



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Boekbespreking van: Economische Zaken schrijft een nota**  
Hoogerwerf, A.

**Citation**

Hoogerwerf, A. (1984). Boekbespreking van: Economische Zaken schrijft een nota. *Acta Politica*, 19: 1984(3), 417-426. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452489>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452489>

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

will not, 'using cost-benefit analyses prepared for them by gifted professors', continue to persecute, massacre and make war (p. 85); and of course, less dramatically, to eliminate – on 'rational' grounds – innumerable aspects of ways of life which have made their own modest contribution to particular kinds of happiness. The conflict between such politicians and common decency is itself, Hampshire might have to conclude, ineliminable. Which is of course no reason to capitulate in the struggle against them.

Hampshire's book is a work of enormous cultivation. It breathes a spirit of intellectual dignity, especially in its opposition to the heavy hand of bureaucratic meddling, of the naive and mechanical utilitarianism of governments which – with their uncouth 'efficiency criteria' at hand, and backed by 'social-scientific' research – always know best... In other words: Hampshire is the type of the man, not only of scholarship but of urbanity, which the reform of the Dutch universities (itself pseudo-rationalist in inspiration) seems designed to eliminate.

G. Lock

Houshang Ameri, **Politics and Process in the Specialized Agencies of the United Nations**, Aldershot: Gower, 1982, xiii, 284 p.

Een nieuw boek over de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties met de begrippen 'politiek' en 'proces' in de titel moet verwachtingen wekken bij politicologen die belang stellen in de werking van internationale organisaties. Juist die gespecialiseerde organisaties die zijn opgericht om 'technische' zaken als gezondheidszorg, arbeidsvoorzieningen, voedselvoorziening of onderwijs, kunsten en wetenschap te behartigen, zijn veelal het toneel van scherpe politieke tegenstellingen. De conflicten om Polen in de Internationale Arbeidsorganisatie en het uittreden van de Verenigde Staten uit de UNESCO zijn recente voorbeelden daarvan. Een nieuwe, systematische analyse, bij voorkeur gebaseerd op kennis uit eigen ervaring, zou dan ook uitermate welkom zijn.

Het boek van Houshang Ameri voldoet niet aan deze verwachtingen. Het beste dat van dit, gedeeltelijk op colleges aan de Universiteit van Teheran gebaseerde, boek kan worden gezegd is dat het in vlot en uitstekend Engels geschreven is en dat het goed de analyses van andere door de schrijver geraadpleegde auteurs weergeeft. Het boek bestaat uit drie delen. Deel I geeft een globaal overzicht van de gespecialiseerde organisaties en hun plaats in het VN-stelsel; deel II behandelt de politiek binnen de gespecialiseerde organisaties en de houding van de ontwikkelingslanden, de Verenigde Staten en de Sovjetunie; deel III gaat dieper in op twee organisaties, namelijk de Internationale Arbeidsorganisatie en het Internationale Monetair Fonds.

Doordat het boek in sterke mate gebaseerd is op secundaire – voornamelijk Amerikaanse – bronnen, bevat het weinig wat als nieuw of opmerkelijk kan worden beschouwd. De in de bibliografie opgesomde Franse en Duitse bronnen zijn noch in de hoofdstukken noch in de voetnoten terug te vinden. Bovendien maakt

het boek de indruk al enige jaren geleden te zijn geschreven; er zijn vrijwel geen bronnen geraadpleegd van na 1975. Ook blijkt weinig van de resultaten van het raadplegen van 'delegates and international officials who talked with me readily, freely and with candour' (p. ix).

De schrijver heeft er de voorkeur aan gegeven geen gebruik te maken van een expliciet theoretisch raamwerk, aangezien hij van oordeel is dat gebruikmaking van een theorie het gevaar met zich meebrengt van een te statische beschrijving van het stelsel van internationale organisaties. De door hem gekozen empirische benadering heeft echter niet geleid tot een belangwekkende vermeerdering van kennis. Wel is hij erin geslaagd de anno 1975 bestaande informatie over de gespecialiseerde organisaties competent en helder weer te geven.

P. R. Baehr

R. Hoppe, **Economische Zaken schrijft een nota: Een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij nonincrementeel beleid**, VU Bockhandel/Uitgeverij, Amsterdam 1983, 341 p.

Deze studie is het proefschrift waarop de politicoloog R. Hoppe op 15 december bij prof. dr. G. Kuypers en prof. dr. B. Goudswaard aan de Vrije Universiteit te Amsterdam is gepromoveerd tot doctor in de sociale wetenschappen. Het boek behoort tot de in Nederland nog betrekkelijk schaarse, maar groeiende wetenschappelijke literatuur over het ontwerpen van overheidsbeleid<sup>1</sup>. Terwijl een groot deel van deze literatuur het karakter van een normatieve handleiding heeft, kan het proefschrift van Hoppe worden gekarakteriseerd als het eerste Nederlandse onderzoek van wat grotere omvang dat zich in empirische zin met het verloop van het proces van het ontwerpen van overheidsbeleid bezighoudt<sup>2</sup>.

Het geval dat in deze case-study wordt behandeld, is de wording van de Nota inzake de Selectieve Groei, ook wel Economische Structuurnota genoemd, in de periode van mei 1973 tot juni 1976. De auteur confronteert dit ontwerpproces met twee klassiek geworden benaderingen van het ontwerpen en bepalen van overheidsbeleid: het incrementalisme van Braybrooke en Lindblom en de mixed scanning van Etzioni. De nadruk valt in de analyse op het ontwerpen van beleid, door de auteur ook beleidsontwikkeling genoemd, maar dit gebeurt in samenhang met een analyse van de besluitvorming.

Het gaat hier om een uitstekend proefschrift op basis van een degelijk onderzoek: goed doordacht, gebaseerd op een grondige kennis van de relevante literatuur, helder en leesbaar geschreven en blijk gevend van wetenschappelijke systematiek, analyse en exactheid.

Het doel van het boek is onder meer bij te dragen tot een empirisch houdbare theorie over beleidsvorming, in het bijzonder beleidsontwikkeling (p. 13).

De algemene probleemstelling is in het boek als volgt geformuleerd: 'Van welke ontwerperegels hebben de beleidsmakers zich bediend tijdens de beleidsvorming voor de Nota inzake de Selectieve Groei of Economische Structuurnota; wat zegt

dit geval over de mate van waarheidsbenadering van Etzioni's theorie over beleidsontwikkeling als 'mixed scanning'; en kan een normatieve visie op 'deugdelijke' beleidsvorming ontwikkeld worden zó dat beleidsmakers de spanningsvolle wisselwerkingen tussen beleidsontwikkeling en besluitvorming beter onderkennen, reguleren en vruchtbaar benutten?' (p. 24).

Onder een ontwerpregel verstaat de auteur een voorschrift, bepaling, richtsnoer of norm volgens welke beleidsmakers in hun alledaagse praktijk zelf menen te werk te moeten gaan bij het tot ontwikkeling brengen van een beleid (p. 26). In feite leidt Hoppe de regels af uit de gedragingen van de ontwerpers in het ontwerpproces. Dit is in principe mogelijk, maar wel hachelijk, indien het om één case, bestaande uit het ontwerpen van slechts één nota, gaat. Wat Hoppe na zijn case-study als antwoord formuleert op de vraag 'Welke ontwerpregels hebben in feite het ontwerpen van de ESN beheerst?' zou wel eens meer een beschrijving van de praktijk in één geval dan een beschrijving van meer algemeen gevolgde regels kunnen zijn. Misschien niet geheel toevallig spreekt de auteur ook van 'De ontwerppraktijk van de ESN in regels' (p. 220). Een bezwaar vind ik ook dat Hoppes definitie van ontwerpregels geen ruimte laat voor ontwerpregels die bewust door anderen dan beleidsmakers zijn geformuleerd.

In de tweede vraag van de hierboven geciteerde probleemstelling valt op dat Hoppe zich tot Etzioni's mixed scanning beperkt. Eerder heeft de auteur echter gezegd dat hij zich bij het zoeken naar ontwerpregels ook laat inspireren door Braybrooke en Lindbloms incrementalisme (p. 13). De vraag rijst dan waarom de auteur alleen deze twee benaderingen hanteert, en niet ook de synoptische benadering die als tegenpool van de incrementele benadering eveneens door (Braybrooke en) Lindblom is geformuleerd. Het boek zou meer harmonisch zijn uitgevallen indien alle drie klassiek geworden benaderingen in ontwerpregels waren samengevat, iets wat Hoppe nu alleen voor het incrementalisme, de mixed scanning en de onderzochte praktijk doet. Een meer harmonische opzet zou ook meegebracht hebben dat alle drie de genoemde benaderingen met het onderzochte praktijkgeval zouden zijn geconfronteerd. Hoppe had dan à la Allison's analyse van de besluitvorming in de Cubacrisis kunnen laten zien dat men al naar gelang van de conceptuele andere aspecten van het ontwerpproces te zien krijgt.

De redenen waarom de auteur zich op de mixed scanning concentreert, zijn niet geheel duidelijk. Zijn motivering komt op het volgende neer. De beleidsmakers van de Economische Structuurnota zagen in de te schrijven nota een mogelijk keerpunt van het sociaal-economisch beleid in Nederland. Braybrooke en Lindblom stellen volgens Hoppe echter dat hun theorie van het incrementalisme alleen geldt wanneer het gaat om kleine, marginale of incrementele beleidswijzigingen. (Terzijde merk ik op dat dit mij een tautologie lijkt.) Het feit dat de beleidsmakers van de ESN aan een keerpunt dachten, zou volgens Hoppe voor Braybrooke en Lindblom een reden zijn om te zeggen dat hun theorie voor dit geval niet geldt. Daarentegen zou Etzioni menen dat de nota bij uitstek een geval van 'mixed scanning' zou moeten opleveren. Kortom, de casus ESN is a priori vertekend ten gunste van 'mixed scanning' (p. 29). Het lijkt mij dat Hoppe hier teveel gewicht aan

de subjectieve inschatting van de beleidsmakers en aan de mogelijke inschatting van de genoemde auteurs toekent. Het zou zinvol zijn geweest om voor elk van de drie benaderingen van het ontwerpen na te gaan in hoever zij in dit geval – eventueel ondanks het keerpuntkarakter van het beleid – zijn gevolgd. Mede gezien het keerpuntkarakter had de synoptische benadering niet mogen ontbreken.

De probleemstelling valt uiteen in een aantal meer specifieke deelvragen die grotendeels de indeling van het boek bepalen en die ik hier ook zal volgen.

De eerste deelvraag van de probleemstelling luidt: 'Indien een proces van beleidsvorming in theorie te ontleden is in deelprocessen van beleidsontwikkeling en besluitvorming, kan dan een onderzoeksinstrument ontwikkeld worden met behulp waarvan dit onderscheid toepasbaar wordt op een concreet, historisch proces van beleidsvorming?' De auteur meent dat zo'n onderzoeksinstrument kan worden gevonden door een bewerking van het begrippenpaar tot twee contrasterende ideaaltypen in Weberiaanse zin. Terzijde merk ik op dat hij het onderscheid tussen beleidsontwikkeling en besluitvorming aan zijn promotor Kuypers toeschrijft, terwijl het hier toch gaat om een onderscheid dat al lang bij velen in de beleidswetenschappen en de beleidspraktijk gangbaar is, zij het onder andere namen, zoals het voorbereiden en bepalen van beleid of het ontwerpen van en beslissen over beleid.

Kuypers had reeds een lijst gepubliceerd (p. 36) van contrasterende begrippenparen die respectievelijk besluitvorming en beleidsontwikkeling typeren, waaronder (a) aanvaardbaarheid versus realiseerbaarheid; (b) aanvaarden versus kiezen; (c) compromis versus optimum; (d) bevoegdheid versus bekwaamheid en (e) uitvechten versus uitdenken<sup>3</sup>. De ideaaltypen van beleidsontwikkeling en besluitvorming waartoe Hoppe komt (p. 48) omvatten eveneens lijsten van kenmerken.

Ik moet bekennen dat ik deze benadering minder geslaagd vind. Ten eerste wordt niet duidelijk in hoever Hoppe zijn ideaaltypen in zijn onderzoek gebruikt. Ook wordt niet duidelijk waarom hij ze überhaupt nodig heeft. Van beleidsontwikkeling en besluitvorming zijn goede definities te geven die ook operationeel kunnen worden gemaakt. Het voordeel van een definitie is dat deze zich, volgens de definitieregels, kan beperken tot een beknopte vermelding van kenmerken die noodzakelijk en voldoende zijn om een verschijnsel te typeren. De lijst van kenmerken die Hoppe van de ideaaltypen van beleidsontwikkeling en besluitvorming formuleert, is noch noodzakelijk, noch voldoende om deze begrippen te omschrijven of operationeel te maken. Zo staat bij beleidsontwikkeling 'consistentie' en staat bij besluitvorming 'aanvaardbaarheid' genoemd, terwijl men zeer wel kan betogen dat zowel de beleidsontwikkelaar als de besluitvormer op consistentie en aanvaardbaarheid let of althans behoort te letten. Ik meen dat iets dergelijks ook geldt voor verscheidene andere begrippen uit de lijstjes van Kuypers en Hoppe, zoals realiseerbaarheid, algemeen belang, kracht van argumenten, oplossing en bekwaamheid. Zelf geef ik er de voorkeur aan het ontwerpen van een beleid te omschrijven als het uitdenken, formuleren en toelichten van een te voeren beleid. Beleidsbepaling is te omschrijven als het nemen van beslissingen over de inhoud van een beleid, terwijl een besluit of beslissing kan worden gedefinieerd als het doen van een keus uit gedragsalternatieven<sup>4</sup>. Deze begrippen zijn zeer wel te operationa-

liseren.

De tweede deelvraag van de probleemstelling luidt: 'Van welke ontwerpregels zullen beleidsmakers gebruik maken volgens Braybrookes en Lindbloms theorie over beleidsontwikkeling als incrementalisme?'. Hoppe komt hier, vooral op basis van Braybrookes en Lindbloms boek *A Strategy of Decision*, tot een verzameling van zeventien ontwerpregels (p. 52). Hoewel de auteur niet per regel de exacte vindplaats aangeeft, lijken de zeventien vuistregels mij een goede herformulering van de kern van het incrementalisme te zijn. De toelichting die de auteur verschaft, is deskundig en verhelderend. Toch zijn aan de inductieve werkwijze die Hoppe hier heeft gevolgd ook bezwaren verbonden. De lijst van zeventien incrementalistische ontwerpregels komt in theoretisch opzicht als weinig samenhangend over. Het ware te overwegen geweest om naast een inductieve ook een meer deductieve werkwijze te volgen, waarbij gepoogd zou zijn het incrementalisme, de mixed scanning, de synoptische benadering en de casus van de Economische Structuurnota in eenzelfde theoretisch doordachte systematiek van ontwerpregels onder te brengen. Daardoor zou ook een meer systematische vergelijking mogelijk zijn gemaakt. Verder lijkt de lijst van zeventien incrementalistische ontwerpregels mij ook voor de praktijk van het ontwerpen van beleid niet op alle punten voldoende helder.

Een derde deelvraag die de auteur behandelt, is van welke ontwerpregels beleidsmakers gebruik zullen maken volgens Etzioni's theorie over beleidsontwikkeling als 'mixed scanning'. De veertien regels, zoals door Etzioni geformuleerd, worden vertaald en nader geanalyseerd (p. 68, 69). Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan overlappingen en verschillen tussen mixed scanning en incrementalisme (p. 76, 77).

Het tweede deel van het boek bevat een uitvoerige beschrijving van de totstandkoming van de Nota inzake de Selectieve Groei. In afzonderlijke hoofdstukken behandelt de auteur achtereenvolgens de agendering, de beleidsvorming in hoofdzaken, de opdrachtformulering, vraagstukken van megabeleid, het facettenbeleid, het werkgelegenheidsbeleid en het investeringsbeleid (p. 79-206). Onder megabeleid verstaat de auteur, met een variant op Dror, 'ontwerpkeuzen en beleidsbepalende beslissingen die de top van de doelboom (einddoelen, sectordoelen, centrale beleidselementen) fixeren. Met andere woorden, het megabeleid bepaalt het skelet van de hele doelboom' (p. 119). Aangezien bij elk van deze hoofdstukken in principe dezelfde werkwijze is gevolgd, beperk ik mij hier tot enkele kanttekeningen bij de methodische opzet.

De auteur volgt in zijn casus-onderzoek de als Appendix opgenomen Hoofdregele voor de analyse van een proces van beleidsvorming (p. 277-302). Zij berusten op eerdere aanzetten in syllabi en case-studies van de vakgroep politicologie van de Vrije Universiteit.

De hoofdregels lijken mij een waardevolle bijdrage tot het systematisch denken over de analyse van beleidsprocessen. Een bijdrage die echter ook haar beperkingen heeft. De kern van de methode is de gedachte dat het in essentie gaat om een reconstructie van de voorgeschiedenis van een beleid. 'Vanuit onze kennis van de

definitieve structuur van de doelboom, als af te leiden uit het aanvaarde beleidsdocument, kan dan per beleidselement (doel, tussendoel, middel) de totstandkoming gereconstrueerd worden' (p. 21). De auteur gaat zo ver te zeggen: 'Nu is de genese van een analyse-eenheid niet te reconstrueren zonder kennis van haar structuur' (p. 278). Een consequentie van deze uitspraak zou zijn dat de totstandkoming van een beleid alleen achteraf kan worden onderzocht. Deze opvatting lijkt mij te beperkt. Ex post onderzoek van beleidsprocessen heeft immers het bezwaar dat men bij de verzameling van gegevens afhankelijk is van beschikbare schriftelijke stukken en van het geheugen van de betrokkenen<sup>5</sup>. Er is ook onderzoek nodig en mogelijk dat het beleidsproces volgt terwijl het nog aan de gang is ('tijdens-onderzoek'). Sterker nog: in de beleidspraktijk heeft men ook behoefte aan een inschatting vooraf van het verloop van een beleidsproces en ook daarbij kan de wetenschap behulpzaam zijn (ex ante onderzoek).

De eenheid van analyse is bij Hoppe een tot beleid gesanctioneerd plan of een planontwerp. De structuur van die analyse-eenheid is een doelboom, zegt Hoppe. Ik kan daarmee akkoord gaan, althans in zover dat de essentie van een beleid, maar niet het volledige beleid, uit een samenstel van doeleinden en middelen bestaat. Als Hoppe de beleidsontwerpen en beleidsplannen in de opeenvolgende fasen gaat analyseren, beperkt hij zich echter in hoofdzaak tot de doelboom en een toelichting daarop. Veel minder aandacht gaat uit naar de activiteiten die met het beleidsplan samenhangen, de opeenvolgende formuleringen van het beleidsprobleem en de opeenvolgende formuleringen van de beleidstheorie, dat wil zeggen de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Deze veronderstellingen betreffen niet alleen causale (oorzaak-gevolg) relaties die aan de finale (doel-middelen) relaties van het beleid ten grondslag liggen, maar ook causale relaties in het beleidsveld, los van de beleidsinstrumenten. Daarnaast kan men tot de beleidstheorie ook normatieve veronderstellingen rekenen. Voor een goed inzicht in een beleid is ook inzicht in deze zaken nodig.

Met een aardige metafoer duidt Hoppe de methode van historische reconstructie van een proces van beleidsvorming aan als 'kinematografisch': men reconstrueert uit allerlei gegevens een reeks van beelden, een 'film', die te zamen als reeks de voorgeschiedenis van het beleid representeren. Deze 'kinematografische' analyse onderscheidt zich van een 'fotografische' analyse van een bestaand beleid. De film bestaat uit doelbomen van  $t_1$  tot  $t_x$ . Deze film is verhelderend, maar beperkt zich in feite tot een reeks van skeletten, die macaber over het kerkhof van beleidsplannen rondspoken. In zijn analyse van opeenvolgende beleidsplannen geeft Hoppe echter ook aanvullingen op de doelbomen, waardoor de levende werkelijkheid van het beleid meer wordt benaderd.

De gevolgde werkwijze is vooral verhelderend als men een beknopte beschrijving van opeenvolgende beleidsplannen wenst: 'hoe heeft zich de definitieve doelboom via allerlei tussenfasen gevormd uit de embryonale doelboom?' Het gaat hier in feite om een beschrijving van de opeenvolgende resultaten of produkten van de processen van het ontwerpen en bepalen van een beleid. Minder geschikt lijkt de methode mij als het gaat om een beschrijving van de gedragingen en werkwijzen van de actoren in de processen. Daarvoor heeft men behalve een analyse van

schriftelijke stukken ook interviews of andere observaties nodig. Hoppe heeft aanvullend met diepte-interviews gewerkt (p. 21), waarover hij echter weinig meedeelt.

Nog minder geschikt dan voor de zojuist aangeduide beschrijvingen van beleid en processen lijkt de gekozen methode mij voor de verklaring van de beleidsinhoud en de beleidsprocessen uit allerlei structurele en culturele factoren. Uit een vergelijking van doelbomen op opeenvolgende tijdstippen kan men bijvoorbeeld wel afleiden welke actoren meer en welke minder hun zin hebben gekregen, maar met deze before-after-methode zonder controlegroep wordt onvoldoende aangetoond wie de meeste invloed heeft gehad. Op zijn minst moet deze methode worden gecombineerd met een analyse van machtsposities van de betrokken actoren op basis van de positie-, de reputatie- of de decisiemethode<sup>6</sup>.

Een beperking die zich niet alleen bij de gekozen aanpak voordoet, is dat het onbegonnen werk is de wording van de meer dan driehonderd pagina's tellende beleidsnota uitputtend te traceren. De selectie van de te onderzoeken beleidselementen is echter zorgvuldig gebeurd. Van een passage waarin de crux van de nota staat verwoord, is een doelboom gemaakt. Op basis daarvan is een eerste keus van beleidselementen gemaakt. Daarna is aan twee centrale ontwerpers gevraagd of deze keus de geest van de beleidsnota als geheel nog wel recht deed (p. 23).

De kern van het boek bestaat uit hoofdstuk 12, waarin onder meer de vraag aan de orde komt: 'Wordt de praktijk van beleidsontwikkeling in het geval van de ESN beter benaderd door de theorie van het incrementalisme of door de theorie van mixed scanning?' Deze confrontatie tussen theorie en praktijk leidt tot de conclusie dat mixed scanning in dit geval de praktijk beter benadert dan het incrementalisme. Alle voor mixed scanning typerende ontwerpregels zijn volgens de auteur in de praktijk van de beleidsontwikkeling van de Economische Structuurnota gemakkelijk en vaak aanwijsbaar, dit in tegenstelling tot de regels die typerend voor het incrementalisme zijn (p. 212).

Ik heb daarvan een wat ander beeld. Als ik de door Hoppe in de praktijk aangetroffen ontwerpregels (p. 221, 222) confronteer met die van het incrementalisme (p. 52) en de mixed scanning (p. 68, 69), dan kom ik tot de conclusie dat een aantal van de praktijkregels (Hoppes nummers 3, 4, 5, 6, 7 en 11b-d) geheel of grotendeels overeenstemt met het incrementalisme terwijl een ander aantal (Hoppes nummers 1, 2, 8, 9, 11a, 12, 13, 14) geheel of grotendeels gelijk is aan de regels van de mixed scanning.

Hoppes presentatie van de gegevens munt hier niet uit door helderheid, doordat de ontwerpregels van de mixed scanning niet steeds exact worden geciteerd en niet steeds met duidelijke overzichten van de praktijk worden geconfronteerd. Het gaat hier in feite meer om een exemplarische benadering dan om een bewijsvoering op basis van het gehele relevante onderzoeksmateriaal.

Een volgende vraag is: 'Welke conclusies laat de casus ESN toe inzake de mate van waarheidsbenadering van de door 'mixed scanning' gespecificeerde ontwerpregels?' De conclusie is hier dat mixed scanning de werkelijkheid van de beleidsontwikkeling voor de ESN in belangrijke opzichten te kort doet. De auteur signaleert negen leemten in de theorie in vergelijking met de complexe werkelijkheid. Hoppe

noemt dit bedenkingen tegen mixed scanning (p. 219). Hij gaat daarbij echter ten onrechte van de veronderstelling uit dat mixed scanning een volledige beschrijving van de werkelijkheid zou geven. Een theorie is per definitie onvolledig. Dat geldt ook voor een normatieve theorie, zoals die van de ontwerpregels van de mixed scanning. Bovendien kan men de bezwaren die de auteur noemt ook interpreteren als bezwaren tegen de beleidspraktijk in plaats van tegen mixed scanning. Dit geldt al meteen voor het eerste bezwaar: 'De regels (van mixed scanning – A.H.) voor beoordeling van beleid-in-uitvoering suggereren een omvattende evaluatie of permanente effect-monitoring; dit is in de praktijk niet steeds het geval' (p. 219).

De derde vraag die in hoofdstuk 12 aan de orde komt, is: Welke ontwerpregels hebben in feite het ontwerpen van de ESN beheerst? Hoppe komt op dit punt tot vijftien ontwerpregels (p. 221, 222). Hij karakteriseert deze als een arsenaal van vuistregels en een verzameling uit de praktijk oprijzende ervaringsregels. Hoe hij precies tot deze codificatie van in de praktijk gevolgde ontwerpregels komt, wordt echter niet voldoende duidelijk (p. 220-223).

De auteur zegt dat de blootgelegde ontwerpcode niet is te vergelijken met de methoden van beleidsontwikkeling of de planningstechnieken uit de normatieve wetenschappelijke literatuur (p. 223). Eerder in zijn proefschrift heeft hij zich over dergelijke methoden en technieken nogal kritisch uitgelaten. Hij spreekt in dit verband over het rationeelcomprehensieve paradigma dat in de onderwijscurricula een hardnekkig leven leidt, over een te geringe empirische belangstelling onder hen die de praktijk van planning en beleidsvorming willen verbeteren, en over ridderlijk-romantische gevoelens voor het genoemde paradigma. Impliciet veroordeelt Hoppe daarmee ook de Hoofdregele voor het ontwikkelen van een nieuw beleid van zijn promotor Kuypers, bij wiens opvattingen hij overigens, in de traditie van de VU van de laatste jaren, eerbiedig aansluit.

Naar mijn oordeel zou een vergelijking van de ontwerpregels uit het praktijkgeval met de ontwerpcodes van Kuypers, Quade en anderen uit de wetenschappelijke literatuur over ontwerpen van beleid<sup>7</sup> minstens even zinvol zijn geweest als de wel uitgevoerde vergelijking met de benadering van mixed scanning en het incrementalisme voor de beleidsvorming. Het gaat in dergelijke codes immers om pogingen van wetenschapsbeoefenaars om op grond van wetenschappelijke inzichten – niet alleen van normatieve, maar ook van empirische aard – het proces van het ontwerpen van beleid te helpen verbeteren.

De vraag is welk oordeel men moet vellen als de ontwerpregels uit de praktijk niet aan wetenschappelijke regels voor het ontwerpen van beleid blijken te beantwoorden. Hoppe hanteert, wanneer hij de ontwerpregels uit het praktijkgeval met de mixed scanning vergelijkt, in feite de bestaande praktijk als norm. Hij constateert dat de mixed scanning leemten vertoont en de praktijk te kort doet. Er zijn, zoals ik al aanduidde, echter goede redenen om de zaak om te draaien en de praktijk te beoordelen aan de hand van criteria die zijn ontleend aan wetenschappelijke inzichten. Eén zo'n reden is dat de regels die in de praktijk bij het ontwerpen worden gevolgd nogal eens resulteren in een beleid dat geen succes blijkt te zijn, in die zin dat de doeleinden niet worden bereikt. Hoppe heeft niet nagegaan in hoever het beleid uit de Economische Structuurnota een succes is geworden en in hoever dat uit de

wijze van ontwerpen valt te verklaren. Hoe zou zeer de moeite waard zijn een vergelijkend onderzoek te doen, waarin getracht werd de mate van doelbereiking van het beleid in een aantal sectoren mede te verklaren uit de gevolgde wijze van ontwerpen van het beleid.

Een andere reden om de ontwerpregels die in de praktijk worden gevolgd niet te snel tot norm te verheffen, is dat zich daarin nogal belangrijke leemten lijken voor te doen. Vergelijk ik de ontwerpcode die Hoppe uit zijn praktijkgeval heeft geput met een handleiding voor het ontwerpen van beleid die ik op basis van het streven naar een doeltreffend en legitiem beleid en hopelijk ook op basis van enig empirisch inzicht heb geformuleerd<sup>8</sup>, dan constateer ik bijvoorbeeld dat in de ontwerpcode uit de beleidspraktijk geen expliciete aandacht wordt geschonken aan enkele volgens mij essentiële stappen. Ik denk daarbij aan de analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid, de analyse van het beleidsprobleem, het ontwerpen van een model van causale relaties in het beleidsveld, de formulering van evaluatiecriteria bij de concepteindoelen en de analyse van randvoorwaarden van juridische en ethische aard. Daarnaast zie ik een aantal stappen dat zowel in de praktijkcode als in mijn handleiding op de een of andere wijze voorkomt, namelijk het formuleren van politieke en financiële randvoorwaarden en alternatieve doeleinden, het formuleren van alternatieve middelen met hun te verwachten effecten, het vergelijken van kosten en baten van alternatieve middelen, en het ontwerpen van het uitvoeringsproces.

Een derde reden om de ontwerpregels uit de praktijk kritisch te bezien, is dat deze niet goed overdraagbaar zijn. Zij zijn vrij onduidelijk geformuleerd en vormen geen hanteerbare handleiding. Dit hangt samen met het feit dat de beleidsmakers zich volgens Hoppe niet van deze regels bewust blijken te zijn. Expliciet daarnaar gevraagd, antwoorden de beleidsmakers van de nota zonder uitzondering zich alleen te verlaten op hun praktijkervaring en niet of althans niet bewust op methoden en technieken (p. 233).

Hoofdstuk 13 behandelt de vraag: 'Hoe moet men zich, gezien de casusbeschrijving, de onderlinge verhouding tussen het ontwerpen van en besluiten over beleid voorstellen in termen van wisselwerking en wederzijdse begrenzing?' De auteur ziet deze verhouding als dualistisch en dynamisch. Elke stap van de beleidsvorming wordt gekenmerkt door een eigen 'mix' van ontwerp- en instigatiemomenten. Beleidsontwikkeling is een 'argumentatiecarrousel'. De analytische grondeenheid voor theorie over het ontwerpen van beleid zou niet langer het denken van de ontwerper moeten zijn, maar het argumenteren en schrijven van beleidsmakers. 'Dat heeft op zijn minst het voordeel dat ontwerpregels genomen worden voor wat ze waard zijn: een arsenaal van ervaringsregels inzake het opstellen en verdedigen van beleidsteksten' (p. 242, 243). Hier toont de auteur mijns inziens weer te weinig begrip voor het feit dat de beleidspraktijk voor verbetering vatbaar is en dat wetenschap daarbij kan helpen. Als de medische wetenschap zich alleen op ervaringsregels van praktijks had gebaseerd, moesten wij nu met een ernstige kwaal nog naar de barbier om een aderlating te ondergaan.

Het slothoofdstuk begint met de vraag: 'Kan een normatieve theorie over 'deugdelijke' beleidsvorming opgesteld worden die beleidsvormers in staat stelt de

spanningsvolle verhouding tussen beleidsontwikkeling en besluitvorming te onderkennen, te reguleren en creatief te benutten?' De spanningen tussen handelen en denken, tussen collectiviteit en individualiteit, en tussen willen en oordelen kunnen volgens de auteur worden verzacht of zelfs verzoend door prudentie in de beleidsvorming.

De twee slothoofdstukken geven blijk van de eruditie van de auteur en van een ernstige poging na de empirische analyse ook fundamentele en normatieve vragen aan de orde te stellen. Toch vond ik het jammer dat Hoppe niet met een voorstel voor meer specifieke ontwerpregels, op basis van zijn voorafgaande confrontatie van theorie en praktijk, eindigde. Daarbij zou, mede op basis van de inzichten van Braybrooke/Lindblom en Etzioni, ook onderscheid kunnen worden gemaakt tussen ontwerpregels voor routineus, enigszins gewijzigd en nieuw beleid.

In de uiteenzetting over de prudentie miste ik een verwijzing naar de boeiende rede van L. G. A. Schlichting over *De Deugd der Staatslieden* (Nijmegen, 1959), waarin de prudentie wordt omschreven als de eenparige maat van weten en willen, de vaardigheid om prompt en verstandig te handelen. Dit weten omvatte volgens Thomas van Aquino, bij wie Schlichting zich aansloot, vijf bestanddelen: het geheugen, het inzicht, de ontvankelijkheid, de vlugheid van begrip en de bereedneerdheid. Het willen omvatte de wil om ergens in te voorzien, het klaar staan voor kansen en de waakzaamheid tegen gevaren. Dit inzicht lijkt mij nog steeds inspirerend voor het nadenken over de verhouding tussen het ontwerpen en bepalen van beleid.

Samenvattend, meen ik dat Hoppe een belangrijke bijdrage tot het empirisch onderzoek naar het ontwerpen van beleid heeft geleverd. Op het punt van de besluitvorming, dat ook in de ondertitel wordt genoemd, heeft het boek minder te bieden. De bijdrage aan de theorievorming had groter kunnen zijn indien de auteur de ontwerpregels uit zijn praktijkgeval niet alleen had geconfronteerd met die van de mixed scanning en het incrementalisme, maar ook met de synoptische benadering. In methodisch-technisch opzicht verdienen de in het boek toegepaste en als bijlage opgenomen hoofdregels voor het analyseren van een proces van beleidsvorming een constructief-kritische aandacht. Op sommige punten geeft de auteur wat te weinig inzicht in de gevolgde methoden en technieken. De relevantie voor de beleidspraktijk had groter kunnen zijn indien Hoppe ook met eigen ontwerpregels was gekomen. Het boek geeft blijk van veel literatuurkennis en het is goed geschreven, zij het met iets teveel voorkeur voor moeilijke woorden. De dissertatie is keurig uitgegeven, maar helaas afgedrukt in een lettergrootte die niet al te scherp ziende lezers problemen kan opleveren.

A. Hoogerwerf

#### Noten

1. Zie G. Kuypers, *Beginsel van beleidsontwikkeling*, deel A en B, Muiderberg 1980, en A. Hoogerwerf, *Het ontwerpen van overheidsbeleid; Een handleiding*

met toelichting, *Bestuurswetenschappen* 38 (1), januari/februari 1984, p. 4-23.

2. Aandacht voor empirisch onderzoek naar het ontwerpen van overheidsbeleid vindt men ook bij J. van Putten (red.), *Haagse machten: Verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen*, 's-Gravenhage 1980, vooral p. 248-252. Een empirisch onderzoek naar experimentele beleidsplanning vindt men in F. A. van Vught, *Experimentele beleidsplanning: Bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken*, 's-Gravenhage 1982.

3. G. Kuypers, *a.w.*, deel A, p. 257, 258.

4. A. Hoogerwerf, *a.w.*, p. 5, 6 en de daar vermelde literatuur.

5. Vgl. A. F. Leemans en K. Geers, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid*, Muiderberg 1983, p. 45 e.v.

6. Leemans, *t.a.p.*, p. 124-130.

7. Voor een overzicht A. Hoogerwerf, *a.w.*, p. 6-8.

8. A. Hoogerwerf, *a.w.*, p. 13-23.

R. J. Hoekstra, **De Ministerraad in Nederland**, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle 1983, en R. Senelle, **De Ministerraad in België**, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle/Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen 1983.

Ook zonder direct te spreken over 'de heerschappij van de ministerraad' kan veilig worden gesteld dat in een vergelijking tussen parlement en ministerraad de hoeveelheid politicologisch onderzoek omgekeerd evenredig is aan het belang van het betreffende orgaan in de politieke besluitvorming. Onze kennis omtrent het functioneren van de ministerraad is gedateerd en toont tal van lacunes. Iedere bijdrage om in die situatie verbetering te brengen is daarom welkom. Het initiatief van de Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland om twee in haar opdracht geschreven preadviezen over de ministerraden van België en Nederland uit te geven verdient dan ook alle lof. Hoewel het nu juist niet aan formeel-juridische beschrijvingen ontbreekt, deed de persoon van de schrijver over de Nederlandse ministerraad, mr. R. J. Hoekstra (Kabinet van de minister-president, secretaris van kabinet(s)formateurs), hopen dat ook het feitelijk functioneren van de ministerraad niet onbesproken zou blijven.

Beide preadviezen zijn ongeveer analoog samengesteld. Zij behandelen het ontstaan en de geschiedenis van de ministerraad, de kabinetsformatie, en de bevoegdheden en werkwijze van de raad. In het Belgische preadvies gaat Senelle voorts in op de kwestie van taalpariteit in de raad en op de ministeriële comités (vgl. onderraden). Hoekstra wijdt een apart hoofdstuk aan de inmiddels verwaterde hervormingsvoorstellen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. In Hoekstra's preadvies zijn ook de relevante reglementen opgenomen en beide boekjes bevatten als bijlage een agenda voor een ministerraadvergadering. Dat laatste is, gezien de soms enigszins overdreven aandoende geheimhouding rond die agenda, opmerkelijk.

Beide boekjes zijn zeer summier, hetgeen niet onbegrijpelijk is voor congresbij-

dragen. Senelle beperkt zich daarbij vooral tot de formeel-juridische aspecten. Zo bespreekt hij de taalpariteit in de ministerraad aan de hand van de vraag of deze pariteit alleen de samenstelling of ook de werkwijze geldt. Onbesproken blijft de politieke vraag waarom de meerderheid van Nederlandstaligen met pariteit akkoord is gegaan. Hoekstra beperkt zich door sterk te leunen op anderen: op Dooyeweerd voor het historisch overzicht en op de Memorie van Toelichting bij het Reglement van Orde voor de bevoegdheden en werkwijze van de raad.

In het algemeen zijn de preadviezen meer beschrijvend dan analyserend. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de kabinetsformatie en zelfs ten aanzien van de verhouding tussen de ministerraad en parlement. Hoekstra volstaat daarbij met de mededeling in zijn inleiding dat de ministerraad '(...) in de Nederlandse staatkundige verhoudingen de feitelijke machtspositie bekleedt (...)'. Ook de voor de beleidsvorming zo belangrijke spanning tussen het lidmaatschap van de raad en het leiding geven aan een departement (m. a. w. tussen de collectieve en de individuele ministeriële verantwoordelijkheid) blijft vrijwel onbelicht.

Dit gebrek aan analyse wordt niet geheel gecompenseerd door de beschrijving. Echt nieuwe feiten komen niet naar voren. Voor de parlementair-historicus is wellicht interessant dat Hoekstra impliciet meldt dat over de wekelijkse persconferenties van de minister-president aanvankelijk in de raad enige discussie is geweest (p. 23), of dat minister Van Thijn samen met een collega gebruik heeft gemaakt van zijn recht de ministerraad bijeen te roepen (p. 30-31). Opmerkelijk is ook dat Hoekstra mededelingen doet over de vergaderfrequentie van de MICIV, de Ministeriële Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (p. 39), hoewel daarover tot nog toe geheimhouding werd betracht. Hoekstra's preadvies bevat enkele kleine onjuistheden. De Ministeriële Commissie voor het Regionaal Beleid bestond bijvoorbeeld reeds voor het kabinet-Lubbers en de Decoratiecommissie is niet de enige commissie met beslissingsbevoegdheid; dat geldt (niet onbelangrijk!) ook voor de al genoemde MICIV.

De relevantie van voorbeelden is niet altijd duidelijk. Op p. 47 wordt bijvoorbeeld het kort geding dat door twee partijgenoten in 1977 tegen formateur Den Uyl dreigde te worden aangespannen, illustratief genoemd voor de centrale rol van electorale overwegingen in formatieonderhandelingen.

Voor iemand als Hoekstra, die als ambtenaar ten nauwste betrokken is bij zulke gevoelige zaken als kabinetsformaties en het functioneren van de ministerraad, is het misschien moeilijk daarover onbevangen te schrijven. De terughoudendheid die hij bij zijn beschrijving en analyse betracht, leidt echter niet tot bescheidenheid ten aanzien van conclusies. Hoekstra toont zich een wel zeer geopinieerd auteur: 'Deze weg acht ik niet verkieslijk', 'Ik heb voorkeur voor', 'Ik zou voorkeur hebben voor', 'Ik sluit mij aan bij minister-president Van Agt', 'naar mijn oordeel', 'Van Wijnen constateert terecht', 'acht ik niet gelukkig', 'De Tweede Kamer behoort', enzovoort, enzovoort.

Tot slot stelt Hoekstra: 'De besproken gedachten tot verbetering van de werking