel-middelrelaties kunnen worden afgeleid. Tot de beleidstheorie behoren ook andere veronderstellingen over causale relaties in het beleidsveld en het beleidsproces, bijvoorbeeld over de oorzaken van het beleidsprobleem. Deze veronderstellingen kunnen niet uit de doelboom worden afgeleid.

3.4. *De procesbenadering.* Bressers stelt dat causale modellen van de beleidstheorie een wezenlijk aspect van het beleid missen, namelijk dat de relaties afhankelijk zijn van wilsbeschikkingen, dus van finale krachten. De finale methode van Kuypers heft dit bezwaar slechts gedeeltelijk op, daar alleen het finale denken van de beleidsvoerder in de beschouwing wordt betrok-

ken. Een ander nadeel daarvan is dat het onderscheid tussen beleid en beleidsveld vaag blijft. Dit komt doordat het beleidsveld niet expliciet in het model wordt weergegeven, maar slechts in de vorm van doeleinden en een niet nader omschreven 'uitgangssituatie' in de analyse wordt opgenomen. Bressers pleit voor een analyse die start met het scheppen van een overzicht van de processen en elementen in het beleidsveld. Ook de bij deze processen betrokken actoren kunnen daarbij worden aangegeven. Bij de reconstructie van de beleidstheorie, op een van de hierboven genoemde wijzen, kan van zo'n overzicht gebruik worden gemaakt. De beleidstheorie wordt daarbij niet zozeer in kaart gebracht, maar op een kaart aangetekend. Het procesmodel verschaft aan de gereconstrueerde beleidstheorie een context die het mogelijk maakt fouten en hiaten op het spoor te komen, bijvoorbeeld ten aanzien van veronderstellingen met betrekking tot het gedrag van diverse betrokken actoren. Bressers beschouwt het model derhalve als een middel om enerzijds de reconstructie zelf een meer solide basis te geven en anderzijds de bruikbaarheid van de reconstructie voor verdergelegen doeleinden te bevorderen (Bressers, 1983, p. 24-46. Zie ook Bressers, 1984).

3.5. *De constructie van besluitvormingsbomen.* Gallhofer en Saris (1979 A en B, 1982, 1983) onderscheiden, in aansluiting aan de normatieve beslissingstheorie, vijf basiselementen in beslissingen en impliciet ook in beleidstheorieën, namelijk acties, gevolgen, kansen op deze gevolgen, waarden van deze gevolgen en beslissingsregels. Zij hebben dit onderscheid toegepast bij de analyse van beslissingen en argumentaties. Zo onderscheidt Saris in aansluiting aan Keeney en Raiffa (1976) een viertal stappen om tot goede beslissingen te komen:

1. het uiteenleggen van het beslissingsprobleem in mogelijke actiealternatieven (A_j) en alle relevante gevolgen (G_i) van elk van deze actiealternatieven;
2. het kwantificeren van de kansen op de verschillende gevolgen (K_{ij});
3. het kwantificeren van de waarden van de verschillende gevolgen (W_{ij});
4. het bepalen van de keuze door middel van een afweging van de alternatieven via een zodanige keuzeregels dat met evaluaties van alle waarden en de kansen van de vermelde relevante gevolgen rekening wordt gehouden. Om na te gaan hoe politieke actoren de keuzeproblemen formuleren, hebben Gallhofer en Saris een procedure voor de analyse van notulen van de ministerraad en andere schriftelijke stukken ontwikkeld. Uit hun onderzoek blijkt dat politici in empirische situaties keuzeproblemen op dezelfde wijze vereenvoudigen als proefpersonen in experimen-

ten. In feite lijkt het erop dat men een acceptabel argument tracht de formuleren en dat men dit probeert te bereiken door allerlei aspecten die tot complicaties zouden leiden, weg te laten (Saris, 1984, p. 3, 17, 18).

Wat Gallhofer en Saris aan de besproken wijze van reconstructie toevoegen, is met name de schatting van de kans dat bepaalde gevolgen zich voordoen en de poging tot kwantificering van deze kans. De kwantificering stuit in de praktijk op grote problemen. De geschatte kans of met andere woorden de (on)zekerheid van de actor ten aanzien van gevolgen kan echter ook ongekwantificeerd in de reconstructie van de beleidstheorie worden meegenomen. Bij de weergave van deze onzekerheid kan men overigens niet alleen denken aan onzekerheid ten aanzien van het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen, maar ook aan onzekerheid ten aanzien van de relaties tussen oorzaken en gevolgen en tussen beginselen en normen of tussen maatstaven en het oordeel over bestaande of verwachte situaties.

Aan enkele andere benaderingen wordt hier kortheidshalve voorbijgegaan. (Vgl. Jaffe/Hilbert, 1981, p. 101-116, en Behn en Vaupel, 1982).

3.6. *Combinatie van verschillende wijzen van reconstructie van de beleidstheorie.* De verschillende werkwijzen voor de reconstructie en weergave van (elementen van) beleidstheorieën die in de vorige subparagrafen zijn uiteengezet, hebben elk hun eigen mogelijkheden en beperkingen. De herformulering van een beleidstheorie in hypothesen is relatief eenvoudig, maar mist de overzichtelijkheid van een graaf of een doelboom. De weergave van causale relaties via een graaf geeft een goed overzicht van patronen van relaties en is vatbaar voor wiskundige analyse, maar zeer tijdrovend en beperkt toepasbaar. De weergave van finale relaties in een doelboom laat causale relaties die niet in de doelboom zijn verondersteld buiten beschouwing. De beslissingsboom veronderstelt een kwantificering van kansen en waarden die in de praktijk veelal ontbreekt. Beslissingsbomen zijn vooral geschikt om concrete beslissingen te beschrijven, terwijl een graaf of een doelboom meer een algemeen overzicht van gepercipieerde relaties geeft. De eenzijdigheden van de diverse benaderingen kunnen echter voor een deel worden opgevangen door twee of meer wijzen van reconstructie met elkaar te combineren.

In het algemeen gesproken, lijkt mij voor de reconstructie van beleidstheorieën de volgende werkwijze aan te bevelen.

1. Verzamel uitspraken van de beleidsontwerpers en beleidsbepalers over het beleid in kwestie (bijvoorbeeld via beleidsnota's, Handelingen van de Tweede Kamer, interviews).

2. Overweeg aan de hand van de verzamelde uitspraken welke de pro-

cessen in het beleidsveld met hun input en output zijn. Ga daarvan uit bij de volgende stappen, om zo tot een overzichtelijk geheel van hypothesen te komen.

3. Spoor de doel-middelrelaties op via de constructie van een doelboom met einddoelen, tussendoelen en middelen. Vertaal de expliciete doel-middelrelaties in (causale) hypothesen. Vul daarbij de impliciet gebleven schakels in. De hypothesen kunnen causaal worden geformuleerd (A veroorzaakt B), maar ook als een niet per se causale samenhang (naarmate er meer A is, zal er meer of minder B zijn). Geef zo mogelijk ook de mate van zekerheid van de actor ten aanzien van deze finale en causale relaties (de kans op de gevolgen) aan.

4. Spoor de expliciete oorzaak-gevolgrelaties op. Vertaal ze in (causale) hypothesen. Vul daarbij de impliciet gebleven schakels in. Geef zo mogelijk ook de mate van zekerheid van de actor ten aanzien van de oorzaak-gevolgrelaties (de kans op de gevolgen) aan.

5. Spoor de expliciete normatieve relaties op. Vertaal ze voor zover mogelijk in (causale) hypothesen. Vul daarbij de impliciet gebleven schakels in. Voor zover de normatieve relaties niet in (causale) hypothesen kunnen worden vertaald, vormen zij het normatieve kader van de beleidstheorie (ook wel beleidsideologie genoemd). Geef ook hier zo mogelijk de mate van zekerheid van de actor ten aanzien van de oorzaak-gevolgrelaties (de kans op de gevolgen) aan.

6. Reconstrueer het geheel van de (causale) hypothesen (stappen 3, 4 en 5) tot een samenhangend geheel van causale hypothesen (de gereconstrueerde beleidstheorie).

7. Desgewenst kan dit geheel in grafen worden omgezet en aan een grafentheoretische analyse worden onderworpen.

8. Indien kansen en waarden door de actoren zijn gekwantificeerd, kunnen deze kwantitatief worden weergegeven.

Afhankelijk van de arbeidstijd die voor de reconstructie beschikbaar is, kan de reconstructie tot een aantal van deze stappen worden beperkt (bijvoorbeeld tot 1, 3, 4 en 6).

De hier besproken technieken van reconstructie van beleidstheorieën hebben ook een aantal tekortkomingen gemeenschappelijk. Zo schenken zij geen van alle voldoende aandacht aan normatieve relaties (tussen beginselen of normen) en bestaande of verwachte situaties. Daarvoor zal een techniek moeten worden ontwikkeld die kan aansluiten bij literatuur over politieke argumentatie (Van Eemeren, 1978; Harmon, 1981; Dunn, 1981, p. 40-45 en 64-94, Vedung, 1982; Goodin, 1982) en juridische literatuur over het juridische argumenteren enerzijds en de rationele reconstructie van juridische teksten anderzijds (Alexy, 1978; Mac Cormick, 1978, De

Wildt, 1979; Soeteman, 1981; Koch/Rüszmann, 1982; Peczenik, 1983; Ruiter, 1981 en 1982).

Een probleem, waaraan de behandelde methoden en technieken soms wat al te gemakkelijk voorbijgaan, is het onderscheid tussen expliciete en impliciete veronderstellingen. Een beleidstheorie is hier omschreven als het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt. Bij de reconstructie van een beleidstheorie hanteert men echter een operationele omschrijving die meer beperkt is en neerkomt op: het geheel van veronderstellingen dat expliciet of impliciet tot uiting komt in schriftelijke stukken of antwoorden van geïnterviewde personen. Maar de wijze waarop impliciete veronderstellingen worden opgespoord en geëxpliciteerd, is vatbaar voor discussie. (Vgl. Axelrod, 1976, p. 83, 84 en 89; Leeuw, 1983, p. 145-153; Dijkhuis, 1984, p. 4, 5.)

Een laatste bezwaar is dat in de behandelde literatuur onvoldoende aandacht wordt geschonken aan de verhouding tussen een inductieve en een deductieve werkwijze. De geschetste technieken zijn inductief in die zin dat zij zich primair op min of meer concrete en spontane uiteenzettingen van leden van de politieke elite in schriftelijke stukken richten en daarin een meer abstract patroon (een beleidstheorie) trachten te ontdekken. Een meer deductieve werkwijze zou in dit geval inhouden dat men op basis van wetenschappelijke inzichten een wetenschappelijke beleidstheorie ten aanzien van het bereiken van bepaalde beleidsdoeleinden formuleert en dan nagaat in hoever de veronderstellingen uit deze wetenschappelijke theorie ook bij leden van de politieke elite (in schriftelijke stukken of antwoorden op een enquête) zijn aan te treffen.

Een voordeel van de inductieve benadering is dat men dicht bij de empirische realiteit kan blijven en geen min of meer gekunstelde vragen stelt. Een voordeel van de deductieve benadering is echter dat men dicht bij de wetenschappelijke theorievorming kan blijven en via bijvoorbeeld interviews ook inzicht kan krijgen in veronderstellingen van leden van de politieke elite over relaties waarover geen spontane of geen onderling vergelijkbare uitspraken bestaan. Combinaties van de inductieve en de deductieve benadering zijn uiteraard denkbaar.

4. Interne structuur en kwaliteit van de beleidstheorie

4.1. *De grens van de beleidstheorie.* Bij de beleidstheorie gaat het niet om losse opvattingen, maar om een geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt. Ten aanzien van dit geheel rijzen in elk geval drie vragen. Waar ligt de grens van een beleidstheorie? Welke structuur heeft

een beleidstheorie? En hoe kan men de kwaliteit van een beleidstheorie evalueren?

De grens van een beleidstheorie zou men eventueel zeer ruim kunnen trekken door te stellen dat de gehele heersende cultuur in een bepaald beleid doorwerkt. Het begrip beleidstheorie wordt dan echter zo ruim dat het alles en dus niets meer verklaart. Het verdient de voorkeur het begrip beleidstheorie te beperken tot veronderstellingen van bepaalde actoren die bij het ontwerpen en het bepalen van een beleid betrokken zijn. De selectie van deze actoren is een vraagstuk apart, waarop hier niet kan worden ingegaan. Hier wordt volstaan met de opmerking dat het abstractieniveau en de complexiteit van het beleidsprobleem, het beleid en dus ook van de beleidstheorie sterk zullen variëren, afhankelijk van de vraag of men als actor bijvoorbeeld een geheel departement dan wel één van zijn onderdelen of een bepaalde ambtenaar beschouwt. Van deze actoren behoren dan alleen die veronderstellingen tot de beleidstheorie die betrekking hebben op dat beleid. Hoe stelt men vast welke veronderstellingen dit zijn? Operationeel gezien, lijkt de beste keus mij dan de beleidstheorie te beperken tot veronderstellingen die in de argumentaties van de beleidsontwerpers en de beleidsbepalers voor een bepaald beleid voorkomen. Nog meer operationeel gedacht, gaat het daarbij om argumentaties die expliciet of impliciet liggen opgesloten in een schriftelijke of mondelinge uiteenzetting van de beleidsontwerpers en beleidsbepalers over een beleid.

Hiermee is niet gezegd dat de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen identiek zijn aan de argumentaties. Het gaat hier om twee verzamelingen die doorgaans slechts gedeeltelijk zullen samenvallen.

De veronderstellingen waaruit de beleidstheorie is opgebouwd, kunnen betrekking hebben op het beleid zelf en zijn effecten, maar ook op het beleidsprobleem, het beleidsveld, het beleidsproces en de beleidsorganisatie. Gaat het om veronderstellingen die niet een bepaald beleid, maar het openbaar bestuur in het algemeen betreffen, dan kan men van een *bestuurstheorie* spreken. Een dergelijke bestuurstheorie kan onder meer veronderstellingen over factoren van de effectiviteit, de efficiëntie en de legitimiteit van overheidsbeleid, de rol van de overheid in de samenleving en het verloop van beleidsprocessen omvatten.

4.2. *Drie benaderingen van de structuur.* In het denken over de structuur van beleidstheorieën weerspiegelen zich een drietal benaderingen die men in het denken over de ordening van politieke opvattingen in het algemeen kan onderscheiden.

De eerste benadering (de ideeënbenadering) interesseert zich primair voor de inhoud van de politieke ideeën. De tweede benadering (de percep-

tiebenadering) richt zich vooral op de patronen van politieke voorstellingen. De derde benadering (de argumentatiebenadering) tenslotte maakt in het bijzonder studie van de geldigheid van politieke argumentaties.

Op elk van deze drie benaderingen wordt hier kort ingegaan.

4.2.1. *De inhoud van politieke ideeën.* De eerste benadering, die zich primair voor de inhoud van de politieke ideeën interesseert, vindt men vooral in dat onderdeel van de politicologie dat wordt aangeduid als de geschiedenis van de politieke ideeën of de politieke theorie. Enkele bekende boeken op dit gebied zijn George H. Sabines *A History of Political Theory* (1937 en later), Walter Theimers *Geschichte der politischen Ideen* (1955), Jean Touchards *L'histoire des idées politiques* (1967) en in Nederland ook Van Gunsteren en Locks *Politieke theorieën* (1977) en Lehning en Van Schendelens *Actualiteit van politieke filosofie* (1981).

Voor wat het onderzoek naar beleid betreft, weerspiegelt de benadering die zich primair voor de inhoud van de politieke ideeën interesseert, zich vooral in studies over de historische ontwikkeling van een bepaald beleid en de daarmee verbonden beleidstheorieën. (Zie bijv. Van Reenen, 1979, Fase, 1980, Soetendorp, 1982). In het onderzoek dat zich meer gedragswetenschappelijk met beleid en beleidstheorieën bezighoudt, krijgt de inhoud van de politieke ideeën veelal slechts marginaal aandacht.

De verwaarlozing van de rol van waarden is, in het algemeen gesproken, altijd één van de grote bezwaren van de traditionele benadering in de politicologie tegen de gedragswetenschappelijke benadering geweest (Leo Strauss, 1962, p. 302-327). Ook het onderzoek naar beleid heeft sporen van deze verwaarlozing vertoond. Met het beleidsevaluatieonderzoek dat vooral sinds de jaren zestig en zeventig op gang is gekomen, is echter in principe een brug geslagen tussen een empirische en een normatieve benadering (Bressers en Hoogerwerf, 1984). Deze brug kan worden uitgebouwd tot een eerherstel van 'The Place of Principles in Policy Analysis' (Anderson, 1979), een streven naar integratie van 'Political Theory and Public Policy' (Goodin, 1982) en een 'rentree van de normatieve politieke theorie in de beleidswetenschap' (De Beus en Lehning, 1984; Vgl. ook Harmon, 1981; Philips, 1983; Hoogerwerf, 1984-B; Kalleberg/Preston, 1975).

Het is mogelijk ook in het gedragswetenschappelijk onderzoek naar beleidstheorieën aandacht te schenken aan ideeën als vrijheid, gelijkheid en democratie. Deze ideeën werken immers waarschijnlijk niet alleen door in de beginselen en normen, maar ook in de veronderstellingen over doeleinden en middelen, oorzaken en gevolgen, die samen de beleidstheorieën uitmaken.

4.2.2. *De patronen van politieke voorstellingen.* De perceptiebenadering die zich bij de studie van beleidstheorieën vooral op de patronen van politieke voorstellingen richt, bouwt onder meer voort op noties uit de veldtheorie van Lewin.

De fundamentele uitspraken van de veldtheorie zijn dat (a) gedrag moet worden afgeleid uit een totaal van coëxisterende feiten en (b) deze coëxisterende feiten het karakter hebben van een 'dynamisch veld', voor zover de toestand van elk deel van dit veld afhangt van elk ander deel van het veld. Slechts feiten die deel uitmaken van het veld kunnen het gedrag beïnvloeden. Het psychologische karakter van deze benadering houdt in dat het veld niet in objectieve termen wordt beschreven, maar op de manier waarop het voor een bepaalde persoon op een bepaald tijdstip bestaat. Het gedrag wordt met andere woorden opgevat als een functie van de voorstellingen die de persoon heeft van het veld op het tijdstip waarop het gedrag plaats heeft (Lewin, 1953, p. XI, 25, 60-64, 148-150, 241).

De invloed van de veldtheorie weerspiegelt zich onder meer in twee bekend geworden politicologische, maar in feite toch sterk sociaal-psychologische studies over de structuur van politieke opvattingen. De eerste van die studies is *The American Voter* van Campbell c.s. (1960), waarin onder meer een analyse van de niveaus van ideologisch denken ('conceptual sophistication') voorkomt. In de theoretische inleiding van dit boek wordt de relatie met de veldtheorie expliciet gelegd (Campbell, 1960, p. 33-36, 218-227). De tweede studie is het bekend geworden artikel van Philip E. Converse over *The Nature of Belief Systems in Mass Publics* (1964), waarin eveneens de operationalisatie van het begrip ideologie aan de orde is.

Behalve op de veldtheorie van Lewin bouwt de perceptiebenadering van de structuur van politieke opvattingen ook voort op sociaal-psychologische studies over percepties van causaliteit. Het is een psychologische gemeenplaats dat mensen streven naar het bereiken van een coherente interpretatie van de gebeurtenissen die hen omringen en dat het organiseren van gebeurtenissen door schema's van oorzaak-gevolgrelaties bijdraagt tot het bereiken van dit doel. Het klassieke werk van A. Michotte, *The perception of causality* (Michotte, 1963) leverde een overtuigende demonstratie van de onweerstaanbare neiging om sequenties van gebeurtenissen in termen van causale relaties waar te nemen, zelfs wanneer de waarnemer zich er volledig van bewust is dat de relatie tussen de gebeurtenissen incidenteel is en dat de toegeschreven causaliteit illusoir is. De studie van de causale toerekening is één van de brandpunten van de hedendaagse sociale psychologie (Tversky en Kahneman, 1977, p. 49).

Een belangwekkende toepassing van dergelijke inzichten op beleids-

theorieën is te vinden bij Axelrod (1976) in zijn analyse van 'cognitive maps'. Een cognitieve kaart bestaat doorgaans uit vele concepten en causale relaties. Het geheel van causale voorstellingen dat de verbinding tussen beleidsopties en effecten vormt is zo groot dat het buiten het vermogen van mensen lijkt te liggen om ze te gebruiken. Toch slagen mensen erin deze voorstellingen te benutten en conclusies te trekken die consistent zijn met hun cognitieve kaarten. De cognitieve kaarten hebben namelijk drie structurele kenmerken die het gemakkelijk maken om ze te gebruiken. In de eerste plaats bevatten zij weinig cycli, dat wil zeggen grafen waarbij de causaliteit in twee richtingen loopt, dus niet alleen van het eerste naar het laatste punt, maar ook van het laatste naar het eerste punt. De afwezigheid van cycli betekent in feite dat de betrokkene de causale stroom slechts in één richting ziet lopen, van de beleidskeuzen (instrumenten) naar de beleidsresultaten, zonder enige causale feedback in de stroom. Dit is een simplistische kijk op de wereld, maar zij vergemakkelijkt een keuze. Een tweede structureel kenmerk is dat de cognitieve kaarten – in overeenstemming met de cognitieve dissonantietheorie – weinig imbalances bevatten. Bij een imbalance tussen de punten A en B heeft A via tenminste één pad een negatieve en via tenminste één ander pad een positieve invloed op B. De totale invloed van A op B is dan onbepaald (tenzij de kracht van de verschillende invloeden te kwantificeren is). Een derde kenmerk is dat in de cognitieve kaarten over causaliteit niet in kwantitatieve termen wordt gesproken. Dit is een beperking van de benadering van de kwantitatieve kaarten, maar zij is ook een belangrijk onderzoeksresultaat. Besluitvormers blijken bij het bespreken van beleid slechts zelden over veroorzaking in kwantitatieve termen te spreken (Axelrod, 1976, p. 92-95, 262-265).

Samenvattend, merkt Axelrod op: 'The picture of a decision maker that emerges from the analysis of cognitive maps is of one who has more beliefs than he can handle, who employs a simplified image of the policy environment that is structurally easy to operate with, and who acts rationally within the context of his simplified image' (Axelrod, 1976, p. 72, 73, 86, 93, 228, 229, 230, 244. Vgl. Brewer en deLeon, 1983, p. 121-143).

Ook andere onderzoekers hebben belangwekkende ontdekkingen over de patronen van beleidstheorieën gedaan. Zo hebben Eulau en Prewitt vastgesteld dat de 'beleidskaart' meer of minder divers kan zijn. Sommige beleidskaarten zijn verwarrend door hun gedetailleerdheid, andere tonen alleen de hoofdlijnen en zijn gemakkelijk te lezen (Eulau en Prewitt, 1973, p. 522 e.v.).

Observaties van Putnam sluiten bij deze analyse aan. Sommige politici richten zich op de details van een issue en redeneren inductief, mede op basis van persoonlijke ervaring. Anderen geven een meer synoptische

analyse en redeneren meer deductief op basis van algemene theorieën en abstracte begrippen als kapitalisme en socialisme. Leiders die een meer ideologische analyse geven, neigen ertoe meer complexe begrippenschema's te hebben dan hun meer empiricistische collega's (Putnam, 1976, p. 91).

Het is duidelijk dat de perceptiebenadering van beleidstheorieën belangrijke informatie over de patronen van voorstellingen toevoegt aan de ideeënbenadering.

4.2.3. *De geldigheid van politieke argumentaties.* Tegenover of althans naast de zojuist geschetste perceptiebenadering staat de argumentatiebenadering van de structuur van politieke opvattingen in het algemeen en beleidstheorieën in het bijzonder. Illustratief voor de argumentatiebenadering is de kritiek van Robert Lane op het bekende artikel van Converse over *The Nature of Belief Systems in Mass Publics* (1964). Hij stelt tegenover Converse's begrip *constraint*, dat de mate van statistische samenhang tussen opvattingen betreft, het begrip *reasoning* (redenering). Hij meent dat Converse te veel vanuit het standpunt van de onderzoeker en te weinig vanuit dat van de onderzochte analyseert. Met *political reasoning* bedoelt Lane de manier waarop mensen hun politieke opvattingen rechtvaardigen of beargumenteren. Het gaat om de gronden waarop mensen hun opvattingen baseren (Lane, 1973, p. 98 e.v.).

De argumentatiebenadering is niet alleen geïnteresseerd in de structuur, maar ook in de kwaliteit van politieke uiteenzettingen. Het gaat met andere woorden niet alleen om een analyse, maar ook om een evaluatie van beleidstheorieën en andere politieke uitspraken.

Een voorbeeld van deze evaluerende benadering is te vinden in het boek van de Zweed Evert Vedung over *Political Reasoning* en met name in zijn uiteenzetting over 'Rational Assessment of Messages' (Vedung, 1982, p. 31-38). Het logische startpunt voor een rationele beoordeling van boodschappen is volgens Vedung de fundamentele vraag: 'Is the message valid?' Deze vraag valt uiteen in vijf deelvragen:

- (1) Are claims supported by reasons in the message?
- (2) Is the message clear?
- (3) Is the message relevant?
- (4) Is the message consistent?
- (5) Is the message true?

De regels waaraan een rationele politieke gedachtenwisseling moet voldoen, kunnen volgens Vedung als volgt worden samengevat:

- (1) The Rule of Support: Claims should be supported by reasons in the message.
- (2) The Rule of Clarity: The message should be clear.
- (2.1) Claims and reasons must not be tacit in such a way as to cause obscurity.
- (2.2) Words must not be unclearly.
- (2.3) The presentation should be systematically arranged so as not to cause obscurity.
- (3) The Rule of Relevance: The message should be relevant.
- (3.1) Pronouncements should be relevant.
- (3.2) Relevant aspects of the case should be acknowledged and presented.
- (4) The Rule of Consistency: The message should be consistent.
- (4.1) Inferences from reasons to claims should be derived in a logically valid way.
- (4.2) Claims should be consistent with other claims, reasons with other reasons.
- (5) The Rule of Truth: The message should be true'.

Dergelijke regels zijn voor een verdere precisering en uitwerking vatbaar. Daarbij kan ook aandacht worden geschonken aan de condities waaronder verschillende argumentaties correct of niet correct zijn. (Vgl. Saris, 1984, en Van Eemeren et al., 1978.) Maar het valt niet te ontkennen dat de argumentatiebenadering van beleidstheorieën iets wezenlijks toevoegt aan de twee andere benaderingen: de evaluatie van de geldigheid (zie ook 4.4) van de beleidstheorie.

4.3. *Naar een synthese?* De ideeënbenadering, de perceptiebenadering en de argumentatiebenadering van politieke opvattingen in het algemeen en de structuur van beleidstheorieën in het bijzonder belichten elk slechts een beperkt aantal aspecten van een complex deel van de werkelijkheid. Zij vullen elkaar aan en kunnen wellicht tot op zekere hoogte ook met elkaar worden gecombineerd. Op het gebied van het onderzoek naar beleidstheorieën lijkt het mij wenselijk dat zowel de inhoud van de ideeën als de patronen van percepties en de geldigheid van de argumentaties zorgvuldig worden onderzocht.

Elk van deze drie benaderingen in het onderzoek van beleidstheorieën kan zich in principe richten op elk van de drie soorten veronderstellingen of argumentaties waaruit beleidstheorieën zijn opgebouwd:

1. Normatieve argumentaties, waarbij van een beginsel naar een norm wordt geredeneerd of vice versa of waarbij een bestaande of verwachte situatie in het licht van een beginsel of norm wordt beoordeeld.
2. Causale argumentaties, waarbij van een oorzaak naar een gevolg wordt geredeneerd of vice versa.

3. Finale argumentaties, waarbij van een doel naar een middel wordt geredeneerd of vice versa (zie ook Dunn, 1981, p. 67, 68 e.v.).

Schematisch kan men de negen mogelijke combinaties van benaderingen in het onderzoek en onderzochte argumentaties in beleidstheorieën als volgt weergeven.

Schema 1: Benaderingen in het onderzoek en onderzochte argumentaties

Benaderingen in het onderzoek	Onderzochte argumentaties:		
	Normatief	Causaal	Finaal
Inhoud van politieke ideeën			
Patronen van percepties			
Geldigheid van argumentaties			

4.4. *Evaluatie van de kwaliteit van de beleidstheorie.* Tot slot van deze paragraaf nog enkele opmerkingen over de vraag hoe de kwaliteit van een beleidstheorie kan worden geëvalueerd. De criteria voor deze evaluatie kunnen deels worden ontleend aan de empirische structurele kenmerken van beleidstheorieën die hiervoor zijn aangeduid. Deels kan men ze ook, zoals Leeuw (1983, p. 133-167) doet, ontleenen aan wetenschappelijke literatuur (Popper, Kaplan, Lakatos en anderen) over vereisten waaraan wetenschappelijke theorieën moeten voldoen. Daarbij moet men wel de nodige voorzichtigheid in acht nemen. De vraag is immers in hoever men aan veronderstellingen uit de beleidspraktijk wetenschappelijke eisen mag stellen. Anderzijds kan men opmerken dat deze veronderstellingen deels aan wetenschappelijke inzichten zijn ontleend. Als de beleidsontwerper of beleidsbepaler dan toch uit wetenschappelijke bronnen put, mag men van hem verwachten dat hij dit zorgvuldig doet. En zelfs als hij niet van wetenschappelijke inzichten gebruik maakt, mag men van de beleidsontwerper of beleidsbepaler, zeker bij overheidsbeleid, verwachten dat hij gezien de grote belangen die bij het beleid in het geding zijn, zich zorgvuldig rekenschap geeft van de veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd.

Enkele criteria aan de hand waarvan de kwaliteit van de beleidstheorie kan worden geëvalueerd, zijn kort samengevat de volgende: de precisie van formulering, de differentiatie, de integratie, het empirisch gehalte en de legitimiteit van de beleidstheorie. Zij kunnen als volgt meer operationeel worden gemaakt. (Zie Eulau en Prewitt, 1973, p. 523, 524; Putnam,

1973, p. 80-91; Axelrod, 1976, p. 262-265; Vedung, 1982, p. 31-39; Van Vught, 1982, p. 246-294; Leeuw, 1983, p. 153-166).

De *precisie van formulering* (exactheid) van een beleidstheorie omvat drie elementen:

- de begripsprecisie, dat wil zeggen de precisie van begripsomschrijving in de beleidstheorie, vergeleken met die in de wetenschappelijke literatuur;
- de vraag of in de beleidstheorie over causale relaties al dan niet in kwantitatieve termen wordt gesproken;
- de mate waarin de beleidstheorie een specificatie geeft van de tijdsperiode waarbinnen het beleid moet worden uitgevoerd om effectief te kunnen zijn.

De *differentiatie* (verscheidenheid in de analyse) omvat eveneens drie elementen:

- het informatiebereik, dat wil zeggen de verscheidenheid van aspecten van het betreffende deel van de maatschappelijke werkelijkheid (variabelen) die in de beleidstheorie aan de orde komen;
- de vraag of de causaliteit in de beleidstheorie in één richting of in meer richtingen loopt;
- de vraag of de beleidstheorie al dan niet expliciet onderscheid maakt tussen manipuleerbare en niet-manipuleerbare variabelen (d.w.z. tussen variabelen die wel of niet vatbaar zijn voor beïnvloeding door het beleid).

De *integratie* (systematiek en synthese) van de beleidstheorie omvat de consistentie van de beleidstheorie. Het gaat hier om:

- de vraag of de beleidstheorie uit een samenhangende theorie of uit losse hypothesen bestaat;
- de vraag of de hypothesen waaruit de beleidstheorie is opgebouwd onderling niet tegenstrijdig zijn.

Het *empirisch gehalte* van de beleidstheorie omvat twee dimensies:

- de mate waarin de beleidstheorie overeenkomt met bevindingen uit empirisch maatschappij-wetenschappelijk onderzoek;
- de mate waarin de maatschappelijke randvoorwaarden waarvan de beleidstheorie uitgaat, overeenstemmen met de feitelijke randvoorwaarden, voor zover deze later empirisch zijn vastgesteld.

De *legitimiteit* van de beleidstheorie is de mate van steun voor de beleidstheorie - en daarnaast veelal ook voor het beleid - bij de beleidsbepalers, andere leden van de politiek-bestuurlijke elite en de doelgroep.

Dergelijke criteria voor de evaluatie van de kwaliteit van een beleidstheorie kunnen grotendeels worden gehanteerd in onderzoek van achter het schrijfbureau. Daarnaast kan die kwaliteit, met name voor wat het

empirisch gehalte betreft, ook worden getoetst via empirisch onderzoek naar beleidseffecten.

5. Determinanten van beleidstheorieën

Over de factoren die van invloed zijn op politieke opvattingen en houdingen is reeds veel bekend. Naar de factoren en processen die de structuur en de kwaliteit van beleidstheorieën bepalen, is echter nog vrijwel geen onderzoek verricht.

De determinanten van de structuur en de kwaliteit van beleidstheorieën kunnen onder meer in de volgende richtingen worden gezocht. (Zie ook Axelrod, 1976, p. 269-272 en Gallhofer en Saris, 1984).

(a) De cultuur waartoe de persoon behoort. Bijvoorbeeld: is het vrijwel ontbreken van cycli in de spontane cognitieve kaarten van Amerikaanse en Duitse politieke elites een kenmerk van deze samenleving, of neigen mensen uit heel verschillende culturen er eveneens toe geen feedback te onderkennen als zij beleidsproblemen bespreken?

(b) De politieke subcultuur of ideologie. Bijvoorbeeld: is het waar dat socialisten vooral aandacht schenken aan te verwachten effecten van beleid op de verdeling van materiële en immateriële goederen en dat confessionelen en liberalen meer geneigd zijn te letten op de effecten van beleid op de produktie van goederen?

(c) De rol van de persoon. Bijvoorbeeld: heeft de formele leider van een groep een meer complex beeld van de beleidsomgeving dan anderen? Zijn er in dit opzicht verschillen tussen militairen en burgers, tussen leden van minderheden en anderen, tussen bewindslieden, ambtenaren en parlementsleden, tussen oppositie- en regeringspartijen, tussen werkgevers en vakbondsleiders, tussen politicologische onderzoekers en politici, tussen economen en personen met een andere opleiding?

(d) De aard van het politieke proces. Bijvoorbeeld: variëren de beleidstheorieën naar gelang van de rol van de publieke opinie, het parlement, belangengroepen, politieke partijen, communicatiemedia en ambtenaren in het proces?

(e) Het beleidsterrein. Bijvoorbeeld: hebben bestuurders, politici en ambtenaren op het gebied van het welzijn wellicht beleidstheorieën met een andere structuur, bijvoorbeeld: meer normatieve relaties, dan hun collega's op het gebied van verkeer en waterstaat?

(f) De invloed van nieuwe informatie. Hoe past iemand in de loop van de tijd zijn beleidstheorie aan nieuwe informatie en nieuwe argumenten aan?

(g) De invloed van het publiek waartoe men zich richt. Welke verschil-

len zijn er tussen wat een minister in de ministerraad, in de Tweede Kamer, in een interview met een journalist en in een vertrouwelijk interview met een onderzoeker naar voren brengt over zijn beleid?

(h) De invloed van de urgentie van de problemen. Zo constateren Eulau en Prewitt bijvoorbeeld dat de diversiteit van de probleempercepties en probleemoplossingen relatief hoog is bij raadsleden in de kleinste steden en relatief laag in de grootste steden. Hun verklaring is dat waar de problemen urgent zijn minder en misschien belangrijker problemen onder de aandacht van de gemeenteraden komen. De specificatie van de beelden van waarden en doeleinden is relatief groot bij de raadsleden in de kleinste en de grootste steden; in de middelgrote steden, die zich in een overgangsfase van lage naar hoge urbanisatie bevinden, is de specificiteit relatief laag. Ook dit verklaren Eulau en Prewitt uit de urgentie van de problemen (Eulau en Prewitt, 1973, p. 529, 530, 535, 545).

(i) Het gebruik van wetenschappelijke informatie in het proces van de vorming van de beleidstheorie. (Vgl. Van Vught 1982 en Korsten 1983).

Om meer inzicht in de determinanten van beleidstheorieën te krijgen, is het van belang beleidstheorieën niet alleen in de ruimte, maar ook in de tijd te vergelijken. Op deze wijze kan ook de kennis van de dynamiek van de beleidstheorie toenemen.

6. Effecten van beleidstheorieën

De gevolgen van de structuur en de kwaliteit van beleidstheorieën kunnen zich in verschillende richtingen voortplanten. Men kan daarbij denken aan de gevolgen voor de inhoud van het beleid, voor de deelprocessen van het beleidsproces en voor de resultaten van het beleid.

Een voorafgaande vraag is of het realistisch is te verwachten dat beleidstheorieën enig effect zullen hebben. De stelling wordt wel verdedigd dat onderzoek naar beleidstheorieën en meer in het algemeen naar opvattingen van besluitvormers weinig zin heeft, omdat de besluitvorming grotendeels wordt bepaald door andere factoren, zoals maatschappelijke, politieke en bureaucratische randvoorwaarden waarbinnen de besluitvorming zich voltrekt. (Vgl. Holsti in Axelrod, 1976, p. 22-29.) Men kan daartegenover stellen dat een gedetailleerd onderzoek naar opvattingen van besluitvormers wel zinvol is in bepaalde omstandigheden, zoals bijvoorbeeld wanneer het gaat om niet-routineuze beslissingen; besluiten die aan de top van de regeringshiërarchie worden genomen door leiders die relatief veel beleidsvrijheid hebben; lange-termijnplanning; onduidelijke situaties die vatbaar zijn voor veel interpretaties. De rol van politieke opvattingen in het

proces van beleidsvorming moet men zich echter niet te eenvoudig voorstellen. Het model van een officiële ideologie dat gelijk zou zijn aan een operationele ideologie en rechtstreeks in beleidsactiviteiten zou worden omgezet is te simpel. Er zijn cognitieve schakels tussen ideologie en actie (Holsti en Axelrod, 1976, p. 26-30, 34, 35, 52). De beleidstheorie functioneert als een van die schakels. Zij kan onder meer doorwerken in de formulering van het beleidsprobleem, de formulering van het einddoel, de formulering van alternatieve beleidsinstrumenten en de inschatting van de kosten en baten van deze instrumenten (Hoogerwerf, 1984, A, p. 9-23).

Hierna komen achtereenvolgens mogelijke effecten van de beleidstheorie op de beleidsinhoud, de deelprocessen van het beleidsproces en de beleidsresultaten aan de orde.

Een fraai voorbeeld van de invloed van de beleidstheorie op de beleidsinhoud geeft Van den Tempel. Zij heeft aangetoond dat de visie op oorzaken van onderontwikkeling een interveniërende variabele is tussen de maatschappelijke positie en politieke oriëntatie van de buitenlands-politieke elite in Nederland enerzijds en de houdingen van deze elite tegenover ontwikkelingshulp anderzijds. Ten aanzien van de oorzaken van de armoede werden twee visies onderscheiden. In de ene visie worden de oorzaken van de armoede toegeschreven aan interne factoren binnen het arme land. De armoede wordt dan gezien als een gevolg van een ongunstige situatie in de arme landen vergeleken met de rijke landen, met name op de gebieden van bestuur, opleiding, technische kennis, moderne economische en politieke organisatievormen, attitude of klimaat. In de tweede visie is de armoede daarentegen een situatie die van buitenaf is teweeggebracht en nog steeds in stand gehouden of verergerd wordt door externe factoren: uitbuiting, protectionisme door het Westen, afhankelijke marktposities en door het Westen bevorderde monocultures. De aanhangers van de eerste visie worden de ingroep genoemd en die van de tweede visie de exgroep. Het blijkt dan dat het behoren tot de in- of exgroep verschil maakt voor de houdingen tegenover ontwikkelingshulp. Zo is bijvoorbeeld van de 'exgroep' binnen het CDA 84% voorstander van een (aanzienlijke) verhoging van de ontwikkelingshulp, tegen 44% van alle CDA-aanhangers en slechts 19% van de 'ingroep' (Van den Tempel, 1978).

Over de effecten van beleidstheorieën op het verloop van het deelproces van het ontwerpen van beleid is nog weinig met zekerheid bekend. Klassiek is het onderscheid van Lindblom (1959) tussen de synoptische beleidsvorming die in hoge mate op de theorie steunt en de incrementele beleidsvorming die het steunen op de theorie beperkt of elimineert. Dit atheoretische karakter van het incrementalisme is door Goodin (1982, p. 19-56) terecht scherp gekritiseerd. Hoppe heeft in zijn proefschrift, dat tot de

weinige empirische literatuur over het ontwerpen van beleid behoort, niet alleen getracht het incrementalisme van Lindblom en de mixed scanning van Etzioni in ontwerpregels te vertalen, maar ook ontwerpregels uit een praktijkgeval op te sporen. In geen van deze drie reeksen van ontwerpregels wordt echter expliciet aandacht geschonken aan de beleidstheorie. Wel komen in de ontwerpregels elementen van de beleidstheorie aan de orde, zoals waarden, normen, doeleinden, middelen, oorzaken en gevolgen en een meer algemeen begrip als werkelijkheidsinterpretatie, dat nauw met het begrip beleidstheorie verwant is (Hoppe, 1983, p. 52, 68, 69, 221, 222). Het belang van de beleidstheorie wordt in deze ontwerpregels impliciet erkend. Het verdient de voorkeur de regels voor het ontwerpen van een beleid zo te formuleren dat het belang van de beleidstheorie daarin ook expliciet tot uiting komt (Hoogerwerf, 1984, (A), p. 9-13 en 15-18; Freeman en Sherwood, 1970, p. 8).

Over de effecten van de beleidstheorie op de *beleidsbepaling* doet Axelrod tamelijk stellige uitspraken. Mensen gaan te werk in overeenstemming met de wetten van cognitieve kaarten. Individuen drukken keuzen, voorstellingen en verklaringen uit die overeenstemmen met hun beweringen over hun causale veronderstellingen. Axelrod vat zijn visie op de relatie tussen cognitieve kaarten en besluitvorming in de volgende stellingen samen: '1. Decision makers want to be rational. 2. Decision makers have limitations in their cognitive capacity. 3. Because of these cognitive limitations they simplify their view of their policy environment. 4. The particular ways in which they simplify their images of the policy environment include the failure to recognize feedback mechanisms. 5. Such simplifications are costly in yielding less accurate images, less sophisticated policy choices, and ultimately less satisfactory outcomes than are necessary, even given a decision maker's own concepts, beliefs and values. 6. Decision makers can therefore become more sophisticated through the use of cognitive mapping techniques applied by them to their own cognitive maps, and to the cognitive maps of others' (Axelrod, 1976, p. 248).

Eulau en Prewitt merken op dat de mate van diversiteit of gedetailleerdheid van een beleidstheorie (policy map) veel invloed heeft op het potentiële gebruik ervan. Een beleidskaart die te gedetailleerd en te divers is, kan verhinderen dat belangrijke beslissingen worden genomen. Een beleidskaart die te simpel en te weinig specifiek is, kan tot niet passende acties leiden (Eulau en Prewitt, 1973, p. 524).

De invloed van beleidstheorieën op het *uitvoeringsproces* komt meer impliciet aan de orde in literatuur over uitvoering, waar wordt gewezen op het feit dat de opvattingen van beleidsbepalers en beleidsuitvoerders over het te voeren beleid nogal eens uiteenlopen. Dit kan tot het fiasco van de

uitvoering en daarmee ook van het beleid bijdragen (Maarse, 1983). Het lijkt mij van belang in het onderzoek naar de beleidsuitvoering meer nadrukkelijk dan tot nu toe aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre beleidsuitvoerders van andere beleidstheorieën dan de beleidsbepalers uitgaan. (Vgl. Sabatier en Mazmanian, 1980, p. 545.) Langs deze weg kan ook het inzicht in de opeenvolging van beleidsinhouden en de dynamiek van de beleidstheorie worden uitgebreid.

De effecten van de beleidstheorie op de *beleidsevaluatie* krijgen de nodige aandacht bij Freeman en Sherwood. Zij hebben opgemerkt dat de afwezigheid van een expliciet geformuleerde beleidstheorie (impactmodel) de replicatie van het programma verhindert en de mogelijkheden tot het controleren van de kwaliteit en het evalueren van de effectiviteit van het programma ernstig beperkt. Als degenen die bij het ontwikkelen en uitvoeren van het programma betrokken zijn, falen in het ontrafelen en specificeren van de veronderstellingen en principes die aan het programma ten grondslag liggen, is er geen basis om te begrijpen wat zij doen, waarom zij het doen, of zelfs om te beoordelen of zij doen wat zij beogen te doen. Zelfs als het programma zijn doeleinden bereikt, is er zonder expliciete beleidstheorie (impactmodel) geen basis om te begrijpen waarom het werkte of om het programma en zijn effecten te reproduceren op een grotere schaal en op andere plaatsen (Freeman en Sherwood, 1970, p. 8). Een goed evaluatieonderzoek dat zich op een meting en verklaring van beleidseffecten richt, begint met een analyse van althans een deel van de beleidstheorie waarop het beleid berust (Patton, 1978; p. 181; Bressers, 1983, p. 8-16; Maarse, 1983, p. 104-146; Blommestein, Bressers en Hoogerwerf, 1984).

De effecten van de beleidstheorie op de *terugkoppeling* (feedback) zijn hierboven in de paragraaf over de structuur van de beleidstheorie al kort aan de orde geweest. Zoals Axelrod (1976) heeft geconstateerd, neigen beleidsmensen ertoe te veronderstellen dat de causaliteit slechts in één richting loopt: van het beleidsinstrument naar het beleidseffect. Er is weinig belangstelling voor terugkoppeling. Aannemelijk is dat dit schadelijk is voor de effectiviteit en legitimiteit van het beleid. Het is daarom van groot belang dat beleidsontwerpers in een geëxpliciteerde beleidstheorie, die aan de beleidsbepalers wordt voorgelegd, ook nadrukkelijk attenderen op causaliteit in twee richtingen.

Over de effecten van de beleidstheorie op de *resultaten van het beleid* (met name op het succes en falen, dus de doelbereiking van het beleid) zijn in paragraaf 1 reeds enkele opmerkingen gemaakt. Eén van de conclusies uit evaluatieonderzoek naar effecten van overheidsbeleid is dat het falen van beleid, met andere woorden het niet bereiken van beleidsdoeleinden,

althans gedeeltelijk is te verklaren uit de beleidstheorie (Freeman/Sherwood, 1970; Patton, 1978; Bressers, 1983; Hoogerwerf, 1983; Maarse, 1983). Aan de meting van de kwaliteit van de beleidstheorie is in het evaluatieonderzoek naar beleidseffecten voor zover bekend echter nog geen aandacht geschonken. Aan de andere kant is er onderzoek naar beleidstheorieën waarin wel de meting van de kwaliteit van de beleidstheorie expliciet aandacht krijgt, maar de relatie met het succes en falen van beleid niet empirisch wordt nagegaan (Eulau en Prewitt, 1973; Axelrod, 1976; Leeuw, 1983). Er is onderzoek nodig dat beoogt over de relaties tussen de kwaliteit van de beleidstheorie en het succes en falen van beleid meer opheldering te verschaffen.

In theoretisch opzicht moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende dimensies van de kwaliteit van de beleidstheorie. Ik vermoed dat de doelbereiking van een beleid hoger zal zijn naarmate de precisie van formulering, de differentiatie, de integratie, het empirisch gehalte en de legitimiteit van de beleidstheorie hoger zijn. Er kan zich echter een geval voordoen waarin de doelbereiking van een bepaald beleid wordt bevorderd doordat de beleidstheorie een hoog empirisch gehalte heeft en tegelijkertijd afbreuk wordt gedaan doordat de beleidstheorie een lage legitimiteit heeft. (Vgl. Sabatier en Mazmanian, 1980, p. 545.) Denkbaar is ook dat een eenvoudige, vage en principieel aansprekende beleidstheorie meer steun krijgt en daardoor meer tot het succes van een beleid bijdraagt dan een gedifferentieerde, preciese en empirisch juiste beleidstheorie. Dergelijke vermoedens zullen meer theoretisch doordacht en getoetst moeten worden.

7. Samenvatting en conclusie

De beleidstheorie, dat wil zeggen het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt, is een belangrijk onderwerp van onderzoek. Over de terminologie, de omschrijving en de kenmerken van de beleidstheorie lopen de inzichten nog uiteen. De heersende opvatting is dat het bij een beleidstheorie gaat om veronderstellingen over relaties tussen verschijnselen. Deze relaties worden geïnterpreteerd in termen van relaties tussen beginselen en normen (normatieve relaties), oorzaken en gevolgen (causale relaties) en doeleinden en middelen (finale relaties). Het gaat met andere woorden om argumentatieketens van normatieve, causale en finale aard. De kennis van de interne structuur van beleidstheorieën groeit, dank zij de ontwikkeling van werkwijzen om beleidstheorieën te reconstrueren en te evalueren. Het onderzoek richt zich op de inhoud van de ideeën, de

patronen van de voorstellingen en de geldigheid van de argumentaties. Daarbij treedt aan het licht dat beleids mensen weliswaar een vereenvoudigde voorstelling van de werkelijkheid hebben, maar daarbinnen betrekkelijk rationeel te werk gaan. Over de determinanten en de effecten van beleidstheorieën is nog betrekkelijk weinig bekend. Het is echter reeds duidelijk dat beleidstheorieën belangrijke consequenties kunnen hebben voor de beleidsinhoud, de deelprocessen van het beleidsproces, en het succes of falen van het beleid.

Onderzoek naar beleidstheorieën is van belang voor zowel het onderzoek als de praktijk op het gebied van het ontwerpen, bepalen, uitvoeren en evalueren van beleid. De beleidstheorie speelt immers in elk van deze deelprocessen een rol. Meer kennis van de beleidstheorie kan tot verbetering van deze processen en verhoging van de doeltreffendheid van het beleid bijdragen.

Daarnaast is het belang van het onderzoek gelegen in het feit dat beleidstheorieën een brug kunnen vormen tussen wetenschappelijke kennis en de praktijk van het beleid. Onderzoek naar de kwaliteit van beleidstheorieën kan bijdragen tot meer inzicht in het gebruik en de bruikbaarheid van onderzoeksresultaten voor het beleid. Over de problematiek van het gebruik en de bruikbaarheid van onderzoek bestaat een aanzwellende literatuur (Hutjes en Cuisinier, 1983; Korsten, 1983). Er is op dit gebied echter in Nederland nog zeer weinig empirisch onderzoek verricht (Van de Vall, 1980; Van Vught, 1982; Leeuw, 1983). Toeneming van het inzicht in de aard en betekenis van beleidstheorieën kan ertoe bijdragen de afstand tussen onderzoek en beleid te verminderen.

Gebruik van onderzoek naar beleidstheorieën in het beleidsproces veronderstelt wel een bepaalde rol opvatting, zowel van beleids mensen als van onderzoekers. Van beleids mensen wordt verwacht dat zij bereid zullen zijn hun vaak geliefde beleidstheorieën in de weegschaal van de kritische studie en het empirisch onderzoek te werpen. Van onderzoekers wordt verwacht dat zij bereid zijn de veronderstellingen van beleids mensen voldoende serieus te nemen om er studie van te maken.

Literatuur

- Agar, Michael H., Political talk: Thematic analysis of a policy argument, *Policy Studies Review*, vol. 2 nr. 4, May 1983, p. 601-614.
- Alexy, R., *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt 1978.
- Anderson, C. W., The place of principles in policy analysis, *American Political Science Review*, 73 (1979), p. 711-723.
- Argyris, Chris, en Donald A. Schön, *Theory in practice: Increasing professional*

- effectiveness, San Francisco/London, first printing 1974, fifth printing 1978.
- Axelrod, Robert, (et.), *Structure of decision: The cognitive maps of political elites*, Princeton Univ. Press, Princeton (NJ) 1976.
- Behn, Robert D., en James W. Vaupel, *Quick analysis for busy decision makers*, New York 1982.
- Beus, J. W. de, en P. B. Lehning, Beleidswetenschap op zoek naar zichzelf, in: *Beleid en Maatschappij*, XI (1/2), januari/februari 1984, p. 39-52.
- Blommestein, H. J., J. Th. A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), *Handboek beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn 1984.
- Boulding, Kenneth E., *The image*, Ann Arbor (Michigan) 1956.
- Bressers, J. Th. A., *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid: Een bestuurskundig onderzoek* (diss.), Enschede 1983.
- Bressers, J. Th. A., Analyse en evaluatie van de beleidsinhoud, in: H. J. Blommestein, J. Th. A. Bressers en A. Hoogerwerf, (red.), *Handboek beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn 1984, p. 53-75.
- Bressers, J. Th. A., en A. Hoogerwerf, Evaluatie van de beleidsevaluatie, in: H. J. Blommestein, J. Th. A. Bressers en A. Hoogerwerf, (red.), *Handboek beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn 1984, p. 287-302.
- Brewer, Garry D., en Peter De Leon, *The foundations of policy analysis*, Homewood (Ill.) 1983.
- Buissink, J. V., *De kennisgraaf als instrument voor de opslag van kennis en de vorming van theorieën: De opbouw en analyse van een kennisgraaf op het gebied van de Sociale tandheelkunde*, Groningen 1982.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin en Warren E. Miller, *The voter decides*, Evanston (Ill.) 1954.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller en Donald E. Stokes, *The American voter*, New York/London 1960.
- Converse, Philip E., The nature of belief systems in Mass publics, in: David E. Apter, (ed.), *Ideology and discontent*, New York 1964, p. 206-261.
- Derksen, W., e.a., Effecten van gecentraliseerd bestuur in het Ruimtelijk beleid, in: A. Hoogerwerf, (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1983, p. 126-148.
- Dunn, William N., *Public policy analysis: An introduction*, Englewood Cliffs (NJ) 1981.
- Dijkhuis, W., *Succes en falen van kennisgrafen* (interne publikatie THT), Enschede 1984.
- Eemeren, F. H. van, R. Grootendorst en T. Kruiger, *Argumentatietheorie*, Utrecht 1978.
- Eind, G. J. van 't, en L. W. Ruitenbergh, De verdeling van overheidsuitgaven: Normen werkelijkheid, in: A. Hoogerwerf, (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1983, p. 149-176.
- Eulau, Heinz, en Kenneth Prewitt, *Labyrinths of democracy: Adaptations, linkages, representation, and policies in urban Politics*, Indianapolis/New York 1973.
- Fase, W. J. P. M., *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland: Terugblik en perspectief*, Alphen aan den Rijn 1980.

- Freeman, Howard E., en Clarence C. Sherwood, *Social research and social policy*, Englewood Cliffs (NJ) 1970.
- Gallhofer, I. N., en W. E. Saris, An analysis of the argumentation of decision makers using decision trees, *Quality and quantity*, 13 (1979) (A), p. 411-430.
- Gallhofer, I. N., en W. E. Saris, Strategy choices of foreign policy decision makers, *Journal of conflict resolution*, vol. 23 nr. 3, september 1979 (B), p. 425-445.
- Gallhofer, I. N., en W. E. Saris, A decision theoretical analysis of decisions of the Dutch government with respect to Indonesia, *Quality and Quantity*, 16 (1982), p. 313-344.
- Gallhofer, I. N., en W. E. Saris, A decision theoretical analysis of decisions of the Dutch government in exile during world war II, *Historical Social Research: Historische Sozialforschung*, 26, april 1983, p. 3-17.
- Gallhofer, I. N., en W. E. Saris, *Explanation of the use of decision rules: a study of foreign policy decisions* (ongepubliceerd, Amsterdam 1984).
- Goodin, Robert E., *Political theory and public policy*, Chicago 1982.
- Gunsteren, H. R. van, en G. Lock, *Politieke theorieën*, Alphen aan den Rijn 1977.
- Hall, R. I., Simple techniques for constructing explanatory models of complex systems for policy analysis, *Dynamica*, vol. 4 part 3, 1978, p. 101-114.
- Harmon, Michael, *Action theory for public administration*, New York 1981.
- Honigh, M., Effecten van kostenbeheersing in de gezondheidszorg, in: A. Hoogerwerf, (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1983, p. 105-125.
- Hoogerwerf, A., (red.), *Overheidsbeleid*, tweede druk, Alphen aan den Rijn 1982.
- Hoogerwerf, A., (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1983.
- Hoogerwerf, A., Het ontwerpen van overheidsbeleid: Een handleiding en toelichting, *Bestuurswetenschappen*, 38 (1), januari/februari 1984 (A), p. 4-23.
- Hoogerwerf, A., Algemene staatsleer als toegepaste handelingstheorie, *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 10 (4), 16 februari 1984 (B), p. 79-82.
- Hoppe, R., *Economische Zaken schrijft een nota* (diss.), Amsterdam 1984.
- Hutjes, J. M., en M. C. J. Cuisinier, *Sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het overheidsbeleid: Een analyse van de empirische literatuur*, 's-Gravenhage 1983.
- Jaffe, Eugene D., en Stephen Hilbert, *Barron's how to prepare for the graduate management admission test*, Woodbury, New York etc. 1981.
- Koch, H. J. en H. Rützmann, *Juristische Begründungslehre*, München 1982.
- Kalleberg, Arthur L., en Larry M. Preston, Normative political analysis and the problem of justification: The cognitive status of basic political norms, *Journal of Politics*, vol. 37, 1975, p. 650-684.
- Korsten, A. F. A., *Wat is genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*, Amsterdam 1983.
- Kuypers, G., *Beginselen van beleidsontwikkeling*, deel A en B, Muiderberg 1980.
- Lane, Robert E., Patterns of political belief, in: Jeanne N. Knutson, *Handbook of political psychology*, San Francisco/London 1973, p. 83-116.
- Leeuw, F. L., *Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag, Een studie naar theorieën over gedrag die aan beleid ten grondslag liggen* (diss.), Leiden 1983.

- Lehning, P. B., en M. P. C. M. van Schendelen, (red.), *Actualiteit van politieke filosofie*, Amsterdam 1981.
- Lewin, K., *Field theory in social science*, 1951, London 1967.
- Lindblom, Charles E., The science of 'Muddling through', *Public Administration Review*, vol. 19, 1959, p. 79-88.
- Lindblom, Charles E., en David K. Cohen, *Usable knowledge: Social science as a social problem solving*, New Haven/London 1979.
- Maarse, J. A. M., *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid: Een bestuurskundig onderzoek naar het aanvullende werkgelegenheidsbeleid* (diss.), Enschede 1983.
- Mac Cormick, M., *Legal reasoning and legal theory*, Oxford 1978.
- Michotte, A., *The perception of causality*, New York 1963.
- Patton, M. Q., *Utilization-focused evaluation*, Beverly Hills/London 1978.
- Peczenik, A., *Grundlagen der juristischen Argumentation*, Wien/New York 1983.
- Phillips, Derek L., Normative theorizing in the social sciences: A defense, *Kennis en Methode*, 7 (3), 1983, p. 170-189.
- Putnam, Robert D., *The comparative study of political elites*, Englewood Cliffs (NJ) 1976.
- Reenen, P. van, *Overheidsgeweld: Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*, Alphen aan den Rijn 1979.
- Ruiter, D. W. P., Kritiek op de eerste richtlijnen voor het wetgevingsbeleid, *Bestuurswetenschappen*, 35 (3), mei/juni 1981, p. 170-176.
- Ruiter, D. W. P., Wettelijke ombuiging en het vertrouwensbeginsel, *Bestuurswetenschappen*, 36 (1), januari 1982, p. 24-31.
- Sabatier, Paul A., *Toward a strategic interaction framework of policy evolution and learning*, Paper, Davis (Cal.) 1983.
- Sabatier, Paul, en Daniel Mazmanian, The Implementation of public policy: A framework of analysis, *Policy Studies Journal*, vol. 8 nr. 4, 1980, p. 538-560.
- Sabine, George H., *A history of political theory*, London etc. 1927 en latere jaren.
- Saris, W. E., *Beslissingsproblemen van de ministerraad: Enkele resultaten van wetenschappelijk onderzoek* (oratie), Amsterdam 1984.
- Saris, W. E., en I. N. Gallhofer, A coding procedure for empirical research of political decision making, te verschijnen in *Revista Internacional de Sociologia*, 1984.
- Saris, W. E., en I. N. Gallhofer, An analysis of the argumentation of decision makers using decision trees, *Quality and Quantity*, 13 (1979), p. 411-430.
- Soeteman, A., *Norm en logica: Opmerkingen over logica en rationaliteit in het normatief redeneren met name in het recht* (diss.), Zwolle 1981.
- Soetendorp, R., *Het Nederlandse beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch Conflict 1947-1977* (diss.), Meppel 1982.
- Strauss, Leo, An epilogue, in: Herbert J. Storing, (ed.), *Essays on the scientific study of politics*, New York 1962, p. 305-328.
- Suchman, Edward A., *Evaluative research: Principles and practice in public service and social programs*, New York 1967.
- Tempel, C. P. van den, Ontwikkelingshulp en de oorzaken van de armoede, in: P.

- R. Baehr en anderen, *Elite en buitenlandse politiek in Nederland*, 's-Gravenhage 1978, p. 95-125.
- Theimer, Walter, *Geschichte der politischen Ideen*, Bern 1955.
- Thompson, James D., *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*, New York etc. 1967.
- Touchard, Jean, *L'histoire des idées politiques*, Paris 1959, 1967.
- Tversky, Amos, en Daniel Kahneman, Causal schemas in judgements under uncertainty, in: M. Fishbein (ed.), *Progress in social psychology*, Hillsdale (NY) 1977.
- Vall, M. van de, *Sociaal beleidsonderzoek: Een professioneel paradigma*, Alphen aan den Rijn 1980.
- Vedung, Evert, *Political reasoning*, Beverly Hills/London/New Delhi 1982.
- Vickers, Sir Geoffrey, *The art of judgement: A study of policymaking*, London 1965.
- Vught, F. A. van, *Experimentele beleidsplanning: Verkenningen in de jungle van het planningsdenken* (diss.), 's-Gravenhage 1982.
- Weggemans, J. H., en A. J. N. Groen, *De beleidsmarkt van gemeenteambtenaren: Een onderzoek naar vertrek en recrutering*, Enschede 1983.
- Wildt, A. H. de, *De rationaliteit van het rechterlijk oordeel* (diss.), Deventer 1979.
- Young, Ken, 'Values' in the Policy Process, *Policy and Politics*, 5 (1977), p. 1-22.
- Young, Ken, and Liz Mills, *Understanding the 'assumptive worlds' of governmental actors: Issues and approaches*, Paper, School for Advanced Urban Studies, University of Bristol, september 1978.