



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

De overheid een zorg

Ringeling, A.B

Citation

Ringeling, A. B. (1985). De overheid een zorg. *Acta Politica*, 20: 1985(3), 353-373. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452567>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452567>

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

- Southwood, K. E., Substantive theory and statistical interaction: five models, *The American Journal of Sociology*, 83, 5, 1978, p. 1154-1203.
- Stolzenberg, R. M., Estimating an equation with multiplicative and additive terms, with an application to analysis of wage differentials between men and women in 1960, *Sociological Methods and Research*, 2, 3, 1974, p. 313-332.
- Stolzenberg, R. M., The measurement and decomposition of causal effects in nonlinear and non-additive models, in: Schuessler, K. F. (ed.), *Sociological methodology 1980*, San Francisco 1979, p. 459-488.
- Stoncash, J., Politics, wealth and public policy: the significance of political systems, in: Dye, Th. R. and V. Gray, *The determinants of public policy*, Lexington 1980, p. 21-37.
- Strouse, J. C., and J. O. Williams, A non-additive model for state policy research, *The Journal of Politics*, 34, 1, 1972, p. 648-657.
- Tate, R. L., Limitations of centering for interactive models, *Sociological Methods and Research*, Vol. 13, no. 2, 1984.
- Taylor, C. L., and M. C. Hudson (eds), *World handbook of political and social indicators*, 2nd, New Haven 1972.
- Weede, E., The impact of democracy on economic growth: some evidence from cross-national analysis, *Kyklos*, 36, 1983, p. 21-39.
- Wilensky, H., *The welfare state and equality*, Berkeley 1975.
- Wright, G. C., Linear models for evaluating conditional relationships, *The American Journal of Political Science*, 20, 1976, p. 349-373.

Literatuur

DE OVERHEID EEN ZORG

A. B. Ringeling

- Een bespreking van:* L. A. Geelhoed, **De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer**, 's Gravenhage 1983;
- Charles T. Goodsell, **The Case for Bureaucracy: a public administration polemic**, Chatham, New Jersey (Chatham House) 1983;
- Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, **Policy Dynamics**, Brighton Sussex 1983;
- Christopher Hood and Andrew Dunsire, **Bureaumeetrics: the quantitative comparison of British central government agencies**, Farnborough Hants 1981;
- Overheidsbemoeyenis**: opstellen uitgegeven ter gelegenheid van het 11de lustrum van de Katholieke Hogeschool te Tilburg, Deventer 1982;
- Charles Lewis Taylor (ed.), **Why governments grow: measuring public sector size**, Beverly Hills-London-New Delhi 1983.

Inleiding

Elke periode houdt opruiming onder wat duidelijk en zonder twijfel leek. Het doet er weinig toe hoe optimistisch of pessimistisch die periode is, hoe hoog de verwachtingen zijn gespannen. Want op hetzelfde moment wordt met een aantal inzichten van oudere datum afgerekend. De jaren tachtig vormen de periode waarin wordt afgerekend met heilsverwachtingen over overheidsop treden. In de jaren zestig en zeventig lag dat anders. Zodra een maatschappelijk probleem was onderkend, dan werd het in de richting van de staat geschoven. Of beter nog, begerig werd het door politici omarmd en tot onderwerp van zorg van de overheid verklaard. En de meeste ambtenaren waren daarover al even weinig terughoudend. Uitbreiding van taken betekende groei, groei van de organisatie, de stijging van promotiekansen, betere vooruitzichten op een hoger salaris.

In de jaren tachtig lijkt dat voorbij. De verwachtingen over wat met overheidsoptreden valt te bereiken zijn scherp gedaald. De terughoudendheid om iets tot de verantwoordelijkheid van de overheid te rekenen lijkt groter geworden. Toegenomen zijn het aantal verhalen en de studies die op een falende overheid wijzen, op een gebrek aan succes. De kritiek op overheidsoptreden is sterk gestegen. De zwarte en grijze circuits, neutraler uitgedrukt, de routes om de overheid heen, zijn omvangrijker dan ooit.

De kritiek op het overheidsoptreden kent een aantal sporen. Het eerste spoor is dat de overheid te ambitieus is. De overheid wil te veel en te veel tegelijk. Zij overspant voortdurend de eigen hand, wil meer dan zij aan kan. Zij moet zichzelf niet in de positie denken waarin de overheid als oplosser van maatschappelijke problemen dient of als voornaamste allocatiemechanisme van goederen en diensten in de samenleving.¹

Het tweede spoor is dat de overheid te veel doet. Deels kan dat een gevolg zijn van het feit dat de overheid te veel wil. Maar het kan ook zijn dat de overheid te veel problemen op het bord geschoven krijgt. De ambities in de overheidsorganisaties doen er dan niet veel meer toe. Men krijgt de taken eenvoudiger toegeschoven. Burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven doen op de overheid een beroep. En de overheid heeft maar te leveren op straffe van een verlies aan steun. Als gevolg van beide genoemde sporen vertoont de overheid tekenen van overbelasting. Zij kan haar taken niet aan. Als gevolg daarvan lijkt het land in een toestand van onregeerbaarheid.²

Het derde spoor is dat de overheid verkeerd te werk gaat. De verwijten zijn wat dat aangaat talrijk. Zo rennen politici te veel van incident naar incident en dat ondanks hun ambitieuze en veelomvattende doeleinden. Het overheidsbeleid komt sterk verkokerd tot stand: iedereen heeft zijn eigen sector, bouwt er een muur omheen en vermijdt er overheen te kijken. Verwijten zijn voorts dat het overheidsapparaat te log is, tekenen van immobiliteit vertoont en dat de maatregelen elkaar in een te hoog tempo opvolgen.

Tot dit spoor van kritiek behoort ook dat de overheid haar instrumentarium verkeerd gebruikt. De kritiek richt zich vooral op het gebruik van het instrument regelgeving. Er is sprake van over-gebruik, van over-regulering. Alles en nog wat is tot in de kleinste details geregeld. 'Dit volk gaat gebukt onder ambtelijke regelzucht'. 'Als je in dit land iets wil ondernemen, heb je zeventig vergunningen nodig'. 'Al die bureaucratische procedures verstikken het bedrijfsleven en het particulier initiatief'. Zo wordt deze kritiek wel vertolkt.³

Een vierde spoor van kritiek is dat het beleid van de overheid niet tot

de juiste effecten leidt. Dat verwijt behoeft geen verwondering te wekken na hetgeen hiervoor werd opgemerkt. De overheid faalt, omdat de door haar zelf gestelde doeleinden niet worden bereikt, omdat effecten teweeg worden gebracht die niet bedoeld waren en omdat de effecten waartoe het beleid moest leiden niet of in onvoldoende mate worden geproduceerd. In de literatuur is de falende overheid een populair thema geworden.⁴

Tot dit spoor van kritiek reken ik ook de neveneffecten die volgens sommige auteurs aan het overheidsoptreden zijn verbonden. Genoemd kunnen worden de verbureaucratisering van onze maatschappij, de centralisatie van het beleid en de synergetische effecten. Met het laatste wordt bedoeld, dat beleid, of het nu faalt of slaagt, steeds meer beleid uitlokt: meer nota's, meer regels, meer plannen, meer ambtenaren, meer controle. Dit verschijnsel wordt ook wel aangeduid als 'de wet van de beleidsaccumulatie'.⁵ Tot deze effecten behoort tevens dat de overheid een ondemocratisch element in de samenleving is geworden. Niet naar haar opzet, niet in haar bedoeling, maar als gevolg van haar feitelijke werking. De staat verdrukt, zo de klassieke uitdrukking wil.⁶ Dat is niet de intentie, maar het gevolg van de stapeling van regeling op regeling, van de fijnmazigheid van het overheidsingrijpen en van de beperking van vrijheid die dat tot gevolg heeft.

Dat lijkt het overheersende klimaat van het begin van de jaren tachtig als het om overheidsbemoeyenis gaat. Met opzet noem ik het een klimaat. Het gaat in eerste aanleg om stemmingen, gevoelens en meningen. De vraag die ik in dit artikel aan de orde wil stellen is of een dergelijk kritiek in de literatuur over het optreden van de overheid bevestiging vindt.

De studies over het verschijnsel overheidsbemoeyenis die ik hier behandel zijn uit het begin van de jaren tachtig. In die periode verschijnen meer publikaties over hetzelfde onderwerp. In het Nederlandse taalgebied kan men bijvoorbeeld wijzen op de studie van Paul Kalma, *De illusie van de 'democratische staat'*. Niet alleen is dit boekje al hoog en breed besproken, zelf heb ik er ook al kritiek op mogen leveren.⁷ Voorts kan gedacht worden aan de door De Beus en Van Doorn geredigeerde bundel *De Interventiestaat*.⁸ Het moge duidelijk zijn dat ik mij als één van de auteurs van die bundel niet tot bespreking geroepen voel. Maar er blijven genoeg intrigerende publikaties over.

Overheidsbemoeienis

Ter gelegenheid van het elfde lustrum van de Katholieke Hogeschool te Tilburg verscheen een opstellenbundel onder de titel *Overheidsbemoeienis*. De bundel diende ter voorbereiding van een congres ('wetenschappelijk congres' stelt de plaatselijke rector in zijn voorwoord voor wie eraan getwijfeld mocht hebben) over hetzelfde onderwerp. De noemer was breed genoeg om bijdragen uit verschillende faculteiten mogelijk te maken: economen, juristen, sociologen en filosofen droegen aan de feestvreugde bij. Politicologen daarentegen schitteren door afwezigheid.

In de Inleiding wordt de keuze van het thema van deze bundel gerechtvaardigd door te verwijzen naar het steeds intensiever en niet steeds even succesrijke ingrijpen van de overheid in de samenleving. Problemen rond dat overheidsingrijpen zijn er volgens de redactiecommissie te over. En daar moet de lezer het ter inleiding mee doen, want vervolgens wordt de aandacht verplaatst naar de ordening van de verschillende bijdragen.

Het eerste deel van de bundel handelt over de aanvaarding en aanvaardbaarheid van overheidsbemoeienis. Zo gaat *Heyde* in op de kritiek van Hegel op de contracttheorie, besteedt *Hirsch Ballin* aandacht aan op de persoon toegesneden regelgeving en gaat *Heerings* in op de strategie ten opzichte van de staat van linkse politieke bewegingen.

Het tweede en meest omvangrijke deel heeft de overheidsbemoeienis in het economisch leven tot onderwerp. Daarin betoogt de econometrist *Ruys* dat het overheidsbeleid op economisch terrein sterk geëvalueerd is. Juist de laatste decennia wint naar zijn oordeel het inzicht veld dat economisch inzicht en economische instrumenten nog sterk tekortschieten. Voorts komen aan de orde het overheidsbeleid op deelreinen als de onderneming, het regionaal beleid, het midden- en kleinbedrijf, het bankwezen en de collectieve arbeidsverhoudingen. Belangrijke delen van de aandachtsvelden van de ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken passeren met andere woorden de revue.

Relatief korte delen besluiten de bundel. Deel drie handelt over overheidsop treden in het culturele leven en deel vier over overheidsbeleid op het terrein van de bevolking, de energie en de ruimtelijke ordening. In het derde deel zijn bijdragen te vinden van *Renkema* over het taalbeleid van de overheid en van *Verdaasdonk* over de subsidiëring van letterkundige boeken. In het vierde deel schrijven *Brenninkmeijer* over het beleid ten aanzien van de kernenergie, *Burgers* over de ruimtelijke ordening en *Vermunt* over demografische ontwikkelingen.

De bundel lijkt mij wat al te feestelijk tot stand gekomen. Want een duidelijke structuur is niet te onderkennen. De verkaveling van onderwerpen lijkt het resultaat van wat aan bijdragen werd geleverd. Sommige auteurs behandelen abstracte, theoretisch-filosofische vraagstukken. Anderen werpen zich op de behandeling van de overheidsbemoeienis op een bepaald beleidsterrein. Maar de verkaveling van beleidsterreinen doet willekeurig aan en wordt ook niet verantwoord. De belangrijkste maatstaf is het specifieke belangstellingsgebied van de auteurs. Ook de wijze waarop de overheidsbemoeienis in kaart wordt gebracht verschilt van auteur tot auteur. Wat in het resultaat niet zichtbaar is, is een straffe redactionele hand, of om in de terminologie van deze bundel te blijven, redactionele bemoeienis. Een leidraad voor de auteurs, een 'leading article', een stevige inleiding of een substantiële uitleiding, men zoekt er in deze bundel tevergeefs naar. De overheersende indruk van de bundel als geheel is er een van rommeligheid. Bovendien had de redactie best wat kritischer mogen zijn bij het opnemen van bijdragen. Er zijn er enkele onder die in deze vorm nooit geplaatst hadden behoren te worden.

Verdient deze Tilburgse bundel slechts kritiek? Dat is niet mijn opvatting. Ondanks de genoemde bezwaren wordt de uitgebreidheid van het overheidsingrijpen in het economisch leven aardig belicht. Verder is ook het thema aanvaardbaarheid en aanvaarding van overheidsop treden een boeiend thema. Bovendien zijn er in de bundel prijzenswaardige bijdragen. Zo wijzen *Adriaans* en *Zijderveld* op het toenemende belang van de legitimitetsbasis 'publieke opinie' voor het overheidsbeleid. *Poiesz* en *Groenland* laten zien hoe het psychologische begrip 'locus of control' is te gebruiken bij de bestudering van de reacties van het individu op overheidsmaatregelen. *Schouten* en *Kolnaar* geven een kritische analyse van het gevoerde macro-economisch beleid ('beleid zonder inzicht, inzicht zonder beleid') en knopen daar een aantal aanbevelingen aan vast. *Renkema* gaat in op de taal die de overheid tegenover de burger in zijn formulieren bezigt. Ongetwijfeld doe ik met deze opsomming andere auteurs onrecht.

Uit deze bundel krijgt de lezer geen helder inzicht over de vraag hoe succesrijk overheidsbemoeienis op de diverse terreinen van zorg is en van welke factoren dat relatieve succes afhankelijk is. Ook ontbreekt, gelukkig kan men zeggen, een axiomatisch uitgangspunt over de gewenstheid of de verdorvenheid van overheidsbemoeienis. De teneur van de bundel als geheel is niet zeer kritisch, maar ook niet scherp analyserend. Zij is het best te karakteriseren als een verzameling opstellen over overheidsop treden en problemen die zich daarbij kunnen voor doen.

De interveniërende staat

De tweede publikatie die ik hier onder de loep neem lijkt wel een axiomatisch uitgangspunt te kennen. Het is 'De interveniërende staat', geschreven door L. A. Geelhoed, '... in samenspraak met de overige leden van de startwerkgroep Beleidsinstrumenten in directe zin'. Dat is op zich een wat ongebruikelijke aanduiding van de auteur van een publikatie. Die startwerkgroep blijkt te bestaan uit een aantal ambtenaren van verschillende Haagse departementen, die overigens op persoonlijke titel in de werkgroep zitting hadden. De werkgroep kende ook een secretaris, maar in dit geval heeft kennelijk de voorzitter, Geelhoed, geschreven.

De publikatie is voorzien van een voorwoord van de minister van Binnenlandse Zaken, de heer Rietkerk. Hij prijst het werkstuk aan met de woorden:

'Met name de systematische benadering van het verschijnsel "beleidsinstrumenten" is waardevol. Ze mondt uit in een overzichtelijke typologie van overheidsinterventies'.

Dat oordeel kan in belangrijke mate worden bijgevallen, al is het wel de vraag of een minister nu de eerst geroepene is om recenserend werk te doen.

Voorts is opmerkelijk dat op geen van de 109 pagina's die het werkstuk telt ook maar eenmaal naar de bestaande literatuur op het behandelde terrein wordt verwezen. De auteur is kennelijk in samenspraak geweest met de startwerkgroep, maar of dat ook met de bestaande wetenschappelijke inzichten het geval is geweest blijft onduidelijk. Zelfs de studie van Zijlstra waar de auteur zijn typologie aan ontleent, wordt aangeduid als '... een in 1966 ten behoeve van Europese Commissie geschreven studie' (p. 31). Aan de lezer wordt het gelaten om de puzzel op te lossen.

Ik noem deze merkwaardigheden omdat het erop lijkt alsof bestuurlijk-ambtelijke normen in publikaties die een niet te miskennen wetenschappelijke pretentie hebben de plaats van normen uit het ambacht lijken in te nemen. Dat geldt ook wanneer Geelhoed (op p. 30) de redenering ten beste geeft dat wetenschappelijk onderzoek op het terrein dat hij behandelt niet nodig is, omdat binnen de rijksoverheid de nodige ervaring en deskundigheid voor het uitwerken van de interventietypologie zeker aanwezig is. Uit die typologie zou dan een eenvoudige instrumentenleer ontwikkeld moeten worden. Men kan zich afvragen of de auteur hier bedoeld heeft te zeggen dat die ervaring en deskundigheid (die overigens ook door mij hoog wordt geschat) de plaats in kan nemen

van wetenschappelijk onderzoek.

Onderwerp van Geelhoeds 'notitie' zijn de beleidsinstrumenten in directe zin. Daaronder verstaat hij:

'... de middelen waarmee de staat in de particuliere sfeer intervenieert teneinde de besluitvorming van de burger zo te beïnvloeden dat deze meer overeenkomstig zijn beleidsdoelstellingen verloopt' (p. 4).

Daarmee beperkt hij zich tot vanuit de overheid, naar buiten toe, werkende instrumenten. Instrumenten die zich richten van de ene overheid tot de andere zijn uitgesloten, hoe uitgebreid dat instrumentarium soms ook is (zie publikatie BiZa 1981). De omgeving van het openbaar bestuur wordt voorts vooralsnog gereduceerd tot de burger.

Uitgangspunt van Geelhoed is dat de overheid tekortschiet:

'Er bestaat een duidelijke en groeiende kloof tussen de pretenties van de sociale rechtsstaat en hetgeen hij verwezenlijkt. Het heeft er de schijn van dat met de proliferatie van de interventiemiddelen en -methoden van de staat de gewenste beïnvloeding minder goed mogelijk wordt. De doelmatigheid van het beleid is een vraagstuk geworden'.

Vervolgens gaat hij na hoe dat komt. De auteur brengt naar voren dat de staat kampt met een structurele discrepantie tussen zijn ambitieuze beleidsdoelstellingen en zijn ondoelmatige beleidsinstrumenten. Nu is het mogelijk om per geval te evalueren, maar, zegt de auteur, dat is lastig, omslachtig en kostbaar en zal bovendien niet steeds tot ondubbelzinnige conclusies leiden. Daarom verdient het aanbeveling een typologie van overheidsinterventies uit te werken die bij voorbaat enig inzicht geeft van de te verwachten effecten en kosten (p. 20). Die typologie vormt het zwaartepunt van de publikatie.

Een zevental interventietypen wordt onderscheiden:

- informatieverschaffing;
- overheidsinvesteringen en infrastructurele voorzieningen;
- regels die heel algemeen beogen bepaalde activiteiten van burgers te beïnvloeden;
- onvoorwaardelijke heffingen en overheidsprestaties;
- voorwaardelijke subsidies en heffingen;
- eenzijdige dwingende maatregelen;
- monopolisering van produktie en voorzieningen.

Van elke van deze interventietypen wordt nagegaan onder welke condities en voor welke doelstellingen deze het meest geschikt is. Mij lijkt dat een nuttig gedachtenexperiment. Eruit voort vloeien talloze hypothesen over de effectiviteit van beleidsinstrumenten onder bepaalde condities.

Naar de juistheid van die hypothesen zou heel wat onderzoek gedaan kunnen worden. Maar, zoals zij zagen, is de auteur daar wat minder voor geporteerd.

Tegen de analyse van Geelhoed kunnen enige bezwaren worden aangevoerd. Het zal duidelijk zijn dat indien die bezwaren juist zijn de waarschijnlijkheid dat zijn hypothesen in onderzoek zullen worden bevestigd er niet groter op wordt. Een eerste bezwaar is dat de auteur alleen oog heeft voor formele beleidsinstrumenten, en dan onder die formule bijna uitsluitend voor het juridische instrumentarium. Voor een deel zou de effectiviteit van overheidsinterventies immers weleens afhankelijk kunnen zijn van de combinatie van formele en informele instrumenten.⁹

In de tweede plaats heeft Geelhoed grote aandacht voor de kostenkant van het ingrijpen van de overheid. Op zich vormt dat een nuttige correctie op een ingesloten gewoonte om te doen alsof overheidsingrijpen geen kosten meebracht of uitsluitend aandacht voor de baten van dat ingrijpen te hebben. Nu wordt echter de ene eenzijdigheid ingeruild voor een andere. Een te prefereren analyse is er een waarin kosten en baten van verschillende typen interventies met elkaar worden vergeleken.

In de derde plaats vat Geelhoed die kostenkant eng op. Hij kijkt uitsluitend naar de kosten die een bepaald interventietype voor de overheid meebrengt. Naar de maatschappelijke kosten kijkt hij niet. Zo noemt hij bijvoorbeeld privaatrechtelijke regelingen goedkoop. Maar een omvangrijke advocatuur zou er toch op kunnen duiden dat de lasten van dergelijke regelingen voor de overheid niet, maar voor de samenleving wel hoog kunnen zijn.

Geelhoed concludeert onder meer dat de keuze voor een zwaarder interventietype de kosten van het beleid disproportioneel verhogen. Daarom bepleit hij om de intensiteit van de interventies te verminderen (p. 73). Dat daaruit gevolgen kunnen voortvloeien voor de effectiviteit van die interventies ontgaat hem niet. Hij bepleit een tempering van de ambities die men met het overheidsbeleid heeft en stelt, dat het proces van deregulering dient te beginnen bij de doelstellingen van de overheid (p. 86). Uit zijn betoog wordt duidelijk dat de auteur niet veel op heeft met sterke bemoeienis van de overheid in de laatste decennia en met de intensiteit waarmee dat gepaard gaat. Zijn betoog is naar strekking politiek van aard: het is een normatieve en geen empirische analyse van de moderne overheidsinterventie. Ik acht het, ondanks de beperkingen, een hoogst boeiend betoog. Wel blijft de lezer met tal van vragen zitten, waarvan mij niet de onbelangrijkste lijkt hoe een vergaande vereenvoudiging van stuursignalen van de overheid zich verhoudt tot de weinig geringe complexiteit van het object van sturing. Betekent het advies van

Geelhoed dat wij ons maar bij de ineffectiviteit van overheidsoptreden hebben neer te leggen?

De publieke sector

De bundel die door Taylor is geredigeerd is een uitvloeisel van een in 1981 in Berlijn gehouden conferentie. Die conferentie handelde over de problemen verbonden met de meting en verklaring van de omvang en de groei van de publieke sector.

Verklaringen voor de groei van de publieke sector zijn talrijk. Maar vooraf aan de verklaringen gaat, dat de gebruikte begrippen duidelijk zijn. Ook mag er geen misverstand bestaan over wat wordt gemeten. Opmerkelijk, zegt Taylor in zijn inleiding (p. 14), is dat aan de verklaring van de groei van de publieke sector veel meer aandacht is besteed dan aan begripsvorming en operationalisering. Dat leidt tot de nogal bizarre situatie dat wij zo langzamerhand over een reeks verklaringen van die groei beschikken, maar nauwelijks over een goed gedefinieerd begrip publieke sector. Aan concepten en indicatoren wordt juist in die bundel aandacht besteed.

Zo wijst *Rose* erop, dat de publieke sector meer omvat dan de overheidsfinanciën. Publieke sector is een begrip dat ook betrekking heeft op de wetgeving, organisaties en beleid. *Peters en Heisler* maken duidelijk dat wie alleen op de staatsuitgaven let andere kosten van zowel publieke als private aard die het gevolg zijn van overheidsregelingen over het hoofd ziet. De meting van dergelijke kosten blijkt geen eenvoudige zaak. Geconcludeerd wordt, dat een grote variëteit aan indicatoren nodig is om precieze uitspraken mogelijk te maken over de omvang en het groeitempo.

Deutsch, een van de conferentiedeelnemers, stelt dat om de grenzen van de publieke sector in het vizier te krijgen het verstandig is om alles wat niet volledig privaat is als een deel van de publieke sector te beschouwen. Er worden immers door de overheid machtgerichte activiteiten alsmede transformatieactiviteiten verricht.

Maar ook bij die vaststelling van meer conventionele maten van de publieke sector zijn er meetproblemen in overvloed. Zo is er in de eerste plaats de keuze van het model op basis waarvan de publieke sector in beschouwing wordt genomen. Zo analyseert de bij de Nederlandsche Bank werkzame econoom *Van der Wielen* de interactie tussen publieke en private sector. De overheidsuitgaven worden in dat model beschouwd naar de mate waarin zij beslag leggen op de marktsector. *Eltis*

die een vergelijkbaar model voor het Verenigd Koninkrijk hanteert, lijkt met haar te veronderstellen dat de marktsector als het ware het geld moet opbrengen om de publieke sector overeind te houden. Een dergelijke veronderstelling heeft zowel zijn empirische als zijn ideologische facetten.

Eichenberg houdt zich in zijn bijdrage met de werkgelegenheid in de publieke sector in twaalf Westeuropese landen bezig. Ook deze auteur sluit op boeiende metingsproblemen. Zij worden onder meer geïllustreerd door het naast elkaar leggen van verschillende reeksen gegevens. Verschillen van 50% in het aandeel van de werkgelegenheid in de overheidssector zijn geen uitzondering. Die verschillen zijn deels een gevolg van wat als de overheidssector wordt opgevat en wat daar buiten valt.

Nog meer problemen levert de internationale vergelijking op, zeker als die vergelijking landen van het Oosteuropese type mede omvat. Zowel in de artikelen van *Schroeder en Pitzer* als van *Bahry* is dat het geval. De overheidsuitgaven van de Sovjet-Unie zijn na de Tweede Wereldoorlog niet in een opwaartse spiraal terechtgekomen. De individuele uitgaven daarentegen zijn gestegen. Meer dan voorheen worden ook goederen en diensten langs andere kanalen die via directe toedeling door de overheid gedistribueerd.

Nu gaat deze bundel niet alleen over definitiekwesties en meetproblemen, maar komen ook mogelijke verklaringen voor de groei van de overheidssector aan bod. *Kohl* beziet de groei in vier Westeuropese en vier Scandinavische landen. Hij probeert de toenemende overheidsinspanningen te verklaren uit enerzijds redenen van politieke aard als de mate van participatie van de bevolking, anderzijds uit oorzaken van maatschappelijke en economische ontwikkeling.

Gould slaagt er met zijn gegevens uit zes verschillende landen niet in om de opvatting van *Wagner* te bevestigen (vergelijk p. 236). De opvatting luidt, dat de groei van de publieke sector een direct verband vertoont met de groei van de nationale economie. Eigenlijk moet een dergelijke conclusie verbazen. Want dat de wet van *Wagner*, zoals deze opvatting in de literatuur over overheidsfinanciën wel werd aangeduid, niet viel vol te houden, daarover bestond toch al geen twijfel meer. Maar ook de hypothese van *Peacock* en *Wiseman* dat duurzame verhoging van de overheidsuitgaven moet worden verklaard uit grote turbulenties als oorlog biedt geen verklaring voor de grote toename tussen 1950 en 1974. Al evenmin wordt bevestigd dat de toename samenhangt met demografische ontwikkelingen. *Gould* voert een partijpolitieke verklaring voor de groei van de overheidsuitgaven aan.

Er zijn meer verklaringen gangbaar dan in deze bundel worden onderzocht. Zo is er de fiscale van *Downs*. Deze verklaring houdt in dat kosten en baten van publieke uitgaven niet direct aan elkaar gerelateerd kunnen worden. Daarom doen politici veel uitgaven waarvan de werkelijke kosten kunnen worden verhuld. Een ander type verklaring houdt rekening met andere politieke ontwikkelingen als de mate van participatie waaraan *Kohl* in zijn bijdrage aandacht besteedt. Verkiezingen bijvoorbeeld, leiden tot beloften van partijen aan de kiezers die later uitgaven meebrengen. *Schmidt* wijst er in zijn bijdrage op dat buitenparlementaire krachten na 1970 de uitgaven stimuleerden. Tot deze politieke verklaringen behoort ook de ideologische factor: groei van de overheidsuitgaven is een gevolg van de ideologische standpunten van politieke partijen. Een volgende verklaring berust op de opwaartse druk die door bureaucratieën wordt uitgeoefend. Maar ook deze verklaring vindt bij empirisch onderzoek weinig bevestiging. *Lehner en Widmaier* wijzen er in hun artikel op dat het tekortschieten van de markt in de voorziening van goederen en diensten niet zonder meer een verklaring voor vergrote overheidsinspanning vormt. Van groot belang vormt de politieke aanvaardbaarheid of onaanvaardbaarheid van marktdefecten.¹⁰

Het geheel overziende kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Wat tot de publieke sector moet worden gerekend, is aan stevig verschil van inzicht onderhevig. Wat als indicatoren voor overheidsbemoeienis moet worden gehanteerd, is bron van discussie. En ook al nemen wij één indicator, overheidsuitgaven of werkgelegenheid in de publieke sector, dan leidt dat tot aanzienlijk uiteenlopende metingen. Aan de verklaringen van de ontwikkeling van de publieke sector is geen gebrek. In deze bundel bestaat de neiging aan politieke verklaringen een wat groter gewicht te geven. Dat mistaat ook niet in een bundel uitgegeven in een politicologische serie. Belangrijker lijkt dat sommige economische verklaringen ook zo weinig adequaat zijn. De wens van de redacteur van deze bundel, *Taylor*, is om al die verklaringen te integreren in een meer omvattende. Men kan zich afvragen wat daar het voordeel van is. De ontwikkelingen van de publieke sector zijn de resultante van een groot aantal factoren. Daar hoort iets bij te worden gezegd, namelijk dat het belang van de factoren verschilt naar tijd en plaats. Wat dat betreft kunnen de verschillende verklaringen rustig naast elkaar blijven bestaan. Steeds bieden zij een hoop uit gedeeltelijke verklaring. Bij bestudering van de ontwikkeling in een bepaald land blijkt hun relatieve belang wel.

Buiten het thema van de bundel valt een bijdrage van *Musgrave* waar-

in de vraag aan de orde wordt gesteld wanneer de publieke sector te groot is. De auteur maakt daarin duidelijk dat er niet een eenvoudige maatstaf is waaraan dat oordeel kan worden afgelezen. Ook dat is een oordeel dat de in de inleiding genoemde critici zich kunnen aantrekken.

Bureaumentrie

'Bureaumentrics', zeggen Hood en Dunsire (p. xiii) verhoudt zich tot de bureaucratietheorie als de econometrie tot de economische theorie. De auteurs proberen in dit boek kwantitatieve inzichten over overheidsorganisaties te verzamelen en op deze wijze overeenkomsten en verschillen te constateren. Immers, alleen bij beschouwing op grote afstand kan het openbaar bestuur als een monoliete organisatie worden opgevat. Binnen het openbaar bestuur zijn tal van deelorganisaties te onderscheiden met uiteenlopende kenmerken en eigenschappen. De meeste uitspraken over bureaucratieën zijn dan ook te algemeen en te generaliserend van aard. Zij zijn het gevolg van een beschouwing op macroniveau. Maar bij een analyse op mesoniveau, en dat is het niveau waarvoor de auteurs kiezen, is het dubieus of deze uitspraken houdbaar zijn.

Hood en Dunsire zien vier taken voor de bureaumentrie (vergelijk p. 16). In de eerste plaats de beschrijving en vergelijking van onderdelen van het openbaar bestuur, eventueel in internationaal perspectief. Een tweede taak is de longitudinale bestudering van veranderingen in de bureaucratie. Een derde taak is het opinie- en attitudeonderzoek, zowel binnen de bureaucratie als de wijze waarop van buiten tegen de bureaucratie wordt aangekeken. Een vierde taak is de meting van output en prestaties van bureaucratische eenheden.

De auteurs nemen die taken niet allemaal tegelijkertijd ter hand. In deze studie richten zij zich op de beschrijving van het openbaar bestuur in het Verenigd Koninkrijk. In de tweede plaats kiezen zij voor een bepaalde wijze van onderzoek. Zij wensen zich te baseren op bestaande gegevens in het bijzonder bestaand cijfermateriaal. Deze bescheiden aanpak staat tegenover één waarin grootscheepse materiaalverzameling aan de orde is, met behulp van enquête- en andere intensieve onderzoekstechnieken. Ook is afgezien van in de studie een ver uitgesponnen theoretisch kader.

Een eerste moeilijkheid waarvoor de auteurs komen te staan is aan te geven wat een departement in operationele termen is. Het aantal indelingen blijkt legio, het aantal criteria eveneens. Dat maakt het gebruik maken van bestaand cijfermateriaal er niet eenvoudiger op, want de

gegevens passen in veel gevallen slecht bij elkaar.

Een tweede moeilijkheid is het vinden van variabelen ter beschrijving en typering van departments. Met het zoeken naar die variabelen voor omvang en organisatiestructuur, voor politieke gevoeligheid en wijze van werken wordt deel II van de studie goeddeels gevuld. Het eind van het lied is veelal een lijst van variabelen en een factoranalyse per onderwerp. De verschillen tussen departments blijken goeddeels met grootte en minder met omgevingsfactoren samen te hangen. Clustering van de departments leidt tot drie groepen, de ministeries, de eenheden zonder ministeriële leiding en de semi-overheidsinstellingen.

De portretten die in cijfers van de eenheden van het openbaar bestuur worden gegeven, worden in een appendix letterlijk geschetst. Afhankelijk van de eigenschappen van zo'n eenheid ontstaat een mannenhoofd met veel of weinig haar, hoog of laag voorhoofd, open of gesloten mond en puntige of ronde kin. Die portretten maken een nogal infantiele indruk, zeker na de zeer ambachtelijke tabellen en grafieken waarin de auteurs eerder hun inzichten tot uitdrukking brachten.

Bij de toepassingen van de bureaumentrie komt de vraag aan de orde van de verschillen tussen de Britse en Schotse departementen. Ook wordt uitgegaan op de vraag of het verstandiger is een bepaald organisatieonderdeel bij het ministerie van Binnenlandse Zaken onder te brengen. De auteurs proberen een antwoord op die vraag te formuleren op basis van de eigenschappen die zij bij beide ministeries hebben onderkend. Maar men kan erover aarzelen of het verstandiger is bij elkaar passende onderdelen een geheel te laten vormen. Voor organisatorische contrasten binnen ministeries zijn ook goede argumenten aan te voeren. In de organisatieleer is dat overigens een oude discussie waarin veel pro- en contra-argumenten zijn aangevoerd. Die aarzeling wordt door de bureaumentrie niet weggenomen, om van alle politieke overwegingen die voor de ene of andere oplossing kunnen pleiten nog maar te zwijgen.

Alles bijeen is de studie van Hood en Dunsire niet bijster boeiend. Je vraagt je wel eens af wat de diepere betekenis is van constatering als de relatief andere personeelsopbouw, het minder vaak in Londen gevestigd of relatief jonger zijn van quasi-overheidsorganisaties vergeleken met ministeries. Dat gevoegd bij de opbouw die ik al eerder noemde en de schrijfstijl van sommige gedeelten (zinnen met drie afkortingen, een stukje tussen aanhalingstekens en een deel tussen haken, je moet maar durven) maakt het oordeel er niet lovender op.

Er zijn wel belangrijke lessen uit dit boek te trekken. De mesobenedering van bureaucratieën leert hoezeer deze organisaties onderling verschillen. Veel van de uitspraken over bureaucratieën gaan eenvoudig-

weg aan deze verschillen voorbij en scheren over een kam wat bij nadere beschouwing zeer divers blijkt. De uitspraken zijn te gemakkelijk gedaan. Zij staan in schrill contrast tot de moeite die het kost om gegevens over bureaucratieën te verzamelen. Als de auteurs deze boodschap hadden, is het een goede, zij het slecht verpakt.

Dynamiek van het overheidsbeleid

In de discussie over de groei van de publieke sector wordt bij voortdurende naar voren gebracht dat de overheid telkens maar nieuwe taken ter hand nam. Beleidsontwikkeling wordt in die visie vooral gezien als beleidsinnovatie. Beleidsinnovatie kent een tegenpool, namelijk beleidsbeëindiging. Daarvan is de gemeente wel overtuigd dat zulks een weinig voorkomend verschijnsel is. De studies waarin naar voren wordt gebracht dat ook over dat standpunt nog wel het een en ander is te zeggen, moeten als witte raven worden beschouwd.¹¹ Het kernpunt van het boek van Hogwood en Peters is, dat beleidsinnovatie mogelijk nog minder voorkomt.

De meerderheid van de beleidsvorming in moderne, geïndustrialiseerde landen wordt gevormd door de vervanging van bestaand beleid. Er worden voortdurend pogingen gedaan om bestaande problemen op een nieuwe wijze dichter bij een oplossing te brengen of de problemen op te lossen die een gevolg zijn van eerder beleid (p. 221). Centraal in hun gedachten staat de beleidssuccessie, de vervanging van het ene beleid door het andere. Dat laatste kan heel letterlijk worden gedacht: het ene beleid wordt ingetrokken en een nieuw beleid uitgevaardigd. Maar de auteurs onderscheiden verschillende vormen van beleidssuccessie.

Beleid voor verschillende deel terreinen of ten aanzien van verschillende doelgroepen kan worden samengevoegd of juist worden gesplitst. Beleid kan voor een deel worden beëindigd en voor een deel worden uitgebreid, terwijl de massa van het beleid onveranderd in stand blijft. Het inzicht dat beleidsinnovatie relatief zeldzaam is houdt een geduchte bedreiging in voor een gangbare visie op het beleidsproces. Die visie houdt in dat een probleem in de samenleving opkomt, wordt erkend als een politiek probleem, op de politieke agenda terecht komt en vervolgens tot een beleid wordt getransformeerd. In die visie wordt er vanuit gegaan dat deze route als de gangbare weg moet worden beschouwd. Het is het beeld dat in theorieën over politieke-agendavorming met verve wordt geschilderd. Overheersend in die modellen is het zogeheten 'outside-initiative': inzichten van buiten het politiek systeem dringen al

of niet dat systeem binnen.

Er is veel voor te zeggen dat initiatieven binnen het politieke systeem minstens zo belangrijk zijn. Die argumentatie nu wordt versterkt door het inzicht van Hogwood en Peters over het domineren van beleidssuccessie en beleidsaanpassing, een vorm van beleidsdynamiek die er aansluitend op is gericht kleine wijzigingen in het beleid aan te brengen als gevolg van veranderingen in omgeving en organisatie. Een zeer aanzienlijk deel van de beslissingen die in het politiek systeem worden genomen betreffen successie en aanpassing van beleid. Nieuwe strijdpunten doen zich relatief weinig voor en voor zover zij zich voordoen betreft het nog al eens een initiatief dat binnen het politieke systeem is genomen. Het aanpakken van nieuwe taken door de overheid is helemaal een zeldzaamheid geworden in een ver uitgedijde publieke sector. Het meeste beleid dat wordt geformuleerd is op de een of andere manier verbonden met eerder geformuleerd beleid.

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat vier vormen van beleidsdynamiek kunnen worden onderscheiden: beleidsinnovatie, beleidssuccessie, beleidsaanpassing en beleidsbeëindiging. Het onderscheid wordt door de auteurs direct ook weer van de nodige relativeringen voorzien. Want er zijn vloeiende overgangen denkbaar tussen onder andere successie en innovatie, tussen successie en aanpassing, tussen innovatie en aanpassing. Daarmee is de onderscheiding niet zonder betekenis geworden. Want de verschillende vormen van beleidsverandering hangen volgens Hogwood en Peters samen met uitlopende wijzen van agendavorming en beleidsvorming en hebben ieder voorzich ook verschillende typen effecten. Een belangrijk deel van hun studies bestaat uit de verkenning van die verschillen. Voorts gaan zij in op de organisatorische condities waarmee beleidsverandering gepaard gaat. Het laatste hoofdstuk van hun boek betreft vragen van wat Dror ooit 'metapolicymaking' noemde.¹² Wanneer beleidsvorming goeddeels wordt opgevat als beleidssuccessie, verandert onze visie op het beleidsproces. Sterker dan voorheen moeten bestaand beleid en de daarin voorgestelde veranderingen worden vergeleken. De auteurs waarschuwen voor 'big solutions', een nuttige waarschuwing voor wie in Nederland de ene grote operatie op de andere wil stapelen.

Hogwood en Peters hebben met deze studie een fraaie prestatie geleverd. Zowel voor beleidsvoerders als voor hen die beleid bestuderen staan er nuttige inzichten bijeen. De nadruk ligt op de continuïteit van beleidsactiviteiten. Voor wetenschapsbeoefenaren die vooral denken in termen van beleidsvorming is dat goed om voor ogen te houden. Beleidsvoerders die beleidsbeëindiging nastreven wordt voorgehouden

dat het beëindigde beleid in de meeste gevallen wordt vervangen door een ander beleid, zoals Nederlandse beleidsvoerders bij de beëindiging van de Beeldende Kunstenaars Regeling ontdekten. Graag zou ik het boek ook in het onderwijs gebruiken, zij het dat de prijs bijna prohibitief is.

Pleidooi voor de bureaucratie

Goodsell schrijft zijn boek uit irritatie over het feit dat de populaire beeldvorming en de visie vanuit de sociale wetenschappen eenzelfde typering aan de overheidsbureaucratie in de USA kennen: een grote mislukking en bedreiging. Ik claim niet, zegt de auteur, dat de bureaucratie perfect is of dat de heilstaat ons als gevolg van de bureaucratie nader is geworden. Natuurlijk, er zijn inefficiënties te constateren, slecht bestuur, arrogant gedrag van ambtenaren, repressieve leiding en misbruik van macht. Dat is allemaal niet mis, maar het gaat hier om individuele gevallen die zich binnen aanvaardbare grenzen voordoen. De bureaucratie in de Verenigde Staten is er een van behoorlijke kwaliteit en aanvaardbare prestaties. Acceptabel en verantwoordelijk gedrag komt veel vaker voor dan onacceptabel en onverantwoordelijk gedrag. De tekortkomingen van de bureaucratie worden zwaar overdreven in een mythe van de bureaucratie die bestrijding verdient.

De auteur beschrijft eerst de populaire opvatting over de bureaucratie: de 'bureaucratic horror stories', waar een ieder wel een paar voorbeelden van weet te noemen, die als cursief in de krant staan en die even vermakelijk als atypisch zijn. Veel belangrijker voor de auteur zijn de eenzijdige visies die in de wetenschappelijke literatuur op de bureaucratie zijn ontwikkeld. Er kan een aardig 'wetenschappelijk' klachtenlijstje van de bureaucratie worden opgesteld.

1. Slechte prestaties als gevolg van het feit dat bureaucratieën niet op de markt en op winst gericht zijn: de klagers zijn de markteconomen.
2. Functionalistische sociologen brengen de disfuncties in de bureaucratie naar voren: de doelverschuiving, de voortdurende conflicten tussen leidinggevenden en ondergeschikten, de rigide en conservatieve organisatie en de 'pathologische' gedragseffecten.
3. De beleidsanalisten benadrukken, dat problemen ondanks bureaucratistisch ingrijpen blijven voortbestaan, doeleinden worden niet bereikt, aan prestatie maatstaven wordt niet voldaan, er wordt onvoldoende informatie verzameld en effecten worden onvoldoende voorzien. Wie sommige Nederlandse publikaties leest, kent het klachtenlijstje.¹³

4. Politicologen wijzen erop dat de bureaucratie geen instrument, maar een politieke macht op zich vormt. Daar wees Weber reeds op en de melodie is in alle toonaarden herhaald. Anderen, zoals Von Mises en Von Hayek identificeerden de bureaucratie met de elitaire bias van de bureaucratie: het is een oligarchische en conservatieve organisatie die de belangen van het establishment dient.
5. De bureaucratie maakt niet anders dan slachtoffers. Een belangrijke categorie slachtoffers vormen de ambtenaren zelf die de gevolgen van autoritaire leiding en gebrek aan mogelijkheden tot zelfontplooiing ondergaan. Een andere categorie slachtoffers vormen de cliënten, die geherdefinieerd worden tot 'geval', die niets meer in te brengen hebben bij hun verzorging en het slachtoffer van autoritaire ambtenaren zijn. En ambtenaren en cliënten raken in een bureaucratische setting van zichzelf vervreemd.

Goodsell wijst erop dat deze klachten in veel gevallen op een zeer dogmatische wijze naar voren worden gebracht. En dat schept gelijk een probleem. Want sommige van de klachten zijn tegenstrijdig. Wil een bureaucratie beheersbaar zijn, dan kunnen we het niet zonder regels of gezag stellen. Op een rij gezet maken de klachten de indruk dat het nooit deugt en als het wel deugt, is het niet goed. Dat element voor een pleidooi voor de bureaucratie kan ontleend worden uit de klachten als geheel. Vervolgens gaat de auteur in op de afzonderlijke klachten. Zo blijkt het dat bij het grote publiek het imago van de bureaucratie helemaal niet zo slecht is als menig auteur wil doen geloven. De overgrote meerderheid van de cliënten vindt dat zij eigenlijk best redelijk worden behandeld. Ook de persoonlijkheidskenmerken van ambtenaren blijken bij vergelijkende studie weinig af te wijken van werknemers in het bedrijfsleven. Met die geperfectioneerde persoonlijkheden lijkt het nogal los te lopen.

Tegen de economen bouwt de auteur een stevige argumentatie op. In weerwil van wat auteurs als Niskanen beweren blijken bureaucratieën nog niet zo slecht te presteren. Is dat op zich al een aardige weerlegging van veel stellingen, er komt nog een argument bij. Hoe vaak is immers niet een overheidstaak geworden wat op de markt niet of onvoldoende kon worden aangepakt? De klacht dat de overheidsbureaucratie weinig efficiënt of marktgericht werkt, wekt dan wel een heel merkwaardige indruk: de markt kon immers niet in de levering van goederen en diensten voorzien?

Bovendien, als de argumentatie zich keert tegen de bureaucratie, welk type organisatie is dan bedoeld? Want de overheidsorganisaties vertonen bij onderlinge vergelijking grote verschillen. De hiervoor besproken

studie van Hood en Dunsire levert voor dat standpunt nog eens een stevige empirische basis. En men kan niet aan alle overheidsorganisaties dezelfde kwalen toedichten ongeacht de kenmerken van de organisaties. Zo wordt bij overheidsbureaucratieën vooral gedacht aan complexe en onbeweeglijke organisaties. Dergelijke organisaties komen in de publieke sector inderdaad voor. Maar een groot deel van de overheidsorganisatie bestaat uit kleine werkeenheden. Die kleine eenheden zijn niet zonder meer dezelfde verwijten te maken als hun logge evenknieën.

Sommige verwijten blijken in bepaalde omstandigheden wel en in andere niet op te gaan. Zo groeien jonge organisaties in de publieke sector snel. Maar er is geen bewijs te vinden dat die sterke groei ook voor oudere onderdelen geldt. Een dergelijk inzicht wordt ook in de bundel van Taylor naar voren gebracht. Andere verwijten zijn met elkaar in tegenspraak. Als voorbeeld daarvan komt Goodsell aandragen met het oude dilemma van de onpersoonlijke behandeling van cliënten enerzijds en de persoonlijke bevoordeling van cliënten door bureaucraten anderzijds.

De kruistocht van Goodsell is nuchter en nuttig. Nogal wat auteurs over de publieke sector maken zich aan overdrijving schuldig. Daarentegen past een reactie gevoed door de zienswijze dat als een appel zo rot is, hij niet zo vaak zou worden gegeven. Maar in het pleidooi van Goodsell is ook hier en daar sprake van overdrijving en van het wegschrijven van problemen. Zo is de auteur overtuigend wanneer hij wijst op de verschillen tussen bureaucratieën. Maar in zijn betoog ontbreekt een schakel, namelijk dat de door hem geconstateerde verschillen gevolgen hebben voor de mankementen die volgens de tegenstanders aan de bureaucratische organisatiewijze kleven. Ondanks dergelijke bezwaren moet van een ontzuenderend pleidooi worden gesproken.

Conclusies

De waarde van de kennisneming van een zestal publikaties over overheidsbemoeyenis is betrekkelijk. Het is niet mogelijk om op basis daarvan te bewijzen dat een van de in de inleiding genoemde opvattingen onjuist is. Wel leidt de hier besproken literatuur tot een aantal inzichten. Deze inzichten kunnen met de kritiek op het overheidsoptreden worden geconfronteerd. Dat leidt tot een zekere relativering van de genoemde opvattingen. Laat ik eerst de belangrijkste inzichten uit de besproken literatuur noemen.

In de eerste plaats blijkt de begripsvorming rond overheidsbemoeyen-

nis een omstreden aangelegenheid. Het is omstreden wat als de publieke sector moet worden aangeduid, welke organisaties en welk personeel daartoe dienen te worden gerekend. Zowel de studies van Taylor als Hood en Dunsire maken dat duidelijk. Over de indicatoren voor de vaststelling van de overheidsinspanning bestaat al evenmin overeenstemming. Het ligt dan voor de hand dat over de verklaring en de beoordeling van de bemoeyenis de inzichten uiteen lopen.

In de tweede plaats wordt in de literatuur die hier is besproken weinig bewijsmateriaal aangedragen voor slecht presteren van de overheid. Dat falen van overheidsinterventie is bij Geelhoed een axioma. Er wordt in de bundel Overheidsbemoeyenis op geduid. Nog het meeste materiaal is te vinden in de studie van Goodsell dat juist beoogt een pleidooi voor de bureaucratie te zijn. Dat sluit niet uit dat dergelijk materiaal verzameld is en verzameld kan worden, maar er zal daarvoor een beroep op andere bronnen dienen te worden gedaan.

In de derde plaats is een belangrijk inzicht het dynamische karakter van het overheidsbeleid. Aan de orde zijn voortdurende transformatieprocessen, zoals Hogwood en Peters benadrukken. Daardoor is het beleid van vandaag niet meer dat van gisteren en zullen er in de nabije toekomst weer veranderingen in optreden. Dat maakt de beoordeling van overheidsinterventie moeilijk, zoals wij reeds uit effecten- en evaluatiestudies wisten. Het is weer een reden om voorzichtig met het doen van stellige uitspraken over het succes of falen van overheidsbeleid.

In de vierde plaats is er het vraagstuk van de legitimiteit van de overheidsinterventie. De prestaties van de overheid kunnen gering zijn, dan nog is het de vraag of een dergelijk optreden niet door de bevolking wordt aanvaard. In de Tilburgse bundel wordt op die problematiek gewezen. Daar is reden toe, ook al omdat de vraag aan de orde hoort te zijn of er superieure vormen van de levering van goederen en diensten denkbaar zijn. Het is onmogelijk dat de cliënten van de publieke sector relatief tevreden zijn bij het ontbreken van uitzicht op betere verzorging.

In de vijfde plaats: de literatuur over dit vraagstuk maakt voortgang. Dat blijkt uit de nuanceringen die kunnen worden aangebracht. Overheidstaken zijn niet langer overheidstaken tout court, maar Hogwood en Peters onderscheiden soorten output met elk hun eigen wijze van totstandbrenging. Het instrumentarium van de overheid wordt door Geelhoed in soorten uiteengelegd. Hood en Dunsire proberen tot een onderscheid van overheidsorganisaties te komen, niet gebaseerd op formele, maar op inhoudelijke kenmerken, al blijkt uit hun poging hoe moeilijk dat is.

Het vraagstuk van de overheidsbemoeyenis is niet alleen een domein, zo blijkt, voor de beoefenaren van de beleidswetenschap alleen. Economen zijn op dit terrein prominent aanwezig. Ook een enkele jurist als Geelhoed beweegt zich erop, met een vraagstelling die over de grenzen van het traditoniele juristentuintje heen gaat, maar nog zonder een aangepaste wijze van zien. Vanuit verschillende disciplines kunnen waardevolle bijdragen worden geleverd. Politicologen zouden onder meer aandacht kunnen geven aan de waardenstelsels die in overheidsbeleid zijn opgenomen.¹⁴ Het is bovendien een problematiek waarin de spanning tussen politieke opvattingen enerzijds en wetenschappelijke inzichten anderzijds volop zichtbaar is.

De stelling van een falende overheid komt als gevolg van het voorgaande stevig onder vuur te liggen. Want de ene overheidstaak is de andere niet, de ene organisatie in de publieke sector verschilt van de andere, de in verschillende situaties gebruikte instrumenten lopen uiteen. Daar hoort bij het relativiserende inzicht van Goodsell dat in sommige gevallen van de overheid wordt gevraagd om te slagen waar andere organisatievormen al hoog en breed hebben gefaald. Er lijkt reden voor een herwaardering van de overheidsinspanning. Het resultaat aan die herwaardering hoeft geen ander te zijn dan de opvatting die in de jaren tachtig zozeer gemeengoed lijkt. Dat resultaat zal echter wel rekening hebben te houden met inzichten die uit een veelheid van studies met genuanceerde probleemstellingen naar voren komen. Mogelijk leidt een dergelijke herwaardering ook tot genuanceerde antwoorden.

Noten

1. Zie bijvoorbeeld J. W. de Beus en J. A. A. van Doorn (red.), *De Interventiestaat*, Meppel-Amsterdam 1984.
2. Veel literatuur over dit spoor is bijeengebracht in het themanummer Onbestuurbaarheid van Nederland, *Beleid en Maatschappij*, jrg. VII, 2 (februari 1980).
3. De rapporten van die Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst zijn doortrokken van deze lijn van kritiek. Zie voorts: Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Ruimte voor élan, brochure over deregulering, Den Haag 1982.
4. Vergelijk H. M. Ingram en D. E. Mann (eds.), *Why policies succeed or fail*, Beverly Hills-London 1980; A. Hoogerwerf (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1983.
5. Vergelijk R. J. in 't Veld, *Verandering en Bestuur*, Nijmegen 1982, p. 9.
6. De Wiardi Beckman Stichting hield in 1982 een conferentie onder die voor socialisten bekende titel, zij het in dit geval voorzien van een vraagteken.
7. P. Kalma, *De illusie van de 'democratische staat'*, Deventer 1982, p. 172-179.
8. Zie noot 1.

9. Vergelijk A. B. Ringeling, *De instrumenten van het beleid*, Alphen a/d Rijn 1983; zie ook C. Hood, *The Tools of Government*, London and Basingstoke 1983.
10. Een nuttig overzicht van verklaringen is te vinden in: D. Tarschys, The growth of public expenditures: Nine modes of explanations, in: *Scandinavian Political Studies*, 10 (1975), p. 9-31.
11. Vergelijk H. Kaufman, *Are government organisations immortal?*, Washington (D.C.) 1976.
12. Y. Dror, *Public policymaking reexamined*, San Francisco 1968.
13. Vgl. Hoogerwerf (red.), noot 4, in het bijzonder hoofdstuk 1.
14. Voor andere bijdragen, vergelijk onder andere F. Fischer, *Politics, values, and public policy*, Boulder Col. 1980 en Ringeling, noot 9, p. 18-19.