

**Liefde voor het Openbaar Bestuur en
Liefde voor de Bestuurskunde**

Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde

Liber Amicorum aangeboden aan
Arthur Ringeling
ter gelegenheid van zijn afscheid als
Hoogleraar Bestuurskunde
aan de Erasmus Universiteit Rotterdam
op 28 september 2007

Redactie

Walter Kickert, Lex Cachet, Frans-Bauke van der Meer en
Linze Schaap



Eburon Delft
2007

ISBN 978 90 5972 213 2

Uitgeverij Eburon

Postbus 2867

2601 CW Delft

tel.: 015-2131484 / fax: 015-2146888

info@eburon.nl / www.eburon.nl

Omslagontwerp: Buro Blikveld, Delft

© 2007 Walter Kickert, Lex Cachet, Frans-Bauke van der Meer en Linze Schaap. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

INHOUD

Inleiding. Ringeling als Bestuurskundige	7
<i>Walter Kickert, Lex Cachet, Frans-Bauke van der Meer en Linze Schaap</i>	

DEEL EEN. Liefde voor het Openbaar Bestuur

Het Imago van de Overheid	21
<i>Herman Tjeenk Willink</i>	

Imago en Legitimiteit	31
<i>Victor Bekkers</i>	

Het Imago van Economen.	45
Arthur Ringeling en de Economische Wetenschap	
<i>Kees van Paridon</i>	

Lotgevallen van de Beleidsvrijheid van Ambtenaren	55
<i>Ig Snellen</i>	

Bestaat Sinterklaas?	73
Verkenning van het Sinterklaaseffect bij de Toepassing van Financiële Stimuleringsinstrumenten voor Bedrijven	
<i>Hans Hufen</i>	

De Politie als Gewone Publieke Organisatie	85
<i>Lex Cachet en Arie van Sluis</i>	

DEEL TWEE. Liefde voor de Bestuurskunde

Vier Functies van Internationale Accreditatie	105
<i>Harry Daemen en Theo van der Krogt</i>	

Bestuurskunde als Missie	121
<i>Frans-Bauke van der Meer</i>	

Bestuurskunde en de Praktijk	133
<i>Menno Fenger en Wim Derksen</i>	

Lokaal Bestuur en Haagse Bemoeizucht 149
Merlijn van Hulst en Linze Schaap

Onderzoek tussen Politieke en Wetenschappelijke Rationaliteit 157
Joop Koppenjan

DEEL DRIE. Werken met Arthur Ringeling

De Meester, de Gezel en het Vak 175
Peter Hupe, René Bagchus, Ad Havermans, Theo van der Tak en Marcel Veenswijk

Tovenaarsleerlingen? 187
Simône Huijs, Jean-Pierre van Aubel, Xamara de Goede, Josta de Hoog en Gido de Vos

Zweven is Leven 191
Hans de Bruijn

Naast de Tijd. Over Arthur Ringeling, ook in Toscane 199
Roel in 't Veld

De Auteurs 203

Inleiding. Ringeling als Bestuurskundige

Walter Kickert, Lex Cachet, Frans-Bauke van der Meer en Linze Schaap

Arthur Ringeling heeft in zijn afscheidsrede van 28 september 2007 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam een terugblik gegeven op de langdurige studiereis die hij op het vakgebied der bestuurskunde heeft afgelegd. Zijn academische studiereis in de bestuurskunde nam een aanvang met zijn studie politicologie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, welke hij in 1969 afrondde. Daarna verhuisde de protestantse Amsterdammer naar het katholieke Zuiden om aan de katholieke Universiteit van Nijmegen wetenschappelijk medewerker te worden en in 1978 met succes een proefschrift te verdedigen over ‘beleidsvrijheid van ambtenaren’. In 1981 werd hij benoemd tot hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij in 1983 zijn oratie uitsprak met de titel ‘De Instrumenten van het Beleid’. In 1987 was hij betrokken bij het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie rond de paspoortaffaire. In 1992 verbleef hij een ‘sabbatical year’ op de School of Public and Environmental Affairs (SPEA) aan de Indiana University te Bloomington. In 1993 publiceerde hij zijn bekende boek ‘Het imago van de overheid’. En zoals we hierna zullen zien, ondernam hij daarna nog allerlei activiteiten die hem tot een bestuurskundige maakten die zowel in de wetenschap als de praktijk van het Nederlandse openbaar bestuur naam en faam heeft gemaakt.

1. Ontstaansgeschiedenis Nederlandse Bestuurskunde

Alvorens enkele van zijn wapenfeiten de revue te laten passeren leek het ons zinvol Arthur Ringeling te plaatsen in de context van de wordingsgeschiedenis van de Nederlandse bestuurskunde (Kickert, 1996; Kickert en Toonen, 2006). Immers Arthur Ringeling behoorde tot de generatie van de grondleggers van dit vakgebied. Wij Nederlandse bestuurskundigen realiseren het ons vaak niet, maar ons vakgebied dat momenteel op bijna alle Nederlandse universiteiten onderwezen en onderzocht wordt, heeft slechts een recente ontstaansgeschiedenis. Weliswaar heeft in Nederland, net als elders in continentaal Europa, eeuwenlang het staats- en bestuursrecht als studie van het openbaar bestuur bestaan, maar de huidige interdisciplinaire versie van bestuurskunde – het vakgebied dat eigenlijk in Noord Amerika met het fameuze artikel ‘the study of public administration’ van de latere president Woodrow Wilson (1887) begonnen is – stamt

in Nederland pas van na de Tweede Wereldoorlog. Pas met de naoorlogse opbouw van de welvaartstaat ontstond er bij de overheid behoefte aan een sociale wetenschap die de vele nieuwe overheidsinitiatieven op tal van beleidssectoren kon rationaliseren. Aldus ontstond de Nederlandse beleidswetenschap, waarvan Arthur Ringeling een van de eerste prominente beoefenaars werd. Immers pas in de jaren zestig van de vorige eeuw waren drie leerstoelen Bestuurskunde ingesteld bij politicologie (Amsterdam), rechten (Utrecht) en sociologie (Rotterdam). In die tijd studeerde Arthur Ringeling politicologie aan de Vrije Universiteit. Pas in de jaren zeventig werden meer leerstoelen ingesteld op andere universiteiten en ontstond het vakgebied van de beleidswetenschap. Arthur Ringeling promoveerde eind jaren zeventig in Nijmegen op een beleidswetenschappelijk onderwerp en werd begin jaren tachtig hoogleraar politicologie te Rotterdam. Bestuurskunde bestond toen nog niet in Rotterdam en de hoogleraar bestuursociologie, Van Braam, was naar Leiden vertrokken. Het vakgebied verkeerde toen nog in de prille beginjaren. Arthur Ringeling was daar in den beginne al bij.

Ook een andere belangrijke ontwikkeling in de Nederlandse bestuurskunde – de oprichting van een tweede volledige en onafhankelijke studierichting in Leiden-Rotterdam (waarover later meer) – maakte Arthur Ringeling van nabij mee. Hij was toen in Rotterdam decaan. Arthur had als decaan FSW te Rotterdam de ondankbare taak zijn collega's van politicologie hun vertrek naar Leiden aan te kondigen in ruil voor de nieuwe opleiding Bestuurskunde. Bovendien zagen de wetenschappelijk georiënteerde Rotterdamse sociologen met lede ogen de komst van een praktijkgerichte 'kunde' aan. Het waren spannende tijden voor de toenmalige decaan.

Een ander kenmerk van de Nederlandse bestuurskunde – de nauwe band tussen wetenschap en praktijk van het openbaar bestuur – wordt door Arthur Ringeling gepersonificeerd. Gedurende zijn gehele loopbaan heeft hij zich actief ingezet voor een praktijkgerichte benadering van de Bestuurskunde, en was hij bij talloze opdrachtonderzoeken, adviezen en adviescommissie betrokken.

Ook de meest recent ontwikkeling in de Nederlandse bestuurskunde – de internationalisering van het wetenschapsbedrijf – heeft Arthur Ringeling reeds in een vroeg stadium meegemaakt. Immers begin jaren negentig verbleef hij een 'sabbatical year' op Indiana University in de Verenigde Staten. Minstens zo belangrijk is dat onder Arthurs vakgroepsvoorzitter-

schap veel werk is gemaakt van de internationale uitwisseling van studenten met Amerika en later ook met Europa. In de jaren negentig kwamen grote aantallen Amerikaanse studenten voor een half jaar naar Bestuurskunde te Rotterdam, en was de uitwisseling in het kaer van het Europese ERASMUS programma eveneens aanzienlijk.

Na de generatie bestuurskundigen van het allereerste uur – zoals Brasz aan de Vrije Universiteit, Hoogerwerf in Twente en Van Braam in Leiden – die reeds lang geleden met pensioen zijn gegaan, maakt Arthur Ringeling eigenlijk deel uit van de tweede generatie grondleggers van de bestuurskunde die nu een arbeidzaam leven afsluit. In nagenoeg alle ontwikkelingsfasen van de Nederlandse bestuurskunde was hij reeds in een vroeg stadium betrokken. De beginjaren heeft hij meegemaakt, de adolescentie groeistuipen, alsmede de consolidatie van ons vakgebied.

2. Bestuurskunde Nijmegen

Een van de auteurs van deze inleiding verhuisde in 1979 eveneens naar de Katholieke Universiteit van Nijmegen en werd daar naaste collega van Arthur. Zo naast dat wij met elkaar de zolderkamer van het statige Herenhuis aan de Van Schaeck Mathonsingel deelden, het pand waarin het instituut voor politicologie gevestigd was. In de grote zolderkamer van dit pand werden talloze merkwaardige wederwaardigheden op het instituut besproken en uitgelegd. Het Nijmeegse Instituut voor Politicologie stond toen bekend als ‘Bolsjewistisch bolwerk’. Acties, protesten en bezettingen waren in de jaren zeventig aan de orde van de dag. In de wordingsgeschiedenis van de Nederlandse bestuurskunde heeft het door harde studentenacties afgedwongen vertrek van de Nijmeegse hoogleraar Hoogerwerf naar de Universiteit van Twente een belangrijke rol gespeeld. Als plaatsvervangend voorzitter van de vakgroep Bestuurskunde had Arthur Ringeling veelvuldig bestuurlijk contact met de vakgroep Internationale Betrekkingen welke onder leiding stond van Kurt Tudyka die zowel Marxist als ‘Duitse professor’ was, en met de vakgroep Nationale Politieke Systemen onder leiding van Letterie, die van oorsprong Libanees was, zodat het instituut rijk was aan verschillende bestuursculturen. Onder het toenmalige voorzitterschap van de vakgroep van Roel in ’t Veld, had Arthur Ringeling de veelvuldige taak om allerlei knallende ruzies te sussen en bij te leggen. De bestuurlijke kwaliteiten van de bestuurskundige Ringeling werden niet alleen op het Instituut voor Politicologie danig op de proef gesteld, maar kwamen ook goed van pas in de gemeente Nijmegen waar hij jarenlang gemeenteraadslid was voor de Partij van de Arbeid. De roeri-

ge jaren zeventig hadden niet alleen op het Instituut voor Politicologie voor het nodige tumult gezorgd, ook de gemeente Nijmegen had turbulente tijden meegemaakt, met name ten tijde van de massale en felle protesten tegen de aanleg van een ondergrondse parkeergarage in het centrum van de stad.

3. Bestuurskunde Rotterdam

Het duurde na zijn promotie slechts drie jaar voordat Arthur Ringeling in 1981 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam benoemd werd tot gewoon hoogleraar politicologie, alwaar hij een van de grondleggers werd van de tweede volledige en zelfstandige Bestuurskunde opleiding in Nederland; die werd in 1984 als samenwerkingsverband met de Rijksuniversiteit Leiden opgericht. Toentertijd bestond Bestuurskunde voornamelijk als doctoraalspecialisatie binnen opleidingen politicologie, rechten, sociologie en bedrijfskunde, met als enige uitzondering de volledige en zelfstandige opleiding Bestuurskunde die in 1976 was opgericht aan de Technische Universiteit van Twente. In de bezuinigingsoperatie die begin jaren tachtig aan de Nederlandse universiteiten woedde, had tussen Rotterdam en Leiden een taakverdeling en concentratie van studierichtingen plaats gevonden. Leiden leverde de studierichting sociologie in ten gunste van Rotterdam, en Rotterdam leverde de studierichting politicologie in ten gunste van Leiden. Als compensatie voor deze ingrijpende operatie kregen Leiden en Rotterdam van het ministerie van O&W de toestemming om gezamenlijk een nieuwe studierichting te beginnen, te weten bestuurskunde. Zoals gezegd, in deze periode was Arthur decaan van de Faculteit Sociale Wetenschappen te Rotterdam en heeft de nodige ondankbare klussen moeten opknappen.

Bestuurskunde Rotterdam had aanvankelijk een sterk politicologisch accent. Dat paste bij de taakverdeling met Bestuurskunde Leiden: Rotterdam deed de economische en politicologische afstudeervariant en Leiden de juridische en sociologische. Een groot deel van de oorspronkelijke staf was politicoloog, zoals Rosenthal, Ringeling, Foppen, Hanf, Toonen, en een paar waren socioloog, zoals Cachet en Hakvoort. Van de buitenstaanders die daarna binnen stroomden waren ook vaak politicoloog (Daemen, Hupe) of socioloog (Edwards). Immers economen en juristen kon Bestuurskunde inhuren van andere faculteiten in Rotterdam. Pas later, na het vertrek van Ritzen en het niet herbezetten van zijn leerstoel aan de Economische faculteit, is de vakgroep overgegaan tot het instellen van een eigen leerstoel openbare financiën, waarop Wolfson werd benoemd.

Voor het vakgebied bestuurskunde betekende deze tweede volledige zelfstandige studierichting een grote institutionele stap vooruit. Zoals hiervoor vermeld waren in de jaren zestig de eerste leerstoelen bestuurskunde ingesteld. In de jaren zeventig was de groei van het vakgebied in een stroomversnelling gekomen met de instelling van een groter aantal leerstoelen, en vooral ook door de oprichting van een volledige studierichting in Twente. De oprichting van een tweede volledige studierichting in Rotterdam en Leiden in 1984 was een volgende stap in de institutionele consolidatie van het vakgebied. Bovendien bleek de studierichting een groeiende populariteit onder studenten te bezitten. Begin jaren negentig was het gezamenlijk aantal eerstejaars in Twente, Leiden en Rotterdam ongeveer 700, zodat op die drie plaatsen zo'n 3000 studenten de studie Bestuurskunde volgden. Twente had toentertijd ongeveer 60 stafleden, Leiden en Rotterdam gezamenlijk zo'n 100 stafleden. Verder kon Bestuurskunde als doctoraal specialisatie worden gestudeerd aan nog eens zeven, later acht universiteiten. Eind jaren negentig werd bestuurskunde gedoceerd op elf van de dertien Nederlandse universiteiten.

4. Vakgroepvoorzitter te Rotterdam

Na de oprichting van de nieuwe studierichting Bestuurskunde kwam een einde aan de eerste pioniersfase met het aantreden van Roel in 't Veld als vakgroepsvoorzitter. Het was een fase van ongekende dynamiek en innovatie waarin de visionair, strateeg en planner In 't Veld de vakgroep in de vaart der volkeren voort stootte. We verklappen geen geheim als we daarbij vermelden dat die dynamische energie soms ook de vorm van conflicten aannam. In die periode begon zich ook de scheiding tussen Rotterdam en Leiden af te tekenen. Niet in de laatste plaats omdat de Leidse vakgroepsvoorzitter Bekke en de Rotterdamse vakgroepsvoorzitter In 't Veld elkaar niet goed verdroegen en niemand bij machte was hen beide te corrigeren.

Na het vertrek van In 't Veld nam Arthur Ringeling het vakgroepvoorzitterschap over. Het betekende dat de flitsende dynamiek tot orde gebracht werd. Enige rust en orde moest in de tent worden aangebracht. De organisatie en de financiën moesten op orde worden gebracht. Het was na de allereerste pioniersfase en de tweede dynamische groeifase, de fase van consolidatie van de opleiding Bestuurskunde.

De opleiding Bestuurskunde die eind jaren tachtig enorm was gegroeid in studenteninstroom – in de hoogtijdagen bedroeg het aantal eerstejaars

studenten Bestuurskunde in Leiden en Rotterdam tezamen zo'n 450 – ondervond een daling van de studenten instroom. De populariteit van Sociale Wetenschappen daalde in het algemeen, en de populariteit van Bedrijfskunde te Rotterdam – vele studenten kozen toentertijd Bestuurskunde omdat ze waren uitgeloot in de numerus fixus voor Bedrijfskunde – nam ook af. Op een gegeven moment bedroeg de instroom voor Bestuurskunde in Rotterdam nog maar zo'n vijftigtal studenten. Ter compensatie van deze terugval in studentaantallen werd een avondopleiding Bestuurskunde gestart, bedoeld voor personen die reeds enige tijd in het openbaar bestuur werkzaam waren. De instroom voor deze avondopleiding bleek boven verwachting, zodat ernstige personele ingrepen in de staf van de opleiding gelukkig niet noodzakelijk waren. Het lagere aantal dagstudenten maakte echter een reductie van de grote variëteit aan afstudeerrichtingen noodzakelijk. Door de ingrepen die onder voorzitterschap van Arthur Ringeling werden gedaan, is de opleiding qua studentaantallen in een stabiel vaarwater terecht gekomen, een situatie die sindsdien min of meer heeft voortbestaan.

5. Paspoort-affaireonderzoek (1987-88)

Een van de eerste geruchtmakende opdrachtonderzoeken waar Arthur Ringeling bij betrokken raakte was de nasleep van de paspoortaffaire. De paspoortaffaire was een Nederlands politiek schandaal dat in 1984 was begonnen met het voornemen een nieuw, fraudebestendig Europees paspoort te ontwikkelen. Door de onderlinge strijd tussen ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en hun collega's van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die beide meenden zelf volledige zeggenschap over het Nederlandse paspoort te hebben, ontstond een situatie waarin beide ministeries zonder onderling overleg een nieuw paspoort lieten ontwikkelen. Het bedrijf dat in opdracht van de staat het paspoort zou ontwikkelen, bleek in 1988 niet in staat om aan de verplichtingen te voldoen. Dit leidde tot een parlementaire enquête. De commissie had zware kritiek op het gehele besluitvormingsproces en de communicatie tussen betrokken ministeries. Deze conclusies leidden tot het aftreden van de minister van Defensie Van Eekelen, en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Van der Linden.

In het kader van de parlementaire enquête werd naar het besluitvormingsproces een onderzoek verricht door Arthur Ringeling samen met de toenmalige Rotterdamse medewerker Joop Koppenjan (nu verbonden aan de Technische Universiteit Delft). In de Nederlandse bestuurskunde zorg-

de deze affaire en het onderzoek voor veel ophef. Aan buitenlanders blijft het moeilijk uit te leggen waarom twee politieke bewindspersonen moesten aftreden omdat een bedrijf een paspoort niet bleek te kunnen maken. Hoe het ook zij met deze curieuze affaire, die eens te meer aantoonde hoe vreemd politieke gevoeligheden kunnen liggen, het bezorgde Arthur Ringeling niet alleen in de bestuurswetenschappen maar ook in de praktijk van het openbaar bestuur naam en faam.

6. Opdrachtonderzoek Bestuurscultuur Volendam

Rond de millenniumwisseling kwamen Arthur's belangstellingen voor lokaal bestuur en praktijkgericht onderzoek samen binnen de vorming van een onderzoeksgroep op het terrein van Lokaal Bestuur, het Centre for Local Democracy (CLD). Geïnitieerd door Linze Schaap en Harry Daemen ontstond rond Arthur al snel een groepje onderzoekers die op eigen initiatief, maar vaak ook in opdracht van onder andere het ministerie van BZK en de VNG, onderzoek gingen doen naar allerlei aspecten van het lokale bestuur.

Een van de eerste grote CLD opdrachten betrof een onderzoek naar de bestuurscultuur in Volendam (Cachet e.a., 2001, Het derde klaphek voorbij) in opdracht van de commissie Alders, de commissie die de cafébrand in de nieuwjaarsnacht 2001 in Volendam onderzocht. Het rapport van het CLD – dat onder hoge druk tot stand kwam – werd door de commissie Alders als onderdeel van haar eindrapport gepubliceerd. Bij velen in Volendam viel het kritische rapport in goede aarde. Dat gold niet voor iedereen. De onderzoekers, het ministerie van BZK en het CvB van de Erasmus Universiteit hebben, vijf jaar later, nog steeds te maken met een groep boze Volendammers die via de bestuursrechter materiaal in handen proberen te krijgen om de onderzoekers te kunnen desavoueren. In de zomer van 2007 doet de Raad van State voor de tweede keer een uitspraak over deze affaire. De onderzoekers en gelukkig ook het CvB EUR zijn van mening dat deze zaak enorme gevolgen kan hebben voor de vrijheid en bescherming van opdrachtonderzoekers. Ook een aspect van het door Arthur zo graag verrichte opdrachtonderzoek.

7. Sabbatical at SPEA

Nadat Arthur Ringeling eind jaren tachtig gezorgd had dat de vakgroep Bestuurskunde versterkt werd met een drietal nieuwe hoogleraren – In 't Veld, Snellen en Kickert – vertrok hij in 1992 voor een 'sabbatical year'

naar Amerika. Een jaar lang was hij te gast bij de in de Noord-Amerikaanse bestuurswetenschappen hoog aangeschreven School of Public and Environmental Affairs (SPEA) aan de Indiana University te Bloomington. Hij hield aan deze periode niet alleen vruchtbare contacten over met Amerikaanse bestuurskundigen, waarmee hij nadien tal van internationale onderzoeksprojecten heeft uitgevoerd, maar hield er ook enkele dierbare vriendschappen aan over. Bovendien hield Arthur aan deze periode een zwaar Amerikaans accent van zijn Engelse uitspraak over.

Zijn jaar in de Verenigde Staten heeft Arthur Ringeling met name gebruikt voor de voorbereiding van zijn boek 'Het imago van de overheid' dat in 1993 zou uitkomen, en waarover later meer.

8. Amerikaanse en Europese accreditatie

Het is ook tijdens een Amerikaanse studiereis dat Arthur Ringeling zijn voorliefde ontwikkelde voor internationale accreditatie van Bestuurskunde. Medio jaren negentig ontstond het plan om de Rotterdamse Bestuurskunde te laten accrediteren door de Noord Amerikaanse National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA). Het plan was om bovenop de Nederlandse kwaliteitsmeting door de vijfjaarlijkse 'visitatie' van ons onderwijsprogramma, een internationale kwaliteitserkenning te bewerkstelligen door een gezaghebbende instantie. Gezien de internationaal leidende rol die de Noord Amerikaanse bestuurswetenschappen spelen, lag het verzoek aan de NASPAA voor de hand. Aangezien de NASPAA een nationaal accreditatieorgaan was dat nog nooit een visitatie in het buitenland had verricht, en beducht was om een precedent te scheppen waarna elke wildvreemde buitenlandse universiteit voor hun stoep zou staan, duurde het geruime tijd voordat de NASPAA besloot tot een proefvisitatie. In 1999 kwam de 'site visit team' van de NASPAA tot de conclusie dat het niveau van de Rotterdamse Bestuurskunde opleiding hoog was, en dat de internationale zichtbaarheid en productiviteit van de staf groeiende was. Toentertijd was het nog geen enkele Nederlandse universitaire studierichting gelukt – ook niet in de natuurwetenschappen – om een visitatie door een Noord Amerikaans accreditatieorgaan te realiseren. De poging om het steeds weer opduikende debat over het vermeende gebrek aan academische gehalte van de Bestuurskunde de kop in te drukken, was met deze internationale kwaliteitserkenning gelukt.

Deze succesvolle poging van Arthur Ringeling om internationale kwaliteitserkenning van ons onderwijsprogramma te bereiken, heeft vervolgens

zijn enthousiasme gewekt voor de oprichting van een Europese accreditatie instelling voor Bestuurkunde, de European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA). Hij nam zitting in de Accreditation Committee van EAPAA en nam in die functie deel aan menige visitatie van Bestuurskunde opleidingen in verschillende Europese landen, waaronder het prestigieuze Franse topinstituut voor de opleiding van toekomstige hauts fonctionnaires public, de École Nationale d'Administration te Parijs (zie de bijdrage in dit boek van Daemen en Van der Krogt).

9. Imago van de Overheid (1993)

Het boek waarmee Arthur Ringeling ongetwijfeld het meeste naam heeft gemaakt is zijn in 1993 gepubliceerde 'Het Imago van de Overheid' (4). De betekenis van dit boek moet gezien worden in de toenmalige politieke context. Na de oliecrisis en de daarop volgende economische recessie waren in alle westerse landen, Nederland inclusief, de tekorten op overheidsbegrotingen enorm gestegen. De welvaartsstaat was onbetaalbaar geworden, de staat moest zich uit allerlei verzorgingsarrangementen terug trekken, de overheid deed een stap terug. Het waren de tijden van 'new right' in de Verenigde Staten onder Reagan en in het Verenigd Koninkrijk onder Thatcher. Hoewel in de Nederlandse consensusdemocratie extreme politieke ideologieën geen kans van slagen hebben, was de publieke en politieke opinie over de staat ook bij ons ten lande omgeslagen in een neoliberale richting. De hoogtijdagen van het absolute geloof in overheidsplanning gedurende de jaren zeventig, was omgeslagen in desillusie over het vermogen van de overheid om het economische tij te keren. Het motto van de centrumrechtse kabinetten-Lubbers (1982-1989) was 'no nonsense', de tijden van het bouwen van ideologische luchtkastelen waren voorbij, er moesten hier en nu concrete problemen worden opgelost. Het denken over overheidsturing sloeg om. Het CDA publiceerde ideeën over de terugtrek van de overheid, die de burger te zeer 'van de wieg tot het graf' verzorgde. Gepleit werd voor meer eigen verantwoordelijkheid van burgers in een 'verantwoordelijke samenleving'. Ook binnen de PvdA ontstonden twijfels over het sturend vermogen van de overheid en de mogelijkheden voor een 'maakbare samenleving'. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid publiceerde een rapport met de gedachte dat de overheid niet langer als 'deus ex machine' boven en los van de samenleving moest staan. De overheid maakt deel uit van de samenleving en zou slechts een van de mederichtinggevendende actoren zijn in het maatschappelijk verkeer met andere maatschappelijke actoren. Deze

veranderende opvattingen over overheidsturing hadden ook hun weerslag op de Nederlandse bestuurswetenschappen. In onderzoeken in de jaren tachtig werd meer nadruk gelegd op de grenzen en beperkingen van het sturend vermogen van de overheid.

Aan het eind van de jaren tachtig ontstond een nieuwe school in de Bestuurskunde die zich verzette tegen de overheersende negatieve publieke en politieke opinie over het functioneren van de publieke sector. Bestuurskundigen werden zich bewust van hun verantwoordelijkheid voor de publieke sector. In plaats van alleen de grenzen, beperkingen en falen van de overheid te bestuderen, ontstond een onderzoeksschool die zich meer richtte op de verkenning van de mogelijkheden van overheidsturing in de nieuwe complexere omstandigheden. Nieuwe vormen van overheidsturing binnen de grenzen van complexiteit werden gezocht. Inzicht in complexe en dynamische beleidsnetwerken werd beschouwd als een mogelijkheid om overheidsturing te verbeteren. Deze aanpak werd vooral gehanteerd in het Rotterdams-Leidse onderzoeksprogramma 'sturing in complexe netwerken' waarin Arthur Ringeling een actieve rol speelde en een van eerste publicaties verzorgde (Hufen en Ringeling, 1990). Toenmalige medewerkers in Rotterdam zoals De Bruijn, Klijn, Teisman en Koppenjan hebben dit onderzoek succesvol voortgezet. Deze onderzoeksschool is ook internationaal doorgebroken met de publicatie in 1997 van 'managing complex networks' (Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997).

Het boek van Arthur Ringeling over 'Het Imago van de Overheid' moet in deze context worden gezien. In zijn boek neemt hij stelling tegen de slechte naam die de overheid toentertijd had. Ringeling vroeg zich in zijn boek af of het eigenlijk wel waar was wat menigeeen veronderstelde, namelijk dat de overheid zo slecht functioneerde. Of het cynisme over de prestaties van de overheid wel gerechtvaardigd was. In zijn boek kwam Arthur Ringeling tot de conclusie dat de oordelen over overheidsprestaties minder te maken hadden met werkelijke resultaten dan met vooroordelen en discutabele maatstaven. Aan de hand van empirische bevindingen over het feitelijk functioneren van de overheid toonde hij omstandig aan dat het slechte imago, het cynisme, de negatieve oordelen, eigenlijk weinig op de werkelijkheid berustten. Hij stak het openbaar bestuur een hart onder de riem. Zoals een verantwoordelijke bestuurskundige dat ook hoort te doen.

10. Tenslotte

In dit korte overzicht van enkele belangrijke bestuurskundige wapenfeiten van Arthur Ringeling zijn lang niet al zijn bijdragen de revue gepasseerd. Mede om niet al het gras voor de voeten van andere auteurs in deze bundel weg te maaien. Over Arthur's rol inzake het verbeteren van bestuurskundig onderwijs is zijn betrokkenheid bij Europese accreditatie vermeld. Daarover in dit boek meer van de hand van Daemen en Van der Krogt. Arthur's bijdrage aan de ontwikkeling van post-experience deeltijd onderwijs zal worden toegelicht door Van der Meer. Vermeldenswaard is ook dat Arthur vele activiteiten heeft verricht in het kader van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) die eveneens post-experience deeltijd opleidingen verzorgt voor ambtenaren. Sinds een paar jaar is Arthur ook wetenschappelijk decaan van de School voor Politieleiderschap (SPL) te Warnsveld, de Nederlandse topopleiding voor politieleiders, een samenwerkingsverband van de NSOB en de Politieacademie. Ook ten aanzien van Arthur's onderzoek en advieswerk voor het openbaar bestuur zijn slechts enkele voorbeelden genoemd uit de veel grotere verzameling van opdrachtonderzoeken die hij, meestal in samenwerking met collega's van de opleiding Bestuurskunde, verrichtte.

Literatuur

- A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling, L. Schaap, *Het derde klaphek voorbij*, CLD, Rotterdam, 2001.
- J. Hufen en A.B. Ringeling, *Beleidsnetwerken*, VUGA, Den Haag, 1990.
- W.J.M. Kickert: Expansion and diversification of Public Administration in the post-war welfare state: the case of the Netherlands, *Public Administration Review*, 1996, 56, 1, pp. 88-94.
- W.J.M. Kickert en Th.A.J. Toonen, Public Administration in the Netherlands: Expansion, Diversification and Consolidation. *Public Administration*, 2006, 84, 4, pp. 969-987.
- W.J.M. Kickert, E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan, *Managing Complex Networks*, Sage, London, 1997.
- A.B. Ringeling, *Beleidsvrijheid van Ambtenaren*, dissertatie Katholieke Universiteit Nijmegen, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1987.
- A.B. Ringeling, *De Instrumenten van Beleid*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1983.
- A.B. Ringeling, *Het Imago van de Overheid*, VUGA, Den Haag, 1993.
- A.B. Ringeling, afscheidsrede Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007.

- A.B. Ringeling en J.F.M. Koppenjan, De besluitvorming rond het nieuwe paspoort, Rapport van de Enquêtecommissie Paspoortproject, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20.559, nr. 11.
- W. Wilson: The study of Public Administration, *Political Science Quarterly*, 1987, 2.

DEEL EEN

Liefde voor het Openbaar Bestuur

Het Imago van de Overheid

Herman Tjeenk Willink

Arthur Ringeling was in 1996 mijn erepromotor in Rotterdam, maar we kennen elkaar al langer. De bestuurskundewereld was klein in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Eén keer werkten we (kort) samen bij het in kaart brengen van de gemeenschappelijke problemen uit de tot dan drie enquêtes: RSV, bouw, paspoort.

Zijn boek 'Het imago van de overheid' is op de inzichten uit de laatste enquête gebaseerd. Bij de herziening van dat boek in 2004 verbaast het de auteur dat de titel verkeerd was verstaan. Velen verwachtten op grond van die titel een boek over de oplossing van het voorlichtingsprobleem in handen te hebben met voorstellen voor verbetering van de beeldvorming van de overheid; betere communicatietechnieken en logo's en huisstijlen. Zij verwachtten geen inhoudelijke beschouwing over het beeld dat de overheid wil geven en het beeld dat de overheid bij burgers oproept. Die verwarring over de betekenis van "imago" duidt niet alleen op een modieuze begripsverandering van het woord zelf, maar weerspiegelt ook een verandering in het denken over de overheid, een verschuiving van beleid naar product, van inhoud naar vorm, van voorlichting naar verkoop. Over één aspect daarvan gaat deze bijdrage.

Het idee achter onze samenwerking eind jaren tachtig was even simpel als praktisch: de enquêtes gaan niet (alleen) over incidenten, maar (ook) over structurele problemen in het functioneren van de centrale overheid. De rapporten van de enquêtecommissies moeten veel materiaal over die gemeenschappelijke problemen bevatten. Breng dus de drie personen die in die enquêtes een belangrijke rol op de achtergrond hebben gespeeld samen om die gemeenschappelijke problemen in kaart te brengen en van oplossen te voorzien. Daartoe kwamen Saskia Stuiveling (RSV), Dineke Mulock Houwer (bouw), Arthur Ringeling (paspoort) en ik tweemaal een middag en avond bijeen met de toenmalige secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Jozias van Aartsen. Uiteindelijk resultaat was de brochure '*De kwaliteit van de overheid. Een bijdrage aan het hernieuwd politieke debat*' (Den Haag 1989).

Hoewel Arthur Ringeling ze ongetwijfeld nog zal kennen, stip ik de bevindingen kort aan. Ze zijn voor het functioneren van de overheid in 2007 nog steeds relevant.

Het gaat om de volgende vijf categorieën problemen:

- *de politieke regie door ministers, ministerraad en parlement.* In het overheidsbestuur geldt het “primaat van de politiek”, dat wil zeggen dat in het bijzonder parlement en ministers zich bezighouden met de belangrijkste maatschappelijke problemen en dat parlement en ministers daadwerkelijk greep houden op de taken die door de overheid worden verricht of moeten worden verricht. Steeds duidelijker wordt dat dit primaat niet wordt waargemaakt. Kan het anders?
- *de factor tijd.* De overheid beweegt zich in een gespleten tijdsorde, dat wil zeggen de tijd die politici krijgen toegemeten, stemt niet overeen met de tijd waarin de ambtelijke organisatie zich beweegt, en ook niet met de tijd waarin maatschappelijke processen zich voltrekken. De zwakke politieke regie en de gespleten tijdsorde vergroten de invloed van de ambtelijke organisatie. Willen we dat?
- *de afweging van eisen, aspecten en belangen is gebrekkig.* De overheid moet in zijn optreden voldoen aan verschillende eisen, waaronder maatschappelijke aanvaardbaarheid, functionaliteit en legaliteit. De meeste maatschappelijke problemen die aan de orde zijn, zijn ingewikkeld. Tegelijkertijd moet met verschillende aspecten rekening worden gehouden. Er spelen verschillende belangen: maatschappelijke, politieke en ambtelijke. Dat draagt ertoe bij dat ook op zichzelf heldere problemen toch niet worden opgelost. Kan dat beter?
- *de ambtelijke organisatie vertoont gebreken.* Het topmanagement is vooral gericht op de beleidsvorming en vaak niet bij machte verkokering te doorbreken, koppeling te bewerkstelligen tussen beleid, uitvoerbaarheid en uitvoering en een evenwicht te handhaven tussen politieke leiding en ambtelijke organisatie. In die organisatie spelen ambtenaren vaak verschillende rollen en wordt onvoldoende gebruikgemaakt van deskundigheid die bij andere dan de eigen dienst beschikbaar is. Informatie die niet in het beleid past, wordt zelden gezocht en gemakkelijk genegeerd.
- *de spelregels binnen de overheid zijn onduidelijk.* Dat geldt voor de verhouding tussen overheid en maatschappij, tussen politici en ambtenaren, en onder politici en ambtenaren.

Om niet in de analyses te blijven steken werd voor elke categorie problemen een aantal praktische oplossingen aanbevolen. Daarnaast werd de

noodzaak van wijziging in de politieke, bestuurlijke en ambtelijke cultuur onderstreept. Tot die cultuur behoren de wijze waarop overheidsfunctionarissen (niet alleen ambtenaren) zich gedragen, de waarden die zij verdedigen, de normen die hun gedrag bepalen, de vooronderstellingen waarvan zij uitgaan. Uit de drie enquêtes bleek duidelijk dat het zicht op die waarden, normen en vooronderstellingen ontbreekt. De verschillende functies die de overheid vervult worden door elkaar geklutst. De eigen identiteit van de overheid is verwaarloosd. De controlemogelijkheden worden onvoldoende uiteengeerafeld. De publieke moraal verdwijnt achter het politieke pragmatisme.

Vervolgens werd ingegaan op de eigen identiteit van de overheid, de publieke controle en de publieke moraal.

Na ons geslaagde samenwerkingsproject zijn Arthur en ik allebei voortgegaan met het analyseren van de overheid in de hoop daardoor te komen tot het antwoord op de vraag hoe daadwerkelijke verbeteringen in het functioneren van de overheid kunnen worden bereikt. Arthur deed dit als wetenschapper; ik als parttime politicus en adviseur. Hoewel we het probleem dus ieder vanuit een andere achtergrond benaderen is het opvallend dat onze analyses niet wezenlijk uiteen lopen.

De dominantie van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica

Vanaf mijn benoeming tot Vice-President van de Raad van State in 1997 heb ik ieder jaar in de algemene beschouwingen in het jaarverslag van de Raad proberen te schetsen in welke veranderende omgeving de Raad zijn beide functies, adviseur en bestuursrechter, moet vervullen en hoe de Raad op die veranderingen zou kunnen inspelen. Hierdoor werd ik elk jaar gedwongen mijzelf rekenschap te geven van die omgeving en de gemeenschappelijke waarde waarop de Raad als institutie is gebouwd: de democratische rechtsstaat. Ik moet eerlijk bekennen dat het mij niet meevalt om het eerste lege, grote blanke vel papier te vullen. Niet bij gebrek aan stof, maar juist door de overmaat daaraan. In een baan waarin je elke dag weer “de tienduizend dingen” van Maria Dermoût moet beredderen, valt het niet mee om de gedachten die voor de lange termijn nodig zijn, te ordenen, te overdenken en er conclusies aan te verbinden. Had ik mij dit jaarlijkse corvee echter niet opgelegd, dan was ook bij mij wellicht het besef dat de Raad méér is dan een doelorganisatie gericht op het uitbrengen van adviezen en het doen van uitspraken weggezakt. De inspirerende discussies met vrienden en collega's uit praktijk en wetenschap hielpen me

– gelukkig – in de meeste gevallen redelijk snel over het dode punt heen te komen.

De algemene beschouwingen in het jaarverslag over 2005 en 2006 bevatten een soort synthese van het denken over de overheid in de voorafgaande jaren. In die beschouwingen wordt een naam gegeven aan een ontwikkeling die ik van jaar tot jaar steeds scherper meende te zien: de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica, waarin het openbaar bestuur als bedrijf wordt beschouwd met klanten en kwantitatief meetbare producten. Maar waar tegelijkertijd het uitgangspunt blijft gelden dat het openbaar bestuur politiek (normatief) wordt aangestuurd en dat de effecten naar kwalitatieve (professionele) maatstaven worden gemeten.

“De bureaucratisch-bedrijfsmatige logica is de kern geworden van het systeem van beheersing en ordening waaraan niet alleen het bestuur (...) maar ook wetgeving en rechtspraak, uitvoerders en publieke dienstverleners steeds meer onderworpen zijn (...). Politici zijn van die bureaucratisch-bedrijfsmatige logica afhankelijk geraakt. Eigen politieke visie en inzicht worden ingeruild voor wat vanuit de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica wordt aangeleverd. Uitvoerders zijn van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica afhankelijk gemaakt. Eigen wetenschap en professionele ervaring wordt ondergeschikt gemaakt aan hetgeen die logica eist. Daarmee wordt de politieke legitimiteit van de overheid aangetast, de ruimte voor differentiatie in de uitvoering ingeperkt en de afstand met de burgers vergroot”.¹

Hoewel dit citaat in de kern overeen lijkt te komen met de conclusies in 'De kwaliteit van de overheid' uit 1989, is er sindsdien toch het een en ander veranderd. Toen nog de dualiteit: ministers/ambtenaren, nu een veel meer (ook buiten de Rijksdienst) vertakte tussenlaag van functionarissen tussen de minister verantwoordelijk voor het beleid en de daadwerkelijke uitvoerders van dat beleid: de leraar, de dokter, de politieagent. Het gaat in die tussenlaag om beleidsambtenaren, externe adviseurs, consultants, voorlichters, communicatieadviseurs (voor het noodzakelijke “imago”!) en (vooral) managers.

De eigen professionele logica van die tussenlaag duid ik aan met een neologisme: “bureaucratisch-bedrijfsmatige logica”. Tot nu toe is mij – gelukkig – niet gebleken van enig misverstand omtrent de betekenis van dat woord.

¹ Jaarverslag Raad van State 2005, blz. 28.

Binnen deze tussenlaag wordt dezelfde taal gesproken, wordt gedacht langs dezelfde lijnen en wordt geloofd in dezelfde sturingsmogelijkheden. Hierdoor wordt een zelfreferentieel systeem gevormd, waarin signalen uit de buitenwereld slechts in aangepaste vorm doordringen. Het gaat in deze logica om producten, kostentoedeling, prestatiemeting en “afrekenen”. In die termen worden de verbindingen gevangen, zowel *binnen* de de overheid als tussen de (rijks-)overheid, uitvoerende diensten en private instellingen die in het publieke domein werkzaam zijn.

De maatschappelijke werkelijkheid die de burgers ervaren, de professionele werkelijkheid die de dienstverleners willen en kunnen bieden en de publieke werkelijkheid waarin politieke partijen hun visie willen realiseren, worden erdoor verengd.

In mijn inleiding bij de viering van het 35-jarig bestaan van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit heb ik de aandacht gevraagd voor de gevolgen van verschuivende dominantie binnen de overheid van eerst juristen, en vervolgens van sociale wetenschappers en daarna van economen en organisatiedeskundigen voor het “beeld” van de overheid zelf. (Door de schade en schande van Arthur inmiddels wijs geworden, meed ik uiteraard het overigens in dit geval meer passende woord “imago”). Ik wees er toen op dat de problemen daardoor anders worden gepercipieerd en gedefinieerd en dat de rol van de overheid anders wordt gezien. Pleiten juristen voor ordening en regels, sociale wetenschappers zullen de nadruk leggen op planning en interventies ten behoeve van maatschappelijke veranderingen. Economen en organisatiedeskundigen stellen productie en rendement centraal.

De vraag of een maatschappelijke ontwikkeling als een probleem wordt gezien is afhankelijk van de wijze waarop die ontwikkeling wordt gedefinieerd. De elite die aan het woord is, speelt daarin een belangrijke rol. Zij creëert in zeker zin haar eigen overheid, haar eigen problemen en haar eigen oplossingen.

Welke overheid, welke problemen en welke oplossingen voor die problemen definieert de tussenlaag? Dat is niet erg duidelijk. Zij lijkt zich moeiteloos aan te passen aan verschuivingen in opvattingen over de overheid. De verschuiving van de opvatting dat “de” overheid een bedrijf is naar de opvatting dat “de” overheid géén bedrijf is. De verschuiving van de opvatting dat grootschaligheid vooral voordelen heeft naar de opvatting dat kleinschaligheid beter is. De verschuiving van de opvatting dat uit-

voeders op afstand moeten worden gezet naar de opvatting dat meer aandacht nodig is voor de professionele uitvoerders. De (zeer recente) verschuiving van de opvatting dat de Rijksdienst beter is gaan functioneren naar de opvatting dat de Rijksdienst aanzienlijk in omvang kan worden teruggebracht. In de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica lijkt het allemaal geen probleem te zijn. Zij is een kameleon, in belangrijke mate resistent tegen veranderingen.

Hoe kunnen daadwerkelijke verbeteringen in het functioneren van de overheid worden bereikt?

Dit brengt ons terug op de vraag die Arthur en mij blijft intrigeren: hoe kunnen daadwerkelijke verbeteringen in het functioneren van de overheid worden bereikt.

De afgelopen vijftientig jaar zijn vele pogingen tot staatkundige, bestuurlijke en ambtelijke vernieuwingen ondernomen. Recentste vrucht aan de boom van de verbeteringen is het "Luisteren naar de burger". Hoe noodzakelijk (en vanzelfsprekend) ook, het biedt geen oplossing. De burger zegt immers verschillende dingen. En dat is geen manco, maar een kenmerk van een pluriforme samenleving, zoals verschillen in politieke opvatting een kenmerk vormen van een democratie. In een vertegenwoordigende democratie behoort het tot de taak van de gekozen volksvertegenwoordiging de uiteindelijke afweging te maken tussen die verschillende meningen en opvattingen.

Alle pogingen tot verbetering die de afgelopen jaren ondernomen zijn, kenden vier manco's: het ontbreken van duidelijke opvattingen over wat de overheid wèl moet en kan, het verwaarlozen van de instituties, het gebrek aan goede analyses van hoe de overheid werkt en onduidelijkheid over wat het probleem precies is dat moet worden opgelost en wie dat probleem heeft.

Op die manco's ga ik hier niet verder in. Ik volsta met op te merken dat ze in belangrijke mate zowel oorzaak als gevolg zijn van de dominantie van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica.

Doorbreking van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica vereist de bereidheid onder ogen te zien wat er de afgelopen vijftientig jaar in veranderingsoperaties onbedoeld mis is gegaan, zonder af te doen aan alles wat goed loopt en beter gaat. Daarnaast is inzicht nodig in de groei van de tussenlaag in de hele keten, per beleidsterrein, van minister tot uitvoerder.

Was die groei voorzien, voor wie waren de activiteiten bedoeld, en wat vinden zij van de resultaten?

Belangrijk doel van veranderingen is een publieke dienstverlening waarin de relatie tussen leraar en leerling, dokter en patiënt, politieagent en burger centraal staat. Dat lukt alleen als de ervaringen van deze professionele uitvoerders als uitgangspunt worden genomen. Tegelijkertijd moeten die uitvoerders bereid zijn over de kwaliteit van hun werk publieke verantwoording af te leggen. Dat betekent dat ook geïnvesteerd moet worden in de ontwikkeling van hun professionaliteit.

Managers zijn nodig die de inhoudelijke kennis bezitten om die professionaliteit te kunnen beoordelen. Dat betekent dat grootschaligheid, waardoor managers niet meer in staat zijn zich dat oordeel zelf te vormen, moet worden tegengegaan.

Daarnaast is nodig eerherstel voor – en vertrouwen in – een bureaucratie waarin inhoudelijk competente en betrokken ambtenaren centraal staan. Dan zou ook aanzienlijk kunnen worden gesneden in beheersmechanismen en in aantallen externe consultants. Zonder ambtelijke betrokkenheid lukken veranderingen evenmin.

Tegelijkertijd zou de Tweede Kamer bereid moeten zijn haar bemoeienis als medebestuurder in te perken. De tijd die de Kamer aan medebesturen besteedt, gaat ten koste van die welke beschikbaar is voor haar functie als mede-wetgever en controleur. Een effectieve politieke controle kan niet worden gemist. Publieke, politieke, bestuurlijke en ambtelijke controle zijn elkaars randvoorwaarde. Als de publieke controle, die vooral in het publieke debat en via de media wordt uitgeoefend, ontbreekt, loopt de politieke controle het risico te verzanden; als de politieke controle door parlement of gemeenteraad op de verantwoordelijke bestuurder niet goed functioneert, verzwakt zijn controle op het ambtelijk apparaat; als de bestuurlijke controle niet werkt of de resultaten van die controle niet openbaar behoeven te worden gemaakt, levert de ambtelijke controle weinig op.

In 1985 heb ik in mijn jaarbericht als Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst de suggestie gedaan dat jaarlijks door of in opdracht van het parlement een analyse wordt gemaakt van de stand van de uitvoering op bepaalde (wisselende) beleidsterreinen, de inzet van mensen en middelen,

de knelpunten en klachten, de resultaten en effecten”.² De Kamer(s) zouden er alsnog toe kunnen besluiten. Het blijkt echter lastig de uitvoering politieke prioriteit te geven. Een recent voorbeeld ter illustratie.

Het jaarverslag van de Nationale ombudsman wordt traditiegetrouw plenair in de Tweede Kamer besproken. Dat jaarverslag geeft niet alleen een weergave van klachten, het geeft ook in grote lijnen de conclusies die uit de duizenden klachtenbehandelingen getrokken kunnen worden. In 2006 werd echter, vanwege de politieke crisis en de kabinetsformatie, door de Kamer gebroken met de traditie van een plenaire behandeling. De Nationale ombudsman constateert in zijn voorwoord op het verslag over 2006 dat dit “een teken aan de wand [vormt] dat het perspectief van de burger op deze wijze bij de politieke strubbelingen het onderspit moet delven”.³

Hoe beperkt de mogelijkheden ook zijn, en hoe ongunstig de signalen ook lijken, zonder politiek initiatief en politieke keuzen blijven verbeteringen in het functioneren van de overheid uit. Dat betekent dat allereerst politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers hun eigen rol (en de beperkingen ervan) opnieuw moeten doordenken. Zij moeten tegen de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica een tegenwicht zoeken, allereerst ten behoeve van zichzelf.

In ons staatsbestel is daarvoor een aantal mogelijkheden te benutten. Ik denk naast de rechter in het bijzonder aan de Raad van State en de Nationale ombudsman. Het besef dat deze onafhankelijke instellingen juist in het leven zijn geroepen door de Grondwet om een tegenwicht te vormen tegen de eigen politieke en ambtelijke dynamiek is wat weggezakt.⁴ Zij bewaken echter de grenzen van de democratische rechtsstaat. Zonder tegenwicht worden volksvertegenwoordigers en bestuurders zelf medeplichtig aan de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica die hun eigen functies aantast.

Dat tegenwicht kan ook worden gevonden in onafhankelijke adviesorganen. Hun functie wordt stelselmatig miskent. Eerst zijn zij in aantal terug-

² Jaarbericht 1985 Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1985, pagina 21

³ Verslag van de Nationale ombudsman over 2006, bladzijde 5

⁴ Dit is overigens geen typisch Nederlands probleem. Ook de vorige president van de Franse Conseil Constitutionnel, de heer Mazeaud, heeft zich bij het aanbieden van de traditionele nieuwjaarswensen aan president Chirac beklaagd over de reacties van politici op uitspraken van zijn institutie.

gebracht en vervolgens in taakstelling aangepast. Van hen worden liefst praktische adviezen verwacht waarmee politici en ambtenaren “uit de voeten kunnen”. Naarmate inhoudelijke kennis op departementen afneemt, wordt de objectieve noodzaak van inhoudelijk-strategische adviezen groter, maar neemt de vraag af.

Ook het tegenwicht tegen de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica van uitvoerders, burgers, wetenschap en media zou krachtiger moeten zijn.

Individuele uitvoerders staan echter vaak in een zwakke (rechts-)positie tegenover managers en toezichthouders. Door de introductie van competitie-elementen zijn individuele uitvoerders bovendien elkaars concurrenten geworden. Hun belangenorganisaties zijn vaak onderdeel van de “tussenlaag” geworden.

Burgers zijn in sterke mate geïndividualiseerd en dragen tegelijkertijd verschillende petten. Ze zijn of van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica afhankelijk of zoeken hun eigen individuele weg.

Deugdelijke analyses van de kant van de wetenschap zijn op zichzelf weliswaar geen garantie voor succesvolle veranderingen, maar ze zijn wel een voorwaarde om die verandering mogelijk te maken. Is de wetenschap echter nog voldoende kritisch of is zij steeds meer “volgend” geworden. De vraag die Furedi zich stelt, “*Where have all the intellectuals gone?*”, is niet alleen voor Groot-Brittannië aan de orde, maar ook voor ons land.

Ook de media hebben moeite hun functie in het publieke domein opnieuw te bepalen. Het voortbestaan van de kwaliteitsmedia met hun specifieke functie als “motor van het publieke discours” is onzeker, met alle gevaren voor de democratie van dien, zoals Habermas in de *Süddeutsche Zeitung* van 16 mei 2007 analyseert.

Als het bestuurders en volksvertegenwoordigers ernst is met de verbeteringen in het functioneren van de overheid dan moet de tegenwicht ('le contre-pouvoir') worden georganiseerd. Het zijn altijd de dwarsliggende ervaringen, de cognitieve dissonanties waarvan het meeste valt te leren. Voor die dwarsliggende ervaringen en de opbouw van druk van buitenaf zijn ook kritische wetenschappers (een pleonasme?) van bijzondere waarde. Het publieke domein heeft er te weinig van.

Met het afscheid van wetenschapper Ringeling hoop ik dat burger Ringeling andere wegen zal weten te vinden om zijn kritische liefde voor het openbaar bestuur met ons te blijven delen.

Imago en Legitimiteit

Victor Bekkers

1. Inleiding

Een van de belangrijkste publicaties van Arthur Ringeling verscheen in 1993. Het was het 'Imago van de Overheid'. In dit boek constateert Ringeling dat de beeldvorming over de overheid in de jaren '80 niet bepaald rooskleurig was. In de publieke beeldvorming wordt vaak een beeld geschetst van het onvermogen van de overheid om belangrijke maatschappelijke vraagstukken aan te pakken dan wel het gebrek om noodzakelijke hervormingen door te voeren. Tegelijkertijd verwachten critici van de overheid dat een meer op het bedrijfsleven geënte organisatie van de overheid en aanpak van maatschappelijke vraagstukken meer zoden aan de dijk zou zetten, waardoor de overheid betere prestaties zou kunnen leveren. Ringeling betoogt dat een dergelijke waardering van de overheid niet recht doet aan de multirationaliteit van de overheid. Gemeenten, provincies en het Rijk bevinden zich vaak in een onmogelijke spagaat waarbij economische waarden zoals effectiviteit en efficiency moeten worden verzoend met meer politieke waarden zoals vrijheid, gelijkheid, rechtvaardigheid en veiligheid alsmede met meer procesmatige waarden zoals transparantie, toegankelijkheid. Ook wordt weinig rekening gehouden met datgene wat wel tot stand wordt gebracht. Tevens betoogt hij dat een vergelijking van de prestaties van de publieke sector met die van de private sector het vergelijken van appels met peren is.

Anno 2007, ongeveer 14 jaar na het verschijnen van het 'Imago van de Overheid', moeten we constateren dat de maatschappelijke beeldvorming over het beeld van de overheid niet is verbeterd. Gesteld zou kunnen worden dat deze beeldvorming eerder is verslechterd. Ging het in 1993 nog om het beeld van de overheid en werd dit door Ringeling nog verwoord in termen van 'imago', anno 2007 is het discours veranderd en wordt zelfs gesproken van een legitimiteitscrisis. Deze crisis kan ook worden geduid in termen van 'verbroken verbindingen' tussen overheid en samenleving, terwijl tegelijkertijd de roep naar nieuwe verbindingen, naar het verbindend vermogen van de overheid steeds luider wordt. Verbroken verbindingen, verbindend vermogen – dat niet voor niets het thema is van het Rotterdamse onderzoeksprogramma – uit zich met name in de vraag in hoeverre overheid en samenleving nog in staat zijn om op betekenisvolle manier met elkaar te interacteren.

Dit is voor mij een reden om de lijn die Ringeling in 1993 uitzet verder uit te werken en stil te staan bij de vraag wat legitimiteit is. In paragraaf twee gaan we nader op dit begrip in. In paragraaf drie breken we het begrip open door een meer procesmatige analyse van het legitimiteitsbegrip te hanteren. In paragraaf vier concluderen we tenslotte dat de legitimiteit van de overheid niet alleen een empirische vraag is maar vooral een normatieve vraag. En daarmee komen we uit bij een andere constante in het werk van Arthur Ringeling, namelijk dat het belangrijk is om de normatieve kern van beleid en politiek in het vizier te houden.

2. Legitimiteit als onzichtbare hand

Legitimiteit is in zekere zin een ongrijpbaar concept (Bekkers & Edwards, 2007). In zekere zin is het te vergelijken met de idee van ‘de onzichtbare hand’ waarnaar economen verwijzen als het hebben over vraag en aanbod op de markt. Legitimiteit is de onzichtbare hand in het politieke systeem (Stone, 2002:285). We weten dat legitimiteit bestaat, dat het politieke gemeenschappen bij elkaar houdt; maar we kunnen geen bevredigende verklaringen geven ten aanzien van de vraag: hoe genereren we legitimiteit, hoe kunnen we de erosie van legitimiteit stoppen of hoe kunnen we de legitimiteit versterken (Stone, 2002:285)? De tragedie is dat we vaak, om legitimiteit te kunnen aantonen, verwijzen naar voorbeelden die het tegenoverstelde laten zien, namelijk ontbrekende legitimiteit. Een treffend voorbeeld van ontbrekende legitimiteit is de ineenstorting van de communistische regimes en de val van de Muur in Oost-Europa, in het najaar van 1988. Een ander voorbeeld is de ontbrekende legitimiteit van de regering in Irak, die toch via vrije verkiezingen in 2005 is geïnstalleerd, maar die sedert haar installatie in een permanente burgeroorlog is verwickeld.

Om toch grip te grijpen op dit begrip is het belangrijk om een startpunt te markeren. Dit startpunt is het begrip autoriteit. Legitimiteit veronderstelt namelijk dat er een bepaald gezag, een bepaalde autoriteit is. Vandaar dat Easton (1965:107) stelt dat *“a legitimate authority is one that is recognized as valid or justified by those to whom it applies”*. Wanneer dit laatste het geval is, dan worden de beslissingen die deze autoriteit neemt ook als bindend ervaren, dan is de gezaghebbende toebedeling van waarden verzekerd.

In de legitimatie van politieke beslissingen en het beleid dat daarop voortbouwt spelen twee zaken een rol. Ten eerste moet een beslissing legaal zijn, dit wil zeggen dat ze gebaseerd moet zijn op in wet- en regelgeving neergelegde bevoegdheden. Ten tweede moet een beslissing worden beschouwd als een ‘goede beslissing’ dit wil zeggen een beslissing die als

‘juist’ kan worden beschouwd. Vandaar dat Morris (1998:102) legitimiteit omschrijft als *“to be considered as lawful, just or rightful”*. Laten we hierop verder ingaan.

Legaliteit

Legitimiteit is ten eerste nauw verweven met het concept van legaliteit. Immers legitimiteit is afgeleid van het woord ‘lex’, hetgeen in het Latijn ‘wet’ betekent. Een interpretatie van legitimiteit is derhalve dat een politiek besluit, dat een beleidsprogramma niet in strijd mag zijn met in wet- en regelgeving op genomen normen, regels en procedures (Morris, 1998:103). Dit betekent dus dat legitimiteit geworteld is in de notie van de (democratische) rechtsstaat. De inhoud van de normen, regels en procedures die we in het kader van de rechtstaat belangrijk achten (‘the rule of law’) bepaalt daarmee legitimiteit. Dit kunnen zowel materiële (inhoudelijke) als procedurele (spelregel georiënteerde) normen zijn. Zo moeten bijvoorbeeld uitbreidingsplannen die gemeenten hebben ontwikkeld om langs de randen van een snelweg extra kantoorgebouwen of industrieterreinen aan te leggen, voldoen aan Europese regelgeving inzake de hoeveelheid fijnstof – waarmee we hoofdzakelijk de uitstoot van roet bedoelen – die sedert 1 januari 2005 van kracht is. Indien de vastgestelde fijnstofnormen in een gebied worden overschreden, dan is het uit een oogpunt van volksgezondheid niet toegestaan om mensen hieraan extra bloot te stellen. Dit kan betekenen dat de geplande uitbreiding niet door kan gaan, tenzij aanvullende maatregelen worden genomen. Omdat deze plannen niet in overeenstemming zijn met in wet- en regelgeving neergelegde emissienormen kunnen deze plannen worden beschouwd als niet-legitieme beslissingen.

Luhmann stelt dat de legitimiteit van een besluit wordt bepaald door de mate waarin regels en procedures adequaat zijn toegepast. In dat geval spreekt hij van *“Legitimation durch Verfahren”* (Luhmann, 1969:28). Dit kunnen juridische normen zijn maar het kunnen ook niet-juridische, meer politiek bepaalde normen zijn. Een voorbeeld van dit laatste is interactieve beleidsvoering. De legitimiteit van een proces van interactieve beleidsvoering wordt onder meer beïnvloed door de vraag of er sprake is geweest van een zorgvuldige procedure waarin alle relevante belangen ook daadwerkelijk een stem hebben gekregen in bijvoorbeeld de ontwikkeling van een integraal leefbaarheidsbeleid voor een wijk. Indien in de ontwikkeling van deze wijk burgers als bewoners nauwelijks een stem (zwakke belangen of slecht georganiseerde belangen) hebben gehad, terwijl de gevestigde

belangen van bijvoorbeeld woningbouwcorporaties de boventoon hebben gevoerd, dan heeft dit gevolgen voor de legitimiteit van het proces van interactieve beleidsvoering.

Expressie wil politieke gemeenschap

Ten tweede kan legitimiteit ook in verband worden gebracht met de mate waarin een besluit in staat is geweest om recht te doen aan de normen die in een gemeenschap leven en die door deze gemeenschap als aanvaard worden beschouwd. Legitimiteit verwijst dan naar “*the shared regarding rights, duties and liabilities as well as to a certain status*” (Morris, 1998:104; Beetham, 1991:20). De gedeelde normen ten aanzien van rechten en plichten die voor zowel burgers als overheden gelden, ten aanzien van de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden en status die zij genieten, kunnen daarmee gezien worden als de uitdrukking zijn van de ‘wil’ van een gemeenschap. Het is de wil van een gemeenschap, tot uitdrukking komende in gedeelde waarden en normen, die bepaalt of het optreden van een overheid als legitiem wordt ervaren. Vandaar dat Kim (1966:255) stelt dat “*legitimacy is something to be conferred by others*”. Hij voegt daaraan echter aan toe dat legitimiteit als uitdrukking van de wil van een gemeenschap, alleen maar gebaseerd kan zijn op vrije wil. Uit vrije wil hebben mensen deze normen omarmt, vandaar dat legitimiteit ook beschouwd kan worden als een ‘sociaal contract’. De grondwet van een land kan worden gezien als de codificatie van bepaalde gedeelde normen die iets zeggen over de rechten en plichten van zowel burgers als de organen van een staat.

Wanneer mensen in een politiek systeem dezelfde waarden en normen met elkaar delen, dan draagt dit bij aan de steun die zij geven aan een bepaald beleidsprogramma, ook al zijn hun individuele belangen in een concrete beslissing geschaad. De steun die zij echter verlenen wordt mede bepaald door het structurele *vertrouwen* dat ze hebben in het politieke systeem; vertrouwen dat wordt belichaamd door de afwezigheid van arbitrair, oneerlijk en corrupt gedrag (Beetham, 1991:141); een notie die ook terugkomt in de idee van ‘*good governance*’. ‘Good governance’ wordt bijvoorbeeld gezien als een voorwaarde voor het verzekeren van de legitimiteit van het ontwikkelingshulpbeleid door te voorkomen dat dit beleid gebaseerd is op en bijdraagt aan een corrupt overheidsbestuur.

Proces van legitimeren

Het delen van deze normen binnen een gemeenschap is geen gegeven. Deze normen zullen namelijk voortdurend moeten worden gereproduceerd. Vandaar dat politieke gemeenschappen procedures ontwikkelen en instituties creëren die niet alleen gericht zijn op het legitimeren van een politiek besluit maar ook op het legitimeren van de besluitvormingsprocessen die tot legitieme besluiten moeten leiden. Legitimiteit verwijst derhalve ook naar het proces van legitimering, in de zin dat een politiek systeem het vermogen heeft om te laten zien *“that the powers it has and the powers it uses are just, right and reasonable”* (Morris, 1998:106). Verkiezingen zijn een voorbeeld van een reproducerend besluitvormingsproces dat erop gericht is om de verandering van politieke macht in een democratie te rechtvaardigen en de daarmee samenhangende beleidsveranderingen van legitimiteit te voorzien. Een pregnant voorbeeld van deze redenering zien we terug in de discussie over de legitimiteit van de motie-Bos, waarin de regering in 2007 werd opgedragen een ‘generaal pardon regeling’ te ontwikkelen voor vluchtelingen die al jarenlang wachten op een verblijfsvergunning maar met uitzetting werden bedreigd. De indieners van de betreffende motie ontleenden hun legitimiteit aan het feit dat door de verkiezingen een nieuwe meerderheid in Tweede Kamer was ontstaan die voorstander was van een dergelijke regeling. Gebruik makende van dit vers verkregen mandaat en de daaraan ontleende legitimiteit werd het toen nog demissionaire kabinet-Balkenende III opdragen de motie uit voeren; een voorstel dat pas later door het daarop volgende kabinet-Balkenende IV is opgepakt.

Legitimiteit wordt aldus verkregen door te verwijzen naar argumenten die iets zeggen over de kwaliteit van het proces van besluitvorming dat aan een bepaalde beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Argumenten die moeten overtuigen en waarbij wordt verwezen naar bijvoorbeeld de mate waarin juridische en maatschappelijke normen zijn gerespecteerd en naar de mate waarin is rekening gehouden met de in het geding zijnde belangen (Friedrich, 1963:223; Daudt, 1985:12; Schaar1981:20). In dit proces van overtuigen worden kortom argumenten gebruikt die afkomstig zijn uit verschillende bronnen.

Bronnen van legitimiteit

In de literatuur worden verschillende bronnen beschreven waaraan argumenten worden ontleend die politieke beslissingen en beleidsprogramma's van gezag voorzien.

Het eerste argument verwijst naar de autoriteit van degene die een politiek besluit moet nemen of een bepaald plan in politieke zin moet bekrachtigen. Op grond van deze autoriteit wordt macht een gemeenschap met gezag uitgeoefend. In dat verband kan worden gewezen op het werk van Max Weber (1922) die in zijn '*Wirtschaft und Gesellschaft*' drie soorten van gezag onderscheidt.

Charismatisch gezag verwijst naar het geloof dat de leden van een gemeenschap onafhankelijk van elkaar hebben in de persoonlijke kwaliteiten van de gezaghebbers. Dit kan bijvoorbeeld een koning of een religieus leider zijn. Legitimiteit is daardoor *persoonsgebonden* legitimiteit (Easton, 1965:287). In het geval van een koning kan het zo zijn dat gezag gebaseerd is op een traditie waarbij het aanvankelijk verworven vertrouwen in een bepaalde persoon en later in zijn familie van generatie op generatie wordt overgedragen. Hierdoor ontstaat een traditie van gezaghebbers. Weber noemt dit *traditionele* gezagsverhoudingen (Easton, 1965:287). Gezag kan echter ook worden uitgeoefend op grond van rationaliteit. Weber noemt dit *rationeel-legale* gezagsverhoudingen waarbij het gezag wordt uitgeoefend op grond van niet aan personen of tradities gebonden gezag maar aan uniform geldende, logisch consistente en voor een iedereen geldende en kenbare regels die uitdrukking geven aan de idee van de Rechtsstaat: de uitoefening van gezag op grond van wettelijk verankerende regels die rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bieden en machtsmisbruik en willekeur uitsluiten. Hierdoor wordt aan de grilligheid en willekeur die juist vaak kenmerkend is voor persoonsgebonden en op traditie gebaseerde machtsuitoefening een halt toegeroepen. Voorspelbaarheid en stabiliteit zijn hiermee in het optreden van de overheid gegarandeerd.

Easton (1965:287) borduurt hierop voort. Hij maakt een onderscheid tussen persoonlijke legitimiteit - daarbij verwijzende naar het gezag dat gebaseerd is op de persoonlijk kwaliteiten van iemand - ideologische en structurele legitimiteit. *Ideologische* legitimiteit is dan gebaseerd op de binnen een gemeenschap gedeelde overtuigingen en waarden omtrent de geldigheid van een politiek regime of de geldigheid van bepaalde politieke rollen. In het geval van de voormalige Sovjet-Unie was de legitimiteit van de staat gebaseerd op de ideologie van het communisme, waarin een cen-

trale rol aan de overheid werd toegekend in de wijze waarop de samenleving zich zou moeten ontwikkelen. Daarnaast onderscheidt hij *structurele* legitimiteit, dit wil zeggen “*an independent belief in the validity of the structure and norms of a political system and the roles that are fulfilled in this system*”. Het gaat dan om de institutionele verankering van legitimiteit die is neergelegd in een systeem van rollen en normen (Easton, 1965:287). Daarbij gaat het zowel om het gezag dat wordt ontleend aan formele normen en rollen (zoals de idee van de rechtsstaat) als om historisch gegroeide informele normen die tot uitdrukking komen in bijvoorbeeld allerlei sturingsstijlen of beleidstijlen (Kielmansegg, 1971). Het Nederlandse poldermodel is een stijl van besturen waarin het gezag van het besluit wordt ontleend aan de historisch gegroeide norm dat het belangrijk is om alle belangen in de besluitvorming een plek en stem te geven (zorgvuldigheid), waarbij partijen vervolgens door middel van ‘geven en nemen’ proberen te komen tot een compromis dat voor alle partijen aanvaardbaar en werkbaar is. Aan deze normen en spelregels ontleent een besluit dan zijn legitimiteit.

De drie bronnen van legitimiteit die Easton onderscheidt (mede in navolging van Weber) zijn in essentie bronnen waarin waarden een belangrijke rol spelen. Dit betekent dat de mate van legitimiteit wordt bepaald door een aantal waarden die we belangrijk achten in de wijze waarop we andere waarden (zoals veiligheid, solidariteit, vrijheid en gelijkheid) voor de samenleving als geheel toebedelen (Daudt, 1985:7). In het geval van persoonlijke legitimiteit gaat het om de waarden die een bepaalde charismatische persoon belichaamt. In het geval van ideologische legitimiteit gaat het om partijpolitieke ideologieën of maatschappijvisies (zoals communisme, liberalisme, anti-globalisme of communautarisme) en de waarden die in deze ideologieën en visies centraal staan, waaraan de legitimiteit van een politiek besluit wordt ontleend.

In het geval van structurele legitimiteit gaat het om dusdanig fundamentele waarden die de diepste kern van een politiek systeem raken. Op zich zelf kunnen deze waarden naar een bepaalde ideologie verwijzen maar ze kunnen ook zodanig in een politiek systeem geworteld zijn dat ze hiermee inherent zijn verbonden, waardoor als vanzelfsprekend worden ervaren. Vaak zijn dit waarden die terug te leiden zijn tot bepaalde normatieve politieke theorieën, zoals theorieën over de rechtsstaat en de parlementaire democratie die in veel gevallen op een liberale politieke traditie zijn gebaseerd.

Balans

Op grond van deze verkenning van het begrip legitimiteit kunnen we stellen dat legitimiteit verwijst naar de beoordeling van de uitoefening van macht op grond van gezag, waarbij dit gezag wordt ontleend aan waarden die verwijzen naar:

- rechtmatigheid, dit wil zeggen dat het te voeren beleid gebaseerd is op wettelijke verankerde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dan wel op bepaalde procedures die kenbaar zijn en niet willekeurig zijn en die doorgaans zijn ingebed in een idee van de rechtsstaat;
- binnen een gemeenschap gedeelde overtuigingen, die kunnen zijn neergeslagen in bepaalde ideologieën, bepaalde normatieve politieke theorieën, tot uitdrukking komen in bepaalde tradities en gegroeide praktijken of worden belichaamt door bepaalde personen;
- de kwaliteit van het proces waarin politieke en maatschappelijke steun wordt verzekerd voor een bepaald besluit (Beetham & Lord, 1998:4).

3. Een procesmatige analyse van legitimiteit

Legitimiteit verwijst naar de mate waarin we bepaalde politieke waarden in acht genomen in ontwikkeling en uitvoering van beleid en de daarmee samenhangende politieke besluitvormingsprocessen, maar waarop hebben die waarden dan betrekking? In de literatuur wordt vaak verwezen naar de systeembenadering van politieke besluitvormingsprocessen, waarbij legitimiteit gekoppeld wordt aan verschillende deelprocessen. Zo kan een onderscheid worden gemaakt tussen input-, throughput- output/outcome and feedback legitimiteit (Easton, 1965; Scharpf, 1998; Engelen en Sie Dhian Ho, 2004; zie uitgebreid Bekkers & Edwards, 2007:43-46.). We volgen in deze paragraaf dit spoor en trachten een aantal indicatoren te benoemen die iets zeggen over de legitimiteit van het proces waarin waarden voor de samenleving als geheel worden toebedeeld.

Input legitimiteit

Input legitimiteit heeft betrekking op de politieke waarden en normen die de invoer van wensen, voorkeuren en belangen in een politieke systeem reguleren. Daarbij kan het gaan om waarden en normen die betrekking

hebben op politieke gelijkheid, om actief burgerschap of om de wil van het volk (soevereiniteit van het volk). Dit politieke systeem kan betrekking hebben op zowel een formeel geïnstitutionaliseerd politiek systeem zoals de Europese Unie, een land, een gemeente of een waterschap maar ook op een informele politiek systeem zoals een samenwerkingsverband tussen private en publieke partijen dat gericht op de ontwikkeling van bijvoorbeeld een industrieterrein. Essentieel voor input legitimiteit is de vraag, in hoeverre er sprake is van *'government by the people'* (Scharpf, 1998:6-7; De Jonghe & Bursens, 2003:8; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:20). Relevante indicatoren zijn dan:

- *de mate waarin er mogelijkheden zijn voor burgerparticipatie*, zodat burgers in staat zijn om hun wensen, verlangens en voorkeur tot uitdrukking te brengen. In de klassieke parlementaire democratie gebeurt dit via verkiezingen die zowel voor mannen als vrouwen toegankelijk zijn. In het geval van bijvoorbeeld processen van interactieve beleidsvoering gaat het bijvoorbeeld om de vraag welke kanalen en fora gebruik worden om burgers te mobiliseren om hun inzichten, ervaring en ideeën naar voren te brengen. Gebeurt dit via openbare hoorzittingen in buurthuizen of bijvoorbeeld via een digitaal discussieplatform?
- *de kwaliteit van de representatie van belangen en voorkeuren*. Bijvoorbeeld: vertegenwoordigen de gekozen vertegenwoordiger daadwerkelijk hun achterbannen, of worden ze geleid door andere belangen? Of in het geval van interactieve beleidsvoering kunnen we de vraag stellen of bepaalde zwakke belangen wel voldoende tot hun recht komen in de discussie?
- *de mate waarin er sprake is van een open agendavormingsproces*, zodat groepen in staat zijn om hun standpunten, belangen en hun perspectieven daadwerkelijk voor het voetlicht te brengen, waardoor gewaarborgd wordt dat het politieke systeem daadwerkelijk oog en oor heeft voor de wensen en behoeften van groepen in de samenleving. Is er bijvoorbeeld ruimte voor concurrerende probleempercepties en mogelijke aanpakken?

Throughput legitimiteit

Deze vorm van legitimiteit heeft betrekking op de waarden en normen die betrekking hebben op de aard en het verloop van de wijze waarop bindende beslissingen worden genomen. Welke procedures worden in dit geval gevolgd en welke waarden en normen worden door deze procedures beschermd? Het kan dan bijvoorbeeld gaan om normen die betrekking

hebben op besluitvorming op grond van een (gekwalficeerde) meerderheid, op vrije meningsvorming en deliberatie en op het voorkomen van machtsmisbruik. De volgende indicatoren zeggen ons iets over de wijze waarop de throughput legitimiteit is gewaarborgd (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:20; Scharpf, 1998:13-22):

- *de wijze waarop collectieve besluitvorming en wilsvorming wordt gerealiseerd.* Zo kan bijvoorbeeld een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds besluitvorming door verkiezingen waardoor een aggregatie van individuele stemmen leidt tot een collectieve beslissing op grond van een verkregen meerderheid en anderzijds besluitvorming op grond van overtuiging en debat (March & Olsen, 1995). In de coproductie van beleid zien we dat collectieve besluitvorming doorgaans plaats vindt in en door onderhandelingsprocessen, gericht op het creëren van wederzijds voordeel;
- *de kwaliteit van de participatie in deze besluitvormings- en wilsvormingsprocessen.* In dit geval gaat het om de vraag welke waarden en normen in acht zijn genomen in het feitelijke afwegingsproces en waarop de participatie van actoren is gebaseerd. In het geval van bijvoorbeeld de besluitvorming binnen een gemeenteraad is de kwaliteit van de inbreng van gemeenteraadsleden gebaseerd op hun het mandaat dat zij door middel van verkiezingen hebben verkregen. In het geval van bijvoorbeeld de coproductie van beleid wordt de kwaliteit van de participatie mede bepaald door de vraag of alle relevante belangen ook daadwerkelijk in staat zijn hun stem te laten horen. Ook de transparantie van het proces is een punt van aandacht. Heeft bijvoorbeeld elke partij toegang tot dezelfde informatie?
- *de mate waarin 'checks and balances' in het besluitvormings- en wilsvormingsproces zijn verankerd* die gericht zijn op het voorkomen van machtsmisbruik door betrokken partijen. Zo is een belangrijk punt van aandacht de wijze waarop wordt omgegaan met zogenaamde 'gepassioneerde minderheden' die immers in een systeem van besluitvorming op grond van meerderheden nauwelijks een voet aan de grond kunnen krijgen.

Output/outcome legitimiteit

Legitimiteit kan ook betrekking hebben op de uitvoer van politieke systemen. In hoeverre is er sprake van 'government for the people'. Hebben de uitkomsten van het beleid ook daadwerkelijk geleid tot die prestaties die burgers, bedrijven en overheden voor ogen hadden? Zijn de middelen en

hulpbronnen waarover een overheid beschikt, ook op een goede manier ingezet en benut? Het gaat daarbij niet zozeer om de beoordeling van dit handelingsvermogen (sec) maar om de resultaten die met dit vermogen zijn geboekt (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:23-26; see ook Beetham, 1991:145, Scharpf, 1997:153-154; Scharpf, 1998:13-22; De Jonghe & Bursens, 2003). De volgende inductoren zeggen ons hierover iets:

- *de mate waarin daadwerkelijk de beoogde prestaties zijn gerealiseerd in termen van a) effectiviteit, b) efficiency en c) responsiviteit.* Effectiviteit verwijst dan naar de mate waarin de beoogde doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd, waarbij deze doelstellingen betrekking kunnen hebben op de beoogde output (bijvoorbeeld reductie aan kilometers file) en de beoogde outcomes (betere bereikbaarheid). Efficiency heeft dan betrekking op de verhouding tussen de gemaakte kosten en de gerealiseerde baten. Responsiviteit heeft ten slotte betrekking op de vraag of de mate waarin de beoogde doelstellingen zijn gehaald ook daadwerkelijk in overeenstemming is met de oorspronkelijke wensen en voorkeuren van bijvoorbeeld burgers of bedrijven;
- *de steun c.q. het maatschappelijke draagvlak* dat bestaat voor de bereikte resultaten van het beleid. Ook al kan beleid succesvol zijn in termen van bereikte resultaten, een ander belangrijke indicator is de maatschappelijke steun die wordt verkregen. Beleid kan succesvol zijn in termen van bereikte resultaten maar kan tegelijkertijd op weinig steun rekenen. Daarom is de maatschappelijke steun, de houding die burgers maar ook belangengroeperingen ('stakeholders') voor een bepaald beleid innemen ook een belangrijke indicator voor de legitimiteit van beleid. Potman (1989) stelt daarbij dat het ontbreken van systematische steun, zeker op de langere termijn gevolgen kan hebben voor de legitimiteit van het beleid.

Feedback legitimiteit

Legitimiteit verwijst niet alleen naar de resultaten die zijn geboekt maar ook naar de mate waarin een politiek systeem erin slaagt om de terugkoppeling van deze resultaten te organiseren naar het inputproces. Indien een gemeente bijvoorbeeld niet in staat is om te leren van bijvoorbeeld de gebrekkige resultaten die zijn geboekt in het kader van de aanpak van criminaliteit in wijk of buurt, dan heeft ze een serieus probleem. Vandaar dat de kwaliteit van het terugkoppelingsproces en het doel van dit terugkoppelingsproces een punt van aandacht is (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:20). In het bijzonder gaat het daarbij om:

- *de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de bereikte resultaten.* Om zowel te kunnen bepalen of de feitelijke effecten van beleid overeenkomen met de beoogde effecten als overeenkomen met de wensen en voorkeuren van burgers is het noodzakelijk dat verantwoordingsprocessen worden ingericht. Belangrijk daarbij is de vraag aan wie bijvoorbeeld verantwoording wordt afgelegd en welke soort van verantwoording wordt afgelegd. Gaat het om politieke, maatschappelijke of juridische verantwoording? Maar ook kunnen bijvoorbeeld eisen worden gesteld aan de transparantie van dit verantwoordingsproces (Meijer & Bovens, 2005);
- *de mate en de wijze waarin de uitkomsten van beleid worden gebruikt als bron voor de ontwikkeling en bijstelling van het beleid.* De legitimiteit van een overheid en het door haar gevoerde beleid wordt dan met name bepaald door het leervermogen van die overheid (zie ook het vorige hoofdstuk).

4 Legitimiteit en democratiemodellen

We hebben zojuist aangegeven dat waarden en belangrijke rol spelen in de wijze waarop we de input, throughput en output/outcomes en feedback van gremia organiseren waarin bindende beslissingen worden genomen voor een bepaalde gemeenschap. Aangegeven is waarop we moeten letten. Indicatoren zijn benoemd, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze waarop burgers de kans hebben om te participeren, maar een eenduidig antwoord op de vraag welke normen dan een acht moeten worden genomen om te garanderen dat burgers dan daadwerkelijk die kans hebben, is nog niet gegeven. Het antwoord daarop kan echter ook niet worden gegeven, omdat dit wordt bepaald door het democratiemodel dat iemand wenst te hanteren. In politieke theorie bestaan namelijk verschillende soorten van democratiemodellen of democratische tradities waarin bijvoorbeeld op uiteenlopende manieren wordt aangekeken naar bijvoorbeeld de rol van burgers en burgerschap (Bekkers & Edwards, 2007). Om een voorbeeld te geven. In de representatieve democratietheorie ligt bijvoorbeeld het accent op de wil van het volk dat door middel van verkiezingen uitdrukking geeft aan deze wil. Input legitimiteit wordt hierdoor sterk beïnvloed. De legitimiteit van een politieke beslissingen wordt dan bijvoorbeeld bepaald door de opkomst bij deze verkiezingen. De throughputlegitimiteit wordt bijvoorbeeld bepaald door het mandaat dat de gekozenen hebben gekregen van de kiezers op grond van het uitbrengen van een stem op een bepaalde persoon. In bijvoorbeeld een meer responsief democratiemodel

wordt het accent niet gelegd op besluitvorming op grond van verkiezingen maar wordt de throughput-legitimiteit van een besluitvormingsproces vooral bepaald door de vraag of er sprake is geweest van dialoog en debat waarin partijen elkaar trachten te overtuigen, waarin partijen bereid en in staat zijn om van elkaar te leren, waarin er ruimte is voor een variëteit aan perspectieven. Kortom, een oordeel over de legitimiteit van beleid en het verloop van beleidsprocessen wordt bepaald door het democratiemodel dat iemand hanteert en de politieke theorieën die daarachter zitten (Bekkers & Edwards, 2007). In elk model worden namelijk andere waarden en daarmee ook andere accenten gehanteerd ten aanzien van de inhoud en het gewicht dat aan de eerder betrokken indicatoren van input, throughput en outputlegitimiteit worden meegegeven. Op deze manier verkrijgen de inhoud van het beleid maar ook de wijze waarop beleidsprocessen verlopen, een rechtvaardiging; verkrijgen ze autoriteit (Aquina, 1993:12).

5. Tenslotte: omwille van de normatieve kern van het beleid

Bovenstaande conclusie verwoordt een grondregel in het werk van Ringeling, namelijk dat beleid niet een politieke maar ook normatieve kern heeft. In het door hem opgerichte onderzoeksgroep 'De waardering van beleid' komt dit onder meer tot uitdrukking alsmede in het mede door hem geredigeerde boek 'Vragen van beleid' dat in 2003 verscheen. Het komt ook nog op een andere manier tot uitdrukking. Het wensenlijstje bevatte namelijk ook de vestiging van een leerstoel 'normatieve aspecten van beleid' of een leerstoel 'politieke theorie'. Het mooiste is dat, ondanks zijn emeritaat, Arthur Ringeling nog steeds wensen koestert. Daarmee laat hij zijn grote en nimmer aflatende betrokkenheid bij het vakgebied van de bestuurskunde en met name zijn betrokkenheid bij de meer op de beleidswetenschappen gerichte bestuurskunde zien.

Literatuur

- Aquina, H. (1993), *Kijk op beleid*. Assen: Van Gorcum
- Beetham, D. (1991), *The legitimation of power*. London: McMillan
- Beetham, D., & C. Lord (1998), *Legitimacy and the European Union*, London/New York: Longman
- Bekkers, V. & A. Edwards, (2007), Legitimacy and Democracy, in: Bekkers, V., G. Dijkstra, A. Edwards, M. Fenger (eds.), *Governance and the Democratic Deficit*. Aldershot: Ashgate, pp. 35-60

- Bekkers, V., G. Dijkstra, A. Edwards, M. Fenger (eds.) (2007), *Governance and the Democratic Deficit*. Aldershot: Ashgate
- Daudt, H.(1975), Legitimiteit en legitimatie, in: *Beleid & Maatschappij*, 1975, nr.1, pp. 5-16
- Easton, D. (1965), *A system analysis of political life*. London: Wiley
- Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (2004), Democratische vernieuwing. Luxe of noodzaak? In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 17-37
- Friedrich, C.J. (1963), *Man and his Government*. New York:McGraw Hill
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Meijer, A.. & M. Bovens (2005), Public Accountability in the Information Age, in: Bekkers, V. & V. Homburg (ed.), *The information ecology of e-government*. Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokyo/Washington DC: IOS Press, pp. 171-182
- Scharpf, F.W. (1997), *Games real actors play: actor centered institutionalism in policy research*. Oxford: Westview Press.
- Scharpf, F.W.(1998), *Governing in Europe: effective and democratic*, Oxford: Oxford University Press.
- Kielmansegg, P (1971)., Legitimität als analytische Kategorie, *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 12, no.: 3, 1971, pp. 367- 401
- Luhmann, N. (1969), *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt A/M: Suhrkamp
- Weber, M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr

Het Imago van Economen. Arthur Ringeling en de Economische Wetenschap

Kees van Paridon

1. 'Je had de economen er van langs moeten geven!'

Zo lang ik Arthur Ringeling ken, vanaf medio 1981, is mij de altijd wat ongemakkelijke houding van Arthur jegens de economische wetenschap en haar representanten opgevallen. Op de een of andere manier had Arthur het niet zo op de economische wetenschap en op economen. Niet dat hij op het persoonlijke vlak niet goed met ze op kon en kan schieten, integendeel. Zo waren er tamelijk vriendschappelijke betrekkingen tussen Arthur en Wim de Roos in de jaren tachtig. Maar ik kan me ook herinneren dat Wim de Roos eens vertelde over in zijn ogen ongenueanceerde uitspraken van Arthur over economie.

Alhoewel Arthur in de laatste jaren in zijn houding jegens economie en economen wel meer de nuance lijkt te zoeken, zitten de economen hem toch nog altijd wat dwars. Zo haalt hij in de inleiding van de tweede druk van zijn boek 'Het imago van de overheid' een van zijn collega's aan, die hem vroeg: 'Heb jij wat tegen economen? Nee hoor, alleen als ze wat over de publieke sector zeggen'. Hij merkt direct daarna op dat deze reactie schromelijk overdreven is, maar voegde er wel aan toe dat het wel de kern van zijn opvatting treft, namelijk dat voor hem met name economen representanten zijn van een dominante wijze van beschouwing van de publieke sector, waar hij zo'n moeite mee heeft (Ringeling, 2004). In deze bijdrage wil ik stilstaan bij dat imago van economen bij Arthur Ringeling. Ik wil daarbij proberen duidelijk te maken dat Arthur altijd terecht benadrukt heeft dat in de bestuurskunde een multidisciplinair perspectief gehanteerd wordt, waarmee beter recht gedaan wordt aan de eigenaardige positie van de overheid dan bij een monodisciplinaire visie mogelijk is. Maar tegelijk wil ik ook duidelijk maken dat daarbij niet altijd voldoende oog is geweest voor de inbreng vanuit de economie en dat mede daardoor niet altijd doorgrond is dat bepaalde onderliggende processen op sommige momenten zo dwingend waren dat alternatieve opties eigenlijk niet realistisch meer waren.

2. Een teleurstellend imago van de overheid: waardoor?

Arthur Ringeling (1993) schetst in zijn boek 'Het imago van de overheid' hoe in de jaren '70 en '80, nationaal en internationaal, een gevoel van teleurstelling om zich heen greep waar het ging om het functioneren van de overheid. In een lange periode, vanaf de Tweede Wereldoorlog, was de rol van de overheid alleen maar toegenomen. Niet alleen probeerde die overheid op basis van Keynesiaanse inzichten veel meer het conjunctuurverloop te beïnvloeden, via een uitbouw van de sociale zekerheid en een snel groeiende regelgeving probeerde zij eventuele ongewenste effecten van economische ontwikkeling zoveel mogelijk te beperken. Dat resulteerde in een steeds hogere belasting- en premiedruk. Zolang de economie en daarmee de inkomens bleven groeien en de werkloosheid laag bleef, leek dit een prima strategie. Maar toen het fout ging, in de jaren '70, ontstond het ongemakkelijk gevoel dat de overheid teveel hooi op haar vork had genomen en als een koekoeksjong de ruimte voor een voortgaande economische ontwikkeling had opgeslokt. Het recept was dan ook eenvoudig: minder overheid. Met name in de Verenigde Staten en in Groot-Brittannië werd deze visie met haast zelotische ijver en met weglating van iedere nuance verkondigd. En met politiek succes, zo moest men constateren, want Reagan en Thatcher realiseerden met deze boodschap weergalozе politieke overwinningen.

Het is deze ontwikkeling, en het daarmee samenhangende gevoel van opkomende teleurstelling, waartegen Ringeling zich in dit boek teweer stelt. Ringeling somt een aantal mogelijke verklaringen op voor dat gevoel van teleurstelling. Hij verwijst naar te hoog gespannen verwachtingen bij het publiek, en daarmee verbonden een overvraging van het beleid, en naar een verkeerde houding bij politici en ambtenaren die meer succes suggereerden dan ze konden waarmaken. Ook kon die teleurstelling voortkomen uit een verkeerde, ongewenste verdeling van de uitkomsten van overheidsbeleid. Daarnaast noemt hij nog andere aspecten, die verantwoordelijk gesteld zouden kunnen worden voor het gebrekkig functioneren van de overheid, zoals het steeds verder uiteenlopen van de kosten en baten van overheidsbeleid, i.e. van de wensen van de mensen die betalen en van de baten van het beleid voor diegenen die hiervan profiteren, van het steeds sterker nastreven van eigen doelen door politici en ambtenaren, waardoor de overheid niet meer (voldoende) toekomt aan het realiseren van een aanbod waar de samenleving wel behoefte aan heeft, de onvoorziene neveneffecten van beleid, waardoor elders weer nieuwe pro-

blemen ontstaan, en opnieuw de ongewenste uitkomsten van de verdeling van overheidsproductie. Kortom, hij brengt een veelvoud aan argumenten naar voren om aan te geven waarom de overheid niet meer optimaal functioneerde.

Uiteindelijk ligt volgens Arthur Ringeling het probleem vooral in de bovenschikking van efficiency en effectiviteit ten opzichte van andere waarden die in het overheidsbeleid nagestreefd zouden kunnen worden. Juist economen hebben de neiging, aldus Arthur, om deze waarden voorop te stellen. In zijn ogen gaat dat ten koste van andere, juist voor de overheid belangrijke waarden als vrijheid, rechtvaardigheid, legitimiteit, solidariteit, veiligheid en barmhartigheid. Niet alleen economen zijn daar overigens verantwoordelijk voor. Ook bestuurskundigen met hun nadruk op New Public Management hebben hieraan bijgedragen.

Mijn beeld is dat Arthur Ringeling hier de economen geen recht doet en tegelijk hen meer invloed toebedeelt dan ze in werkelijkheid hebben. Zeker, economen hechten veel waarde aan efficiëntie en effectiviteit. Schaarse middelen, of het nu geld, mensen, tijd of mogelijkheden zijn, moeten op een zodanig wijze worden ingezet dat zo mogelijk de afgesproken doelstellingen worden gerealiseerd en dat die uitkomst tegelijk met de geringste inzet van die schaarse middelen gerealiseerd wordt. Maar laat wel duidelijk zijn: economen, ook het CPB, bepalen niet wat die doelstellingen zijn. Als collectief besloten wordt om te streven naar voldoende groei, naar een hogere arbeidsparticipatie of naar een redelijker inkomensverdeling, dan zijn dat doelen die door politici geformuleerd worden. Economen geven vervolgens slechts aan hoe die doelen, gegeven de beschikbare kennis en mogelijkheden, gerealiseerd zouden kunnen worden, en wat de positieve en negatieve gevolgen daarvan zijn. Daarnaast zullen ze aangeven wat de opportunity costs zijn van alternatieve strategieën. Maar het zijn niet de economen, maar de politici, die beslissen over wat er dan moet gebeuren.

Hoe komt het dan toch dat Arthur Ringeling juist economen beticht van een verenging van de discussie over het functioneren van de overheid? Wat hebben de economen eigenlijk over dat functioneren te zeggen?

3. Over de betekenis van de overheid

In zijn boek schetst Arthur Ringeling een beeld waarbij de overheid al in de 19^e, maar zeker in de 20^e eeuw een steeds prominentere positie heeft verworven. Ontegenzeggelijk is er in dat tijdvak sprake geweest van een uitbouw van de publieke bemoeienis. Met name op lokaal niveau werd de overheid met tal van ingrijpende ontwikkelingen geconfronteerd die om ingrijpen vroegen. Te denken valt aan de snelle groei van de bevolking, de noodzakelijke opbouw van nieuwe wijken, de aanleg van riolering om de volksgezondheid structureel te verbeteren, de aanleg van energie-, communicatie- en transportinfrastructuur en, last but not least, de ontwikkeling van voorzieningen om diegenen die (tijdelijk) geen baan en/of inkomen hadden op enigerlei wijze financieel te ondersteunen. Ook al zijn de uitkomsten in tal van opzichten onder de maat gebleven, denk aan de vele zeer slechte woningen uit die tijd en de troosteloze wijken, toch past bewondering voor datgene wat men wel heeft weten te bereiken.

Dat waren vooral gemeentelijke initiatieven. Op nationaal niveau bleef men tot 1940 terughoudend. Afgezien van globale richtlijnen, was men vanuit ideologische overwegingen huiverig voor actief overheidsingrijpen. Sterker nog, men was veel meer de mening toegedaan dat de grote maatschappelijke problemen, werkloosheid, armoede, woningnood, juist door overheidsingrijpen veroorzaakt werden. De oplossing werd dan ook in minder en niet in meer overheidsingrijpen gezocht. Die houding kwam ook bij de scherpe crisis van de jaren '30 duidelijk naar voren. Lang werd door Colijn vastgehouden aan een begrotingsbeleid waarin inkomsten en uitgaven aan elkaar gelijk zouden moeten zijn, aan zo nodig een verlaging van lonen en uitkeringen omdat alleen daardoor het arbeidsmarktperspectief zou verbeteren en de begroting op orde zou kunnen komen, en aan een wisselkoers van de gulden die gebaseerd was op verhoudingen die niet reëel meer waren. Natuurlijk, ook zijn regering ontkwam niet aan interventionistische maatregelen, zoals ook eerdere kabinetten hadden moeten toestaan. Zo werd de landbouwsector gesteund, kwam ook de winkelsluitingswet tot stand. Maar deze zaken werden eerder ingegeven door succesvolle lobbyactiviteiten van belangengroepen dan door een weloverwogen andere visie op de rol van de overheid bij het oplossen van deze problemen.

Naar mijn mening is in Nederland, zoals in veel andere landen, na 1945 sprake geweest van een duidelijke trendbreuk aangaande overheidsingrijpen in de economie. Een crisis als in de jaren '30 zou nooit meer mogen voorkomen. En dat hoefde ook niet, althans als men bereid was de opvattingen van Keynes over economische politiek en de rol van de overheid over te nemen en daarop voortbouwend die van Beveridge over de sociale zekerheid. En die bereidheid was in Nederland bij velen aanwezig. Met inachtneming van alle nuanceverschillen tussen de politieke partijen en sociale partners was er een brede overeenstemming ontstaan dat de overheid wel degelijk een rol te spelen had in het oplossen van de na-oorlogse problemen en daarmee in het voorkomen van een herhaling van de jaren '30. Die nieuwe houding weerspiegelde zich in nieuwe beleidsterreinen, met name de uitbouw van de sociale zekerheid, in nieuwe beleidsdoelen – de overheid zou moeten zorgen voor voldoende groei, weinig werkloosheid, geen inflatie, en geen betalingsbalans- en budgetproblemen – in nieuwe instrumenten zoals loonmatiging en industrialisatienota's, en in nieuwe instituties, zoals CPB en SER.

Het was mede dankzij die constellatie, en de op gang komende Europese intergratie waar we, als handelsland, disproportioneel van profiteerden, dat de Nederlandse economie zich na 1945 zo positief kon ontwikkelen. In het perspectief van de *'longue durée'* moet men constateren dat voordien en nadien er geen tijdvak is aan te wijzen waarin economische groei, werkloosheid en inkomen zich zo voorspoedig hebben ontwikkeld als in de periode 1950-1970. Naarmate de jaren vorderden had dat zowel op economen als op anderen – politici, ambtenaren, samenleving – een haast benevelende invloed. Blijkbaar waren economen, met hun kennis en hun modellen, in staat om de economische ontwikkeling zo te doen plaatsvinden dat jaar in, jaar uit de nagestreefde doelstellingen ook gerealiseerd konden worden. Wat men de economen aan het begin van de jaren '70 moet verwijten, is dat zij die beneveling onvoldoende hebben bestreden, en onvoldoende hebben duidelijk gemaakt dat die lange periode met gunstige uitkomsten ook met exceptionele omstandigheden (en geluk, denk aan de vondst van het aardgas) te maken had. Ook hadden zij eerder moeten aangeven dat het toenemend gebrek aan adequate veranderingen de mogelijkheden tot verdergaande groei smoorden.

In mijn ogen is het ontbreken van die aanpassingen de voornaamste factor geweest waarom het wel fout moest gaan. Economische groei gaat onvermijdelijk gepaard met veranderingen. Mensen krijgen een hoger inko-

men, en passen daardoor hun consumptie aan. Nieuwe technologieën betekenen nieuwe producten, maar ook volop kansen om bestaande producten efficiënter te produceren. Daardoor kunnen de inkomens weer stijgen. Diezelfde ontwikkelingen doen zich ook buiten Nederland voor, waardoor de concurrentie toeneemt. Buitenlandse concurrenten dienen zich aan op de Nederlandse thuismarkt, Nederlandse bedrijven exporteren naar het buitenland. Over en weer zijn er directe investeringen en allerlei andere vormen van grensoverschrijdende economische samenwerking. Dat creëert mogelijkheden, maar betekent tegelijk ook een bedreiging, voor productie en daarmee banen. Het gevolg van dit alles is dat een aantal bedrijven en sectoren snel kunnen groeien, maar dat andere bedrijven en sectoren juist sterk in omvang achteruit kunnen gaan. Zolang het eerste effect maar sterker is dan het tweede, kan de arbeidsmarkt, bijgestaan door een adequaat stelsel van sociale zekerheid, die ontwikkelingen wel aan. In de lange jaren '50 en '60 leek dit proces lang goed te gaan. De groei bleef hoog, de werkloosheid laag. Maar geleidelijk vertraagde het aanpassings-tempo. De noodzakelijke aanpassingen, nieuwe producten, nieuwe technologieën, nieuwe markten, nieuwe organisatiestructuren, nieuwe instituties, nieuwe opleidingseisen, werden niet of onvoldoende gerealiseerd, waardoor de economische ontwikkeling in crisis raakte.

Dat kwam ook doordat men de sociale zekerheid te sterk had uitgebreid. Er waren meer regelingen, soepeler toetredingsregels, en hogere uitkeringen gekomen. Iedereen die uit de boot viel, en geen arbeidsplaats kon vinden, kon zo menswaardig worden opgevangen. Totdat met de eerste oliecrisis van 1973 bleek, dat zo'n vangnet eigenlijk onbetaalbaar was. Net toen voor het eerst en masse mensen buitenspel kwamen te staan en een beroep moesten doen op de sociale zekerheid, moest de overheid passen en aangeven dat dit stelsel toch niet houdbaar was. Dat die ontwikkeling nadelig uitpakte voor het imago van de overheid, moge duidelijk zijn. In de daarop volgende jaren, zeker na 1983, heeft de voortgaande versobering en aanpassing van de sociale zekerheid het imago van de overheid als ultieme beschermer van de slachtoffers van die eerder genoemde veranderingsprocessen voortdurend verder ondergraven.

Maar ondertussen moet een andere ontwikkeling ook nog in de beschouwing betrokken worden. Ik doel hier op het verschijnsel dat de groei van de arbeidsproductiviteit in de publieke sector structureel lager is dan in de particuliere sector. Dit staat ook wel bekend als de 'Wet van Baumol' of de 'Ziekte van Baumol'. Baumol liet zien dat voor tal van persoonsgebonden

den (overheids)diensten, van verzorging en onderwijs tot cultuur, de mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit te verbeteren meestal beperkt zijn, zeker in vergelijking tot industrie en landbouw. Zeker in de West-Europese verzorgingsstaten had de overheid veel van die activiteiten naar zich toe getrokken. Daardoor was ook de ‘tucht van de markt’ die mogelijkwijs de productiviteitsontwikkeling gunstig had kunnen beïnvloeden niet of te weinig aanwezig. De arbeidsproductiviteitsontwikkeling kwam daardoor in de (semi-)collectieve sfeer lager uit dan die in het bedrijfsleven.

De toename van de arbeidsproductiviteit is in belangrijke mate bepalend voor de loonontwikkeling. Hoe hoger de arbeidsproductiviteit, hoe hoger de bijdrage aan de maatschappelijke productie, hoe hoger de welvaart, hoe hoger ook de lonen. Dat geldt nationaal, maar zeker ook sectoraal. En daar zit het probleem. Ervan uitgaande dat op de langere termijn de inkomensontwikkeling van mensen in de publieke sector min of meer gelijk op moet lopen met die in het bedrijfsleven – is het al niet vanwege rechtvaardigheid, dan toch zeker om als overheid voldoende goede mensen te kunnen werven op de arbeidsmarkt –, dan zijn er twee mogelijkheden. Ofwel de kosten voor dit soort (semi-)collectieve diensten lopen ten opzichte van de andere producten steeds verder op, en daarmee de noodzaak om de belastingdruk te verhogen of anderszins hogere vergoedingen te vragen, ofwel het aanbod van diensten vanuit de publieke sector komt, kwalitatief dan wel kwantitatief, onder druk te staan.

Mijn beeld is dat tot aan midden jaren '70 in belangrijke mate de eerste optie werd gehanteerd. De overheidsproductie breidde sterk uit. De daaruit resulterende extra uitgaven konden voor een deel via de snel stijgende aardgasopbrengsten betaald worden, en voor een ander deel door een stijgende belasting- en premiedruk. Voor zo'n ontwikkeling was er brede politieke steun. Daarnaast leken ook de economische gevolgen beheersbaar. Lange tijd namelijk leek de economische ontwikkeling daardoor niet af te remmen. Pas in de jaren '70 ging het mis, en werd duidelijk dat die gevolgen er wel degelijk waren. Teveel mensen bleken buitenspel te staan voor de arbeidsmarkt, en de belasting- en premiedruk in Nederland was

zo hoog, dat de daaruit resulterende hoge loonkosten de concurrentiepositie danig ondermijnde¹.

Deze situatie was niet te handhaven. Geleidelijk verschoof het zwaartepunt nu naar de andere optie, naar een versobering van het overheidsaanbod. Terwijl de vraag naar overheidsdiensten, naar hoger onderwijs, naar infrastructuur en naar allerlei andere zaken tenminste op niveau bleef en vaak verder bleef oplopen, moesten de overheidsuitgaven omlaag, om op die wijze de concurrentiepositie van Nederland te versterken. Versoberingen en aanpassingen in de sociale zekerheid waren daarbij van groot belang, evenals een zeer terughoudende loonontwikkeling bij de ambtenaren. Maar dat was niet voldoende. Daarnaast werd andere maatregelen genomen: privatisering en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, heroverwegingsoperaties, taakstellingen en meer in het algemeen meer nadruk op een bedrijfsmatiger opereren van de overheid. Dat laatste gebeurde onder de noemer van New Public Management.

Economen maakten duidelijk dat als politici en ambtenaren economisch herstel wilden en tegelijk een lagere collectieve lastenquote, er dan geen andere oplossing was dan een beperking van het overheidsaanbod. Natuurlijk heeft deze benadering er toe bijgedragen dat op onderdelen verstarde structuren zijn doorbroken, en potentiële productiviteitsverbeteringen zijn gerealiseerd, maar ontegenzeggelijk is het overheidsaanbod afgenomen, kwantitatief en kwalitatief. Dat strookte niet met de eerder ontstane gewenning van burgers aan een overheid die voor veel zaken de rol van aanbieder op zich nam. Het strookte evenmin met de ontwikkeling van de vraag, naar gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur, veiligheid, die op de overheid afkwam. Juist in een tijd dat de reële inkomensontwikkeling stagneerde, veroorzaakte deze groeiende discrepantie tussen wat de overheid nog kon dan wel wilde aanbieden en de maatschappelijke vraag een toenemende twijfel bij de burgers over de rol van de overheid, met alle gevolgen voor het imago vandien.

¹ Ook de Dutch disease speelde hierbij een rol. Dankzij ons aardgas had Nederland geen problemen met de betalingsbalans, met als gevolg een sterke wisselkoers van de gulden. Die maakte de Nederlandse producten nog duurder, en daardoor minder concurrerend.

4. Naar een beter imago

Het imago van de overheid is de laatste decaden onder druk komen te staan. Over die constatering zijn Arthur Ringeling en ondergetekende het volledig eens. Onze wegen scheiden zich waar het gaat om een verklaring voor die observatie. Waar Arthur Ringeling de teloorgang van het imago vooral lijkt te zoeken bij economen, die zich in zijn ogen op een verkeerde manier met de overheid bezighouden en daarmee de overheid met verkeerde beleidsadviezen heeft lastig gevallen, heb ik geprobeerd aan te geven dat die teloorgang van het overheidsimago veel meer is terug te voeren op de onhoudbaarheid van de weloverwogen en breed gesteunde politieke besluitvorming over de rol van de overheid, zoals die na 1945 opkwam, in samenhang met de structurele verschillen in productiviteitsontwikkeling tussen overheidsdiensten en de private sector. Beide ontwikkelingen brachten de overheid aan het begin van de jaren '70 in een onmogelijke spagaat, die niet zonder imagoverlies kon worden opgelost. Het waren wellicht vooral economen die die slechte boodschap overbrachten, maar ik heb gepoogd aan te geven dat de dwingendheid van hun aanbevelingen terug te voeren was op structurele ontwikkelingen en niet op ideologische of disciplinaire vooringenomenheid.

Het is duidelijk dat de positie van de overheid nog altijd onder druk staat. Ook de komende jaren zal daarom de inbreng van bestuurskundigen van groot belang zijn, om niet alleen efficiënt en doelmatig maar ook rechtvaardig en gelegitimeerd te opereren. Door hun multidisciplinaire benadering verbreden ze het perspectief. Arthur Ringeling heeft met zijn onderwijs en analyses vele generaties bestuurskundigen laten zien hoe dat zou kunnen. Deze bijdrage heeft benadrukt dat een goede kennis van de economie daarbij van groot belang is. Wellicht dat Arthur de opmerking 'Je had de economen er van langs moeten geven' dan zal beantwoorden met de riposte 'Er zit toch wel wat in, wat die economen zeggen!'

Literatuur

A.B. Ringeling, *Het Imago van de Overheid*, Den Haag, Eerste druk 1993, Tweede druk 2004.

Lotgevallen van de Beleidsvrijheid van Ambtenaren

*Ig Snellen*¹

De eerste Nederlandse bestuurskundige die aandacht vroeg voor het vraagstuk van de beleidsvrijheid van ambtenaren was Arthur Ringeling. Het vraagstuk had al wel de belangstelling van juristen en politicologen. Voor juristen speelde het aspect van rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid bij de uitvoering van beleid een grote rol. Voor politicologen betekende beleidsvrijheid, dat ondanks de scheiding van machten beleid niet alleen door de besluitvorming van de wetgever maar ook door beslissingen van de ambtenaren werd bepaald. De relevantie van een bestuurskundige benadering van het vraagstuk van de beleidsvrijheid voor recht en politiek werd door Ringelings dissertatie (1978) fraai aangetoond.

Door de opkomst en ontwikkeling van de verzorgingsstaat “won wat zich tussen ambtenaar en cliënt en tussen chef en ondergeschikte afspeelde” aan belangrijkheid. Arthur Ringeling doelt dan met name op de problematische rol die de beleidsvrijheid van lagere uitvoerende ambtenaren speelt of kan spelen. Enerzijds is die vrijheid noodzakelijk om de toepassing van recht en regels zoveel mogelijk te individualiseren, maar anderzijds brengt zij de uitvoerende ambtenaar ook in de gelegenheid, in de verleiding, willekeurig op te treden. Men zou hier van een domeinconflict tussen recht en beleid, alsook tussen bestuursrecht en bestuurskunde kunnen spreken. De gelaagdheid van overheidsorganisaties en de ingewikkeldheid van de wetten en maatregelen die de contactambtenaren daarin tot gelding moeten brengen maken beleidsvrijheid onvermijdelijk. Het nastreven van een ‘machine’model dat deze spanning opheft zou “de communicatie binnen de organisatie verstoppen en tussen de organisatie en haar omgeving verslechteren”, aldus Ringeling.

Als een rode (?) draad loopt de belangstelling voor de spanning tussen recht en beleid door zijn publicaties. Aan de hand van een bestuurskundige schets van de realiteit van het openbaar bestuur laat hij zien waar de effectiviteit van het bestuursrecht in de knel komt. Zo constateert hij, in overeenstemming met Herman van Gunsteren:

¹ Ik ben Marcel Thaens zeer erkentelijk voor de suggesties ter verbetering die hij heeft gedaan.

“In het openbaar bestuur lijken nauwelijks consequenties getrokken uit het feit dat het mechanische organisatie-model, dat zo kenmerkend is voor de staatsrechtelijke dogmatiek, reeds lang verleden tijd is”.

Anderzijds heeft hij een open oog voor de bezwaren en gevaren van beleidsvrijheid voor de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van bestuurdelen. Daarom stelt hij een aantal (levensvatbare) manieren voor om de beleidsvrijheid te begrenzen. Hij behandelt achtereenvolgens: a) een betere toerusting van de wetgever door de beoogde uitvoerders van de wet- en regelgeving aan de voorbereiding van de wetgeving te laten meewerken en hen een steun te laten zijn van de departementale afdelingen; b) het publiceren van de beleidsregels waaraan de betrokken afdeling zich zal houden; c) het “zoeken naar organisatievormen waarin niet de hiërarchische, maar de democratische aspecten nadruk krijgen”; d) een informatie- en verantwoordingsplicht van de ambtenaren aan de burgers, en cliëntenonderzoek.

Erg optimistisch over de effectiviteit van deze manieren om de beleidsvrijheid van de uitvoerende ambtenaren te beperken is hij overigens niet.

Als het gaat om veranderingen die zich sinds het einde van de 70er jaren in de beleidsvrijheid hebben voorgedaan, dan vindt men in de literatuur wel opmerkingen over het complexer worden van organisaties, de ontwikkelingen in managementbenaderingen, politieke wensen en maatschappelijke verwachtingen, maar niets over de ontwikkelingen in informatie en communicatie technologie.

Interessant is dan ook wat in de studie van Ringeling over de mogelijke inzet van informatietechnologische middelen wordt opgemerkt. Wij lezen daar (p.225):

“Het is mogelijk om de controle binnen de ambtelijke hiërarchie te versterken. De technische mogelijkheden daartoe nemen, bij een gelijkblijvende omvang van de organisatie, steeds meer toe. De automatisering van werkzaamheden is een goed middel om ambtenaren van routinetaken te verlossen. Wat dan in de uitvoerende organisatie een sterker accent krijgt, zijn de meer gespecialiseerde en professionele werkzaamheden. Maar de automatisering van overheidsstaken kan ook leiden tot een centralisatie van besluitvorming en een gedetailleerde programmering van het beleid. Automatisering maakt het mogelijk uitvoeringsbeslissingen diepgaand te controleren. Daardoor treedt ook een automatisering van het 'meekijken over de schouder' op. De flexibiliteit van het beleid, noch de motivatie van de uitvoerende ambtenaren, wint bij deze wijze van automatisering. Dit technische hulpmiddel verdient toepassing bij dorre, eentonige werkzaamheden met een herhalend karakter die reeds sterk zijn geprogrammeerd. Het

treedt niet in de plaats van de creativiteit die in veel omstandigheden van ambtenaren wordt gevraagd.”

Deze bijna dertig jaar geleden gedane uitspraak is een uitnodiging om eens na te gaan, welke ontwikkelingen de beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren onder invloed van automatisering inmiddels heeft ondergaan. Korsten en Hoppe merken in een recent artikel (2006, p. 54) op dat het onderzoek naar beleidsvrijheid geen vervolg meer heeft gekregen. Het gaat daarbij om de beleidsvrijheid van zogenaamde ‘street level bureaucrats’ of contactambtenaren, die een rechtstreekse relatie hebben met leden van een publiek. Men denke aan ambtenaren van een van de overheidsdiensten, aan politiefunctionarissen, aan leraren en onderwijzers, aan artsen en verplegend personeel, aan officieren van justitie en (lagere) rechters, en dergelijke meer. Er is dus genoeg reden om te zien wat er zich althans in de praktijk voor ontwikkelingen hebben voorgedaan.

De beleidsvrijheid van street level bureaucrats dient men overigens wel te onderscheiden van die van managers en technische experts. Tevens is die van de overheid als zodanig (*Entscheidungsmessen*) en die van de onderdelen van het openbaar bestuur (*Auswahlsmessen*) te onderscheiden van die van de uitvoerende (*Sachbearbeitende*) ambtenaar met zijn ruimte voor afwijking van de regel (*Beurteilungsspielraum*). Wij zullen zien, hoe de beoordelingsruimte van de contactambtenaar stap voor stap wordt ingesnoerd door ICT applicaties. Min of meer in tijdsvolgorde gaat het om de volgende applicaties: 1) het maken van profielen op basis van gegevens opgeslagen in databanken, 2) besluitvorming ondersteunende systemen, 3) workflow management systemen, 4) protocollen, 5) het bouwen en benutten van tekstblokken, 6) tracing, tracking en monitoring systemen, 7) fysieke mobiliteitscontrole, en 8) infocratische arrangementen. Met deze opsomming wordt overigens geen volledigheid nagestreefd.

Alvorens deze applicaties te bespreken dient er op gewezen te worden, dat alleen al het gebruik van een computer in het contact met een cliënt een vermindering van de beleidsvrijheid van de ambtenaar kan betekenen. Wanneer de ambtenaar van voorgeprogrammeerde vragenlijsten gebruik maakt, dan kan hij zich slechts een beperkt beeld van de cliënt maken. Het beeld dat een ambtenaar zonder computer maakt kan men aanduiden als een 'Gestalt' van de cliënt; het beeld met een computer als een 'profiel' van de cliënt.

1. Gestalt en Profiel

De Gestalt die een ambtenaar zonder computer van een cliënt waarneemt is een samenstel van onderling afhankelijke trekken die een geheel beeld vormen. De Gestalt-psycholoog Asch (1968) volgend kan men over dit samenhangende totaalbeeld de volgende uitspraken doen:

- a. *The items of knowledge about a person do not remain isolated but interact and mutually alter each other;*
- b. *The interactions depend upon the properties of the items in their relation to one another;*
- c. *In the course of interactions the characteristics group themselves into a structure in which some become central and others dependent;*
- d. *The resulting interdependence creates a unitary impression which tends to be subjectively completed in the direction of becoming more consistent and coherent;*
- e. *It follows that a given item of information or a characteristic functions as a dependent part, not as an element;*
- f. *If so, the "same" trait in two persons is not necessarily the same.*

What is said here for individual persons is also true for characteristics of groups and for the way in which utterances are understood in a context."

Echter, het profiel als manier waarop een computer een cliënt ziet verschilt wezenlijk van een Gestalt. Een profiel bestaat uit min of meer onafhankelijke trekken, die tezamen voldoende worden gevonden om tot een oordeel of een beslissing te komen. Wanneer men een profiel maakt tracht men zich zo nauwkeurig mogelijk uit te drukken en zoveel mogelijk connotaties te vermijden. Een profiel is daarmee een constructie gebaseerd op deelscores met betrekking tot karakteristieken die men belangrijk vindt. Als set van deelscores decontextualiseert een profiel de persoon tegenover de contactambtenaar. Daarbij bedenke men dat de persoon zichzelf en zijn situatie als een Gestalt ziet en niet als een profiel. Dit is uiteraard van belang voor de wijze waarop de cliënt de vragen van de ambtenaar beantwoordt. In één zin samengevat kan men zeggen: "Terwijl van de cliënt wordt verlangd dat deze zijn persoonlijke situatie objectieveert naar de regels, wordt de contactambtenaar geacht de situatie van de cliënt te subjectiveren." De computer stelt de ambtenaar daar steeds minder toe in staat.

Dat is niet alleen maar schadelijk voor de cliënt. Het heeft ook positieve kanten. De *Einzelfallgerechtigheit* neemt weliswaar af, maar de mogelijkheid van willekeur eveneens. De ambtenaar zonder computer heeft verschillende mogelijkheden gelijke gevallen ongelijk te behandelen, zonder dat iemand daar erg in heeft: 1) hij kan op eigen initiatief nuttige informatie geven, die

aan anderen wordt onthouden, 2) hij kan vage informatie geven, 3) hij kan integendeel exacte aanwijzingen geven, welke informatie nodig is om een positief resultaat te krijgen en welke persoon daar het beste voor benaderd kan worden, 4) hij kan uitspraken in de mond leggen, 5) hij kan informatie, die tot een negatief resultaat leidt ‘niet horen’, 6) hij kan integendeel op ongevraagde informatie, die ongunstig is voor de cliënt, dieper ingaan. (Protas 1979, p. 137)

Het gebruik van een computer in het cliëntcontact sluit deze mogelijkheden van ongelijke behandeling op basis van een Gestalt niet geheel uit, maar vermindert die wel.

2. Besluitvorming Ondersteunende Systemen

Al vroeg werd de reken- en redeneercapaciteit van de computer ingezet om de contactambtenaar te helpen bij het komen tot een beslissing. De ambtenaar kan de Decision Support Systems (DSS) gebruiken om zijn professionele kennis aan te vullen of lastige berekeningen te maken. Adviessystemen worden bijvoorbeeld gebruikt om berekeningen voor alimentaties of ontslagvergoedingen te maken. Hij kan DSS ook aanwenden om een alibi te hebben voor het zelf nadenken en beslissen. Wij zullen dat in het vervolg van dit paper nog tegenkomen. Kiest de ambtenaar in een contactorganisatie voor dit laatste dan wordt de verhouding met de cliënt onpersoonlijker. Dat betekent tevens dat de ambtenaar zich afhankelijker van het adviesstelsel opstelt en zijn ruimte voor een eigen oordeel opgeeft. Wanneer deze besluitvorming ondersteunende systemen door de ‘technostructuur’ worden ontwikkeld, dan betekent dat tevens een verschuiving van de macht in de richting van de technische staf. De beleidsvrijheid van de ambtenaar neemt daardoor af en de relatie met de cliënt wordt onpersoonlijker. Zoals Glastonbury destijds al opmerkte:

“The data format for the computer then features in the interview, becomes a determinant of the way the interview is conducted, and can serve as a kind of questionnaire to be filled in. At some point the whole process swings from a social work interview to a data collection interview, ... (Glastonbury 1985).”

Naarmate adviesystemen meer beoordelingstaken van de ambtenaar overnemen, wordt de hier gesignaleerde afname van zijn beleidsvrijheid sterker. Uiteindelijk kunnen afhandelingssystemen die beleidsvrijheid volledig wegnemen.

Expertsystemen, waarvan het kenmerk is, dat zij een uitleg-faciliteit hebben, geven daardoor weliswaar een zekere mate van beleidsvrijheid terug. Zoals wij echter zullen zien (bij protocollen) is de verleiding groot een expertstelsysteem slaafs te volgen.

3. Workflow Management Systemen

Volgens de Workflow Management Coalition is een workflow management system (WMS)

“a system that defines, creates and manages the execution of workflows through the use of software, running on one or more workflow engines, which is able to interpret the process definition, interact with workflow participants and, where required, invoke the use of IT tools and applications”.

Een WMS geeft signalen en impulsen die het werkproces voortstuwen. Het geeft een alarmsignaal wanneer zaken dreigen mis te gaan, doordat bijvoorbeeld een termijn wordt overschreden. Het WMS kan ook zelfstandig met interne en externe systemen interacteren. Het kan data ophalen van andere applicaties binnen of buiten de organisatie. Het kan bovendien vaststellen hoe bepaalde werkzaamheden er voorstaan, hoe veel tijd bepaalde activiteiten hebben genomen, wat de aard van de activiteiten was, welke beslissingen zijn genomen en wat de werkbelasting van de betrokkenen was. Zoals meestal bij dergelijke computertoepassingen, wordt niet alleen maar een werkproces voortgestuwd, maar tegelijkertijd verantwoordings- of controle-informatie genereerd.

Stavros Zouridis (2000, p.11) geeft in zijn proefschrift een informatieve beschrijving van werkstroom beheersing en wat zij kan betekenen voor de ambtenaar. Zijn beschrijving betreft de organisatorische implementatie van de Wet op de Individuele Huursubsidie.

“Het beschikkingsproces start met het indienen van een aanvraag door middel van een standaardformulier. Daarna worden twee controles handmatig uitgevoerd, namelijk een voorcontrole van het formulier en een handmatig onderzoek naar de zogenaamde primaire subjecten (diegenen die niet in het systeem zijn opgenomen). Daarna worden de gegevens ingevoerd in het systeem. Het systeem voert vervolgens enkele zogenaamde relatiecontroles uit, zoals de controle op het indienen van verschillende aanvragen door dezelfde persoon voor dezelfde subsidieperiode.

De beoordeling van aanvragen is geautomatiseerd. Het resultaat van de beoordeling is 1) een aanvraag die akkoord is bevonden en kan worden berekend en toegekend of 2)

een aanvraag die persoonlijk door een behandelingsambtenaar moet worden behandeld. Het principe van selectie hiertussen berust op een vergelijking van de gegevens van de aanvraag met de aanvraag die in het voorgaande subsidiejaar is ingediend. Een aanvraag wordt door het systeem slechts 'glad' verklaard indien deze betrekking heeft op dezelfde woning, de huur een stijging heeft die niet boven het landelijk vastgestelde percentage komt, de gezinssamenstelling niet wijzigt en de inkomensstijging niet meer bedraagt dan een bepaald percentage.

Ook bij de behandeling door de ambtenaren vervult het systeem enkele functies. Ambtenaren krijgen informatie over de te behandelen aanvragen en de oorzaken van het feit dat het systeem de aanvraag niet zelf kan afdoen. Daarbij krijgen zij pakjes van vijftig aanvragen te verwerken, waarbij drie typen aanvragen worden onderscheiden:

- 1) Een aanvraag bevat fouten op grond van de relatiecontroles. Dan worden deze fouten eerst gecorrigeerd.*
- 2) Een aanvraag is door het 'substelsysteem geautomatiseerde beoordeling' inmiddels 'glad' verklaard. Aan een dergelijke aanvraag hoeft de ambtenaar niets te doen.*
- 3) Een aanvraag is door het 'systeem geautomatiseerde beoordeling 'niet glad' verklaard en moet worden behandeld.*

Op het moment dat een ambtenaar een pakje met aanvragen krijgt toegewezen, weet hij of zij nog niet welke situatie van toepassing is. Het systeem geeft aan welke aanvragen in het pakje gecorrigeerd, overgeslagen of behandeld moeten worden. Daarbij selecteert het systeem binnen het pakje zelf steeds de eerstvolgende te behandelen aanvraag en start automatisch de functie die de behandelende ambtenaar nodig heeft. De enige actie die voor de ambtenaar overblijft is het kenbaar maken aan het systeem dat de volgende te behandelen aanvraag wordt gewenst. Van alle behandelde aanvragen wordt door het systeem het subsidiebedrag berekend en wordt een beschikking verzonden aan de betrokken aanvragers. Bovendien handelt het systeem de verdere consequenties af: betaling rechtstreeks aan de huurder of matiging op de te betalen huur."

Deze beschrijving van een workflow management system geeft een goed idee van de mens-machine tandem, die kan worden gecreëerd door ICT toepassingen, en van de afhankelijke rol, het achterste zadel, die de ambtenaren op de tandem hebben. Het voorbeeld is typisch een 'half way house' op weg naar volledig automatische afdoening, zonder enige beleidsvrijheid voor de ambtenaar.

4. Protocollen

Men zou protocollen een speciaal type workflow management systemen kunnen noemen. Zij geven gestructureerde aanwijzingen hoe vast te stellen

welke diagnostische activiteiten gewenst zijn, en welke resultaten op welke wijze kunnen worden verkregen. Medische protocollen zijn een goed voorbeeld. Deze worden door specialistenorganisaties opgesteld. In het Verenigd Koninkrijk worden zij ontwikkeld onder de noemer van 'Eminence in Medicine'. In Nederland heeft het Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) deze taak voor de huisartsen op zich genomen. De verschillende specialisten verenigingen ontwikkelen hun eigen protocollen. In het Verenigd Koninkrijk speelt de National Health Service (NHS) een dergelijke rol. Het initiatief kwam in Nederland vanuit de beroepsgroep, in Engeland vanuit de overheid. De beoogde effecten zijn duidelijk: versterking van het professionalisme, verbetering van de kwaliteit van de medische behandeling, ondersteuning van de positie van de patiënt, en 'reduction of the discretion of the doctor'. Vooral die laatste overweging verdient de aandacht. De NHG standaarden worden ook ontwikkeld om de onwenselijke handelingsvrijheid in medische behandelingen tegen te gaan.

De protocollen van de NHS geven aan, dat de overheid verwacht dat op protocollen gebaseerde gezondheidszorg een einde zal maken aan onacceptabele verschillen in dienstverlening, in kwaliteit en in behandeling.

Een ander belangrijk aspect van deze protocollen is, dat zij ook bedoeld zijn om als evaluatiecriteria te worden gebruikt, niet alleen om verschillende praktijken te 'benchmarken' maar ook als een reden om de praktijkvergunning van een huisarts eventueel niet te verlengen. Protocollen dus niet alleen als instrument voor formatieve evaluatie, maar ook voor summatieve evaluatie. Het spreekt vanzelf, dat een dergelijk gebruik van protocollen de beleidsvrijheid van de arts en van street level bureaucrats in andere sectoren zwaar onder druk zet.

Dit klemmt temeer omdat de verwachting is dat de protocollen in de toekomst een juridische functie zullen krijgen. In samenlevingen waarin aansprakelijkheidstelling en juridische claims voor beroepsfouten aan de orde van de dag zijn zullen protocollen, als 'best practices' in een sector of specialisme, gaan functioneren als veilig excuus voor negatieve resultaten van behandelingen.

Daar komt nog bij, dat internet inmiddels een bron is geworden waar de leek de protocollen zelf kan raadplegen. Dit zal de positie van de patiënt, cliënt, versterken. Internet is in toenemende mate een eerste vraagbaak voor de leek aan het worden. De arts, of andere specialist, wordt geraadpleegd om de eigen 'diagnose' bij de professional te toetsen.

Christopher Pollitt (2003) wijst op de protocollen van NHS-Direct als een lichtend voorbeeld van deze ontwikkeling:

“Many readers of this book may have used NHS-Direct, the National Health Service website which affords citizens access to very extensive amounts of information about a wide range of illnesses and conditions and treatments, and which can put one directly in touch with a qualified nurse if necessary”.

“Several times I have found useful information which has either reassured (or worried) me, or which has sharpened the questions I put to my primary doctor when eventually I am going to see him”.

“This is a genuinely new type of service which is low cost and accessible to anyone who has an internet connection”.

“Whether it decreases or increases the pressure on conventional, face-to-face health services is an interesting question.”

Hoewel er verschillen zijn tussen workflow management systemen en protocollen bij overheden, zijn de overeenkomsten met betrekking tot de beleidsvrijheid van de street level bureaucraten bij de overheid en daarbuiten talrijk en belangrijk. De volgorde van werkzaamheden die door workflow management systemen wordt opgelegd is strikter dan bij protocollen, hoewel protocollen een volgorde voorstellen die logisch uit de beoogde resultaten voortvloeit en overeenkomstig de urgentie ervan. Gaat men voorbij aan het protocol dan is de kans op een (medische) misser groter en zal een negatieve uitkomst van een behandeling ook moeilijker voor de rechter te rechtvaardigen zijn.

5. Tekstblokken

Tekstblokken of tekst-bouw-blokken zijn een soort 'macro's, dat wil zeggen: “a group of operations, which is executed as one operation on a single command.” Macro's worden algemeen gebruikt in bureaus waar standaard uitdrukkingen worden gebezigd in de aanhef of bij de afsluiting van brieven of andere documenten. In plaats van elke keer dezelfde standaard clausules te typen, wordt met een druk op de knop de hele clausule geproduceerd. Tekstblokken zijn dus zeer belangrijk voor het vereenvoudigen van administratieve werkzaamheden, en het efficiënter afwerken ervan.

Juist in het openbaar bestuur zijn tekstblokken een belangrijker plaats gaan innemen dan in het particuliere organisatieleven. Door het toenemende gebruik ervan, niet alleen in de routinematige zinsneden, maar vooral ook in juridisch relevante onderdelen van de correspondentie, zijn de tekstblokken een steeds groter deel van de ambtelijke beslissruimte gaan afdekken. Het gaat dan namelijk niet meer om simpele beleefdheidsfrases die automatisch worden gereproduceerd, maar om geprefabriceerde motiveringen, die de feitelijk

en juridisch relevante overwegingen bevatten waarop administratieve beslissingen zijn gebaseerd.

Tekstblokken komen niet alleen de efficiëntie ten goede, maar dienen ook controledoeleinden. Wetten en regelingen, en zelfs beleidsregels of organisatieregels, worden vertaald in geprefabriceerde motiveringen van positieve of negatieve beschikkingen en in informatiesystemen geladen. In gevallen dat het gebruik van de tekstblokken verplicht is, of wanneer het voor de street level bureaucrat onmogelijk is gemaakt een beslissing te formuleren, die afwijkt van de redenering in de tekstblokken, dan is de beheersing van de beleidsvrijheid van de street level bureaucrat perfect. In dergelijke gevallen is het toegepaste 'kennismanagement' niet de basis van zijn 'empowerment', maar integendeel een tool of management om zijn beleidsvrijheid uit te schakelen. De 'technostructure' (Mintzberg) heeft dan de leiding overgenomen. (Snellen 1987)

Wanneer een nieuwe situatie (bijvoorbeeld een verandering in jurisprudentie) zich voordoet, dan zal een specialist uit de technostrucuur (een lid van de juridische afdeling) een nieuw tekstblok ontwikkelen, dat met vakgenoten en het management wordt besproken. Is het tekstblok juridisch houdbaar, en acceptabel voor het management, dan kan het worden toegevoegd aan de bestaande set automatische tekstblokken en direct worden toegepast.

Ook is het denkbaar dat de productie van tekstblokken wordt uitbesteed aan een consultancy firma en dat een abonnement wordt genomen voor mogelijke wijzigingen. De betrokken firma zegt dan de beschikbaarheid van een nieuw tekstblok binnen een bepaalde tijd toe. Dit outsourcen is efficiënt in zoverre het tot het delen van de kosten met andere publieke diensten leidt. Anderzijds dient te worden opgemerkt dat daardoor eigenlijk zowel het kennismanagement als de beleidsvrijheid buiten de organisatie worden geplaatst. Dit betekent dat de contactambtenaar 'gedecentreerd' in de beslissruimte komt te verkeren. Het zal bovendien op de duur voor de organisatie moeilijk kunnen worden van koers te veranderen en de vereiste kennis weer in huis op te bouwen. Het kan zelfs betekenen dat de 'padafhankelijkheid' zo groot wordt dat het te kostbaar wordt de regelgeving zelf te veranderen.

Hoe dit ook zij, het gebruik van tekstblokken leidt tot een verlies aan professionaliteit bij de contactambtenaren en daarmee ook aan vermogen om überhaupt beleidsvrijheid in zijn beslissingen tot gelding te brengen. Het kennismanagement is ondergebracht bij de technostrucuur. De gebruikers van tekstblokken worden gedegradeerd tot 'key punchers'. Een Oostenrijkse leverancier van *Textbausteine* gaf dan ook in zijn advertentie aan: *Schulung nicht erforderlich.*

Een ander mogelijk effect van het gebruik van tekstblokken verdient met betrekking tot de beleidsvrijheid van de contactambtenaar onze aandacht. Beschikkingen dienen zo te worden geformuleerd dat zij robuust zijn, dat zij houdbaar blijken in een bezwaar- of beroepsprocedure. Het spreekt daarom vanzelf dat publieke diensten proberen hun besluiten onkwetsbaar te maken. Voor dat doel spelen motiveringen een cruciale rol. De motiveringen in tekstblokken nemen die garantiefunctie over. Daartoe worden twee strategieën gevolgd om de beslissingen van de bureaucratie te immuniseren. Men kan zich enerzijds verlaten op nietszeggende holle frasen, die uitsluitend naar de tekst van wet- en regelgeving of de gevolgde procedure verwijzen. Bijvoorbeeld:

“Bij de beoordeling van uw klacht heb ik de ontvangen schriftelijke informatie en de mondelinge toelichting op het bezwaarschrift tijdens de hoorzitting in aanmerking genomen. Uw bezwaren geven mij geen aanleiding mijn beslissing te herzien etc.”

Een andere strategie is de burger te overladen met een stortvloed van overwegingen in de beschikking. De technologie maakt deze strategie mogelijk. De werkelijke overwegingen waarop de beslissing gebaseerd is kan afwijken van de tekstblokken, die door het systeem worden geproduceerd. Naar de uiterlijke vorm mogen zij er onberispelijk uitzien, terwijl de motivering gebreken vertoont. Voor de burger wordt de situatie meer en meer ondoorzichtig.

Een gevolg van deze strategieën van de overheid kan zijn, dat bezwaard en hun advocaten de klachten tamelijk vaag formuleren, om hun kruut droog te houden voor de beroepsprocedure. In deze procedure worden dan zoveel mogelijk argumenten naar voren gebracht. De beroepsrechter wordt dan met een veelheid van motiveringen van beide partijen als schoten hagel geconfronteerd.

6. Volg- en Monitorsystemen

De volg systemen maken een snelle ontwikkeling door. Ging het in eerste instantie om sensoren en badges van personeel en bezoekers aan gebouwen, zodat steeds kon worden nagegaan waar zij zich bevonden, later kwam de uitbreiding via Global Positioning Systems (GPS), en weer later de verbinding met navigatie systemen (zoals TOMTOM), en recentelijk met Google Earth, met General Packet Radio Systems (GPRS) en met Radio Frequency Identification Devices (RFID). Deze combinatie van instrumenten maakt het nu mogelijk de street level bureaucrat ook fysiek te volgen. Welke routes

heeft de politieauto gevolgd, welke wijken zijn bezocht, en hoe is gereageerd op oproepen. Deze gegevens kunnen met behulp van satellieten in de ruimte worden verzameld. Zij kunnen over elke gewenste periode worden opgeslagen en met andere gegevens, bijvoorbeeld van een Geografisch Informatie Systeem (GIS), worden gecombineerd en geanalyseerd. Welke wijken kregen van de politie meer aandacht en hoe verhoudt zich dit tot de gegevens, bijvoorbeeld over criminaliteit, die uit de Geografische Informatie Systemen naar voren komen.

Indirect vormen de volgsystemen een ondergraven van de beleidsvrijheid. Dit geldt voor alle ambtenaren die in het veld werken, zoals bijvoorbeeld toezichthouders en inspecteurs. Door de overgang van e-government (elektronische overheid) naar m-government (mobiele overheid) kunnen de betrokken ambtenaren hun gegevens direct inlezen in de databanken op kantoor. Ook kunnen zij alle benodigde gegevens naar hun mobiele apparatuur halen. Bij onzekerheid, hoe te handelen en of er voldoende reden is op een bepaalde manier te handelen, kan de chef worden geraadpleegd. Vinzant and Crothers 1998) Beleidsvrijheid van de uitvoerende ambtenaar is dan minder nodig. Het kantoor hoeft niet meer te worden bezocht en gegevens kunnen vanaf de bezochte plaatsen in één keer worden ingevoerd in de bestanden. Dat is uiteraard efficiënt en voorkomt fouten.

Dat er tegelijkertijd sprake is van verlies van beleidsvrijheid moge blijken uit een recent voorbeeld uit Beijing (dat tevens laat zien hoe snel de m-government toepassing zich verspreiden):

“At the Supervision Center, the location of all supervisors at work can be located and displayed on a big screen. All the location information is refreshed every 15 minutes through the GPRS network. The information and working status of the supervisor at work, as well as the information of the communities without a supervisor at work can be checked on the screen. All the reported issues are also displayed in different color and symbols; this makes it easier for checking and following up. The Supervision Center also operates a call center to receive phone calls of complaints from the public.”

“With GPRS connection to the supervision through the mobile handset, superiors can receive instruction from or make phone calls to the center. They also receive complaints from the residents (or from the call center at the supervision center), confirm it, and send the information back to Supervision Center. If necessary, the supervisor can take photo's with the mobile handset and send these back together with the position on the GIS. The Supervision Center then passes the information on to the Command Center.” (Song Gang 2005)

Dat deze ontwikkeling niet een voortzetting is van een autoritair regiem, maar ook in het Westen aanslaat, blijkt uit een overeenkomstige beschrijving van ICT toepassingen in het Florida Keys Mosquito Control District (Lallana 2004):

“They are now using a wireless fleet management solution that monitors the locations, heading, speed and insecticide applications, of all their vehicles in real time. The information wirelessly provided by their vehicles is displayed on a digital map screen at district headquarters in Key West. The digital map monitors what each vehicle is doing, where it is spraying (or dropping) chemicals, and the vehicle rates of speed. This allows supervisory staff at headquarters to monitor vehicle progress and instruct personnel as necessary. The system also allows them to generate reports both in real time and on a historical basis (for example to demonstrate spraying activity over a period of time or to calculate cost analysis information).”

Het zal duidelijk zijn, dat waar dergelijke systemen worden ingevoerd, er voor de beleidsvrijheid van de ambtenaar geen plaats meer is.

7. Infocratische Arrangementen

De term “infocratie” is voor het eerst gebruikt in de dissertatie van Arre Zuurmond (1994). Daarmee wordt aangeduid, dat de onderschikkingsrelatie van lagere bureaus onder hogere bureaus, als kenmerk van de Weberiaanse bureaucratie, vervangen is door in informatiestructuren ingebouwde informatierelaties. Door het in de informatiestructuur van een overheidsorganisatie inbouwen van dwingend toe te passen informatie wordt de gehoorzaamheid van de lagere bureaus aan de hogere bureaus of de politiek verkregen, zonder dat daar bureaucratische bevelen of de beginselen van hiërarchie, centralisatie e.d. aan te pas hoeven te komen. Beheersingstaken die voorheen werden uitgeoefend door de hiërarchie van bureaus, en die werden verzekerd door toepassing van bureaucratische beginselen, zijn nu aan het verdwijnen uit de intra- en interorganisatie verhoudingen. In een infocratische situatie wordt controle uitgeoefend door het gebruik van informatietechnologie, in plaats van door een structuur van bureaus. Zuurmond (1998) laat zien dat infocratische controle als volgt wordt uitgeoefend:

1) Informatie wordt vergaderd door het informatienetwerk in plaats van door de ‘street level bureaucrat’. De organisatie construeert het beeld van de cliënt. In de oude situatie had de street level bureaucrat een informatie monopolie, omdat hij de enige was die met de cliënt communiceerde. Nu ‘kent de organisatie de cliënt’ al voordat deze met de organisatie heeft gesproken. Het

wegnemen van dit informatiemonopolie betekent het einde van de beleidsvrijheid.

2) Besluitvormingsalgoritmes worden ingebed in de software. Het invoeren van gegevens in de computer is gevolgd door besluitneming door de computers. Kennissystemen die vele 'if then' productieregels toepassen komen tot beslissingen op basis van de informatie die in de systemen zijn opgeslagen. In de oude situatie was 'objectieve' informatie maar één van de bronnen, naast zachtere informatie.

3) De communicatiestructuren zijn ingebed in de software en de autorisatieschema's. Elke keer dat gegevens worden ingevoerd of gewijzigd in de systemen wordt een autorisatieschema gecheckt, om na te gaan of de betrokkene recht heeft om de informatie in te voeren of te wijzigen. Deze functie, die typisch aan het management was voorbehouden, wordt nu volledig door de computer overgenomen.

4) Vele werkprocessen worden gekarakteriseerd door complexe onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende onderdelen van de taken die verricht moeten worden. In computersystemen wordt de vereiste coördinatie routinematig overgenomen door de systemen zelf. Als een cliënt van de Sociale Dienst de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, zal de computer automatisch de betalingen stoppen en dit melden aan de cliënt.

5). Door intensief gebruik van de informatie technologie in het primaire proces wordt de organisatie in staat gesteld iedere activiteit (tot op het aantal aanslagen op de machine, of de gemiddelde duur van cliëntcontacten in een call center aan toe) te controleren. Alle activiteiten worden gemonitord, en de informatie over de werkzaamheden worden in grote databanken opgeslagen. Dit feit alleen al schept gehoorzaamheid en betekent controle.

In deze infocratische arrangementen komen verschillende applicaties in uiteenlopende samenstellingen voor. Tezamen kunnen zij de gehele beslissruimte, de gronden voor de besluitvorming ('the decision premises') van de street level bureaucrats, en daarmee de beleidsvrijheid, in beslag nemen.

Voegt men daar nog aan toe de mogelijkheden om de fysieke gangen van de contactambtenaar nauwlettend te volgen en de gegevens daarover op te slaan, en met bijvoorbeeld geografische informatiesystemen te combineren, dan krijgt men een goed beeld wat van de beleidsvrijheid behouden kan blijven.

8. Lotgevallen van beleidsvrijheid en hun maatschappelijke betekenis

De vraag dringt zich natuurlijk op, wat deze ontwikkelingen als maatschappelijke trends te betekenen hebben. Er mag dan op gewezen worden, dat het niet alleen om de “dorpe, eentonige werkzaamheden” gaat, waar Arthur Ringeling het in het begin van dit artikel over had, maar ook om de werkzaamheden van professionals zoals de rechter, de medicus, de politieagent, de advocaat en dergelijke functionarissen meer, waarvan de beleidsvrijheid onder druk komt te staan.

De ontwikkelingen in de medische wereld zijn mijns inziens indicatief voor toekomstige situaties.

Men denke bijvoorbeeld in de eerste plaats aan de controles die verzekeringsmaatschappijen op het voorschrijfgedrag van artsen toepassen. Voegt men daar nog aan toe de invloed van protocollen en hun mogelijke juridische consequenties en de Diagnose-Behandelings-Combinaties (DBC), met hun mogelijke financiële consequenties, dan wordt het beeld van de medische specialist in zijn toekomstige organisatorische omgeving nog completer.

De vragen die met betrekking tot de relatie tussen arts en patiënt naar voren komen zijn: wat zal in de toekomst de disciplinerende rol van de vrij beschikbare kennis (bijvoorbeeld via internet) in de kennissamenleving zijn, en verandert dardoor de rol van de medische professionals?

Het lijkt erop dat de professional in het algemeen het voorgeschreven gedrag in de protocollen zal volgen. Ook uit juridische overwegingen doet hij verstandig het protocol als normale gedragslijn te volgen. Dat laat het tevens toe dat lager opgeleiden (juridische secretaresses, hoofdverpleegkundigen) werkzaamheden van de specialist overnemen. De toekomstige professional zal zijn professionaliteit kunnen bewijzen doordat hij gemotiveerd kan afwijken van het protocol, maar hij zal dat in beperkte mate doen. De statistische gegevens in het de besluitvorming ondersteunende systeem zal duidelijk maken dat afwijkingen van het protocol hoge uitzonderingen moeten blijven.

Zoals nu ook reeds bij de medische specialist kan worden waargenomen, zal de professional op zijn ervaring en ‘past performance’ worden beoordeeld. De overgang naar productiestraten ligt dan voor de hand. De introductie van ‘vroeg diagnose’ straten, waarin specialisten met ervaring ten aanzien van één ziekte samenwerken, is een mogelijke eerste stap in de richting van productiestraten die ook in andere sectoren dan de medische sector navolging zouden kunnen vinden.

Tegen dit betoog zou kunnen worden ingebracht dat het lineair is. Het beeld dat wordt geschetst is dat alle verschijnselen elkaar versterken en in dezelfde richting wijzen. Uit de praktijk hoort men dat weliswaar de beleidsvrijheid in verschillende opzichten wordt beperkt, maar dat er anderzijds ook sprake is van een verbreding van de taken van street level bureaucrats. Kort samengevat zou men kunnen zeggen: hun taken worden ondieper, omdat ICT toepassingen veel overnemen, maar een zekere compensatie wordt daarin gevonden dat hun taken breder worden.

Beleidsvrijheid heeft verschillende dimensies. 1. Een proces dimensie, de mate waarin de ambtenaar vrij is de volgorde van zijn eigen werkzaamheden te bepalen. Daar speelt het workflow management systeem een belangrijke beperkende rol. 2. Een reikwijdte dimensie, de mate waarin het de ambtenaar vrijstaat gevallen door het systeem dan wel door hemzelf te laten behandelen. Meer en meer bepalen de automatische afhandelingsystemen zelf welke gevallen als ‘glad’ of ‘niet glad’ moeten worden behandeld. 3. Een beoordelingsdimensie, de mate waarin niet alleen wetten en materieel recht maar ook beleidsregels, organisatieregels en dergelijke in het automatische systeem zijn opgenomen. Dit wordt in de systemen vastgelegd door de specialisten in de technestructuur. 4. Een verantwoordingsdimensie, de mate waarin de ambtenaar vrij is zelf de gronden voor een toewijzing of afwijzing te formuleren, of gedwongen wordt geprefabriceerde motiveringen te gebruiken. Daar laten de tekstblokken zich gelden. 5. Interessant is de vijfde dimensie, die zich de laatste jaren aandient: de fysieke mobiliteitsdimensie. Daar doen zich GPS (Global Positioning Systems), RFID (Radio Frequency Identification Devices) en GPRS (General Packet Radio Services) als beperkende toepassingen voor. In de ‘always on’ samenleving, die door deze ICT toepassingen wordt geschapen, is de uitvoerende ambtenaar doorlopend binnen het bereik van de organisatie of de superieur. De ambtenaar kan niet meer zelf bepalen waar hij ‘gaat of staat’.

Niet minder waarschijnlijk is het, dat de uitvoerende ambtenaar door de genoemde ICT toepassingen overbodig worden, althans wat de routine bewerkingen betreft.

Bovens en Zouridis maken in dit verband onderscheid tussen drie typen ambtenaren: de ‘screen level bureaucrats’ die slechts gegevens invoeren in een afhandelingsysteem, de ‘street level bureaucrats’, die – zij het onder steeds strikter toezicht als hierboven aangegeven – de taken van contactambtenaren vervullen, en de ‘systems level bureaucrats’ die de besluitvormingspremissen voor de gevalbehandeling voorprogrammeren. (Snellen, 1987, Bovens en Zouridis, 2000) Als contactambtenaar wordt de screen level bureaucrat – en voor een deel ook de street level bureaucrat – overbodig. Dit is

zonder meer het geval, wanneer de contactwerkzaamheden outsourced worden naar een verzelfstandigde of private organisatie. De vereiste kennis voor de juiste afhandeling berust dan op de duur niet meer bij de overheid, maar bij de partij die de werkzaamheden overgenomen heeft.

Wel kan het zijn dat dan van de ambtenaar de invulling van een nieuwe rol wordt verwacht, bijvoorbeeld regievoering namens de outsourcende overheid. ICT toepassingen zullen dan wederom behulpzaam kunnen zijn, zij het dat de 'tricks of the trade' van regievoering nog geleerd moeten worden. Er zal bijvoorbeeld een bestuurskundige en bestuursrechtelijke balans moeten worden gevonden tussen 'zich inlaten met' en 'overlaten'.

Een zekere verbreding van de rol van de street level bureaucrat in een sector overschrijdende richting behoort eveneens tot de mogelijkheden. Personal Digital Assistent (PDA) systemen kunnen bijvoorbeeld de toezichthoudende ambtenaar informatie uit andere domeinen en sectoren verschaffen dan de zijne. De mobiele ambtenaar, die steeds minder aan een bureau of een kantoor gebonden is, kan bij de uitvering van werkzaamheden in een sector tegen informatie aanlopen uit andere sectoren, die actie vereisen. Men denke aan de boswachter of de veiligheidsambtenaar die ter bestemder plaats een waargenomen economisch of milieudelict rapporteert.

De voorlopige tussenstand van de hier geschetste ontwikkelingen is, dat het verlies aan beleidsvrijheid van de uitvoerende ambtenaar weliswaar tot bredere taken kan leiden, maar dat die bredere taken 'ondieper', minder gespecialiseerd zullen zijn.

Bestuurskundige reflectie, mede ten behoeve van een passende rechtsontwikkeling, waar Arthur Ringeling nu bijna dertig jaar geleden de aanzet toe heeft gegeven, is nog steeds geboden.

Literatuur

- Asch Solomon E. (1968), "Gestalt Theory" in *Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume 6, p. 158 ff., New York.
- Korsten Arno en Rob Hoppe (2006) Van beleidswetenschap naar kennissamenleving: Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap. In: *Beleidswetenschap*, 20ste jaargang, nr 4. Lemma
- Lallana, E.C. (2004), e-Government for Development in Government Applications and Purposes.
- Pollitt Christopher (2003), *The Essential Public Manager*. Open University Press, Maidenhead. Philadelphia.
- Prottas Jeffrey Manditch, (1979), *People- Processing*, Lexington Books

- Ringeling A.B. (1978), *Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Samsom, Alphen a/d Rijn.
- Snellen I.Th.M. (1987), Informatisierung und Amtliches Ermessen. Beitrag zur Symposium "Aufforderungen der öffentlichen Verwaltungen an die "Burokommunikation" insbesondere bei wenig strukturierten Aufgaben" Kassel, 1 bis 3 Juli, 1987
- Song G. (2005), Transcending e-Government: a Case of Mobile Government in Beijing, Paper presented at the First European Conference on Mobile Government. Brighton, July
- Vinzant Janet Coble and Lane Crothers (1998), *Street Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Georgetown University Press.
- Zouridis S. (2000), *Digitale Disciplinerung: Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*. Dissertatie Tilburg University.
- Zuurmond A. (1994), *De Infocratie. Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltipe*. Rotterdam Phaedrus.
- Zuurmond A. (1998), From Bureaucracy to Infocracy: Are Democratic Institutions Lagging Behind? In: Snellen en Van de Donk, *Public Administration in an Information Age: A Handbook*. IOSPress, Amsterdam.

Bestaat Sinterklaas?

Verkenning van het Sinterklaaseffect bij de Toepassing van Financiële Stimuleringsinstrumenten voor Bedrijven

Hans Hufen

1. Inleiding

‘Beleidsinstrumenten’ of ‘sturingsinstrumenten’ zijn een bruikbare metafoor gebleken voor bestuurskundig onderzoek. Sinds Ringeling’s oratie over dit onderwerp zijn er ‘nuttige inzichten’ ontstaan (Ringeling, 1983). Zo is duidelijker geworden hoe instrumenten werken (bijvoorbeeld: milieuvergunningen, subsidies en kredieten, verordeningen en circulaires), maar ook welke uitvoeringsproblemen zich aandienen bij de toepassing van instrumenten, en welke voor- en nadelen er aan de instrumenten kleven. In analyses wordt duidelijk dat de werking van instrumenten deels door hun intrinsieke kenmerken worden bepaald maar ook door de direct betrokkenen (degenen die instrumenten toepassen, degenen waarop de instrumenten zijn gericht) of de netwerken van organisaties waarin ze toegepast worden. Een minstens zo nuttig inzicht is dat ‘sturingsinstrumenten’ tot dwaalsporen leiden. Het begrip ‘sturingsinstrumenten’ maakt veel los bij politieke bestuurders, ambtenaren, burgers of studenten bestuurskunde omdat de metafoor tot de verbeelding spreekt. ‘Sturingsinstrumenten’ suggereren dat beleidsvorming en -uitvoering moeiteloos in elkaar overgaan. Ook suggereert het dat de overheid optreedt zoals een ambachtsman die met goed gereedschap zijn klussen doet. We gebruiken in deze bijdrage de metafoor ‘sturingsinstrumenten’ als hulpmiddel om een taboe te doorbreken. Navolgend gaan we namelijk in op de vraag of Sinterklaas bestaat. Ook komt de vraag aan bod hoe we dat merken. Om alvast de grootste spanning weg te nemen, er zijn goede redenen om aan te nemen dat hij bestaat. Over de vraag welke redenen we hebben om dit denken gaan we hieronder in. We hopen dat u onze onderbouwing voldoende solide vindt om 5 december met vertrouwen tegemoet te zien.

2. Het Sinterklaaseffect

Door middel van financiële stimuleringsinstrumenten wordt geld (subsidies, kredieten, leningen) door de overheid verstrekt aan burgers, bedrijven of anderen indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Financiële instrumenten zijn een populair hulpmiddel van overheden. Ze worden bijvoorbeeld benut om milieuproblemen op te lossen, om de aanschaf van isolatiemateriaal te bevorderen, om bedrijfsinnovatie te stimuleren etc. Sinds de overheid haar taken ruimer formuleerde dan zorg voor openbare orde en veiligheid, infrastructuur en defensie, bedient men zich graag van dit hulpmiddel. Dat geldt zowel voor de nationale overheid als de Europese, provinciale en lokale overheid. De populariteit van dit type van instrument is begrijpelijk vanwege de korte voorbereidingstijd die dit hulpmiddel heeft in vergelijking met bijvoorbeeld regel- en wetgeving. Ook de flexibiliteit van dit type instrument is voor bestuurders handig. Toepassingen bestaan voor een variëteit van problemen, allerhande uitwerkingen zijn mogelijk, voor allerlei budgetten en uitvoeringskosten. Indien een stimuleringsinstrument niet langer bruikbaar is, kan het doorgaans zonder veel problemen worden afgeschaft. Financiële instrumenten zijn smeermiddel in een actief, dynamisch openbaar bestuur. Afhankelijk van precieze begripsomschrijvingen gaat het jaarlijks om bedrag in de orde van grootte van tien miljard Euro.

De vraag is of de financiële instrumenten ook goed werken. Dat wil zeggen: Wordt ons milieu schoner door subsidies? Of: Wordt er minder CO₂ uitgestoten. Wordt bedrijfsinnovatie bevorderd? Het nagaan van de invloed van financiële stimuleringsinstrumenten vindt hoofdzakelijk op twee manieren plaats. Voor financiële instrumenten met een grote budgettaire omvang is het soms mogelijk om te berekenen of de gewenste effecten optreden. Als de financiële instrumenten worden uitgevoerd met een klein budget dan is onderzoek naar de invloed op de besluitvorming van de doelgroep de meest gebruikte methode. De gedachtegang hierbij is eenvoudig. Nagegaan wordt of de subsidie of het krediet voor de ontvanger een doorslag gevende reden is geweest om het besluit te nemen. Als een ontvanger van subsidie of krediet toch al van plan was geweest om die zonnepanelen te kopen of om een bepaalde onderzoeksproject uit te voeren, dan verstrekt de overheid het geld eigenlijk voor niets. Voor zover het geld wordt verkregen zonder dat de ontvanger zijn besluitvorming aanpast, is sprake van een Sinterklaaseffect van financiële stimuleringsinstrumenten. De feestvreugde van de ontvanger wordt met deze gift ver-

groot, maar de verstreking om niet wordt door de overheid gezien als een misser want het nagestreefde doel wordt niet bereikt.

3. Het Sinterklaaseffect bestaat of niet?

Dat de overheid subsidies en kredieten verstrekt terwijl ze de problemen waarvoor ze zich gesteld ziet niet oplost, is voor de overheid moeilijk te verteren. Ook de gedachte dat hiermee onbedoelde neveneffecten worden gerealiseerd die sommige belastingbetalers bijzonder vergevingsgezind maken, doet daar niets aan af. Mede doordat de overheid liever geen Sinterklaaseffect wenst, is de oordeelsvorming hierover niet alleen afhankelijk van droge analyse van feiten. Ook blijkt de oordeelsvorming over de effectiviteit van financiële stimuleringsinstrumenten afhankelijk van andere factoren. Alvorens enkele feiten te presenteren over het Sinterklaaseffect, enkele aanvullende niet-feitelijke variabelen die de oordeelsvorming beïnvloeden.

Inschattingen over het Sinterklaaseffect van financiële instrumenten zijn ten eerste afhankelijk van maatschappelijke gevoelens met betrekking tot de maakbaarheid en stuurbaarheid van de samenleving. Minister Lubbers van Economische Zaken zag destijds de Wet op de Investeringsrekening (WIR) als een instrument dat een bodem legde in de economische groei in ons land. De bedoeling van de WIR was om ervoor te zorgen dat jaarlijks economisch groeipercentage te realiseren die zou bijdragen aan de nationale welvaart. Tegelijkertijd zou zodoende de verhoging van de Rijksuitgaven door het kabinet den Uyl mogelijk gemaakt worden. Aan deze gedachtegang ligt onmiskenbaar ten grondslag dat de maakbaarheid van de samenleving (of de economie) groot is. De overheid bedient zich hierbij van effectieve (financiële stimulerings)instrumenten. In de jaren tachtig en negentig ontstonden ernstige twijfels over de stuurbaarheid en maakbaarheid van de samenleving. Van de overheid werd veel verwacht maar over de effectiviteit van het overheidsoptreden bestond scepsis. Geelhoed's pleidooi voor een instrumententheorie werd ingegeven door de behoefte aan een onderbouwing van succesvolle overheidsinterventies (Geelhoed, 1983). Op voorhand bestond twijfel over de toepassing van instrumenten. In dit tijdsbeeld is plaats voor kritische twijfel over de maakbaarheid en stuurbaarheid en dus ook over de effectiviteit van instrumenten.

Oordeelsvorming over het bestaan van het Sinterklaaseffect is ten tweede afhankelijk van de positie in het openbaar bestuur. Beleidsdirecties op departementen oordelen anders over de effectiviteit van hun instrumentarium dan het ministerie van Financiën. Beleidsdirecties hebben de neiging om zich het sturingscentrum van de samenleving te zien. Hun betrokkenheid bij klimaatverandering, milieuproblemen, energiebesparing en duurzame energie of innovatie of ondernemerschapbevordering leidt er toe dat ze een bijdrage willen leveren aan de oplossing van problemen. Onbedoeld worden ze hierdoor ook optimistisch over de mogelijkheden om hierin succesvol te zijn. De verwachting is dat instrumenten effectief zijn als ze op deskundige wijze worden toegepast. Het Ministerie van Financiën en in hun kielzog de afdelingen Financiën van de rijksdepartementen hebben de neiging om de overheidsuitgaven alleen toelaatbaar te vinden als met zekerheid de gestelde doelen worden gerealiseerd. In deze gedachtegang is alleen al de kans op een Sinterklaaseffect een gruwel. Typerend is dat het Ministerie van Financiën in een periode van acute geldnood een subsidiebijbel schreef om financiële stimuleringsinstrumenten in een kwaad daglicht te stellen en een miljardenbezuiniging te legitimeren (Bressers et al, 1993). De natuurlijke habitus van de Algemene Rekenkamer ligt in de praktijk dicht bij die van het Ministerie van Financiën.

Ten derde werken ook disciplinaire achtergronden door in de oordeelsvorming over het Sinterklaaseffect. Het zijn doorgaans economen die de neiging hebben om de beoordeling van de effectiviteit van subsidies aan de kaak te stellen. Financiële stimuleringsinstrumenten worden door hen in het beklagdenbankje geplaatst onder verwijzing naar begrippen als effectiviteit en efficiency. Een Sinterklaaseffect wordt door hen aannemelijk gevonden en in hoge mate verafschuwd. Dit leidt tot strenge eisen aan stimuleringsinstrumenten, de wens om beleidsdoelen te expliciteren, uitgebreide monitoring en een omvangrijke boekhouding. Politicologen en bestuurskundigen hebben doorgaans meer oog voor de uiteenlopende motieven die bij de toepassing van financiële stimuleringsinstrumenten meespelen (Ringeling, 1993). Ook zijn ze eerder geneigd om te accepteren dat overheidsingrijpen niet onfeilbaar is en dat uitvoeringsproblemen soms geaccepteerd moeten worden.

4. Het Sinterklaaseffect

Hierna presenteren we enkele feiten over de effectiviteit van financiële stimuleringsinstrumenten op bedrijven. Hiermee perken we de beoorde-

ling van de effecten van financiële stimuleringsinstrumenten sterk af. De werking van deze instrumenten is voor andere doelgroepen wellicht anders. De werking van andere financiële stimuleringsinstrumenten voor bedrijven of andere doelgroepen komt evenmin aan bod. Als houvast voor het existentiebewijs van Sinterklaas is deze werkwijze ons inziens alleszins bruikbaar. Als houvast voor de oordeelsvorming beperken we ons veiligheidshalve voorts tot financiële instrumenten die inmiddels niet meer worden toegepast. In de literatuurlijst is het onderzoek opgenomen waarop de oordeelsvorming is gebaseerd. Uit onderzoek naar de werking van financiële sturingsinstrumenten is duidelijk dat het Sinterklaaseffect inderdaad bestaat maar dat de hoogte van het Sinterklaas verschilt.

Investeringssubsidies

Uit Vermeend's proefschriftonderzoek naar de effectiviteit van fiscale investeringssubsidies voor bedrijven blijkt dat de invloed op het investeringsgedrag "gering" is. Bedrijven vinden andere investeringsmotieven dan de investeringssubsidie veel belangrijker. Voor 5-20% van de ondernemers wordt in een NMB onderzoek de Wet op de Investeringsrekening van doorslag gevende betekenis gevonden (Vermeend, 1983). Ook Van der Doelen's inschatting (13% noemt WIR van doorslaggevende betekenis) sluit daar op aan (Van der Doelen, 1989). Grote bedrijven tonen zich sceptisch over de effectiviteit investeringssubsidies. Philips desgevraagd over de invloed van de WIR. "Ach mijne heren, de ene overheid WIRT zus en de andere WIRT weer zo. Daar kan een bedrijf als Philips zijn lange termijn beleid natuurlijk niet op afstemmen." Er is me geen onderzoek bekend naar investeringssubsidies die waaruit een ander wezenlijk ander beeld kwam met betrekking tot het effect van investeringssubsidies op besluitvorming van ondernemers. Het Sinterklaaseffect doet zich voor bij 80-95% procent van de bedrijven met WIR-aanvragen. Vermeend geeft aan dat er in zeven jaar ongeveer dertig miljard gulden werd besteed aan investeringssubsidies.

Innovatiesubsidies en kredieten

De overheid volgt door middel van evaluatie onderzoek de effecten van stimuleringsinstrumenten op de besluitvorming van de doelgroep. De uitvoering van dit soort onderzoek wordt gezien als periodiek onderhoud van het instrumentarium dat past bij een hoogwaardig professioneel beheer. De omvang van de innovatiesubsidies en kredieten is beduidend

kleiner dan de investeringssubsidies, maar het gaat jaarlijks om ruim een miljard Euro. Uit dit onderzoek op het terrein van innovatie ontstaat het volgende beeld.

Financiële stimuleringsregeling	% ontvangers dat p. niet uitgevoerd zou hebben (gehonoreerde aanvr.)	% ontvangers dat p. niet uitvoerde (afgewezen aanvr.)
Programmatische Bedrijfsgerichte Technologiestimulering Biotechnologie	40	33
Programmatische Bedrijfsgerichte Technologiestimulering Materiaaltechnologie	7	33
Programmatische Bedrijfsgerichte Technologiestimulering Informatietechnologie	25	29
Regeling Onderzoek Midden en Kleinbedrijf (OMK)	30	25
Kredieten elektronische dienstenontwikkeling (KREDO)	18	14
Tenderregeling industriële energiebesparing (TIEB)	30	32
Gemiddeld	25	28

Tabel. Percentage van bedrijven met een gehonoreerde aanvraag dat het project niet uitgevoerd zou hebben, percentage van bedrijven dat een niet-gehonoreerde aanvraag diende dat het betreffende project niet uitvoerde naar financieel stimuleringsinstrument.

p. = project, aanvr. = aanvragen

Indien beoordeeld wordt aan de hand van de indieners van gehonoreerde aanvragen, bedraagt het Sinterklaaseffect tussen de 60 en 93%. In vergelijking met investeringssubsidies is het Sinterklaaseffect beduidend kleiner (80-93%). Dit verschil is vermoedelijk deels het gevolg van het type instrument. Investeringssubsidies zijn generieke stimuleringsinstrumenten die voor iedereen toepasbaar zijn en het karakter dragen van een recht op. Dikwijls worden deze subsidies aangevraagd als vaste routine van het financiële management, door een bank of een accountant. Bij de toekenning van innovatiesubsidies onderhouden bedrijven rechtstreekse contacten met de uitvoerders van de regeling over de inhoud van de aanvraag, vinden er regelmatig contacten plaats met de subsidiebeheerders en vindt er een beoordeling plaats over de kwaliteit van ingediende aanvragen.

De hoogte van het Sinterklaaseffect verschilt nogal per type regeling (60-93%). Het grootste Sinterklaaseffect deed zich voor bij voor bij PBTS-Materiaaltechnologie. 93% van de indieners van gehonoreerde aanvragen zegt het betreffende project zou het project ook uitgevoerd hebben zonder subsidie. Wellicht heeft hier meegespeeld dat deze projecten doorgaans uitgevoerd worden door bestaande en doorgaans grotere bedrijven met een stevige financiële positie. De PBTS-Biotechnologie scoort een veel lager Sinterklaaseffect (circa 60%). Het terrein waarop deze regeling zich richt is volop in ontwikkeling en kenmerkt zich door investeringen in onderzoek en ontwikkeling die vooralsnog in beperkte mate hebben geleid tot verkoop van nieuwe producten. De financieringsmogelijkheden zijn in deze sector kleiner omdat over de potenties van deze nieuwe technologie verschillend wordt geoordeeld. Veel banken vinden kredietverstrekking aan dit soort bedrijven te riskant. Met 82% scoort KREDO een hoog Sinterklaaseffect. De beschikbaarheid van kredieten bij banken was redelijk goed toen deze regeling van kracht was (voldoende beschikbaar kapitaal, diverse aanbieders).

De beoordeling van de hoogte van het Sinterklaaseffect aan de hand van het percentage bedrijven dat afgewezen projecten niet uitvoerde, leidt tot een inschatting van een 67-86%. Ondanks de variëteit van innovatieregelingen liggen de scores van de regeling redelijk dicht bij het overall gemiddelde van het Sinterklaaseffect rond de 70%. Het Sinterklaaseffect is bij beoordeling aan de hand van deze maatstaf lager dan bij beoordeling aan de hand van de indieners van gehonoreerde aanvragen. Denkbaar is dat dit verschil wordt verklaard door dat deze bedrijven een niet gehonoreerde aanvraag indienden. Wellicht dat deze projecten inderdaad van een inferieure kwaliteit waren en dat het bedrijf hier mede door de beoordeling van de uitvoerders achter kwamen. Ook is het denkbaar dat het verschil wordt verklaard door het eergevoel van bedrijven dat hen belet om mee te gaan in de redenering dat hun project afhankelijk was van de overheid.

Resumerend blijkt dat het Sinterklaaseffect zich voordoet bij de toepassing van financiële instrumenten voor bedrijven. Het Sinterklaaseffect is onlosmakelijk verbonden met de aard van dit type sturingsinstrument. We schatten het Sinterklaaseffect bij investeringssubsidies op 80-90%. Bij innovatiesubsidies bedraagt het Sinterklaaseffect 60-90%.

5. Andere effecten van financiële stimuleringsinstrumenten

Uit onderzoek naar financiële instrumenten wordt niet alleen meer duidelijk over het Sinterklaaseffect maar ook over andere effecten. Voor een meer complete oordeelsvorming over de effecten van financiële stimuleringsinstrumenten zijn deze andere effecten relevant. Ook al omdat bedrijven aangeven dat deze effecten doorgaans sterker zijn dan effecten op het al dan niet uitvoeren van projecten. Om een beeld te geven van wat bedrijven bedoelen enkele citaten uit evaluatie onderzoek naar innovatie door de B&A Groep (1992, 1993, 1994, 1999).

- “Onderzoek is bij ons iets dat niet duidelijk een begindatum heeft. De plannen ontstaan geleidelijk. Door meer geld gaat onderzoek vlugger. Bovendien schrijft de regeling voor dat je het binnen drie jaar af moet hebben.”
- “Voor ons is het vaak moeilijk om externe financiers te krijgen. Banken hebben ook weinig zicht op de kwaliteit van projecten. Subsidie legt toch een zeker gewicht in de schaal. Voor financiers is het een garantie.”
- “Wij hebben als bedrijf toch niet de status om in overlegsituaties met banken voldoende invloed uit te oefenen. Een steuntje in de rug kan helpen.”
- “Je ziet normaal dat onderzoek snel wordt afgebroken als er zich spoed eisen activiteiten moeten worden ondernomen. Indien er een subsidie aan is verbonden, is de status van een onderzoek heel anders, dan is de kans groter dat het niet wordt opgeschort.”
- “Aanvankelijk zagen we de vereisten die aan een regeling verbonden waren als een bureaucratische dwaling. Nu we het project zijn gestart, zien we het nut wel in van de inspanningen vooraf.”
- “Het project was aanleiding voor het eerste samenwerkingsproject met een technologische onderzoeksinstelling, TNO.”

In evaluatieonderzoek worden de volgende typen van effecten onderscheiden.

- Subsidies ondersteunen een besluit over een investering of innovatieproject zonder dat dit doorslaggevend is. Zodra ontvangers van investerings-subsidies zeggen dat subsidies niet doorslaggevend waren voor hun projecten, bedoelen ze niet dat de premies geen positief effect hebben. Van der Doelen geeft aan dat bij 30% de beschikbaarheid van de WIR-premie op enigerlei wijze een stimulerend effect heeft gehad.

- Subsidies leiden soms tot eerdere projectuitvoering en een snellere uitvoering. Dit effect draagt bij tot een hoger tempo bij de realisatie van innovatieprojecten. Op het terrein van hoogwaardige technologische ontwikkeling kan de snelheid waarmee onderzoeksresultaten geboekt kunnen worden, cruciaal zijn. Bij de uitvoering van projecten die ondersteund werden vanuit de PBTS-Materiaaltechnologie, vond 63% van de bedrijven dat hun project sneller werd uitgevoerd dankzij de subsidie.
- Subsidies leiden soms tot betere randvoorwaarden voor projecten. Onder betere randvoorwaarden kan worden gerekend: een grotere projectomvang, de inschakeling van beter (extern) personeel, een groter R&D budget voor het bedrijf. Door de betere randvoorwaarden wordt de projectuitvoering vergemakkelijkt en verwerft een bedrijf een licht voordeel in vergelijking met concurrenten. Uitvoerders van KREDO-projecten vonden dat de kwaliteit van hun project in sterke mate was beïnvloed door het verstrekte krediet.
- Subsidie draagt soms bij aan de totstandkoming van nieuwe samenwerking. Bij innovatiesubsidies wordt vaak als eis gesteld dat samengewerkt wordt met onderzoeksinstellingen. Bedrijven geven zelden aan dat nieuwe samenwerking alleen tot stand komt vanwege de subsidieregeling. Van de uitvoerders van een OMK-project vond 33% dat de subsidie mede aanleiding was voor nieuwe samenwerking met een andere bedrijven of een kennisinstelling.
- Toekenning van subsidies verhoogt de status van de projecten en/of het bedrijf. Bij innovatiesubsidies worden projecten doorgaans beoordeeld op basis van kwaliteit. Een hoge score in een tender procedure (door een College van Deskundigen) is een positief kwaliteitsoordeel. De subsidieverwerking is voor biotechnologiebedrijven, die soms uitsluitend onderzoek doen, een kwaliteitskeurmerk. In contacten met banken kan de subsidie bijdragen aan de verwerving van bancaire financiering. Bij marketing van producten kan de subsidie een extra verkoopargument zijn. Van de uitvoerders van een PBTS-biotechnologieproject gaf 33% aan dat hun project meer status had door de subsidie.

6. Conclusie

We hebben in dit artikel een lastig onderwerp behandeld maar zijn opgelucht over de uitkomst. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat Sinterklaas bestaat en hij woont in Den Haag. De Nederlandse overheid verstrekt investeringssubsidies en innovatiesubsidies aan Nederlandse ondernemers ofschoon de betreffende investeringen toch gedaan zouden zijn en

de betreffende onderzoeksprojecten toch uitgevoerd zouden zijn. Het Sinterklaaseffect voor investeringssubsidies is 80-93%, voor innovatiesubsidies 60-93%. Mede vanwege de enorme omvang van investeringsubsidies en innovatiesubsidies is de budgettaire omvang van dit effect substantieel. Als de enige maatstaf bij de beoordeling van de waarde van subsidies is of de betreffende subsidie noodzakelijk is voor de ongewijzigde uitvoering van investeringen of innovatieprojecten, dan leidt dit artikel tot een eenvoudig advies: graag stoppen en het liefst meteen.

De beoordeling van de waarde van financiële stimuleringseffecten vergt meer dan kennis over het Sinterklaaseffect. Ten eerste sorteren de financiële stimuleringsinstrumenten diverse andere effecten dan het Sinterklaaseffect (bijvoorbeeld: betere kwaliteit van projecten, effecten op samenwerking, betere randvoorwaarden, snellere en eerdere projectuitvoering). Een goede beoordeling van de effectiviteit van financiële stimuleringsinstrumenten vergt dat het belang van alle effecten in kaart wordt gebracht en wordt gewogen. Ten tweede vergt een goede beoordeling van de effectiviteit van financiële stimuleringsinstrumenten dat heldere maatstaven worden gehanteerd. Vooralsnog ontbreken goede maatstaven en het lijkt ons door de verscheidenheid van effecten van financiële stimuleringsinstrumenten niet aannemelijk dat beleidsvoerders er in slagen om deze maatstaven alsnog te formuleren. Ten derde dient de waardering van financiële stimuleringsinstrumenten niet alleen gebaseerd te worden op de effectiviteit maar ook bijvoorbeeld op hun legitimiteit, en hun politieke opportuniteit (vergelijk Ringeling, 1993). De werking van financiële stimuleringsinstrumenten alsmede hun populariteit is zonder beoordeling vanuit een breder perspectief vermoedelijk onbegrijpelijk.

In deze bijdrage hebben we ons beperkt tot enkele financiële stimuleringsinstrumenten voor bedrijven. Er zijn echter ook andere doelgroepen en andere vormen van financiële stimuleringsinstrumenten. Het is aannemelijk dat andere financiële stimuleringsinstrumenten voor andere doelgroepen andere effecten sorteren. Het ontbreekt vooralsnog aan onderzoek om tot een meer omvattend oordeel te komen over de werking van financiële stimuleringsinstrumenten. Om verschillende redenen lijkt het dat dit onderzoek tot nuttige inzichten kan leiden. Ten eerste omdat bijvoorbeeld actuele vraagstukken zoals het klimaatprobleem deels met juist dit type van instrument wordt aangepakt. Ook de aanstaande beleidsintensivering voor klimaatbeleid bestaan voor een groot deel uit de toepassing van dit soort instrumenten (Had men andere instrumenten moeten kiezen?). Ook

de Europese Commissie bediend zich in haar structuurfondsenbeleid, en in haar innovatiebeleid (Kaderprogramma's) graag van deze instrumenten. Ten tweede zou dat onderzoek kunnen leiden tot inzichten over de wijze waarop effectieve instrumenten worden toegepast. (Waarom ontbreekt soms het Sinterklaaseffect? Voor welke subgroepen is het Sinterklaaseffect relatief klein?) Ten derde omdat in de bestuurskunde de ambitie bestaat om een toepassingsgerichte discipline te zijn. Het is aanlokkelijk om door de instrumentele invalshoek een brug te vormen tussen de wereld van de bestuurlijke praktijk en de wereld van bestuurskundig onderzoek.

Literatuur

- Bakkenist & Micon, *De evaluatie PBTS-Milieutechnologie*, Den Haag, 1993
- J.T.A. Bressers, P. de Jong, P.J. Klok, A.F.A. Korsten, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Assen/Maastricht, 1993.
- B&A Groep, *Evaluatie PBTS-Biotechnologie*, Den Haag, 1992.
- B&A Groep, *Evaluatie Subsidieregeling Tender Industriële Energiebesparing*, Den Haag, 1993.
- B&A Groep, *Evaluatie OMK-regeling*, Den Haag, 1993.
- B&A Groep, *Variatie in Innovatie*, Den Haag, 1994.
- B&A Groep, *KREDO een tankstation langs de elektronische snelweg*, Den Haag, 1999.
- F.C.J. van der Doelen, *Beleidsinstrumenten en Energiebesparing*, Enschede, 1989.
- L.A. Geelhoed, *De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer*, Den Haag, 1983.
- Ministerie van Economische Zaken, *Samenvatting Resultaten Evaluatie PBTS Materiaaltechnologie*, Den Haag 1994.
- A.B. Ringeling, *De instrumenten van de overheid*, Alphen aan de Rijn, 1983.
- A.B. Ringeling, *Het Imago van de overheid*, Den Haag, 1993.
- W.J.V. Vermeend, *Fiscale Investeringsfaciliteiten, een onderzoek naar de werking van vervroegde afschrijving, investeringsaftrek en de Wet Investeringsrekening*, Gouda, 1983.

De Politie als Gewone Publieke Organisatie

Lex Cachet en Arie van Sluis

1. Betrokkenheid bij politie

Arthur Ringeling's betrokkenheid bij het onderwerp politie dateert van geruime tijd geleden en is wezenlijk verbonden met zijn betrokkenheid bij het lokale bestuur. Als gemeenteraadslid in Nijmegen – in de roerige tijd van de ontruiming rond Zeigelhof en Piersonstraat, een tijd dat nog bittere strijd werd geleverd over het bouwen van een parkeergarage onder een plein; wie herinnert zich dat vandaag de dag nog en wie begrijpt dat nu nog? – moest hij wel betrokken raken bij het fenomeen politie¹.

Voor een politicoloog – want dat is hij van huis uit – is dat ook niet zo vreemd. Is de politie niet bij uitstek de drager van de zwaarmacht van de overheid? Is het niet in laatste instantie de politie die gehouden is de bindende beslissingen van de politieke overheid af te dwingen, in die zeldzame gevallen (mag je hopen) waarin overreding en legitimiteit falen. En was niet hét probleem van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw dat de ooit zo vanzelfsprekende legitimiteit (en daarmee de vanzelfsprekende uitvoering) van overheidsbeslissingen zwaar onder druk kwam te staan: uw rechtsorde is de onze niet². Een situatie die toen nieuw was, maar die na de tweede helft van de jaren zestig in Nederland eigenlijk nooit meer over zou gaan³.

De politiek moest zich (in een dergelijke situatie) wel met de politie gaan bezighouden, zoals de jonge politicoloog Ringeling in het Nijmeegse al snel begreep. En hij deed dat ook. Zo gaf hij mede inhoud aan wat een Engelse politiewetenschapper later de politisering van de politie noemde⁴.

¹ Zie bijvoorbeeld Ralph van Wegberg en Ramses Peters: *Gekraakte Gemeentepolitiek. De Zeigelhof-affaire in Nijmegen*. Numaga lezingen, 2002.

² *Uw rechtsorde is de onze niet*. Klachtenburo politieoptreden Stichting Klachten en Adviesburo Politieoptreden Amsterdam 1981.

³ Het thema van 'verbroken verbindingen' tussen openbaar bestuur en samenleving is de rode draad in het onderzoeksprogramma van de opleiding Bestuurskunde; zie V.J.J.M. Bekkers e.a. *Lost Connections, linking capacities: On the effectiveness, legitimacy and self-organization of new public administration practices*, Rotterdam 2007.

⁴ Robert Reiner: *Politics of the Police*, Oxford University Press, 2000, 3rd edition.

Net als in Nederland kwam in Engeland in de jaren zeventig een eind aan de vanzelfsprekendheid en de vanzelfsprekende legitimiteit van het politietoetreden. Schaarste, de noodzaak prioriteiten te stellen, kortom beleid en politiek, deden ook ten aanzien van de politie hun intrede⁵.

Het Zeigelhof drama (mede dank zij de inzet van de ME van de marechaussee geheel uit de hand gelopen) was het begin van Ringeling's interesse voor de politie. Hij heeft er in een aantal publicaties over geschreven. Het is misschien geen kernthema in zijn werk, maar het blijft hem kenmerkend door de jaren heen wel altijd boeien.

Heel lang geleden, in 1984, schreven Ringeling en Cachet beiden bijdragen aan een Liber Amicorum voor Hettterscheid bij diens afscheid als Hoofdcommissaris van de toenmalige gemeentepolitie in Nijmegen⁶. En hoewel veel lezers misschien anders zouden verwachten, schreef Ringeling een bijdrage vanuit de praktijk van de (Nijmeegse) gemeenteraad: *Politie en Lokale Politiek*. Cachet daarentegen schreef (samen met Corver) vanuit het perspectief van de (politie) wetenschap, die in die tijd in Nederland in statu nascendi was: *De Korpschef en het Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek*. Een jaar later schreef Ringeling een bijdrage voor een klassiek geworden bundel, die wat misleidend Redenen van Wetenschap heet, maar gaat over het Politiebestel sinds het Politiebesluit 1945.⁷ In zijn bijdrage vraagt Ringeling zich onder meer af: "hoe het komt dat de discussie [over het politiebestel, AC] zo eindeloos lijkt en de besluitvaardigheid zo gering lijkt"⁸. Ook voor hem moet het als een positieve verrassing zijn gekomen dat het politiebestel begin jaren negentig alsnog drastisch veranderde. Bij dat nieuwe regionale politiebestel bleef Arthur Ringeling betrokken. Eind jaren negentig speelde hij een rol bij de eerste landelijke evaluatie van het nieuwe bestel.⁹ Na onder meer het proefschrift van Van Sluis over

⁵ Adviescommissie Beleidsplanning Politie, *Politiebeleid volgens plan? Eindrapport*. Den Haag: SDU, 1987.

⁶ L.Reinink (red.), *Qualitate Qua, een kaleidoscopische weergave van kwaliteitsontwikkelingen bij de politie, in relatie tot de visie van W.H.G. Hettterscheid*. Nijmegen, 1984

⁷ J.C.H. Blom (red.) *Redenen van Wetenschap. Opstellen over de politie veertig jaar na het Politiebesluit 1945*

⁸ ibidem noot 7, p.223

⁹ Zie Gunther Moor, L. e.a. *Evaluatie Politiewet 1993, een Breedte-onderzoek*. ITS, Den Haag, VUGA, 1998; en U. Rosenthal e.a. *Evaluatie Politiewet 1993. Diepte-onderzoek*. Den Haag: VUGA, 1998.

sturing van de politie¹⁰ en onderzoek met Van Sluis, Cachet en anderen naar de invloed van prestatiesturing op externe stakeholders van de politie¹¹, is hij ten tijde van zijn afscheid weer met het politiebesteding bezig. Met Cachet, Van Sluis en anderen doet hij, in 2007 – 2008, internationaal vergelijkend onderzoek naar de effecten van bestelveranderingen¹².

Gemiste kansen waren er ook, zoals het vaak bediscussieerde, maar uiteindelijk nooit geschreven, artikel dat Ringeling en Cachet ooit, eind jaren negentig, van plan waren te schrijven over waarom C2000 – het mooie nieuwe digitale communicatiesysteem van alle hulpdiensten – wel een planning disaster (à la Peter Hall¹³) moest worden. Ze hadden tot ver in het nieuwe millennium plezier kunnen hebben van hun correcte maar helaas nooit opgeschreven voorspelling. En er waren, met (toenmalige) Rotterdamse collega's ook uitstapjes naar terreinen waar de politie weliswaar niet centraal stond, maar toch een rol speelde¹⁴.

Interessant is om te zien hoe Arthur Ringeling zijn betrokkenheid bij beleidswetenschap en evaluatie steeds weer weet te combineren met zijn aandacht voor het maatschappelijk en bestuurskundig zo interessante thema politie. In die zin is het nauwelijks een verrassing dat Ringeling, als hij tot een genuanceerder en vooral beter gefundeerd oordeel over overheidsprestaties probeert te komen, de politie kiest als een van de terreinen voor zijn evaluatie¹⁵.

¹⁰ A. van Sluis, *Van 'planning and control' naar strategische beleidsvorming. Een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2003.

¹¹ Arie van Sluis, Lex Cachet, Lisette de Jong, Coen Nieuwenhuizen, Arthur Ringeling, *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke gevolgen van de politie*. Elsevier Overheid, Den Haag. Politie en Wetenschap, 2006.

¹² Lopend onderzoek voor het Programma Politie en Wetenschap met als titel: *Het betwiste politiebesteding*, CLD, EUR, Politieacademie en KLPD.

¹³ Peter Hall, *Great Planning Disasters*. University California Press, 1982.

¹⁴ Bijvoorbeeld op het gebied van geïntegreerd veiligheidsbeleid, zie: A. Cachet, H.J.A.M. van Geest, J.F.M. Koppenjan, J.J. Mesu, A.B. Ringeling en S.Smit, *Naar een haalbare Veiligheid-effectrapportage*, Rotterdam: Vakgroep Bestuurskunde / Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994 en A. Cachet en A. B. Ringeling (2004) *Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam*, in: E. R. Muller (red.), *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, pp. 635-662.

¹⁵ Arthur Ringeling, *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: VUGA, 1993.

Frappant is dat diezelfde betrokkenheid bij politie Ringeling een ‘way out’ biedt, nu het, als dreigend ervaren, pensioen werkelijkheid gaat worden. Als wetenschappelijk decaan van de School voor Politieleiderschap (SPL, Warnsveld) krijgt hij de kans, ook na zijn emeritaat gewoon door te werken. Misschien in een wat rustiger tempo, maar hij werkt wel door!

2. Sturing en dubbele sturing

Sturingsvraagstukken spelen natuurlijk een belangrijke rol als een beleids-wetenschapper naar de politie kijkt, in Nederland of elders. En, omgekeerd, er is bijna geen beleidsterrein te bedenken waar zich zulke interessante sturingsvraagstukken voordoen, als de Nederlandse politie in de afgelopen decennia. Op één van die vraagstukken willen we hier wat nader inzoomen: het dualisme van het gezag over de politie versus het politiebeheer.

Volgens Ringeling is de politie de enige organisatie waar sprake is van een dergelijke vorm van dubbele sturing via gezag en beheer, binnen het openbaar bestuur en ook daarbuiten. Daar zou hij wel eens gelijk in kunnen hebben. Dit thema van de dubbelzijdige – en misschien daardoor ook wel dubbelzinnige – sturing van de politie is door hem vaak aangekaart, maar nooit echt uitgediept. Hierna verkennen wij de voor- en nadelen van die dubbele sturing. We laten ook zien dat er rond de politie eigenlijk in meer dan één opzicht sprake is van dubbele sturing.

3. Gezag, beheer, beleid en bestuur

De complexiteit van de manier waarop we in Nederland de politie sturen is niet gering. Die complexiteit is evenmin toeval.

Bij de invoering van de Politiewet 1957 zei de toenmalige minister van BiZa al dat “bewust was gezocht naar een oplossing, die niet leidde ‘tot een zodanige concentratie van macht, als in ons land (...) door de overgrote meerderheid van ons volk wordt verworpen’”¹⁶. Om het Nederlandse politiebestedel te kunnen begrijpen is het – inderdaad – van belang te beseffen dat het bestel op twee pijlers is gebaseerd: bescherming door en bescherming tegen de politie. De angst voor een machtig centralistisch

¹⁶ *Beheer beheerst, rapport van de werkgroep Modellen voor beheer van de politie*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2004–2005, nr. 5, p. 15.

politieapparaat, als bijvoorbeeld het Franse, beheerst sinds lang de wijze waarop we ons politiebesteding inrichten.

De complexiteit die daar het gevolg van is, is inderdaad niet gering. In het rapport *Beheer* beheerst¹⁷ – een werkgroep waar ook Arthur Ringeling deel van uitmaakte – is recent nog eens op een rij gezet langs welke lijnen we de politie sturen.

Mede aan de hand van dat rapport zetten we de verschillende sturingslijnen op een rij¹⁸. We onderscheiden respectievelijk sturing van gezag, beheer, beleid en bestuur

Gezag “is de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie” (p. 16). Het gezag berust op basis van de Politiewet (art.12) bij de burgemeester, voor zover de politie optreedt om de openbare orde te handhaven of hulp te verlenen. Voor zover de politie optreedt in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, berust het gezag bij de officier van Justitie (art.13).

Beheer “omvat alle beslissingen en daaruit voortvloeiende handelingen die zorgen voor een goed functioneren van het politiekorps: de inrichting van de politieorganisatie (...), de zorg voor personeel en middelen (...), de inzet van mensen en middelen over territoriale en functionele eenheden (sterkteverdeling) dan wel de werkprocessen” (p. 16). De Politiewet 1993 heeft het beheer over de politie veel ingrijpender beïnvloed dan het gezag. Veel burgemeesters – die van de meeste voormalige gemeentepolitie gemeenten – verloren vrijwel alle zeggenschap over het beheer. Dat is immers nu primair opgedragen aan de korpsbeheerder (art. 24 Politiewet), meestal de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. En, natuurlijk, ook bij de minister van BZK berusten belangrijke beheersbevoegdheden. Daar wordt immers de totale sterkte van de Nederlandse politie bepaald en de verdeling van die sterkte over de 25 regiokorpsen en het KLPD.

¹⁷ ibidem noot 16

¹⁸ ibidem, p. 15-17. Zie ook Huberts, L.W.J.C. e.a., *Paradoxaal Politiebesteding. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie. Politie en Wetenschap*, Apeldoorn, 2004.

Beleid “betreft het vaststellen van de doelen voor de politie en de prioriteiten daarin. Het beleid bevat zowel elementen van gezag als van beheer” (p. 16). Met name die laatste – en terechte – constatering van de werkgroep, maakt de sturing van de politie zo complex. Beleid voeren betekent namelijk niet alleen beslissen wat de politie concreet moet doen. Het betekent ook – of het *zou* ook moeten betekenen – het ter beschikking stellen van voldoende middelen om de vastgestelde doelen en prioriteiten te realiseren. In een situatie waarin gezag en beheer langs afzonderlijke lijnen georganiseerd zijn, kan het betekenen dat de gezagsdrager uiteindelijk met lege handen staat: hij wil wel, maar hij kan niet, omdat hij niet over de noodzakelijke middelen beschikt. Vóór de Politiewet 1993 was dat met name de klacht van veel burgemeesters van kleine – Rijkspolitie – gemeenten. De burgemeester was daar, als gezagsdrager, volledig afhankelijk van de bereidheid van de districts- of groepscommandant van de Rijkspolitie om ook middelen ter beschikking te stellen.

Beleid wordt op veel niveau's gevoerd. Landelijk, regionaal (het regionaal college stelt formeel de belangrijkste beleidsstukken van het politiekorps vast), maar ook op districtsniveau en lokaal. Beslissingen op 'hogere' niveaus beperken de beleidsvrijheid van de actoren op 'lagere' niveaus. Ook in het huidige politiebestedel is het dus zeer wel mogelijk, dat de uitvoering van beleid op lokaal niveau – bijvoorbeeld in de vorm van lokaal veiligheidsbeleid – te lijden heeft onder een gebrek aan middelen, als gevolg van beslissingen op andere niveaus.

Bestuur “omvat het vaststellen van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan. Het bestuur heeft dus betrekking op de samenhang tussen gezag, beheer en beleid” (p. 16). Het bestuur berust, sinds de Politiewet 1993, bij het regionaal college, waarin alle burgemeesters en de hoofdofficier van Justitie zitting hebben en dat onder voorzitterschap staat van de korpsbeheerder.

Gezag en beheer zijn – de werkgroep constateert dat terecht – verreweg de belangrijkste sturingsvormen. In theorie – en geheel conform het principe dat structuur en middelen de strategie binnen een organisatie volgen en niet omgekeerd – hoort het gezag te domineren.

Het betekent dat “ de korpsbeheerders het beheer moeten afstemmen op de wensen van de gezagsdragers in de regio alsmede op de wensen van de landelijke beleidsmakers”. Maar de praktijk is een andere: “Gezag en beheer lopen regelmatig door elkaar, doordat gezags- en beheersbeslissingen vaak nauw verbonden zijn. Gezag kan alleen worden uitgeoefend als de

gezagsdrager ook de (zekerheid van de) beschikking heeft over de benodigde mensen en middelen". (o.c.. p. 16).

De IBO werkgroep constateert vervolgens dat het misschien wel wenselijk is om beheer en gezag in één hand te brengen, maar dat dit geen realistische optie is. We hebben er immers ook voor gekozen om verschillende onderdelen van de politietaak langs verschillende lijnen te sturen. Anders gezegd: het gezagsdualisme maakt het onmogelijk het andere dualisme – dat van beheer versus gezag – bevredigend op te lossen.

4. Beheer versus gezag

Hoe erg is het, dat de politie in Nederland langs verschillende lijnen gestuurd wordt? Uitgaande van een integrale politietaak is het moeilijk denkbaar dat beheer van en gezag over de politie bij één orgaan of functionaris ondergebracht zouden kunnen worden. De IBO werkgroep constateert dat terecht. De decennialange stammenstrijd tussen twee politieministeries – BZK en Justitie – bewijst hoezeer de werkgroep daarin gelijk heeft. In Nederland is de integraliteit van de politietaak – conform artikel 2 Politiewet zorgen voor openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en hulpverlening – een min of meer onomstreden onderdeel van het in vrijwel alle andere opzichten omstreden politiebestedel. Pleidooien voor opsplitsen van de politie in een bestuurlijke versus een gerechtelijke politie worden dan ook niet of nauwelijks gehoord. De integraliteit van de politiefunctie wordt veelal als een groot goed gezien.

Verondersteld wordt, dat de politie zich – door de breedte van haar taak – langs de ene lijn voldoende krediet en legitimiteit kan verwerven om langs een andere lijn, waar nodig, soms met harde hand op te treden.

Ook het dubbele gezag over de politie – burgemeester en officier van Justitie – staat nauwelijks (meer) ter discussie. Het vloeit min of meer logisch voort uit de keuze voor één integrale politieorganisatie. Omdat de dubbele gezagslijn niet zonder (afstemmings)risico's is, heeft de wetgever al decennia geleden het driehoeksoverleg, tussen gezagsdragers en de eerstverantwoordelijke politiechef, verplicht gesteld. Geleidelijk heeft dat overleg zich een belangrijke plaats in de gezagslijn verworven.¹⁹

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Hubert-Jan Albert. *De Ongelijkzijdige Driehoek. Onderlinge Betrekkingen tussen Lokaal Bestuur, Openbaar Ministerie en Politie*. Arnhem: Gouda

Het redelijk tot goed functioneren van het driehoeksoverleg, op verschillende niveaus, verklaart ook waarom het gezagsdualisme nu geen probleem van betekenis meer is. Gezagsdragers en politiechef zijn er aan gewend geraakt hun wensen en mogelijkheden onderling uit te wisselen en, belangrijker, af te stemmen. Dat gaat misschien niet feilloos. Maar het gaat wel goed genoeg om ernstige onderlinge conflicten over politie-inzet te vermijden. Ringeling heeft zich over dit dualisme altijd veel minder zorgen gemaakt, althans voor zover het bestuur het won van justitie.

De keuze voor een integrale politietaak en –organisatie leidt dus onvermijdelijk tot een zekere mate van complexiteit. Ook het feit dat de politietaak sterk, maar zeker niet exclusief, lokaal verankerd is, leidt tot verdere complexiteit. Sturing door het Openbaar Ministerie heeft, bijna per definitie, een bovenlokaal karakter. Het OM kan zich, mede daardoor, ook makkelijker vinden in het van bovenaf sturen van de politie dan veel andere partners²⁰.

In specifieke maar zeldzame situaties spelen ook de commissaris van de Koningin, de Procureur Generaal en niet te vergeten de ministers van BZK en Justitie een gezagsrol. De laatste jaren is met name de minister van BZK veel meer gebruik gaan maken van de mogelijkheden die de wet hem biedt om, ook inhoudelijk, de politie te gaan sturen²¹. Overigens wordt die inhoudelijke gezagsmatige sturing in belangrijke mate gerealiseerd langs de beheerslijn: het geoormerkt dan wel conditioneel toewijzen van middelen, zoals bijvoorbeeld in het geval van prestatiebesturing. Daarmee wordt nogmaals bevestigd dat de IBO werkgroep gelijk heeft als ze constateert dat gezagsmatige en beheersmatige sturing door elkaar lopen.

De complexiteit van het politiebestel wordt verder vergroot doordat niet alleen het gezag gedeeld is, maar ook nog het beheer langs een afzonderlijke lijn wordt geregeld: minister → regionaal college → korpsbeheerder → korpschef. In de Politiewet 1993 is het beheer niet alleen anders dan voorheen geregeld. Het is ook een veel complexer arrangement geworden. Dat komt voor een deel omdat organisatorische arrangementen zijn getroffen – zoals het regionaal college – die nergens anders in het binnenlands bestuur voorkomen. Maar het komt ook omdat sommige functiona-

Quint, 1994 en J.W. E. van de Poel, *Politie-overleg van incident tot institutie*. Arnhem, 1982.

²⁰ Van Sluis e.a., o.c. noot 11; vergelijk ook Albert, o.c. noot 19.

²¹ zie noot 11

rissen in de beheerslijn dubbelrollen spelen. Dat geldt in toenemende mate voor de minister van BZK die steeds meer ook inhoudelijk (i.c. gezagsmatig) mee gaat sturen. Het geldt echter zeer in het bijzonder voor de korpsbeheerder, die immers ook en primair burgemeester van een grote gemeente is en dus gezagsdrager. Menig korpsbeheerder heeft aan zijn of haar gemeenteraad moeten uitleggen dat die gemeenteraad niets te vertellen had over bijvoorbeeld de benoeming van een omstreden korpschef of over een hoogoplopend conflict binnen de regio over de sterkteverdeling tussen stad en kleinere gemeenten²².

De prijs die we – in termen van complexiteit en onoverzichtelijkheid – betalen voor onze angst voor een sterke, uniform geleide, politie is dus niet gering. Het politiebestedel is én complex én moeilijk te veranderen. Dat bleek tussen 1945 en 1990. Het blijkt momenteel in feite opnieuw.

Anderzijds is er ook wel reden om die complexiteit en de gevolgen daarvan wat te relativiseren. We constateerden al eerder dat de relatieve verbrokkeling van ons politiebestedel te maken heeft met de politieke keuze om de macht van de politie aan banden te leggen. Misschien is dat anno 2007 – binnen een veel omvangrijker en professioneler openbaar bestuur – een minder dwingend argument dan ten tijde van Thorbecke. Maar het blijft toch belangrijk te beseffen dat de huidige complexiteit op meer berust dan louter toeval of, erger nog, incompetentie. Er schuilt een serieus verhaal achter.

Bovendien wordt al te gemakkelijk in het debat over het politiebestedel gesuggereerd dat Nederland, qua complexiteit van het politiebestedel, schril afsteekt tegen andere landen. Een retorische truc, die bij nadere inspectie niet opgaat. Wie de moeite neemt serieus om zich heen te kijken, constateert al snel dat het politiebestedel elders anders, maar niet noodzakelijkerwijs veel simpeler, georganiseerd is.

Zo blijkt het idee dat België anno 2007 een overzichtelijk en simpel politiebestedel kent, een misvatting²³. In een overzicht van het Belgische bestel na het Octopus akkoord, dat indertijd een eind maakte aan de strijd tussen gemeentepolitie en Rijkswacht, laat Fijnaut op onnavolgbare wijze zien

²² A.Cachet, De zaak Brinkman. "Een crisis aan de bovenkant", *het Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 59, no. 7/8, juli - augustus 1997, 4 – 12.

²³ C.J.C.F. Fijnaut, "De lusten van de eenvoud en de lasten van het meervoud; Nederlands politiebestedel in Belgisch perspectief". *het Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 65, no. 6, p. 14 – 21.

hoe ingewikkeld dat nieuwe bestel is. Een in 196 politiezones onderverdeelde gemeentepolitie, met even zo vele zonechefs. Daarnaast een federale politie, met een ingewikkelde aansturing en een allesbehalve heldere relatie met gemeenten en gemeentepolitie²⁴.

Ook in Engeland is sprake van aparte arrangementen om de politie te verankeren, los van de traditionele hoofdstructuur van het binnenlands bestuur. En, in Duitsland worstelen gemeentebesturen met de rol en bijdrage van de politie aan het lokale veiligheidsbeleid, omdat niet de gemeenten maar de Länder zeggenschap over de politie hebben²⁵.

De complexiteit van het Nederlands politiebestedel lijkt dus op zich niet uniek. Maar, daarmee is niet gezegd dat het niet simpeler en overzichtelijker zou kunnen, ook als we bepaalde cruciale uitgangspunten willen behouden. In een latere paragraaf van deze bijdrage verkennen we de mogelijkheden om gezag en beheer dichter bij elkaar te brengen. Eerst gaan we echter in op het niet te overschatten belang van het beheer.

5. De onderschatte betekenis van het beheer

Sussend merk(t)en opeenvolgende ministers van BZK en Justitie bij grote of kleinere wijzigingen van de Politiewet telkens weer op dat iedereen gerust kan zijn, want in het gezag over de politie verandert immers niets²⁶. Maar ze vergeten er daarbij op te wijzen dat in het geval van de politie, gezag en beheer ontvlochten zijn en het beheer dus een eigen verantwoordelijkheidsstructuur kent.

Wij denken dat velen zich onvoldoende realiseren hoe ingrijpend het loskoppelen van beheer en gezag voor de organisatie en sturing van de politie is. Nog in de tijd van de Rijkspolitie gold in burgemeestersland de stelling dat gezag zonder beheer – en dat gold voor alle RP burgemeesters – niets voorstelde. Binnen het huidige politiebestedel – dat op basis van de Politiewet 1993 – is de afzonderlijke sturing van beheer, alleen maar sterker geworden. Te vrezen valt dus dat het probleem van gezag zonder

²⁴ Fijnaut, o.c. noot 23.

²⁵ A. Cachet, R.M. Noppe, A.B. Ringeling, L. Schaap en A. van Sluis, “Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-II, Openbare orde, veiligheid en politie”. In: *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / CLD, 2004.

²⁶ Recent bijvoorbeeld in het Voorstel tot Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200). Memorie van toelichting. Kamerstuk 103173, vergaderjaar 2006-2007.

beheer (veel) meer burgemeesters treft of treffen kan dan in het verleden. Misschien is het wel veelzeggend dat het zo veelbesproken artikel 36 van de Politiewet – dat vergaande mogelijkheden biedt om beheersbevoegdheden van de korpsbeheerder aan burgemeesters binnen de regio te delegeren – in de praktijk nooit is toegepast²⁷.

Hoe belangrijk beheer kan zijn – en hoe groot de invloed langs die lijn – blijkt ook in meer dan één opzicht in de rol die opeenvolgende ministers gespeeld hebben, met name die van Binnenlandse Zaken.

Van oudsher wordt de totale politiesterkte op landelijk niveau bepaald, in de vorm van een doeluitkering, tegenwoordig aan de politieregio's en het KLPD. De absolute hoogte van die middelenverdeling is van belang (i.c. de totale politiesterkte), maar ook de verdeling van die middelen over regiokorpsen en het KLPD. Voor en na de reorganisatie van 1993 is op landelijk niveau felle strijd geleverd over met name de verdeling van de beschikbare sterkte. En hoewel er sinds de start, eind jaren tachtig, van het Project Kwantificering Politiewerk steeds vaker geprobeerd wordt de sterkteverdeling een wat rationelere basis te geven, is en blijft het uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze op beheersterrein, die in belangrijke mate de inhoudelijke mogelijkheden van de afzonderlijke politiekorpsen bepaalt²⁸.

Centrale sturing, langs de beheerslijn, blijkt ook duidelijke beperkingen te hebben. Dat bleek al vrij kort na de reorganisatie van 1994, toen de Algemene Rekenkamer met een kritisch rapport over het politiebeheer kwam²⁹. Sommige conclusies uit dat rapport lijken, meer dan tien jaar later, nauwelijks aan waarde ingeboet te hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor de kritiek op de politieke informatiehuishouding: “De realisatie van een adequate en uniforme politieke informatievoorziening bleek in de onderzochte periode ernstig te wensen over te laten”³⁰.

Blijvende tekortkomingen in deze sfeer hebben het debat over wijziging van het politiebesteding nieuw leven ingeblazen. Daarbij staat ter discussie of

²⁷ H.B. Winter en N. Struiksma, *Bevoegdheden overd(racht). Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap / Elsevier Overheid, 2002.

²⁸ PKP, *Project kwantificering politiewerk. Eenentwintig korpsen met gelijke maat gemeten*. Utrecht: AEF, 1988.

²⁹ *Beheer in het nieuwe politiebesteding*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 548, nr. 2 26

³⁰ *Beheer in het nieuwe politiebesteding*, o.c. p. 26

tekorten op het terrein van samenwerking en uitwisseling tussen korpsen het gevolg zijn van systeemfouten – vergaande verzelfstandiging van de politieregio's, te weinig bevoegdheden voor de ministers van BZK en Justitie – of dat er juist sprake is van te weinig bereidheid van ministers om die bevoegdheden die de Politiewet hen biedt – o.a. aanwijzingsbevoegdheden – daadwerkelijk te gebruiken³¹.

Dat beheerssturing wel degelijk op centraal niveau een krachtig instrument kan zijn, wordt bevestigd door de al eerder aangegeven tendens tot krachtiger inhoudelijke sturing, onder meer door het oormerken en geconditioneerd toewijzen van middelen.

Sinds Peper is de inhoudelijk invloed van de minister van BZK aanzienlijk toegenomen en iets soortgelijks geldt voor de minister van Justitie (en het OM) in relatie tot de landelijke recherche. Anders gezegd: inhoudelijk sturen vanuit beheer is wel degelijk mogelijk. Zeker op landelijk niveau.

De landelijke voorbeelden lijken vooral duidelijk te maken dat beheer een machtig instrument kan zijn, voor die bewindslieden die invloed willen uitoefenen op het politiebeleid. Peper, Brinkman en Remkes zijn daar voorbeelden van. Maar het bestel biedt ook uitstekende mogelijkheden om centrale beheersinstrumenten niet te gebruiken. Vooral Dijkstal verhief dat tot een kunst, zoals onder meer blijkt uit zijn non-interventies in de affaire Brinkman³².

Beheerssturing biedt kennelijk, voor wie dat wil, openingen om echt, inhoudelijk, mee te gaan sturen. Maar het allerbelangrijkste is en blijft toch dat de uitoefening van het gezag over de politie steeds meer plaats heeft binnen strakke formationele en inhoudelijke beheersmatige kaders (denk aan prestatiecontracten), die door de Rijksoverheid worden opgelegd. Er lijkt inmiddels niet zozeer sprake van gezag *en* beheer, maar eerder van gezag *binnen* beheer. Gezagsuitoefening, voor zover het beheer daar ruimte voor biedt. Ons inziens riekt dat naar 'strategy follows structure'. Een oneigenlijke verhouding tussen beheer en gezag dus.

³¹ *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Rapport van de stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Commissie-Leemhuis), Utrecht, 2005; VNG-reactie op de rijksbegroting 2006, p.3-4

³² o.c. noot 22.

6. Oplossingen? Wat te doen?

Het is jammer dat de IBO Werkgroep niet tot taak had om ook oplossingen aan te dragen voor het dichten van de kloof tussen sturing langs de beheers- en gezagslijnen³³. Gelukkig heeft Ringeling zelf wel aangegeven in welke richting oplossingen, wat hem betreft, moeten worden gezocht. In tegenstelling tot wat velen (vooral binnen de politie) denken is de politie in menig opzicht geen organisatie ‘sui generis’. Ringeling benadrukt vaak juist het ‘gewone’ publieke karakter van de politie. Zij is net als andere publieke organisaties onderworpen aan (adequate) politiek-bestuurlijke sturing en controle. Daarbij is zij in haar werk en taakuitoefening sterk gebonden aan de lokale context. Bovendien dient zij zich fatsoenlijk democratisch te verantwoorden. Dit soort uitgangspunten, van een ‘lokalo’ als Ringeling, geven wel een richting waarin oplossingen gevonden kunnen worden. In ‘Haagse’ oplossingen heeft hij altijd weinig vertrouwen gehad.

Hoe zou je, doorredenerend vanuit dergelijke vertrekpunten, het probleem van beheer versus gezag misschien niet helemaal oplossen maar in ieder geval wel kleiner en beter beheersbaar kunnen maken?

Gezag is leidend, beheer is volgend

Zoekend naar oplossingen blijft ons normatieve uitgangspunt dat van vrijwel elk debat over het politiebestedel: gezag moet leidend zijn en beheer moet volgen. Op basis van dat bestuurlijke uitgangspunt zijn in theorie allerlei oplossingen te bedenken. Veel van die oplossingen lijken ons echter weinig realistisch. Met name als ze echt fundamenteel inbreken op het gezagsdualisme. Met de IBO werkgroep – en vele anderen – zijn wij van mening dat integrale politie wenselijk is en dat het in die lijn onlogisch en ook onwenselijk is de gezagsmatige sturing langs bestuurlijke en justitiële lijnen in elkaar te schuiven. Mede daarom achten wij de kans klein dat er op korte termijn een volledig eind komt aan beheers- en gezagsdualismen.

Wat kunnen we dan (wel) doen. Een paar opties

Is niets doen dan een optie? Dat lijkt ons niet. Het zal immers betekenen dat de oneigenlijke gezagsmatige middelensturing door BZK / Justitie /

³³ *Beheer beheerst, o.c.*

Kabinet en Tweede Kamer steeds belangrijker gaat worden. En dus zal deze landelijke beheersmatige sturing meer en meer gaan conflicteren met lokale sturing en de behoefte en noodzaak voor lokale bestuurders om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

Mede daarom vinden we het van belang om te zoeken naar mogelijkheden die de afstand tussen gezagsmatige en beheersmatige sturing zo klein mogelijk maken.

Bestaande wettelijke mogelijkheden benutten

Het lijkt de moeite waard om, alsnog, de mogelijkheden van artikel 36 Politiewet in de praktijk te verkennen. Concreet betekent dit dat beheersbevoegdheden gedelegeerd worden aan afzonderlijke burgemeesters, op basis van regionale afspraken. Ons lijkt dat die delegatie het best aan de burgemeesters binnen een district plaats kan vinden. Eventueel vindt dan door-mandatering naar afzonderlijke burgemeesters plaats.

Nieuwe wettelijke mogelijkheden

In de (nieuwe) Politiewet zou nadrukkelijker dan nu het primaat van de gezagslijn kunnen worden vastgelegd. Wettelijk uitgangspunt zou moeten zijn dat beheer ten dienste staat aan de uitoefening en de gezagsmatige sturing van de politiefunctie. Op zich is een dergelijke formulering weinig meer dan een dode letter. Door elders in de Politiewet, met name in hoofdstuk V, artikelen over bestuur en beheer van de politieregio zodanig te formuleren dat maximaal recht wordt gedaan aan het gezagsprimaat, kan de oorspronkelijke formulering wel meer worden dan een dode letter.

Wij denken daarbij onder meer aan een wettelijk verplichting, voor politieleiding en bevoegd gezag, om de middelentoewijzing te verantwoorden op basis van inhoudelijke beleidsafspraken.

Andere vormen van sturing

Voor de korpsbeheerder is in de Politiewet 1993 van meet af aan een omstreden figuur geweest. Bovendien blijkt in de praktijk dat de gezagsrol van de burgemeester van de (meestal) grootste gemeenten lastig te rijmen valt met de beheersrol van korpsbeheerder.

In een nieuw arrangement rond de politie zou het de voorkeur verdienen het beheer op te dragen aan een dagelijks bestuur van de politieregio, te

kiezen door en uit het regionaal college. De (fungerend) hoofdofficier krijgt qualitate qua een positie in dat dagelijks bestuur en ten aanzien van bepaalde zaken – zoals een minimumformatie voor strafrechtelijke politietaken – een gekwalificeerd instemmingsrecht.

De korpschef kan binnen dit nieuwe sturingsarrangement ook een wettelijk verankerde plaats krijgen. Dat kan door de minister(s) het beheer aan de korpschef te laten mandateren, maar tegelijk vast te leggen dat de uitoefening van dat mandaat gebaseerd moet zijn op door de minister en het dagelijks bestuur van de regio te stellen inhoudelijke regels.

Ook op die manier kan dus invulling gegeven worden aan het principe dat gezag dominant is.

In de Politiewet zou bovendien vastgelegd moeten worden dat het dagelijks bestuur zijn beslissingen in de beheerssfeer baseert op het beleid, zoals dat lokaal, op districtsniveau en regionaal is vastgesteld. Middelen volgen prioriteiten en niet omgekeerd.

Tot de andere vormen van sturing rekenen we ook het intensiveren en, waar mogelijk, dwingender maken van de inhoudelijke sturing van onderaf. Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan de positie en de rol van gemeenteraden. Cachet heeft, in dat verband, elders uiteengezet dat gemeenteraden zich momenteel machtelozer maken dan noodzakelijk is.³⁴

Tegenover hun, inderdaad, vrijwel afwezige formele machts- en invloedsmiddelen kan toch een aanzienlijke feitelijke invloed staan. Maar... dan moeten gemeenteraden wel heel concreet prioriteiten stellen, in nauwe samenspraak met hun burgemeester. En de burgemeester zal zich dan ook tot het uiterste – en aantoonbaar – moeten inspannen om op districts- en regioniveau (extra) middelen voor de prioriteiten te krijgen.

Dit klinkt misschien wat utopisch, maar het is her en der nu al realiteit. Zo kent de politieregio Utrecht de mogelijkheid van een extra toewijzing van politiesterkte aan die gemeenten, die in een lokaal veiligheidsplan hun problemen en knelpunten heel concreet kunnen benoemen, onderbouwen en prioriteren³⁵.

³⁴ Lex Cachet, “Spagaat zonder dualisme. Over burgemeesters en hun verantwoordelijkheden, in een tijd van regionalisering”, *het Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 69, mei 2007.

³⁵ Lex Cachet, *Van denken naar doen. Over het, op lokaal niveau, zo goed mogelijk aanpakken van onveiligheid*. Inleiding op de Bestuursconferentie 2005, Politieregio Utrecht, Sint-Michielsgestel 30 november 2005.

Krachtige inhoudelijke sturing door gemeenten en gemeenteraden kan enerzijds een compensatie zijn voor het gebrek aan formele bevoegdheden. Anderzijds kan het misschien ook een manier zijn om het inhoudelijke gezagsprimaat te herbevestigen. Gezag stuurt op inhoud. Beheer volgt en moet volgen.

Voorts valt, bij intensivering van sturing van onderaf, ook te denken aan versterking van de binding van de politie met de lokale gemeenschap, met plaatselijke organisaties en burgers. Elders hebben wij gesteld dat ‘localization and the involvement of other organizations and citizens with public safety create opportunities for increased public accountability of the police’.³⁶

Zo worden vormen van horizontale en bottom-up sturing gecreëerd in samenspraak met lokale partners. Hierbij kan ook worden gedacht aan de ‘ketenpartners’ van de politie. Denkbaar is dat in de middelentoedeling wordt meegenomen in hoeverre de politie en anderen zich inspinnen om voor bepaalde geëigende veiligheidsproblemen een ketenaanpak te ontwikkelen, onder regie van het lokale bestuur.

Experimenteer

Bij een komende wijziging van de politiewet – die voor ons overigens geen fundamentele wijziging van het bestel hoeft in te houden, maar dat terzijde – zou de wetgever de positie van het lokale en bovenlokale driehoeksoverleg verder kunnen versterken. In een of meer experimenten zou nagegaan kunnen en moeten worden of in het driehoeksoverleg gezag en beheer bijeen gebracht kunnen worden.

Soms – op het lokale niveau – gebeurt dat nu al min of meer. Maar op het regioniveau is juist een vrij vergaande en lang niet altijd heldere scheiding doorgevoerd tussen bestuur, beheer en gezag.

³⁶ A. van Sluis en A. Cachet, *Police, Policing and Governance in The Netherlands and in the United Kingdom*. In: Victor Bekkers e.a. (eds.) *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Ashgate, 20007

7. Conclusie

Voor de beleidswetenschap blijft de anomalie van de dubbele sturing van de politie in Nederland voorlopig nog wel, als een dankbaar object voor onderzoek en analyse, bestaan. Het beheers- en gezagsdualisme zal immers voorlopig nog wel onderdeel van het politiebestedel blijven, met alle voor- en nadelen van dien.

Vast staat echter ook dat een zekere stroomlijning en integratie van gezag en beheer mogelijk is. De veel omstreden figuur van de korpsbeheerder kan verdwijnen. Het Rijk kan meer aan de korpsen en gemeenten overlaten door te sturen op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen. En, binnen de korpsen kan een aanzienlijke mate van doormandatering van het beheer plaatsvinden. Door beheer op een lager niveau in de organisatie uit te oefenen, raakt het bijna vanzelf meer vervlochten met het gezag. Dan wordt de politie weer een gewone organisatie.

DEEL TWEE

Liefde voor de Bestuurskunde

Vier Functies van Internationale Accreditatie

Harry Daemen en Theo van der Krogt

1. Inleiding

Arthur Ringeling houdt van onderwijs, zoals hij ook houdt van het openbaar bestuur. Dus zeker van het onderwijs over het openbaar bestuur. Zijn werk als hoogleraar is daarvan doortrokken. Om les te geven in de bestuurskunde moet je toch ook wel een beetje van de publieke sector, van het openbaar bestuur houden, zo meent Arthur terecht. Niet dat je nu meteen een fan van elke vorm van openbaar bestuur moet zijn, die rol past Arthur geenszins: autoriteiten en bestuurspraktijken kunnen rekenen op zijn niet nalatende kritiek en spotzucht. Soms hard, soms zelfs cynisch klinkend, maar steeds gedreven door een onderliggende 'liefde voor de publieke zaak'. En via bestuurskundig onderwijs hoopt hij bij te dragen aan de realisatie van zijn hoge idealen voor de publieke sector.

Deze liefde voor het bestuurskundig onderwijs kreeg vele vertalingen, soms in betrokkenheid bij curriculumopbouw, soms bij het stimuleren van verantwoorde onderwijspraktijken, soms in gesprekken over inhoud en vorm van het onderwijs. Vorm en inhoud, want die hangen samen. Onderwijs is niet alleen kennisoverdracht, maar vooral ook de overdracht van analytische vermogens, van kritische zin, van betrokkenheid en van professionaliteit. Dat kan niet door slechts aandacht aan de inhoud te schenken. Onderwijs moet uitdagen, prikkelen en dan doen werkvormen er ook toe. Een goed college geven is niet genoeg; de studenten moeten ook tot actieve kennisname gebracht worden door, als het kan speels, uiteenlopende werkwijzen te hanteren.

In dit essay willen wij stil staan bij een zeer speciale uiting van Arthurs liefde voor het bestuurskundig onderwijs. Vanaf het begin is Arthur betrokken geweest bij het opzetten en uitbouwen van een Europees accreditatiestelsel voor bestuurskundig onderwijs. Goed onderwijs kan slechts ontstaan of zijn kwaliteit behouden door het regelmatig tegen het licht te houden. Nationale visitaties kunnen daaraan bijdragen, maar zijn voor een relatief klein vakgebied als de bestuurskunde niet toereikend. Binnen de Nederlandse context kennen de universitaire bestuurskundigen elkaar en elkaars opleidingen intussen wel zo'n beetje en visitatiecommissies zullen dan ook niet vaak tot verrassende uitspraken komen. Dit wordt nog eens

versterkt door de relatieve homogeniteit (qua inhoud en kwaliteit) van het bestuurskundig onderwijs in Nederland.

Maar meer principieel is er ook de overtuiging dat Nederlandse academische opleidingen zich internationaal dienen te oriënteren. Het academisch niveau in Nederland is te gelijkmatig om veel variatie in kwaliteit waar te nemen. Dit kan leiden tot het overdrijven van de geconstateerde bescheiden verschillen, of het tot grote proporties opblazen van verschillen in visie. Slechts door te spiegelen aan de bredere, meer gevarieerde internationale wereld van de bestuurskunde is een adequaat assessment van de Nederlandse Bestuurskunde mogelijk. Internationale toetsing van ons onderwijs kan het perspectief verbreden, nieuwe mogelijkheden wijzen en tot een realistische inschatting van de eigen kwaliteit leiden.

Tegen deze achtergrond streefde Arthur met een aantal collegae uit Rotterdam er naar de eigen opleiding te laten accrediteren door de grootste internationale accreditatieorganisatie op het terrein van de bestuurskunde, de Noord Amerikaanse National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA). Deze poging leidde in 1998 tot een daadwerkelijke 'site visit', die inhoudelijk zeer gunstig uitpakte voor de Rotterdamse opleiding, maar toch op grond van de geldende regels van de NASPAA niet in een de facto accreditatie kon worden neergelegd: de NASPAA-systematiek was statutair te zeer gebonden aan de Amerikaanse juridische en institutionele context.

De logische vervolgstap was dus het zoeken naar een ander internationaal accreditatiestelsel. Dit diende zich aan in de vorm van een in den beginne Twents initiatief, waar Huib de Jong en Theo van der Krogt ijverden voor de oprichting van een nieuw Europees stelsel voor accreditatie van bestuurskundige opleidingen. Rotterdam, in de personen van Arthur Ringeling, Frans van Nispen, Ignace Snellen en Harry Daemen, sloot zich hierbij enthousiast aan. Samen met een aantal andere, ook buitenlandse instellingen, werd zo in 1999 de European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA) opgericht. Vanaf het begin heeft Arthur zitting gehad in de 'Accreditation Committee' van EAPAA, de commissie die op grond van zelf-evaluatierapporten en verslagen van site visit teams beslist over de feitelijke accreditatie van bestuurskundeprogramma's in Europa.

Zonder ook maar iets af te willen doen aan Arthurs andere inspanningen op het gebied van het bestuurskundig onderwijs, richten wij in dit hoofdstuk onze aandacht op de internationale accreditatie.

Naar ons oordeel vervult internationale accreditatie vier functies:

- a. De verantwoordingsfunctie, met name binnen die nationale stelsels, waar de bekostiging van academisch onderwijs en onderzoek voor een aanzienlijk deel afkomstig is uit de publieke middelen. Deze verantwoordingsfunctie omvat tevens een voorlichtende dimensie ten opzichte van de cliënten van opleidingen.
- b. De kwaliteitsbewakingfunctie van accreditatie, waarin het bevorderen en handhaven van de kwaliteit van opleidingen centraal staat.
- c. De disciplinaire functie, die vooral ziet op de identiteit en de integriteit van het vakgebied.
- d. De emancipatoire functie, waarin vooral de ontwikkeling van de bestuurskunde als zelfstandige discipline centraal staat.

2. Publieke verantwoording en toezicht

Publieke verantwoording

In verreweg de meeste Europese staten, en zeker in Nederland, is een belangrijk deel van de financiën van universiteiten afkomstig uit de publieke middelen. Het ligt in de rede dat over de besteding van deze middelen verantwoording wordt afgelegd. Het klinkt vanzelfsprekend, maar het is de moeite waard te herinneren dat het systematisch afleggen van verantwoording over de prestaties van universitaire instellingen in ons land een relatief korte geschiedenis kent. Eigenlijk is dit afleggen van verantwoordelijkheid pas echt ontstaan in de loop van de jaren zeventig, met de opkomst van de ‘voorwaardelijke financiering’ van onderzoek en met de onderwijsvisitaties.

Vanzelfsprekend bestonden er al langer enkele verantwoordingsinstrumenten, met name de Inspectie op het hoger onderwijs en de Academische Raad. Naar ons oordeel hebben deze twee instituten niet die impact op het functioneren van universiteiten gehad die nu van accreditatiestelsels uitgaat. Wellicht stond de heersende cultuur, waarin de “Academische Vrijheid” nog met hoofdletters werd geschreven, niet toe dat de Inspectie zich, zonder duidelijke aanleiding, indringend met het functioneren van universiteiten bemoeide. De Academische Raad had wel invloed, maar deze was toch vooral te duiden als invloed uitgaande van de beroepsbeoefenaars zelf. In deze raad bewaakten hoogleraren de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, waarbij het academisch statuut, waarin de inhoud van opleidingen werd omschreven, als een belangrijk instrument gold. Maar

nogmaals: dit was toch vooral een gesloten systeem, waarin de universiteiten toch vooral toezicht op zichzelf hielden.

De voorwaardelijke financiering van onderzoek kan worden gezien als een poging van de overheid enige greep te krijgen op de besteding van de (publieke) middelen voor onderzoek: de bekostiging van onderzoek werd in zekere mate afhankelijk gemaakt van de programmering en resultaten van onderzoek. Althans dat was de bedoeling. Lange tijd hadden de universiteiten zich tegen dit soort overheidsbemoeyenis met het academisch onderzoek verzet. Enkele decennia en heel wat stelselwijzigingen later zien we dat deze functie nu is overgenomen door een systeem van onderzoeksvisitaties. We gaan op de geschiedenis van de verantwoording over onderzoeksmiddelen hier niet verder in. We hebben het hier over onderwijs.

Visitatie en accreditatie.

De visitaties waaraan universitaire opleidingen sinds de jaren tachtig op gezette tijden worden onderworpen hadden nadrukkelijk de bedoeling om aan het publiek, aan de openbaarheid, duidelijk te maken welke kwaliteit door de diverse opleidingen werd geleverd. Wanprestaties konden worden bestraft, eerst met negatieve publiciteit, vervolgens met waarschuwingen en uiteindelijk met intrekking van de bekostiging. Maar zover is het nooit gekomen. De waarschuwingen (“intrekking van de bekostiging” wanneer geen verbetering wordt gerealiseerd) bleken doorgaans voldoende effectief.

In Nederland is dit stelsel van visitaties inmiddels omgezet in een accreditatiestelsel, waarin opleidingen erkenning kunnen krijgen als verzorger van adequaat academisch onderwijs, een erkenning op grond waarvan de publieke bekostiging van de opleiding voortaan is gebaseerd. Maar omdat veel Bestuurskundeopleidingen in Nederland meer inhoudelijk betekenis lijken te hechten aan internationale accreditatie, is het nu zaak de positie van de internationale accreditatie, zoals georganiseerd in EAPAA-verband een heldere en betekenisvolle plaats te geven in of naast het nationale stelsel. Ook in andere landen speelt dit, met name in Duitsland (zie paragraaf 3).

Openbaarheid

Een ongetwijfeld bedoeld neveneffect van deze meer openbare beoordeling van de kwaliteit van opleidingen middels visitaties en accreditaties is dat de ‘cliënt’, de onderwijsvragende student, zich een redelijk betrouwbaar beeld kan vormen van de kwaliteit van de verschillende opleidingen. Dat dit uiteindelijk nog niet zo eenvoudig is, spreekt vanzelf. Hoe drukt men de kwaliteit van een opleiding uit? Hoeveel gewicht moet men aan de verschillende onderdelen van de kwaliteit geven: aan de kwaliteit van het programma, aan de didactische vormgeving, aan de infrastructuur, aan de kwaliteit van de docenten en ga zo maar door. Hoe dit ook zij: we zien dat dit soort beoordelingen¹ een rol spelen in het gedrag van voorlichters, decanen en (soms) onderwijszoekende studenten.

Niet steeds is men tevreden hierover. Vaak zijn de verschillen tussen de opleidingen in Nederland erg gering. Dit geldt ook voor de opleiding bestuurskunde. Hoewel er interessante nuanceverschillen tussen de diverse Nederlandse bestuurskundeopleidingen bestaan, geldt in zijn algemeenheid dat de fundamentele kwaliteitsverschillen tussen deze opleidingen gering zijn. Dit leidt tot het presenteren van rangordes, gebaseerd op verschillen in cijfers en oordelen die de grens van de statistische significantie niet halen. Voorts geldt dat de meer inhoudelijke nuances in de grofkluitige taal van de media niet of nauwelijks tot uitdrukking komen.

Conclusie

Wat er ook te zeggen valt van deze nieuwe toezichtmiddelen, het moge duidelijk zijn dat met de invoering van eerst visitaties en vervolgens accreditaties het publieke toezicht op het functioneren van universiteiten wezenlijk krachtiger is geworden dan in de eerste helft van de twintigste eeuw. De universitaire autonomie en de academische vrijheid zijn minder absolute waarden geworden, die voortaan gebalanceerd moeten worden met waarden als verantwoorde besteding van schaarse publieke middelen en openbaarheid over het eigen presteren.

Voorts kan worden geconcludeerd dat deze nieuwe toezichtstructuren een bijdrage beginnen te leveren aan de publieke voorlichting over de prestaties.

¹ Visitaties, accreditaties, aangevuld met massamediale enquêtes, zoals bijvoorbeeld de in academische kringen beruchte “Elsevier Enquêtes”.

ties van de Nederlandse universitaire opleidingen. Beginnen, want de kwaliteit van deze voorlichting biedt ruimte voor verbetering.

3. De kwaliteitsbewaking

Bij accreditatie gaat het in essentie om erkenning op grond van geleverde kwaliteit. Een accreditatiestelsel dient dus zo georganiseerd te worden dat het vaststellen van kwaliteit op gedegen wijze gebeurt. Helaas is dit eenvoudiger gezegd dan gedaan. Want op welke kwaliteit dient de accreditatie gericht te zijn? Wij noemen enkele dimensies die in de discussie over accreditatie een rol spelen.

- a. De vakinhoudelijke kwaliteit. Wordt de juiste stof gedoceerd? Wordt het vakgebied op correcte wijze gerepresenteerd in het programma van de opleiding?
- b. De balans tussen academische kennis en toepassingsgerichte kennis.
- c. De didactische vormgeving (coherentie en consistentie; onderwijsvormen), inclusief de onderwijsinfrastructuur en het rendement van de opleiding.
- d. De metakwaliteit, of anders gezegd, de kwaliteit van de kwaliteitsborging binnen de opleiding.

Voor personen die werkzaam zijn binnen het academisch onderwijs zal duidelijk zijn dat de visitaties en de accreditaties een grote invloed hebben gehad op het onderwijsproces. Alleen al het opstellen van de zogenaamde zelfstudie, het formuleren op de opleidingsdoelen, de evaluatie daarvan en het vaststellen van het rendement dwingt tot aandacht voor alle vier de genoemde dimensies van kwaliteit. Als zodanig hebben visitaties en accreditaties een positieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van een kwaliteitsbewustzijn ten aanzien van het eigen onderwijs

In de visitatiecommissies zoals we die tot dusver kenden, waren al de vier hierboven genoemde dimensies altijd gerepresenteerd. Zo'n commissie bestond uit ten minste enkele hoogleraren of hoofddocenten, een of meer vertegenwoordigers van het 'afnemend veld', een of meer studenten en een onderwijskundige. Hoe dit in de toekomst zal zijn, is op dit moment niet helemaal duidelijk. Twee ontwikkelingen kunnen hierop een grote invloed uitoefenen.

Allereerst de discussie over 'instellingsaccreditatie'. Er wordt wel gepleit voor de invoering van een zogenaamde instellingsaccreditatie. In zo'n accreditatie verkrijgt een universiteit erkenning voor al haar opleidingen. Een aantrekkelijke propositie, gezien vanuit een bestuurdersperspectief. In

een klap is men af van alle bureaucratie en onzekerheid, samenhangend met al die losse opleidingsaccreditaties. En het is waarschijnlijk nog goedkoper ook.

Daarnaast kan men een tendentie waarnemen naar ‘professionalisering’ van de accreditaties. Er ontstaan door het nationale accrediterend orgaan erkende visiterende en beoordelende instellingen, die de taak van de visitatiecommissies overnemen. Dan is men ook in een klap af van het probleem van de samenstelling van visitatiecommissies. Zolang een aanzienlijk deel van de leden van een visitatiecommissie afkomstig is uit de universitaire opleidingen zelf, is het steeds een hele opgave de commissie zo samen te stellen dat deze in voldoende mate onafhankelijk is van de te beoordelen opleidingen. Binnen de bestuurskunde is dat vaak gedaan door met name buitenlandse hoogleraren uit te nodigen. Maar, zo oordeelt de criticus, het blijft ‘judgment by peers’, beoordeling door collega’s en dat is kwetsbaar.

Verlies van kwaliteit door professionalisering van de accreditatie?

Deze twee ontwikkelingen (de tendentie naar instellingsaccreditatie en de professionalisering van visiterende en beoordelende instellingen) hebben invloed op de balans tussen de vier hierboven genoemde dimensies van kwaliteit. Instellingsaccreditatie vindt plaats op een niveau waarop gedetailleerde kennisname van opleidingsprogramma’s (vereist voor het beoordelen van de eerste twee dimensies) niet of nauwelijks kan plaatsvinden. Dit heeft als consequentie dat relatief eenvoudig te objectiveren zaken als rendement, vormgeving van onderwijsproces en inrichting van de interne kwaliteitsbewaking centraal komen te staan. Dus minder aandacht voor onderwijsinhoud en meer voor onderwijsproces.

Eenzelfde verschuiving van aandacht van inhoud naar proces kan worden verwacht van de zogenaamde professionalisering van de accreditatie. Als men ‘judgment by peers’ wil vermijden en dus geen gebruik wenst te maken van personen die zelf actief bij het onderwijsproces betrokken zijn, dan is de kans groot dat er een beroepsgroep van professionele beoordelaars ontstaat, die in staat moeten zijn uiteenlopende opleidingen te beoordelen. Het is uitgesloten dat deze beoordelaars op al die vakgebieden inhoudelijk competent zijn, zodat zij met name oog zullen hebben voor hetgeen zij wel kunnen beoordelen: de kwaliteit van het proces.

Proces of inhoud

Dit vraagstuk ‘inhoud versus proces’ als object van toetsing tijdens accreditatie verdient enige nadere verkenning. Zoals hierboven al is aangeduid vallen de onderwerpen die bij de toetsing van opleidingsprogramma’s in het algemeen aan de orde komen in twee groepen uiteen:

- de procesaspecten van de opleiding, zoals het kwaliteitssysteem, het management van de opleiding, de begeleiding van de studenten, en de (fysieke) faciliteiten;
- de inhoud van de opleiding en de kwaliteit van de docenten in relatie tot die inhoud.

Zeker bij academisch onderwijs draait het uiteindelijk toch om een opleidingsprogramma met een zekere inhoud. Toetsing zonder dat deze inhoud voldoende aandacht krijgt, is volgens ons zinloos. Toch is dat wat in onze ogen een van de grootste bedreigingen is van de hedendaagse ontwikkelingen op het terrein van toetsing, en vooral accreditatie, omdat er (minstens relatief) veel meer aandacht is voor de proceskant van het onderwijs.

Het grote ‘probleem’ is dat het juist de inhoud van een opleiding is die deze onderscheid van andere opleidingen. De andere hierboven genoemde objecten van toetsing zijn niet zonder meer specifiek voor een opleiding. We zien dan ook dat deze tegenwoordig vaak georganiseerd zijn en beheerd worden op een hoger niveau dan de opleiding, bijvoorbeeld op het niveau van de faculteit of de universiteit. Vroeger was er ook veel vaker een 1-op-1 relatie tussen een organisatie-eenheid en een opleiding. Tegenwoordig is een specifieke opleiding vaak één van de producten van een organisatie-eenheid. Als er dan al zo veel gemeenschappelijk is tussen opleidingen, waarom dan niet toetsen op het niveau van de organisatie-eenheid? Dat brengt bovendien een enorme besparing in administratieve lasten met zich: stel je voor: één zelfevaluatie voor de faculteit in plaats van een voor elke opleiding apart. En wat te denken van de kosten van de site-visit? Bij de Nederlandse universiteiten wordt geklaagd over de “last” van de vele toetsingen. Zo wordt in een nieuwsbrief van het Nederlands-Vlaamse Accreditatie Orgaan (NVAO) gesproken over mogelijkheden om de accreditatielast te verminderen. Eén van de besproken mogelijkheden is het clusteren van verwante opleidingen² (NVAO 2006).

² Wel wordt gesteld dat verificatie van elke opleiding afzonderlijk nodig blijft

Internationaal gezien zijn er voorbeelden van toetsing en accreditatie op een hoger niveau dan dat van de opleiding. Het bekendst in Europa is de accreditatie volgens het Equis-systeem dat door de European Foundation for Management Development (EFMD) wordt georganiseerd. Daarbij wordt de Business School beoordeeld, en niet de afzonderlijke opleidingen.³ Uit persoonlijke communicatie met Duitse collega's blijkt dat ook daar de neiging bestaat bij universiteiten om 'package-deals' met beoordelende instanties te sluiten zodat een groot aantal opleidingen tegelijk kunnen worden beoordeeld. Men stelt daarbij dat soms site-visit teams worden ingesteld die maar één verwante vakgenoot omvat. Of op zo'n manier de vakinhoud van een opleiding voldoende aandacht krijgt, betwijfelen wij zeer.

Ook de formele regels bieden niet zonder meer bescherming in deze. In de Nederlandse accreditatiecriteria wordt gesteld: "De eindkwalificaties van de opleiding sluiten aan bij de eisen die door (buitenlandse) vakgenoten en de beroepspraktijk gesteld worden aan een opleiding in het betreffende domein (vakgebied/discipline en/of beroepspraktijk)" (NVAO 2003: p. 4) Dat laat alle ruimte voor een zeer beperkte invulling. De beoordelende instantie (in Nederland VBI genoemd) moet dit nader operationaliseren. Een grote aanbieder voor de beoordeling van academische opleidingen in ons land is de Quality Assurance Netherlands Universities (QANU). In haar gids voor de externe kwaliteitsbeoordeling staat: "Voor iedere (groep van) opleiding(en) binnen een bepaald wetenschapsdomein wordt een eigen domeinspecifiek referentiekader ontwikkeld dat de externe commissie gebruikt als uitgangspunt voor de beoordeling." (QANU 2004: p. 42) Daarbij wordt als voorbeeld de door EAPAA ontwikkelde criteria voor de bestuurskunde genoemd. Voor zover een dergelijk kader niet aanwezig is, wordt door QANU een kader opgesteld dat vervolgens aan "internationale externe deskundigen in het betreffende wetenschapsgebied" wordt voorgelegd ter toetsing.

Dat klinkt geruststellend, maar wat gebeurt er in de onderhandelingen tussen universiteit en QANU? Het document waaruit hier geciteerd wordt is immers slechts een 'handreiking', zoals de NVAO en VBI's in hun overleg aangeven (NVAO 2006). Wie beoordeelt bijvoorbeeld of een

³ De eerlijkheid gebied te vermelden dat sinds kort de EFMD óók een accreditatiesysteem heeft voor 'international degree programmes in business management' dat dus wel op opleidingsniveau accrediteert. Zie www.efmd.org

bestuurskundeopleiding voldoet aan de EAPAA-criteria? Dat moet het site-visit team doen, maar wat als daar geen bestuurskundigen in zitten?

Conclusie

Waar wij hier voor pleiten, is dat er steeds een goede balans blijft tussen enerzijds de beoordeling van de vakinhoud van een opleiding en de kwaliteit van de docenten, en anderzijds de beoordeling van alle andere niet-vakinhoud gebonden aspecten. Arthur Ringeling heeft dit in zijn werk voor EAPAA steeds benadrukt.

Misschien is een taakverdeling een oplossing: de nationale accreditatie richt zich vooral op alle procesaspecten, wat heel goed kan op het niveau van (grotere) organisatie-eenheden. Wel moet dan per opleiding een internationale accreditatie van de vakinhoudelijke kant van de opleiding worden overlegd. De internationale organisaties zoals EAPAA kunnen zich dan concentreren op een meer gedetailleerde beoordeling van enerzijds de vakinhoud en anderzijds van de vraag hoe onderwijsinhoud, onderwijsvorm en kwaliteit van docenten binnen de concrete context van de opleiding (aansluitend bij de ‘missie’) op elkaar zijn afgestemd.

4. De disciplinaire functie van accreditatie

Aansluitend bij de kwaliteitsbewaking verdient het vraagstuk van de integriteit van de discipline de aandacht. Zoals bij veel relatief jonge academische disciplines, dreigt binnen de bestuurskunde het gevaar van verwatering van het vakgebied. Zolang de inhoud van een vakgebied niet helder omschreven is, zijn vele interpretaties van wat bestuurskunde is, mogelijk. Dit geldt a fortiori voor disciplines met een inter- of multidisciplinair karakter. Het risico hiervan is dat de variëteit van hetgeen zich als, bijvoorbeeld, bestuurskunde aandient, zo groot wordt dat de samenleving, het ‘afnemend veld’, en de onderwijsvragende studenten in grote verwarring geraken over hetgeen van dat vak mag worden verwacht. Vanzelfsprekend is enige variëteit in de wijze waarop universiteiten gestalte geven aan een vak geen probleem. Integendeel zelfs: dergelijke variëteit draagt bij aan de inhoudelijke ontwikkeling en aan een gezonde competitie. Maar er zijn grenzen. Zonder een definitie te willen geven, kan worden gesteld dat, bijvoorbeeld, de bestuurskunde vrij algemeen wordt gezien als een sociale wetenschap die zich bezighoudt met het functioneren van het openbaar bestuur. Dat betekent dat ten minste een behoorlijk aantal van de vakken in een opleidingsprogramma, dat de naam bestuurskunde wenst te dragen,

gericht moet zijn op het openbaar bestuur en dat het sociaalwetenschappelijk karakter van de opleiding duidelijk tot zijn recht moet komen.

Ten tijde van de geldingsduur van het academisch statuut gold voor Nederland een voor alle universiteiten bindende omschrijving van hetgeen de inhoud van een opleiding diende te zijn. Ook voor de bestuurskunde is een dergelijke tekst voor het academisch statuut opgesteld. Dit academisch statuut is inmiddels komen te vervallen. Daarvoor in de plaats is gekomen het CROHO, het Centraal Register van Opleidingen in het Hoger Onderwijs. Opname in dat register is voorwaarde voor publieke erkenning en bekostiging. Op zichzelf zou dat, binnen de nationale context, een voldoende instrument kunnen zijn.

Niettemin meende een aantal van de initiatiefnemers tot de oprichting van EAPAA dat er een gevaar bestond dat, hier en elders in Europa, ondernemende universiteiten of hogescholen programma's, onderdelen van programma's, cursussen of opleidingen zouden gaan aanbieden die ten onrechte met de naam Bestuurskunde zouden worden getooid. Bijvoorbeeld door bestaande sociologische, juridische, bedrijfskundige of economische programma's, met toevoeging van enkele overheidsgerichte vakken, als Bestuurskunde aan te bieden. Of door bestaande overheidsopleidingsprogramma's met een overheersend normatief-juridisch karakter, zoals die bijvoorbeeld in sommige Centraal-Europese staten kunnen worden aange troffen, bestuurskundeopleiding te gaan noemen.

Hoe groot deze dreiging daadwerkelijk was, is een kwestie van empirisch onderzoek. Hier stellen we vast dat een van de drijfveren van de oprichters van EAPAA onder meer was het vastleggen van de vereisten waaraan een programma, dat zich bestuurskunde noemt, ten minste moet voldoen.

Inmiddels leert de praktijk van discussies over het vakgebied, zowel in Nederland (binnen bijvoorbeeld het disciplineoverleg bestuurskunde) als elders in Europa, dat het beschikken over een dergelijke minimale definitie van een bestuurskundeprogramma vruchtbaar is. Vruchtbaar als startpunt voor programmaontwikkeling of voor programmatische discussies; vruchtbaar als communicatiemiddel (wat 'is' bestuurskunde?); vruchtbaar ten slotte als instrument voor (Europese) academische groepsvorming rond een vak met een kenbare identiteit. EAPAA maakt daarbij dankbaar gebruik van het werk dat op dit gebied is verricht door de twee Nederlands visitatiecommissies die onder leiding stonden van prof. Rudolf Maes uit Leuven (QANU 2005; VSNU 1998), die weer geïnspireerd is door het

werk van de Interfacultaire Commissie Bestuurskunde (ICB) (1995; 2003). Arthur heeft deze discussie, ook in EAPAA-verband, steeds geëntameerd.

5. De emancipatoire functie

Tot slot willen we wijzen op de emancipatoire functie van vooral internationale toetsing. Deze functie komt frequent voor in het vroegere Oost-Europa⁴, en heeft daar twee redenen.

Allereerst is er een grote vraag naar internationale erkenning door middel van toetsing of accreditatie. Soms op initiatief van de opleidingen zelf, zoals EAPAA merkt. Soms georganiseerd door nationale accreditatieorganen. Steeds wil men door deze internationale toetsing “bewijzen” dat men het West-Europese niveau van opleiden (bijna) heeft bereikt, wat onder meer van belang is voor studentenuitwisselingsprogramma’s en de mogelijkheden voor alumni om door te studeren aan een Master- of PhD-opleiding aan een West-Europese universiteit. Maar soms is het ook van belang om nationale financiering veilig te stellen.

Ten tweede zien we dat de internationale toetsing wordt gebruikt om zich van andere soortgelijke opleidingen in het land te onderscheiden: als internationaal erkende opleiding wil men uitdrukken dat men tot de elite van de opleidingen behoort. Soms spelen nog andere overwegingen een rol, zoals een richtingensrijd binnen het nationale vakgebied. De strijd in landen zoals Polen en Roemenië tussen enerzijds een bestuurskundeopvatting die vrijwel samenvalt met administratief recht, en anderzijds een opvatting met een meer sociaalwetenschappelijk en multidisciplinair karakter, is hiervan een voorbeeld.

Deze emancipatoire tendens is niet geheel zonder gevaar. Het belang voor de betreffende opleidingen is vaak heel groot, en de goede wil overvloedig. Ook is een beperkte kwaliteit vaak zo begrijpelijk gezien de krapte van middelen, niet alleen financiële maar ook personele. In veel Oost-Europese landen zijn er nauwelijks (moderne) bestuurskundigen, en zijn de opleidingen juist een middel om dit tekort weg te werken.

Maar het gevaar met betrekking tot accreditering is dat onder de druk van deze feiten bij de beoordeling meer wordt gelet op de potentie dan om wat is gerealiseerd. Hier ‘wreekt’ zich de spagaat waarin de tegenwoordige

⁴ Uiteraard is dit zelfde verschijnsel ook te zien in Afrika en vooral Azië.

accreditatie, ook die van EAPAA, zich bevindt. Formeel wordt in het kader van accreditatie beoordeeld of de opleiding op verschillende aspecten (de criteria) aan bepaalde drempelwaarden voldoet. Is dit in voldoende mate het geval, dan volgt accreditatie. Maar tegelijk wordt steeds gewezen op het grote belang van continue ontwikkeling, en wordt benadrukt dat een site-visit team vooral gezien moet worden als een groep ‘bloedverwanten’ (of liever: ‘geestverwanten’?) die kan helpen in dit continue ontwikkelingsproces.

Conclusie

Het is vooral aan de uiteindelijk beoordelende instantie, zoals bij EAPAA het Accreditation Committee, om toch ‘streng’ te zijn en de accreditatiedrempel te bewaken. In zijn hoedanigheid van lid (en vicevoorzitter) van het Accreditation Committee van EAPAA heeft Arthur Ringeling zich altijd voor de bovenbedoelde balans ingespannen. Alle aandacht voor hulp bij de ontwikkeling, maar géén concessies waar het gaat om de kwaliteit die geaccrediteerd wordt.

6. Hoe nu verder

In het bovenstaande is een aantal ontwikkelingen aangestipt die voor de toekomst van de bestuurskundige accreditatie van grote betekenis zullen zijn.

Allereerst wezen wij op de noodzaak een goede verhouding te vinden tussen de van onderop gegroeide internationale accreditatie door EAPAA en het van overheidswege geïntroduceerde nationale stelsel. Het gegeven dat de meeste Nederlandse academische bestuurskundeopleidingen zich vrijwillig aan EAPAA-accreditatie hebben onderworpen, mag hierbij niet uit het oog verloren worden. De legitimiteit van de EAPAA-accreditatie is kennelijk hoog.

Voorts wezen wij op enkele tendenties, professionalisering van de accreditatie en de ontwikkeling naar ‘instellingsaccreditatie’, die het risico in zich dragen dat in het nationale accreditatiestelsel de nadruk komt te liggen op procesaspecten en veel minder op de inhoudelijke aspecten. Wil men vermijden dat accreditatie zich ontwikkelt tot een overwegend bureaucratistische proces, waarin men dient aan te tonen dat men aan een aantal objectiveerbare basisvereisten voldoet, dan is het ons inziens de moeite waard

de kwaliteiten van disciplinaire accreditaties, gebaseerd op ‘peer reviews’, op het oordeel van competente (buitenlandse) collegae, serieus te nemen.

Ook vroegen wij aandacht voor de betekenis van accreditaties voor de ontwikkeling van de discipline. Het is onze ervaring dat de discussies die samenhangen met het organiseren van een disciplinaire visitatie of accreditatie belangrijke bijdragen hebben geleverd aan de ontwikkeling van de Nederlandse Bestuurskunde. Dergelijke discussies hebben bijvoorbeeld geleid tot de definitie van de een gewenste inhoud van een bestuurskundeprogramma, zoals neergelegd in een informele tekst die bekend staat als het ‘minimumprogramma Bestuurskunde’ (Interfacultaire Commissie Bestuurskunde (ICB) 1995), en in de inleidende hoofdstukken in de bestuurskundevisitatierapporten van 1998 (VSNU 1998) en 2005 (QANU 2005). Deze teksten hebben een belangrijke rol gespeeld bij de succesvolle onderwijsevaluaties en bij de ontwikkeling van onderwijsprogramma’s binnen universiteiten en hogescholen.

Voorts dragen dit soort discussies tussen vakgenoten bij aan de onderlinge verstandhouding en aan het leervermogen van de diverse opleidingen: men is goed geïnformeerd over de inhoud van andere opleidingen en over discussies, experimenten en vernieuwingen binnen andere instellingen.

EAPAA is gebaseerd op deze positieve ervaringen, in de overtuiging dat verbreding van de discussie over de ontwikkeling van onderwijs een nieuwe impuls kan geven. Zeker wanneer dit in een niet-vrijblijvend verband gebeurt. Discussies over onderwijs en onderwijsinhoud zijn niet schaars, maar vaak zonder veel impact door de vrijblijvendheid van de setting waarin ze plaatsvinden. Spreken over onderwijs in het verband van accreditatie mist deze vrijblijvendheid.

Het laatste thema was de emancipatoire rol van internationale accreditatie. Een internationaal accreditatiestelsel, gedragen door inhoudelijk betrokken en gemotiveerde beroepsbeoefenaars draagt bij aan de vestiging van een hoogwaardige en onafhankelijke Bestuurskunde binnen die stelsels waar men tot voor kort dit vak (in ‘onze’ moderne betekenis) niet kende. Het is bovendien een platform voor internationale bijstand bij de ontwikkeling van het vak en daarmee – zo hopen bestuurskundigen – van het openbaar bestuur.

En juist daarom menen wij in dit essay Arthur Ringeling te moeten eren met een betoog dat gaat over internationale accreditatie, maar impliciet

vooral over de liefde voor het openbaar bestuur en de bestudering daarvan.

Literatuur

- Interfacultaire Commissie Bestuurskunde (ICB) (1995): *Een indicatief minimum-pakket*. Utrecht, VSNU.
- Interfacultaire Commissie Bestuurskunde (ICB) (2003): *Public Administration in the Netherlands; Portrait of a Discipline*. Utrecht, VSNU.
- NVAO (2003): *Accreditatiekader bestaande opleidingen hoger onderwijs*. Nederlands-Vlaamse Accreditatie Orgaan. Electronic source retrieved 10-05, 2007, from <http://www.nvao.nl/accreditatiekaders-nederland>.
- NVAO (2006): *NVAO-VBI Nieuwsbrief "Vermindering accreditatielast"* Nederlands-Vlaamse Accreditatie Orgaan. Electronic source retrieved 14-5, 2007, from <http://www.nvao.nl/nieuwsbrief/2006/7>.
- QANU (2004): *QANU-Kader: Gids voor de externe kwaliteitsbeoordeling van wetenschappelijke bacheloren masteropleidingen ten behoeve van accreditatie (versie 3.1)*. Quality Assurance Netherlands Universities. Electronic source retrieved 25-1, 2005, from <http://www.qanu.nl/comasy/uploadedfiles/QANUKader.pdf>.
- QANU (2005): *Public Administration*. Utrecht, QANU.
- VSNU (1998): *Onderwijsvisitatie Bestuurskunde*. Utrecht, VSNU.

Bestuurskunde als Missie

Frans-Bauke van der Meer

1. Inleiding

Arthur Ringeling behoort tot de universitaire bestuurskundigen die met hun werk niet alleen een wetenschappelijke ambitie hebben. Bijdragen aan een beter openbaar bestuur is voor hen een kernpunt van de missie van het vak (Ringeling 1996). Zij delen dat met bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer 2003). Dat weerspiegelt naast de liefde voor het vak, de liefde voor het object ervan. Als in menige driehoeksverhouding kan dit voor alle drie de partijen nogal eens gemengde gevoelens opleveren. Bestuurders en politici vinden genoemde bestuurskundigen soms te vaag, te abstract, te weinig gevoel hebben voor de weerbarstigheden van de praktijk, te kritisch. Recht- of, beter, anders gearde academici bespeuren bij deze bestuurskundigen vaak juist te veel begrip voor en te weinig begrip van wat er speelt. De onderhavige bestuurskundigen zouden te weinig wetenschappelijk zijn, te weinig kritisch en in feite vooral veredelde adviseurs.

En die bestuurskundigen? Ondanks een frequente voorkeur voor provocatie proberen zij de relaties met hun beide geliefden goed te houden. Niet zozeer door nu eens de een en dan weer de ander ter wille te zijn, maar door onvermoeibaar duidelijk te maken dat de wetenschap gebaat is bij nabijheid tot het onderwerp en de praktijk bij distantie (Vergelijk Elias 1982). Dit is geen vrijblijvend, slechts zelfrechtvaardigend, pleidooi. Het heeft consequenties voor eigen onderzoek en onderwijs. Ik richt me in deze bijdrage vooral op het laatste en ga daarbij met name in op onderwijs aan practitioners.

2. Opleiden van bestuurskundigen

Vanuit de hierboven omschreven dubbele ambitie gaat het bij het opleiden van bestuurskundigen om het vormen van academici die daadwerkelijk bijdragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en van *governance* in het publieke domein. De eisen die hiervoor aan de opleiding moeten worden gesteld hangen samen met de aard van de onderhavige vraagstukken en met karakteristieken van de studenten. Zij zijn niet afhankelijk van

het antwoord op de vraag wat er precies onder kwaliteit van bestuur of governance moet worden verstaan.

Bestuurlijke/bestuurskundige vraagstukken

Politiek, bestuur, beleidsprocessen en publiek management worden gemaakt en gebroken in interactie tussen vele actoren waar niemand een directe controle over heeft. Ze hebben betrekking op maatschappelijke problemen en processen waar a fortiori hetzelfde voor geldt. Sturingsopgingen kunnen daarbij zinvol zijn, maar hebben nooit het beoogde effect en vaak wel onbedoelde of zelfs ongewenste. Of, zoals Crozier het zegt: “We will never succeed in changing society the way we want” (Crozier 1982: 1). Dat heeft van doen met de complexiteit van maatschappelijke processen die er in ten minste drie gedaanten is.

1. *Strategische multipliciteit.* Vrijwel altijd is er sprake van meerdere sturende partijen met deels verschillende doelen en strategieën bepaald. Uitkomsten worden door de wisselwerking tussen die strategieën. Zelfs als er van de andere vormen van complexiteit geen sprake zou zijn, lijkt de situatie op een schaakbord waarop verschillende partijen gelijktijdig plaatsvinden die elkaar beïnvloeden, waarbij de spelers en ook de afzonderlijke stukken hun eigen definitie van ‘winst’ hebben en hun eigen aanpak om die te bereiken. En dan te bedenken dat je zelfs bij een ‘gewone’ schaakpartij als speler de zaak niet onder controle hebt.

2. *Veel variabelen en relaties.* Ook in het hypothetische geval dat er slechts één sturende actor is, is er van complexiteit sprake omdat er zo veel variabelen, randcondities en relaties daartussen een rol spelen. Veel variabelen en relaties zijn vaak niet bekend en het zijn er doorgaans te veel om te voorzien. Als het weer voor over een paar dagen al lastig te voorspellen is, hoeveel te meer zal dat dan het geval zijn voor maatschappelijke processen op een iets langere termijn. Er zijn modellen en theorieën, maar het zal menige stuurder te moede zijn als de vorst die in de film Amadeus op de vraag van de componist wat hij van zijn nieuwste compositie vindt, enigszins wanhopig antwoordt: “It’s beautiful, but just too many notes”.

3. *Betekenisstoekenning.* Een vaak onderschat aspect van de complexiteit van maatschappelijke, bestuurlijke en organisatorische processen is de rol die betekenisstoekenning daarin speelt. Het gedrag van actoren wordt minstens ten dele bepaald door de betekenis die situaties en gebeurtenissen voor hen hebben of krijgen. Daarbij moeten twee dingen bedacht worden. Ten eerste komt die betekenis niet uit de lucht vallen. Een actor maakt gebruik van denkbeelden, ‘frames’ (Giddens 1984: 87) of ‘repertoi-

res' (Van der Meer 1999) die hij al heeft. Op grond van interactie met die actor, maar ook op grond van diens geschiedenis en positie (Van der Meer 1983; Schein 1996) kan men zich een beeld van die denkbeelden vormen. Maar, ten tweede, die denkbeelden zijn in essentie nooit toereikend voor betekenisgeving. Er is voor actoren altijd een zekere dubbelzinnigheid (Weick 1979): hoe moeten nieuwe ervaringen en gebeurtenissen aan bestaande noties worden gekoppeld? Of is er iets nieuws aan de hand wat aanpassing van denkbeelden noodzakelijk maakt? Actoren doen dan iets (bijvoorbeeld standaardroutines toepassen) wat nieuwe ervaringen genereert die weer een rol spelen en het verder proces van betekenisgeving. Weick (1979) noemt dit enactment. Betekenisgeving gaat dus niet alleen aan handelen vooraf, het volgt er ook uit. Enactment gebeurt doorgaans niet geïsoleerd maar in een sociale context. Actoren interacteren ('onderhandelen') over wat iets betekent en hoe erop moet worden gereageerd. Actoren zien hoe andere actoren reageren en nemen dat mee in hun eigen proces van 'sensemaking' (Weick 1979). Betekenisgeving is een sociaal en deels collectief proces.

Dit beeld van processen van betekenisgeving heeft twee consequenties voor ons onderwerp. Om te beginnen impliceert het dat het effect van beleidsinterventies en sturingspogingen niet zozeer door de bedoelingen van de sturende actor en slechts ten dele door objectieve kenmerken van de maatregelen wordt bepaald, maar vooral in hoge mate door interpretatie die maatschappelijke actoren daarvan in interactie construeren. Dit is de belangrijkste verklaring waarom beoogde veranderingen nooit gerealiseerd worden. Ten tweede betekent de rol van zingeving in maatschappelijke en beleidsprocessen dat er niet alleen veel variabelen een rol spelen, maar dat in de tijd en tussen situaties kan variëren welke dat zijn. Bovendien impliceert het dat er veelal geen vaste relaties tussen variabelen bestaan. Substantiële kennis is beperkt houdbaar (In 't Veld en Van der Knaap 1994) en situatiespecifiek, terwijl de tijdruimtelijke grenzen van het geldigheidsdomein niet bekend zijn.

De gesignaleerde complexiteit creëert een ongemakkelijke, dubbelzinnige situatie voor (be)stuurders en bestuurskundigen. Wat betekent het en vooral: wat te doen? Er zijn verschillende interpretaties en reacties mogelijk. Men kan in grote somberheid vervallen: nothing works. Dat is een verkeerde reactie, zoals Crozier (1982) ook omstandig uitlegt. Sturen doet er wel degelijk toe – al is het doorgaans lastig tevoren te voorzien hoe en wat het er precies toe doet.

Een tweede manier om met complexiteit en dubbelzinnigheid om te gaan is om deze te negeren of te ontkennen. Tot op zekere hoogte is dat zeker nodig om überhaupt tot gericht denken en handelen te komen. (Vergelijk Weick 1979, die het reduceren van dubbelzinnigheid als kern van het proces van organiseren ziet). Maar dat kan ook te ver gaan. Te zeer misskennen van complexiteit of van de aard van die complexiteit leidt tot consolidatie van bestaande wijzen van denken en handelen. Probleem daarvan is niet zozeer dat dergelijk terugvallen en bestaande patronen en routines de complexiteit nog verder vergroot omdat analyseren en handelen op basis van inadequate denkmodellen per definitie tot onverwachte en onbedoelde resultaten leidt (Crozier, 1982). Er is immers niet a priori iets mis met complexiteit of met onverwachte ontwikkelingen. Religie, kunst en kitsch varen er wel bij. Het probleem is dat dergelijke praktijken nadenken over zinvolle sturing belemmeren. En voor bestuurders en bestuurskundigen – zeker als zij willen bijdragen aan beter openbaar bestuur – is dat natuurlijk core business.

Gezien de aard van de bestuurlijke en bestuurskundige vraagstukken vergt bestuurskundige professionaliteit – zowel in ‘de wetenschap’ als in ‘de praktijk’ – onder meer:

- naast kennis van theorieën en modellen en het vermogen theorieën en modellen te ontwikkelen ook aandacht voor (ontwikkeling van) metatheorieën die iets zeggen over hoe variabelen en hun relaties tot stand komen, veranderen of verdwijnen. De verschillende varianten van constructivisme vormen daar aanknopingspunten voor;
- ontwikkelen van inzicht in inertie en verandering. Hoe kan het dat er soms majeure veranderingen optreden die niemand verwacht (de fluwelen revoluties in Oost-Europa in 1989) terwijl bijvoorbeeld reorganisaties waar velen hoge verwachtingen van hebben vaak tegenvallende resultaten hebben ((Kickert en Van der Meer 2002)? En hoe kan het dat vaak mislukkende veranderingsstrategieën (Boonstra 2004) regelmatig en vanzelfsprekend weer van stal worden gehaald, maar dat er soms een geheel nieuwe (?) mode door lijkt te breken?
- vermogen om kritisch naar theorieën en strategieën en hun toepasbaarheid te kijken;
- vermogen om rondom een (hopelijk vaag gedefinieerd) beleidsprobleem, maatschappelijke of organisatorische situatie de relevante actoren, hun interactie- en afhankelijkheidspatronen en hun werkelijkheidsdefinities (repertoires) in kaart te brengen als basis voor analyse;
- vermogen tot evaluatie en leren;
- een wankel evenwicht tussen creativiteit en discipline.

Voor onderwijs aan bestuurskundigen betekent dit dat het verwerven van deze en soortgelijke competenties centraal moet staan. Dat impliceert minder accent op kennis van ‘hoe het zit’ en meer accent op ‘hoe kom je erachter hoe het zou kunnen zitten of werken?’. Het is als met een computerprogramma, waar voortdurend nieuwe, ‘betere’, versies van komen. De vaardigheid om uit te vinden hoe het werkt, is nuttiger dan een gedetailleerde cursus in het gebruik van versie 2.23 (Fransen 2007). Let wel: er valt veel te leren van bestaande substantieve kennis. Maar het onthouden en kunnen reproduceren ervan is daarbij niet het enige en niet het belangrijkste – al helpt het natuurlijk wel (althans zolang die kennis niet voor ‘waar’ wordt aangenomen).

Doelgroepen

Eisen aan praktijkrelevant academisch onderwijs zijn ook gekoppeld aan karakteristieken van de studenten(populatie). Is het onderwijzen van bestaande theorieën en methoden nog enigermate mogelijk los van de context waarop zij betrekking hebben, met de hiervoor aangeduide leerdoelen is dat zeker niet meer het geval. De vraag is dus hoe de verbinding met de praktijk in het onderwijs te leggen. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee doelgroepen.

Voor studenten die direct na hun VWO en/of HBO-opleiding bestuurskunde gaan studeren moet de relatie met en de betrokkenheid op de praktijk georganiseerd worden. Naast stages, excursies, gastdocenten uit de praktijk en eigen activiteiten van studenten is daarvoor in de Rotterdamse bestuurskundeopleiding het concept *atelier* ontwikkeld (Edwards and Ringeling 2003). Oogmerk van al deze instrumenten is studenten gevoel voor de complexiteit, diversiteit en weerbaarheid van de praktijk te geven, weerstand voor het denken te bieden en de focus op een wisselwerking tussen kennisverwerving en toepassing te realiseren.

Voor studenten die al in de praktijk werkzaam zijn, of gewerkt hebben, moet juist vooral distantie worden georganiseerd. De bovenbeschreven aard van de problemen vergt voor hen juist dat zij vragen leren stellen bij wat in denken en handelen vanzelfsprekend is geworden. Hun kritische reflectie – geholpen door nieuwe theoretische benaderingen en concepten – moet leiden tot nieuwe perspectieven, analyses en oplossingen die zoekstrategieën in de praktijk faciliteren. Na de omweg van ‘academische’ distantie dus ook hier (opnieuw) directe connectie met praktijken.

Kwaliteit van het bestuur

Het aardige van de inmiddels geformuleerde eisen aan bestuurskundeop-leidingen is dat zij in hoge mate gebaseerd zijn op de missie bij te dragen aan beter openbaarbestuur zonder dat is gedefinieerd wat de kwaliteit van het bestuur is en hoe die zou moeten worden vastgesteld. Daarmee wil niet gesuggereerd zijn dat dit geen belangwekkende vraag is. Integendeel, zij is zelfs zo belangrijk dat ik zou willen suggereren geen enkel antwoord daarop als afdoende te beschouwen. Het punt is evenwel dat de opleiding vooral het debat over wat kwaliteit is, hoe het kan worden gerealiseerd en hoe het kan worden geëvalueerd dient te faciliteren en te stimuleren. Evenmin als het – gezien de voorgaande gedachtegang – aan de bestuurskunde is om ex cathedra te verkondigen hoe de werkelijkheid in elkaar zit, is het aan haar om de vertellen hoe die moet worden beoordeeld. Dat zou geen recht doen aan de aard van de problematiek.

Dit alles neemt niet weg dat veel onderzoekers en docenten ter zake wel opvattingen hebben en een zekere voorliefde om die ook naar voren te brengen. Ringeling is daarop geen uitzondering. Daar is, tot nader order, ook niets mis mee. Het debiteren en verdedigen van bepaalde posities, ‘feitelijke’ beweringen of normatieve standpunten, kan buitengewoon functioneel zijn. Het verhaal dat u nu leest, is daar hopelijk enigermate een voorbeeld van. Maar vanuit de achterliggende filosofie van een oplei- ding is dat uiteindelijk alleen ‘for the sake of the argument’.

3. Academische professionalisering van practitioners

Tot slot van deze beschouwing werk ik uit hoe de besproken missie van de bestuurskunde meer in concreto zou kunnen worden vormgegeven in onderwijs aan de tweede doelgroep, die van de practitioners. Ik doe dat op grond van de ervaringen in de omgeving en het verzorgen het de part-time-programma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Sinds 2002 heb de eer en het genoegen gehad hierin met Arthur Ringeling te mogen samenwerken (zie ook Van der Meer en Ringeling 2007).

Ik ga daarbij kort in op enkele kernvragen:

- hoe kan distantie worden gerealiseerd?
- welke inhoud moet worden aangeboden?
- welke werkvormen maken optimaal gebruik van de praktijkervaring van de studenten?

- hoe kunnen een kritische houding en creativiteit worden gestimuleerd?
- welke toets- en feedbackvormen zijn daarbij adequaat?

Unfreezing

Om studenten te helpen met enige distantie naar eigen situaties en praktijken te kijken, is het om te beginnen van belang om hen uit te nodigen hun beelden, veronderstellingen en vanzelfsprekendheden te expliciteren. Vervolgens kunnen die ter discussie worden gesteld door er kritische vragen over te stellen en/of ze te confronteren met andere beelden, veronderstellingen of vanzelfsprekendheden.

De eerste module in ons programma, Verkenning genaamd, is nadrukkelijk op deze ‘unfreezing’-stap in het leerproces gericht. We kiezen steeds als startpunt een inventarisatie van denkbeelden van studenten. Wat zien zij bijvoorbeeld als de rol en functie van de overheid? Wat zien zij als mogelijkheden voor sturen in de samenleving? Wat is hun beeld van waar bestuurskunde goed voor is? Een eerste ontdekking is doorgaans dat er in de groep geen consensus is over de antwoorden op dergelijke vragen. Kennelijk is het niet allemaal zo vanzelfsprekend. Ten tweede blijken er veelal geen antwoorden op kritische vragen van docenten of medestudenten: waar zijn die beelden op gebaseerd? is het echt vanzelfsprekend dat het zo gaat, of kan het ook anders – gaat het misschien zelfs soms anders? zijn de veronderstellingen getoetst? De derde ontdekking is dat je startend vanuit andere veronderstellingen, andere dingen ziet, andere verklaringen bedenkt, andere oplossingen verzint.

Unfreezing is niet een eenmalige actie. Steeds weer moet het beschreven proces – steeds in andere gedaantes – terugkomen. Unfreezing is in een academische opleiding vanzelfsprekend. En voor mensen die de praktijk kennen, en denken dat ze praktijk kennen, is dat het hardste nodig.

Cognitieve inhoud

Over wat er in een academische opleiding voor bestuurskundige professionals moet worden geleerd is al het een en ander gezegd. Specifiek voor de onderhavige doelgroep is van belang dat die inhoud enerzijds wordt verbonden met voor hen herkenbare situaties en vraagstukken maar daar anderzijds onverwachte of nieuwe perspectieven op opent. Niet omdat die alternatieve perspectieven ‘beter’ zijn, maar omdat hun toevoeging aan het repertoire de complexiteit anders te duiden en te hanteren maakt en dus

tot (gedachte)experimenten kan leiden waarvan kan worden geleerd. Bestaande bestuurskundige leerstukken, bijvoorbeeld Lipsky's *street level bureaucrat*, kunnen zowel voor die herkenning als voor nieuwe perspectieven een bruikbaar instrument zijn. Daarnaast is meer aandacht nodig voor constructivistische benaderingen omdat die niet alleen kunnen helpen beter te begrijpen waarom jezelf denkt zoals je denkt en handelt zoals je handelt en anderen anders kijken en doen, maar ook omdat ze licht werpen op de doorwerking van die verschillende perspectieven in beleids- en organisatieprocessen. Ten slotte is het – opnieuw juist bij deze doelgroep – zeer gewenst ook veelvuldig de omgekeerde weg te behandelen. Startend vanuit herkenbare problemen de vraag stellen wat er aan de hand is (waarom doorgaans meerdere antwoorden kunnen worden gegeven), hoe er naar kan worden gekeken (idem) en hoe ermee kan worden omgegaan (idem). Wat pleit voor en tegen de verschillende diagnoses en oplossingen? Zijn ze combineerbaar of moet er gekozen worden? Wat kunnen eerder verworven bestuurskundige inzichten hierbij helpen? En tot welke nieuwe bestuurskundige inzichten geeft deze probleemverkenning aanleiding?

Werkvormen

Hoorcolleges kunnen een goede input vormen in het leerproces, bijvoorbeeld door een bestuurskundig leerstuk toe te lichten, een overzicht te geven van verschillende theoretische benaderingen, empirische observaties en onderzoeksresultaten te presenteren of een bepaalde visie op een concreet vraagstuk te verdedigen. Academisch uitgangspunt daarbij is dat dergelijke betogen principieel ter discussie staan, al wordt dat een enkele keer vergeten. In het licht van mijn betoog is het van vitaal belang dat dergelijke frontale input slechts een beperkt deel van het onderwijs omvat. Het onderwijs dient in hoge mate interactief te zijn om optimaal gebruik te maken van de praktijkervaring van studenten en ook om hen toe te rusten zichzelf als bestuurskundige te professionaliseren. Interactie doordat van studenten wordt verwacht dat zij eigen inzichten en praktijkervaringen inbrengen en van daaruit input van docenten en medestudenten become-tariëren. Interactie in de zin van actieve gezamenlijke verwerking van de stof bijvoorbeeld in toepassing van inzichten en theorieën in concrete casus. Interactie ook door uitwisseling van ervaringen tussen studenten onderling, om daarin de multipliciteit van de werkelijkheid zichtbaar en onderzoekbaar te maken. Interactie ten slotte in concrete samenwerking van studenten in theorie-, onderzoeks- en praktijkopdrachten. Al deze

vormen van interactie roepen in termen van Weick (1979) zowel dubbelzinnigheid als sensemaking op. En dat is precies waar het bij professioneel bestuurskundig functioneren over gaat: signaleren van en omgaan met dubbelzinnigheid en in interactie met anderen tot zingeving en zinvol handelen komen. In een eindeloos proces.

Reflectie

De opleiding vertelt niet hoe de werkelijkheid in elkaar zit. De opleiding vertelt niet wat goed openbaar bestuur is. De opleiding vertelt niet hoe beleidsproblemen moeten worden opgelost of organisaties moeten worden gemanaged. De opleiding beoogt studenten toe te rusten om zelf met deze vraagstukken om te gaan, gesitueerd, in interactie met anderen en principieel voorlopig en tijdelijk. Dat betekent dat studenten tijdens de gehele studie en in toenemende mate tot reflectie moeten worden uitgedaagd. Reflectie op de aard van de problemen, reflectie op de aard en bruikbaarheid van theoretische noties, reflectie op de haken en ogen van beleidsinstrumenten en sturingsstrategieën. Het debat dat inherent is aan interactief onderwijs biedt daar mogelijkheden toe. Maar het gaat wel om een bepaald soort debat. Een debat waarin gezocht wordt, een debat waarin creativiteit wordt gevraagd. Niet een uitwisseling van meningen maar van ideeën. Zou het kunnen zijn dat ...? Hoe zou je dat kunnen onderzoeken? Wat zouden de implicaties ervan zijn? Waarom? Zou het ook anders kunnen zijn? Enzovoort. Het gaat om theorievormend en theorie kritiserend debat. Het gaat om creatief problemen, interpretaties en oplossingen te construeren, te deconstrueren en te reconstrueren. Reflectie is niet alleen voor studenten, maar ook voor docenten een lastige uitdaging. Zij participeren in het debat, maar moeten tegelijkertijd terughoudend zijn: het gaat niet om hun reflectie. Maar tegelijk zijn zij wel (mede) verantwoordelijk voor de kwaliteit ervan. Zij staan als bestuurders tegenover een complexe niet te beheersen samenleving. Maar zij hebben ambities en worden afgerekend op het resultaat.

Toetsing en feedback

Vanuit de oogmerken van een academisch professionaliserende opleiding moet ook de toetsing van de vorderingen en niveau van studenten opnieuw worden doordacht. Het vermogen tot reproductie van bestudeerde stof kan een rol blijven spelen. Een marginale check of met gewerkt heeft – en dat mag van een professional en van een academicus worden ge-

vraagd - kan zo immers eenvoudig worden uitgevoerd. Belangrijker is dat de kwaliteit van reproductie iets zegt over het vermogen gedachtegangen, manieren van kijken, opvattingen van andere te kunnen zien en verwoorden. Dat is een basale bestuurskundige competentie. Daarmee is ook iets gezegd over het *soort* reproductie dat bij toetsing moet worden gevraagd.

Tegelijkertijd impliceert het voorgaande betoog dat de toetsing in hoofdzaak over andere dingen moet gaan dan reproductie. Hoe verder men in de studie voortschrijdt, hoe sterker het accent zal moeten liggen op het beoordelen van het vermogen van studenten om theorieën en concepten toe te passen, om situaties te analyseren, om eigen hypotheses en theorieën te ontwikkelen, om theorieën te kritiseren, om diagnoses en adviezen te ontwikkelen die recht doen aan en inspelen op de complexiteit van situaties en de multipliciteit van problemen. De hiervoor aan te leggen normen zijn principieel veel minder eenduidig dan die voor reproductie. Bovendien zijn hierop gerichte toetsvormen, bijvoorbeeld papers, niet slechts toetsing van het geleerde, maar onderdeel van het leerproces. Om beide redenen is enigerlei vorm van interactie tussen docent en student over de beoordeling noodzakelijk.

4. Afsluiting

Een karakteristieke uitspraak van Arthur Ringeling is dat hij het vak steeds moeilijker gaat vinden. Een voortdurend toenemend besef van en inzicht in de complexiteit en de meerduidigheid van het object van onderzoek en van het denken daarover is daar debet aan. Dat is voor hem echter geen reden om bij de pakken neer te gaan zitten – ook niet nu hij met emeritaat gaat. Het brengt hem ook niet tot de vaagheid van ‘ja, je kunt er op verschillende manieren tegenaan kijken’. Wie hem kent, weet dat hij opvattingen heeft en die ook graag naar voren brengt. En waarom ook niet? Dat lokt uit tot debat, tot denken. En precies daar zit een groot deel van de complexiteit en weerbarstigheid van onze werkelijkheid, mogelijk veel meer dan in de ‘objectieve’ wereld ‘out there’. Het geloof in economische of organisatorische of politieke wetmatigheden is veelal aanmerkelijk harder dan die wetmatigheden zelf (hoe kan ik dat zeggen?). Werken aan een betere bestuurskunde en werken aan een beter openbaar bestuur gaat lang niet alleen over beter begrip van en grip op de externe wereld – waar we niet eens toegang toe hebben. Het gaat in hoge mate over ons eigen denken en doen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2003). Slagvaardig en transparant: presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Strategie Algemene Rekenkamer 2004-2009. Den Haag, Algemene Rekenkamer.
- Boonstra, J. (2004). Introduction. In J.J. Boonstra. *Dynamics of Organizational Change and Learning*. Chichester, Wiley: 1-21.
- Crozier, M. (1982). *Strategies for Change*. Cambridge (Mass.), London, MIT Press.
- Edwards, A. R. en A. B. Ringeling (2003). "Academie en atelier: vormgeven aan de praktijkgerichtheid van de bestuurskundeopleiding." *Bestuurskunde* 12 (3): 132-141.
- Elias, N. (1982). *Problemen van Betrokkenheid en Distantie*. Amsterdam, Meulenhoff.
- Fransen, J. (2007). Digitale natives vereisen herontwerp van het onderwijs. *Onderwijs in de kennissamenleving. Jaarboek Kennissamenleving*. M. Popkema, P. Wilhelm and K. Boersma. Amsterdam, Aksant: 34-55.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Berkely, Los Angeles, University of California Press.
- Kickert, W. J. M. en F. B. van der Meer (2002). *Verhalen van Verandering*. Den Haag, Elsevier.
- Meer, F. B. van der. en A. B. Ringeling (2007). Education strategies in post-experience Public Administration master programs. EGPA. Madrid.
- Meer, F. B. van der (1983). *Organisatie als Spel: sociale simulatie als methode in onderzoek naar organiseren*. Enschede, Universiteit Twente.
- Meer, F. B. van der (1999). "Evaluation and the social construction of impacts." *Evaluation* 5 (4): 387-406.
- Ringeling, A. B. (1996). De toepassingsgerichtheid van de bestuurskunde. *Beleidswetenschap en Praktijk*. G. Alberts. Nijmegen, KUN: 85-104.
- Schein, E. (1996). "Drie managementculturen: de sleutel tot bedrijfsleerprocessen." *Holland/Belgium Management Review* 51: 25-35.
- Veld, R. J. in 't en P. van der Knaap (1994). *Dynamische Bestuurskunde*. Den Haag, Phaedrus.
- Weick, K. E. (1979). *Social Psychology of Organizing*. Reading (Mass.), Addison-Wesley.

Bestuurskunde en de Praktijk

Menno Fenger en Wim Derksen

1. De bestuurskunde als spiegel voor het openbaar bestuur?

Wanneer iemand Arthur Ringeling vraagt wat hij als belangrijkste taak voor de wetenschap der bestuurskunde ziet weggelegd, zijn er – afhankelijk van zijn stemming – twee antwoorden mogelijk. Wanneer hij in een nihilistische bui is, of wanneer hij recentelijk zijn *partner in crime* Paul Frissen heeft gesproken, dan luidt het antwoord ongetwijfeld ‘mooie verhalen vertellen over het openbaar bestuur’. Is hij in een meer contemplatieve bui, dan is zijn geliefde antwoord op de vraag naar de taak van de bestuurskunde ‘het openbaar bestuur een spiegel voor houden’.

Het is dit tweede antwoord dat wij als uitgangspunt voor onze bijdrage aan dit *Liber Amicorum* willen hanteren. In de eerste plaats omdat wij hiermee aansluiten bij Ringelings zelfverklaarde voorliefde voor metaforen. Maar meer nog omdat de metafoor van de spiegel de auteurs van deze bijdrage, beiden werkzaam in de praktijk van het openbaar bestuur, uitdaagt tot nadere bezinning op het werk van Arthur Ringeling, de betekenis ervan voor het openbaar bestuur en de rol en positie van de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline. Immers: als wij in Ringelings spiegel kijken, zouden we onszelf moeten zien. Bevalt dat beeld? Hebben we er iets aan? Is het een goede weergave van de taak van de bestuurskunde? Dat zijn vragen die in deze bijdrage centraal zullen staan.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. In het eerste deel staan we kort stil bij de ontwikkelingen in het denken van Ringeling over de positie van de bestuurskunde ten opzichte van het openbaar bestuur. Onze redenering daarbij zal zijn dat de bestuurskundige Ringeling het modernistische vooruitgangdenken van *Speaking truth to power* gaandeweg heeft ingeruild voor het veel postmoderenere ‘spiegel voor het openbaar bestuur’. Die omslag illustreren we aan de hand van een korte bespreking van vier centrale publicaties uit het oeuvre van Ringeling.

Vervolgens plaatsen we de ontwikkeling die we menen waar te nemen in Ringelings werk in het bredere perspectief van de ontwikkeling van de Nederlandse bestuurskunde. Vanuit dat bredere perspectief geven we vervolgens een kritische analyse van de stand van zaken in de Nederlandse

bestuurskunde, en met name van de verhouding tussen de bestuurskunde en het openbaar bestuur.

Een van de conclusies van die analyse is dat we in het openbaar bestuur wel veel bestuurskundigen, maar weinig bestuurskunde tegen komen. In de slotparagraaf formuleren we, met als referentiekader onze ervaringen in de praktijk van het openbaar bestuur, een aantal wensen die in onze ogen kunnen bijdragen aan de versterking van de positie van de bestuurskunde. Wat te denken van het Arthur B. Ringeling Instituut voor de Overheid?

2. De ‘vroege’ Ringeling

Wie het werk van Arthur Ringeling de afgelopen 25 jaar heeft gevolgd, ziet een langzame, maar geleidelijke ontwikkeling, die min of meer parallel loopt met inzichten die breder worden gedragen in de bestuurskundige gemeenschap. Kenmerkend zijn een steeds verder afnemend geloof in het sturingspotentieel van de overheid en een steeds sterkere afwijzing van het rationeel-modernistische karakter uit de beginjaren van de beleidswetenschap. Om deze ontwikkeling te illustreren, delen we zijn werk grofweg in in een ‘vroege’ en een ‘late’ periode. De ‘vroege’ Ringeling karakteriseren we aan de hand van twee publicaties: zijn proefschrift (1978) en zijn oratie (1983).

Beleidsvrijheid van ambtenaren

Met zijn proefschrift ‘Beleidsvrijheid van ambtenaren’ bevindt Ringeling (1978) zich in de voorhoede van het onderzoek naar beleidsimplementatie. Het onderzoek is een van de eerste bestuurskundige werken dat aandacht vraagt voor de invloed die individuele ambtenaren hebben op de uitkomsten van beleid. Daarmee is hij nog eerder dan gezaghebbende werken over dit thema als Prottas’ *People Processing* (1979), Lipsky’s *Street-level Bureaucracy* (1980) en Van der Veens ‘Sociale grenzen van beleid’ (1990).

Hoewel het proefschrift een typisch Nederlands onderwerp heeft – het spijtoptantenbeleid – is de eerste fase van het dissertatieonderzoek ingebed in een internationaal project onder leiding van de Amerikaanse hoogleraar Davis. Daarmee is Ringeling zijn tijd vooruit: de Nederlandse bestuurskunde was in de late jaren ’70 en vroege jaren ’80 van de twintigste eeuw vooral nationaal georiënteerd. Dat blijkt ook uit Ringelings thema. Het spijtoptantenbeleid had betrekking op personen die na de onafhankelijk-

heid van Indonesië voor de Indonesische nationaliteit kozen maar daar later om uiteenlopende redenen spijt van kregen.

In het proefschrift zijn reeds alle kenmerken van Ringelings latere werk zichtbaar. Daarbij gaat het in de eerste plaats om een gebrek aan geloof in, of misschien zelfs wantrouwen tegen, enkelvoudige rationaliteiten en simpele oplossingen in bureaucratische omgevingen. De waardendilemma's in de 'echte wereld' worden weerspiegeld in de bureaucratie. Een rationele bureaucratie is niet in staat om op goede wijze om te gaan met deze waardendilemma's, dus strijd en conflicten om verschillende waarden, en beleidsvrijheid, zijn moreel noodzakelijk en functioneel. Een tweede kenmerk in Ringelings werk, dat ook in 'Beleidsvrijheid van ambtenaren' is terug te vinden, is de brede, multidisciplinaire aanpak. Waar de eerste, internationaal-vergelijkende fase van het onderzoek vooral juridisch van aard was, breidde Ringeling zijn theoretisch kader al snel uit met sociologische, organisatiekundige, politicologische en economische inzichten.

Toch menen wij ook een duidelijk verschil met zijn latere werk waar te nemen. Misschien interpreteren we te vrij, maar de Ringeling uit 1978 lijkt te geloven in de kracht van de wetenschappelijke verklaring, en de onontkoombaarheid van bestuurskundige wetmatigheden. De systematische analyse van variabelen die van invloed zijn op de mate van beleidsvrijheid doet sterk denken aan de proefschriften van bijvoorbeeld Bressers en Maarse die een aantal jaren later in de roemruchte Twentse school zouden verschijnen. Het ontbreekt nog maar net aan een schatting van de individuele invloed van elk van deze variabelen, maar dat is meer het gevolg van een gebrek aan onderzoeksgegevens dan van de onwil van de onderzoeker.

De instrumenten van beleid

In de Rotterdamse oratie 'De instrumenten van beleid' legt Ringeling de basis voor zijn latere werk waarin waardenpluriformiteit centraal komt te staan. De afstand tot het modernistische, pure beleidswetenschappelijke denkkader wordt verder vergroot, hoewel hij er nog niet definitief afstand van wenst te doen.

Om de enigszins ambivalente houding van Ringeling tegenover de waarde en betekenis van het beleidswetenschappelijke project van kennis 'van en voor' beleid te illustreren, citeren we twee passages uit de oratie. In zijn bespreking van de bijdrage aan de politicologische beleidsanalyse aan onderzoek naar beleidsinstrumenten concludeert hij:

“De verschillende varianten van politicologische beleidsanalyse kunnen, wanneer zij in onderlinge samenhang worden ontwikkeld, het inzicht in de werking van beleidsinstrumenten vergroten en de basis voor beleidsadvisering versterken” (Ringeling, 1983: 19).

Enkele pagina’s later komt de ‘late’ Ringeling naar voren, wanneer hij aanmerkelijk sceptischer is over de bijdrage die wetenschap in het algemeen en de beleidswetenschap in het bijzonder kan leveren aan beleidsvormingsprocessen. Hij stelt dan:

“Veronachtzaamd worden in die visie (van de social-engineering; wd & mf) het specifieke karakter van beleidsprocessen als politieke processen, de verschillende waardensystemen van wetenschap en politiek, het beperkte gezag van wetenschap in politieke processen en het verschillend gebruik dat van wetenschap gemaakt kan worden” (Ringeling, 1983: 22).

Met dit laatste citaat zijn we een stuk dichterbij de buurt van de Ringeling gekomen die bijna 25 jaar later afscheid neemt van de Rotterdamse Universiteit. In de volgende paragraaf gaan we in op enkele publicaties die kenmerkend zijn voor zijn opvattingen over de rol en positie van de bestuurskunde in de latere fase van zijn carrière. Kenmerkend voor de ‘vroegere’ Ringeling zijn in onze ogen de volgende vier thema’s:

1. Het consequent afwijzen van gesimplificeerde, causaal-deterministische of mechanistische relaties tussen doelen en middelen;
2. Een geloof (weliswaar aarzelend) in de bijdrage die de beleidswetenschap kan leveren aan ‘beter’ beleid als zij afscheid neemt van het bovenstaande wereldbeeld van ‘social engineering’ en meer oog krijgt voor de realiteit van beleidsprocessen;
3. Een voornamelijk bestuurscentrisch of overheidscentrisch perspectief;
4. Een voorzichtige zoektocht naar een breed normenkader voor ‘goed’ beleid, waarin niet alleen effectiviteit en efficiëntie centraal staan, maar ook andere, meer normatieve uitgangspunten als democratie en vrijheid.

3. De ‘late’ Ringeling

In de voorgaande paragraaf hebben we twee publicaties besproken die een goed beeld geven van de opvattingen van Ringeling over de rol en positie van de bestuurskunde ten opzichte van het openbaar bestuur in de beginfase van zijn carrière. In deze paragraaf bespreken wij twee publicaties die na 2000 zijn verschenen, en daarmee illustratief zijn voor de ontwikkeling

in zijn denken over dit thema. Dit zijn het onderzoek dat Ringeling samen met Cachet, Daemen en Schaap uitvoerde in het kader van de commissie-Alders die de Volendam-brand in de nieuwjaarsnacht van 2001 onderzocht, en de tweede druk van 'Het Imago van de Overheid'.

Het derde klaphek voorbij?

Centraal in het onderzoek van Ringeling e.a. stond de bestuurscultuur in de gemeente Edam-Volendam. In verschillende commentaren na de verschrikkelijke brand in café De Hemel waarbij zoals bekend 14 dodelijke slachtoffers vielen, werd benadrukt dat in de gemeente Edam-Volendam een heel specifieke bestuurscultuur bestond. Sommigen spraken zelfs over de 'republiek Volendam'. In het onderzoek ging het om de volgende vragen:

- In hoeverre kan het in de nieuwjaarsnacht 2000-2001 in Volendam gebeurde worden verklaard uit een specifieke in de gemeente bestaande cultuur van besturen?
- Was die cultuur ook voor het gebeurde bekend, zo ja bij wie en indien daar negatief over werd geoordeeld, waarom is er dan niet opgetreden?

In meerdere opzichten is het rapport dat Cachet, Daemen, Ringeling en Schaap schreven voor de commissie-Alders illustratief voor het latere werk van Ringeling. Dit uit zich in de aanpak, de stijl, de theoretische invalshoek en de visie op de overheid.

De *aanpak* is sterk inductief en bijna impressionistisch. De verantwoording over methoden en theoretisch kader is beperkt, er wordt niet ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Het onderzoek moet zijn kracht en betrouwbaarheid ontlenen aan de autoriteit en professionaliteit van de onderzoekers. Deze houding ten opzichte van methodologische verantwoording is typerend voor het latere werk van Ringeling.

Ook de *stijl* is karakteristiek voor het latere werk van Ringeling. 'Mooie verhalen vertellen' wordt voor hem steeds belangrijker. Tevens is hij van mening dat de impact van zijn werk kan worden vergroot door het gebruik van een meer journalistieke dan van een wetenschappelijke betoogtrant. Wetenschap mag in zijn ogen spannend zijn. Een voorbeeld is de inleiding van het tweede hoofdstuk van 'Het derde klaphek voorbij?':

"Voorbij het derde klaphek wonen de 'jassen'. Sommige 'jassen' komen uit het naburige dorp Edam: de welvarender Edammers droegen geklede jassen, waar de

arme Volendammer vissers zich behielpen met eenvoudiger kledij. Het derde klaphek was de laatste afscheiding tussen Volendam en Edam. Het klaphek, bedoeld om het vee bijeen en uiteen te houden, scheidt kennelijk ook de mensen. Andere 'jassen' zijn van nog exotischer snit. Jassen zijn alle mensen die geen Volendammer zijn. Dat zijn er dus veel, maar de vereisten voor het Volendammerschap zijn dan ook hoog. Eén van onze respondenten woont en werkt al meer dan twintig jaar in de gemeente, is gehuwd met een Volendamse en voelt zich er thuis. Zijn kinderen zijn er geboren en getogen. Ondanks dit alles is hij een jas en zijn kinderen zijn de kinderen van een jas.

Er is niets mis met 'jassen', zolang ze zich maar niet met Volendam bemoeien of proberen de baas te spelen. Beste mensen, die jassen, maar ze worden geacht Volendam niet te begrijpen en alles anders te doen dan Volendammers gewend zijn” (Cachet e.a., 2001: 18).

Het latere werk van Ringeling onderscheidt zich voorts van zijn eerdere werk door de veel bredere *theoretische invalshoek*. Hoewel de theoretische basis van het onderzoek naar de bestuurscultuur in Volendam beperkt is, geven de gebruikte begrippen aan dat Ringeling zijn inspiratie uit een veel bredere bron betreft dan uit de disciplines die in zijn vroege werk centraal staan: het recht en de politicologie. Zo kenmerkt hij de ontwikkeling van Volendam als asynchrone modernisering, een duidelijke verwijzing naar de sociologie. Het begrip cultuur gebruikt hij in een heel breed perspectief, hij vergelijkt zichzelf daarbij graag met een antropoloog. Daarnaast start de analyse van Volendam in de dertiende eeuw, een duidelijke link met het historisch-institutionele begrippenkader. Kortom: de late Ringeling is in veel sterkere mate geïnteresseerd in en geïnspireerd door verklaringen die de sociale, culturele en historische context in beschouwing nemen.

Dit heeft duidelijke gevolgen voor de *visie op de rol van de overheid*. Als een van de eersten besteedde Ringeling in Nederland aandacht aan het verschijnsel beleidsnetwerken (zie Hufen en Ringeling, 1989), waarmee het traditionele overheidsbegrip werd verbreed. In het onderzoek naar de Volendamse bestuurscultuur wordt dit nog verder opgerekt tot de interactie tussen openbaar bestuur, economie en samenleving. Daarmee bevindt Ringeling zich ineens op de golven van het eenentwintigste-eeuwse *governance-denken* (zie Fengers en Bekkers, 2007).

Het imago van de overheid (tweede druk)

Ter afsluiting van deze bespreking van Ringeling's latere werk staan we kort stil bij de tweede druk van zijn *magnus opus* 'Het imago van de over-

heid'. De tweede druk (2004) is in feite de ongewijzigde eerste druk uit 1993, met een nieuwe introductie. In die inleiding beschrijft Ringeling – onder de noemer “Waar ik zelf anders over ben gaan denken” – kort zijn gewijzigde inzichten sinds 1993. We laten hem zelf aan het woord:

“Tot die verandering in mijn denken behoort dat ik nu niet meer klakkeloos zal schrijven dat het de politiek is, die de gezaghebbende waardeafweging tot stand brengt. En daarbij even klakkeloos aan de geïnstitutionaliseerde politiek denk. Want de politiek, in de vorm van ideologische stromingen en politieke partijen, is niet meer wat hij geweest is” (Ringeling, 2004: 31).

Ook hier zien we dat Ringeling in zijn latere werk het bestuurscentrisme achter zich heeft gelaten.

Daarnaast vat hij in de nieuwe inleiding nog even kort zijn visie samen op de rol die waarden spelen in het openbaar bestuur en in de bestuurskunde. We laten Ringeling nog een keer aan het woord alvorens hem de mond te snoeren:

“De boodschap (van Het imago van de overheid; wd&mf) is dat effectiviteit en efficiency zich op hetzelfde niveau bevinden als de waarden vrijheid, gelijkheid, broederschap, barmhartigheid en veiligheid” (Ringeling, 2004: 6).

Kortom, kenmerkend voor het latere werk van Ringeling zijn de volgende thema's:

1. Afscheid van het bestuurscentrisme. In plaats daarvan een brede visie op de interactie tussen staat, economie en samenleving, en een steeds verder gaande relativering van de rol van de overheid en de georganiseerde politiek daarbij;
2. Een toenemende belangstelling voor de onderlinge wisselwerking tussen de verschillende waarden die in het openbaar bestuur aan de orde zijn;
3. Een veranderende opstelling van de bestuurskundige: minder afstandelijk, meer betrokken, meer gericht op beschrijving en begrip dan op interventie. Dus: een spiegel voor houden in plaats van een medicijn voorschrijven.

4. De betekenis van de bestuurskunde voor het openbaar bestuur

Bij onze gesprekken over de invulling van dit hoofdstuk kwamen wij al vrij snel op de observatie dat wij, beiden werkzaam in de praktijk van het openbaar bestuur, maar weinig merken van de bestuurskunde. Er zijn individuele bestuurskundigen die wel eens een advies schrijven of in een

commissie plaatsnemen, maar als discipline is de bestuurskunde in het openbaar bestuur weinig aanwezig. Zelfs op onderwerpen die in het hart van de bestuurskunde liggen, zoals het Programma Andere Overheid of de discussie in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst, staan bestuurskundigen langs de zijlijn, of onttrekt hun invloed zich in elk geval aan onze waarneming. Dit in schril contrast tot bijvoorbeeld een land als België, waar het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen een belangrijke en zichtbare rol speelt.

Ook in het publieke debat dat via de media wordt gevoerd, komen we weinig bestuurskundigen tegen. Zo af en toe verrast Paul Frissen met een boek, maar de inhoud daarvan is meestal zo verrassend dat Paul in Den Haag vaker de rol van hofnar wordt opgedrongen dan goed is voor Den Haag, en voor Paul. Tegelijkertijd hebben de bestuurskundige tijdschriften in Den Haag geen groot gewicht. ESB wordt ook door niet-economen gelezen, en heeft merkbaar invloed op het debat in Den Haag. Het blad richt zich ook met nadruk op de onderwerpen die op de Haagse agenda staan (of zouden horen te staan). In de Nederlandstalige bestuurskundige tijdschriften lijkt eerder de bestuurskunde onderling in gesprek te zijn. In de Haagse debatten wordt er niet aan onze tijdschriften gerefereerd.

De beperkte invloed van de bestuurskunde is des te meer opvallend omdat het aantal bestuurskundigen in Nederland in de afgelopen decennia sterk is gegroeid. Er zijn in die periode vele duizenden bestuurskundigen opgeleid, die allemaal op een of andere wijze werkzaam zijn in of rond het openbaar bestuur. Dit vertaalt zich blijkbaar niet in een belangrijke rol voor de bestuurskunde in het Nederlandse openbaar bestuur.

De vraag is uiteraard of hiervoor oorzaken zijn aan te wijzen. In onze ogen is de richting waarin de bestuurskunde zich de afgelopen 25 jaar heeft ontwikkeld, een belangrijke verklaring. De ontwikkeling die Arthur Ringeling in zijn bestuurskundige carrière heeft doorgemaakt, staat niet op zichzelf, maar moet worden geplaatst in het bredere perspectief van de Nederlandse bestuurskunde. Grofweg zouden we kunnen zeggen dat de drie verschuivingen in Ringelings denken die we in de voorgaande paragraaf hebben geïdentificeerd, een goed beeld geven van de bredere ontwikkeling van de Nederlandse bestuurskunde in de afgelopen 25 jaar. We beschouwen deze drie ontwikkelingen hier wat meer gedetailleerd, en zullen daarbij betogen dat ze elk de bestuurskunde veel goeds hebben gebracht, maar tegelijk (mede-)verantwoordelijk zijn voor de te marginale positie van de bestuurskunde in het openbaar bestuur.

Voorbij het bestuurscentrisme

Aan het eind van de tachtiger jaren van de vorige eeuw kwam in Nederland een stroom publicaties op gang die het sturingspotentieel van de overheid relativeerden. Vanuit empirische hoek werd aangevoerd dat de overheid onvoldoende informatie had om de samenleving vanuit een centraal punt te kunnen sturen, dat de overheid afhankelijk was van andere partijen om haar doelen te bereiken, en dat zij leed onder de eigen interne belangenstrijd binnen departementen, tussen departementen en tussen verschillende overheidslagen. Later kwam daar ook normatieve kritiek bij: de overheid verlamde het eigen initiatief van burgers en maatschappelijke groeperingen, het beleid – hoe goed bedoeld ook – leidde tot perverse uitkomsten en staatsinterventie was per definitie inefficiënt omdat prikkels ontbraken.

Deze inzichten hebben ertoe geleid dat de Nederlandse bestuurskunde zich – sterker dan in een aantal andere landen – ging richten op de interactie tussen staat en samenleving. Governance, interactieve beleidsvorming en netwerksturing werden relevante bestuurskundige thema's. De Nederlandse Onderzoeksschool voor de Bestuurskunde omarmde het institutionalisme als centraal thema, bij uitstek een benadering die de relatie tussen staat en samenleving centraal stelt.

Deze brede benadering heeft sterk bijgedragen aan de verklarende kracht van de bestuurskunde, en is daarmee van onmisbare waarde geweest voor de ontwikkeling ervan als gerespecteerde academische discipline. Er zit echter ook een keerzijde aan. Bestuurskundigen leggen zich in onze ogen soms wel erg gemakkelijk neer bij de beperkte sturingscapaciteit van de overheid, en aanvaarden wel erg gemakkelijk het politieke karakter van besluitvormingsprocessen, de belangentegenstellingen en de irrationaliteit van beleidsvormingsprocessen. Wellicht hebben bestuurskundigen te gretig afscheid genomen van het ideaal van de beleidswetenschap, namelijk het vergroten van de rationaliteit in beleidsvorming.

Bestuurskundigen die de ambitie hebben om beleid 'beter' te maken, hebben daarvoor eigenlijk maar één wapen: kennis. Kennis over de oorzaken en achtergronden van problemen, over maatregelen die wel en niet werken en over factoren die hierop van invloed zijn. Dat het gebruik van deze kennis wordt belemmerd door allerlei interne en externe factoren, kan in onze ogen nooit een reden zijn om de ambitie op te geven om met kennis het beleid en het openbaar bestuur te verbeteren.

Pluriformiteit van waarden

Een van de centrale thema's in de bestuurskunde is de spanning tussen verschillende waarden. Dit hangt uiteraard samen met het interdisciplinaire karakter van de discipline. In zijn Tilburgse oratie betoogde Snellen (1987) dat elk overheidsbeleid moet voldoen aan vier rationaliteiten: de politieke rationaliteit, de juridische rationaliteit, de economische rationaliteit en de wetenschappelijke rationaliteit. Deze rationaliteiten vertegenwoordigen verschillende levenssferen. Het zijn gesloten stelsels van criteria die niet onder een noemer zijn te brengen. Dit betekent dat in bestuurlijk handelen steeds creatief omgegaan zal moeten worden met de verschillende rationaliteiten. Voortdurend zullen afwegingen tussen de vier rationaliteiten moeten worden gemaakt (zie Edwards, 1998).

Een soortgelijke redenering is terug te vinden in de bundel 'Vragen over beleid' (Bekkers en Ringeling, 2003), waarin voor de beoordeling van overheidsbeleid vier vragen centraal staan: werkt het, past het, mag het en hoort het? Hoogerwerf (1995) start vanuit een breder perspectief, maar vraagt ook aandacht voor de spanningen tussen centrale waarden. Hij wijst specifiek op de spanningen tussen democratie en leiding, tussen gelijkheid en vrijheid, tussen eenheid en verscheidenheid en tussen rationaliteit en aanvaardbaarheid. Kortom, er lijkt consensus te zijn over het feit dat in het openbaar bestuur spanningen tussen waarden centraal staan en dat de bestuurskunde als wetenschap een zinvolle bijdrage zou moeten kunnen leveren aan het omgaan met deze spanningen.

In de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur zijn de spanningen tussen waarden dagelijks aan de orde. Dan is de inbreng van bestuurskundigen buitengewoon waardevol als het gaat om de beoordeling van en politieke advisering over beleidsdossiers. Door vanuit een breed perspectief op zoek te gaan naar spanningen tussen waardensets, ontstaat een helder beeld van de normatieve invalshoek van een beleidsvoorstel. Dat is dan ook de meerwaarde van bestuurskundige politieke advisering tegenover advisering door juridische of financieel-economische directies.

Tegelijkertijd wordt in de beleidspraktijk in toenemende mate gezocht naar een rationalisering van de besluitvorming. Een van de meest in het oog springende initiatieven daarbij is de ontwikkeling van economische maatschappelijke kosten-batenanalyses (mkba's). Een centraal element in deze mkba's is dat alle kosten en baten van overheidsoptreden, dus ook de niet-monetaire kosten en baten, kunnen worden vertaald naar monetaire waarden. Dit geldt dus ook voor mensenlevens, milieuvervuiling of reintegratietrajecten. De bestuurskundige kritiek dat waarden niet vergelijk-

baar zijn, wordt simpelweg van tafel geveegd in deze benadering, zo illustreert bijvoorbeeld het volgende citaat:

“Claiming that different values are incommensurable, simply hinders clear thinking about difficult trade-offs” (Frank, 2000 in Teulings e.a., 2005: 24).

Voor de beleidspraktijk blijkt deze benadering grote verlokkingen te bieden. De maatschappelijke kosten-batenanalyses suggereren exactheid, en daarmee een uitweg uit lastige dilemma's tussen waarden. Deze waarden-dilemma's zijn vanuit bestuurskundig perspectief onvermijdelijk, maar vanuit de economische benadering eenvoudig op te lossen via schattingen van de niet-monetaire factoren. Beleidsvorming is in deze benadering niet meer dan het afwegen van kosten en baten. In toenemende mate spelen deze mkba's een (doorslaggevende) rol in de besluitvorming. Daarbij wordt de suggestie gewekt dat deze economische benadering alle waarden omvat en dus een oplossing vormt voor de spanningen tussen bijvoorbeeld de vier rationaliteiten die Snellen (1987) onderscheidde.

De sterke opkomst van de mkba's vormt een van de redenen voor de bescheiden rol van bestuurskundigen. Beleidsmakers prefereren nu eenmaal heldere conclusies en aanbevelingen boven de vaak voor veel verschillende interpretaties vatbare aanbevelingen van bestuurskundigen. Wil de bestuurskunde hier een antwoord op hebben, dan zal zij zich in veel sterkere mate de ins en outs van de mkba's eigen moeten maken. Want bestuurskundigen zijn bij uitstek geschikt om zowel de kracht als de beperkingen van dit instrument te beoordelen. Maar daarvoor zal de bestuurskundige de taal van de econoom en de econometrist beter moeten leren beheersen.

Nadruk op descriptie

In een debat in het blad *Bestuurskunde* in 1995 en 1996 (dat de moeite van het herlezen waard is) geven de Nijmeegse socioloog Ultee en de bestuurskundigen Rutgers (1995) en Edwards en Pröpper (1996) hun mening over de stand van zaken in het vakgebied van de bestuurskunde. De kern van het debat is de vraag of de bestuurskunde wordt gekenmerkt door een groot aantal, niet tot elkaar te herleiden thema's of dat het wel degelijk mogelijk is om een beperkt aantal thema's te onderscheiden en langs die thema's te werken aan de groei van de *body of knowledge* in het vakgebied.

Als we nu kritisch kijken naar hoe het vakgebied zich sinds die discussie heeft ontwikkeld, stemt de situatie ons somber. Er worden heel veel

mooie verhalen geschreven over bestuur en beleid, met ingenieuze en inspirerende benaderingen, verrassende en gedegen methodologische aanpakken. Maar als we ons nu afvragen wat we op het macroniveau van het vakgebied meer weten dan een decennium geleden, moeten wij het antwoord schuldig blijven. Op microniveau weten we aan de hand van veel case-studies heel veel over individuele besluitvormingsprocessen, beleidsmaatregelen of maatschappelijke thema's. Maar zelden tot nooit zien we voldragen optelsommen van bestaand materiaal over een thema of onderwerp.

Begrijp ons niet verkeerd, wij hebben niets tegen de proliferatie van case-studies binnen de bestuurskunde – sterker nog: ook wij beheersen nauwelijks een ander repertoire. Maar wanneer we op zoek gaan naar de beperkte meerwaarde van de bestuurskunde voor het openbaar bestuur, dan schuilt hierin een belangrijke verklaring.

Er is een vierde ontwikkeling die we hier ook moeten noemen: de internationalisering van de bestuurskunde. (Hij past, spijtig voor de schoonheid van het betoog, niet in het eerdere rijtje omdat Arthur van meet af internationaal georiënteerd is geweest.) De internationalisering van de bestuurskunde valt om tal van redenen toe te juichen. Wetenschap houdt niet op bij de grenzen en wat elders is onderzocht, moet je hier niet nog eens willen bewijzen. Maar voor de rol van de bestuurskunde binnen het openbaar bestuur van Nederland heeft deze internationalisering wel twee schaduwzijden. Ten eerste is de aandacht voor een deel verschoven naar internationale tijdschriften en congressen. Daar is 'Nederland' slechts als voorbeeld interessant en niet de locus van het onderzoek. Ten tweede leidt internationalisering tot specialisering. Groots en meeslepend is het niet wat het internationale forum van de meesten vraagt. Dit gekoppeld aan het streven naar het schrijven van zo veel mogelijk internationale artikelen, waarbij het herhalen van zetten een productieve strategie is, verdwijnt het Nederlands bestuur en met name het publieke debat over dat bestuur langzaam achter de horizon. De bestuurskunde is steeds meer wetenschap geworden en de prescriptie heeft vaak niet meer dan een financieel doel.

5. Hoe moet het nu verder met de bestuurskunde?

In het voorgaande hebben we een korte, impressionistische schets gegeven van enkele ontwikkelingen in de Nederlandse bestuurskunde de afgelopen 25 jaar. Aan het begin van de 21^e eeuw nemen we afscheid van een gene-

ratie bestuurskundigen die in belangrijke mate verantwoordelijk zijn geweest voor de groei en uitbouw van het vakgebied in Nederland, waaronder Arthur Ringeling. Wij hebben de ontwikkeling in het denken van Ringeling als illustratie gehanteerd voor de ontwikkeling die de Nederlandse bestuurskunde in zijn geheel heeft doorgemaakt. Daarbij is geconstateerd dat de verbreding richting staat en samenleving, de pluriforme benadering van waarden en de nadruk op descriptie de discipline veel goeds hebben gebracht. Tegelijkertijd is geconstateerd dat de bestuurskunde als discipline opvallend afwezig is in de politieke en ambtelijke praktijk. We komen in die praktijk veel bestuurskundigen tegen, maar weinig bestuurskunde.

De vraag is uiteraard wat dat moet betekenen voor de richting die de bestuurskunde in moet slaan de komende jaren (ofwel, om Arthur een plezier te doen: in het 'post-Ringeling tijdperk'). In onze ogen staat voorop dat de bestuurskunde het openbaar bestuur meer te bieden heeft dan uitsluitend een spiegelfunctie. In onze ogen zijn hiervoor echter drie dingen noodzakelijk: (1) concentratie van bestuurlijk relevante kennis, (2) meer nadruk op evaluatie en verklaring van beleidseffecten, en (3) een meer geavanceerde methodologische en theoretische gereedschapskist voor bestuurskundigen.

Naar een Nederlands Instituut voor de Overheid?

Concentratie van bestuurskundige kennis, (mede-)gefinancierd door een heldere vraagsturing vanuit de beleidspraktijk, is volgens ons een eerste stap om de bestuurskunde een sterkere beleidsrelevantie te geven. Een voorbeeld is wat dat betreft het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Daarin werken vijf Vlaamse bestuurskundeopleidingen samen.

Doelstelling van het steunpunt zijn:

- Het geven van onafhankelijk advies over de modernisering van bestuur en beleid;
- Het geven van gespecialiseerd advies over het toepassen van bepaalde beleids- en beheersinstrumenten in de besturen en de samenhang tussen de diverse instrumenten;
- Het uitvoeren van toegepast ondersteunend onderzoek en geven van wetenschappelijk advies in het kader van fundamentele bestuurlijke keuzen;

- Wetenschappelijke ondersteuning bij de ontwikkeling van monitoring-systemen en indicatoren (zowel kwalitatief als kwantitatief) die de prestaties van de diverse besturen in Vlaanderen meten.

In onze ogen zou bundeling van het beleidsrelevante bestuurskundige onderzoek, gekoppeld aan vraagfinanciering, een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het bestuur en beleid in Nederland. Wij dachten zelf aan het Arthur B. Ringeling Instituut voor de Overheid.

Versterking van het evidence-based karakter

In toenemende mate is het modieus om van beleid te verlangen dat het *evidence-based* is. Zo schrijft de Britse overheid in haar *Modernising Government White Paper* (1999):

“Government should regard policy making as a continuous, learning process, not as a series of one-off initiatives. We will improve our use of evidence and research so that we understand better the problems we are trying to address. We must make more use of pilot schemes to encourage innovations and test whether they work. We will ensure that all policies and programmes are clearly specified and evaluated, and the lessons of success and failure are communicated and acted upon. Feedback from those who implement and deliver policies and services is essential too. We need to apply the disciplines of project management to the policy process...”

Ook in Nederland zien we dat steeds vaker wordt geprobeerd om op systematische wijze kennis op te bouwen over de ervaringen met en effecten van verschillende beleidsmaatregelen. Tegelijkertijd zien we in de praktijk van het openbaar bestuur nog steeds voorstellen voor beleidsmaatregelen waarvoor een empirische basis ontbreekt.

Versterking van kennis van andere disciplines

De bestuurskunde is een discipline waarin de kennis vanuit verschillende disciplines samenkomt. Traditioneel zijn rechten, economie en sociologie de belangrijkste toeleverende disciplines. Dat zien we ook nog sterk terug in de programma's van de bestuurskundeopleidingen. Om de positie van de bestuurskunde te versterken, dient volgens ons echter aanscherping in twee richtingen plaats te vinden.

In de eerste plaats zal de kennis op het niveau van de basisdisciplines omhoog moeten. De bestuurskunde heeft niet het monopolie op vraagstukken van bestuur en beleid. Wij nemen vanuit de dagelijkse praktijk waar

dat de integrerende taak van de bestuurskunde wordt overgenomen door monodisciplines met een brede basis. In die praktijk worden we onder meer geconfronteerd met beleidseconomen, rechtssociologen en bestuurs-sociologen die een hoog kennisniveau van een basisdiscipline combineren met een brede invalshoek. De economie is daarbij de discipline die het meest de dienst uitmaakt.

Ten tweede dient de basis verbreed te worden. Inzichten uit de communicatiewetenschap, de bedrijfskunde en de psychologie verrijken in toenemende mate het vakgebied (zie bijvoorbeeld Van der Pligt e.a., 2007 en Huisman en Beukelman, 2007). Niet alleen de inzichten, maar ook de belangrijkste theorieën, methoden en technieken zullen hun weg moeten vinden naar de hoofden van bestuurskundigen.

Tot slot

In deze bijdrage hebben wij het afscheid van Arthur Ringeling aangegrepen om te reflecteren op de ontwikkeling en de stand van zaken in de Nederlandse bestuurskunde, gebaseerd op onze ervaringen in de praktijk van het openbaar bestuur. Dit uitstapje heeft omwegen gemaakt langs het vroege werk van Ringeling dat nog lichtjes de sfeer uitademde van geloof in vooruitgang, kennis en het sturingspotentieel van de overheid en zijn latere publicaties waarin deze zaken steeds meer worden gerelativeerd. Wie die ontwikkeling naar de bestuurskunde in het algemeen vertaalt, kan begrijpen dat de bestuurskunde haar gezicht verliest in Den Haag. Het is goed dat Arthur zelf die consequentie nooit heeft verbonden aan zijn intellectuele *Werdegang*.

Literatuur

- Bekkers, V.J.J.M. & A.B. Ringeling (red.), *Vragen over Beleid. Perspectieven op waardering*, Utrecht: Lemma, 2003.
- Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam, Centre for Local Democracy, 2001.
- Edwards, A.R. & I.M.A.M. Pröpper, Pluriforme bestuurskunde: voorbij redeloos relativisme, in: *Bestuurskunde*, vol. 5, no. 3, 1996: 156-166.
- Edwards, A.R., De vier rationaliteiten in Bestuurskundige Argumentatie: De Praxeologische tafel als integratieve methodologie, in: Meer, F.B. van der & A.B. Ringeling (red.), *Bestuurskunde en Praktijk: Liber Amicorum voor prof. mr. dr. I.Th.M. Snellen ter gelegenheid van zijn*

- afscheid als hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998: 63-76.
- Fenger, H.J.M. & V. Bekkers, The Governance Concept in Public Administration, in: Bekkers, V.J.J.M., G. Dijkstra, A. Edwards & H.J.M. Fenger (eds.), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Aldershot: Ashgate, 2007: 13-33.
- Hoogerwerf, A., *Politiek als Evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*, Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink, 1995.
- Hufen, J. en A. Ringeling, (red.), *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, Den Haag, 1990.
- Huisman, W. & A. Beukelman, *Invloeden op regelnaleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2007.
- Lipsky, M., *Street-level-bureaucracy. Dilemma's of the individual in public services*, New York, 1980.
- Pligt, J. van der, W. Koomen & F. van Harreveld, *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2007.
- Prottas, J., *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Bureaucracies*, Lexington Press, 1979.
- Ringeling, A.B., *Beleidsvrijheid van ambtenaren. Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1978.
- Ringeling, A.B., *De instrumenten van het beleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1983.
- Ringeling, A.B., *Het imago van de overheid*, 2^e druk, Den Haag, VUGA, 2004
- Rutgers, M.R., De argusogen van de bestuurskundige. Reële en irreële verwachtingen over de bestuurskunde, in: *Bestuurskunde*, vol. 4, no. 5, 1995: 192-200.
- Snellen, 1987
- Teulings, C., L. Bovenberg & H. van Dalen, *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.
- Ultee, W., Bestuurskunde en sociologie: over reële en irreële scheidslijnen, in: *Bestuurskunde*, vol. 4, no. 3, 1995: 94-103.
- Veen, R.J. van der, *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoeringen effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden: Stenfert Kroese, 1990.

Lokaal Bestuur en Haagse Bemoeizucht

Merlijn van Hulst en Linze Schaap

Arthur Ringeling heeft iets met het lokale. Dat heeft ongetwijfeld te maken met zijn Amsterdamse achtergrond. Wie in een dorp ter wereld komt, blijft het lokale koesteren. In zijn Nijmeegse jaren heeft hij zelfs geprobeerd de stad te besturen, nu ja, raadslid te zijn.¹ Tot wethouder of burgemeester heeft hij het niet gebracht, ook niet willen brengen als we het wel hebben.

Daarmee heeft Ringeling ook gekozen voor een bepaalde positie ten opzichte van het lokaal bestuur: meer waarnemer dan actor, meer beschouwer dan handelaar. Overigens, dan wel als bestuurskundige met stevige opvattingen, met suggesties en adviezen indien door gemeenten gevraagd, met duidelijke opvattingen geventileerd in boeken, tijdschriften en columnns. Heel symbolisch is dan ook, dat hij in de laatste jaren van zijn hoogleraarschap het initiatief heeft genomen tot het schrijven van een boek onder de titel “Gemiste Kansen van het lokaal bestuur”.

Maar wat zijn dan zijn opvattingen over het lokaal bestuur?

Vier visies

Arthur Ringeling houdt van vragen. Meer dan van antwoorden. Hij houdt van ook keuzes. Met name van de juiste keuzes. Die moeten vervolgens ook helder worden verwoord. In onze bijdrage komen deze karaktereigenschappen terug. De vraag die wij beantwoorden is welke boodschap Arthur Ringeling heeft voor gemeenten anno 2007.

Er zijn volgens de analyticus Ringeling (1998), drie basale visies op de gemeenten. Als hij er nog eens goed over nadenkt, zijn het er eigenlijk vier (Ringeling 2004; vergelijk Ringeling 2001). Om te beginnen kan een gemeente zichzelf zien als bedrijf of productorganisatie. We denken aan New Public Management, aan Delft en Tilburg, en vele andere gemeen-

¹ Over de partijvoorkeur zullen we het maar niet hebben.

ten. Burgers worden in deze visie klanten. Het risico dat verbonden is aan deze visie is dat sommige waarden (efficiency, effectiviteit...) hoog in het vaandel kunnen komen te staan, terwijl andere waarden uit het oog worden verloren. Als een gemeente verwordt tot een bedrijf, is het niet een strijd *over* en toedeling *van* waarden waar politiek om gaat. Met de gemeente als bedrijf wordt een beperkte selectie van waarden 'integraal' doorgevoerd. De ambtenaren zijn professionals die het voor het zeggen hebben. De nadruk komt te liggen op dienstverlening. Politici kunnen in feite overbodig worden, als de klanten een beetje voor zichzelf opkomen via de klachtenlijn en met regelmaat uit te zetten surveys.

Bestuurskracht is in zijn ogen bij uitstek de term die in de Haagse, provinciale en gemeentelijke praktijk wordt geassocieerd met de gemeente als bedrijf. In een aanval op deze visie op gemeenten ruilt vragensteller Ringeling wat-vragen graag even om voor een hoe-vraag. Het is niet in eerste instantie van belang *wat* gemeenten presteren, als van belang is *hoe* ze dat hebben weten te presteren. Het proces is soms net zo belangrijk als het resultaat. Bestuurskracht moet naast effectiviteit en efficiency altijd te maken hebben met legitimiteit (zie special *Bestuurskunde* over bestuurskracht, juni 2007). Dat is natuurlijk meteen gekoppeld aan een andere visie op de gemeente; maar daarover straks.

De gemeente kan zichzelf ook zien als gezagsorganisatie. Hier is de gemeente boven alles overheid. Hier houdt mevrouw de agent u tegen om u op strenge toon te vertellen dat u zich niet aan de regels houdt (als u, om een volstrekt hypothetisch voorbeeld te geven, tegen het verkeer in rijdt op een eenrichtingsverkeersweg). We kunnen hier vrij kort over zijn. Het spreekt voor zich dat er bepaalde regels zijn die moeten worden gehandhaafd en het is goed dat dit wordt gedaan. Dit is met name het geval bij onderwerpen als orde en veiligheid, vergunningverlening, toezicht en controle. Burgers zijn in deze visie onderdanen. Tot op een bepaalde hoogte werkt dit prima. Het is ook goed dat gezagdragers enige mate van gevoel voor normbesef aanleren en uitdragen. Maar de lokale overheid moet niet vergeten dat onze samenleving horizontaler is geworden. De overheid kan communicatie niet beschouwen als 'het nog een *laatste* keer uitleggen'. Zo zijn we niet (meer) getrouwd. Sterker nog, de burgers willen de rollen ook nog wel eens omdraaien. Als de gemeente besluit dat de speeltuin op zondag open moet omdat het familiedag is, dan leggen de omwonenden toch even een ketting om de poort? De relatie tussen de lokale overheid en de burgers heeft haar analogie in de relatie tussen centrale overheid en gemeenten. Of regels in gemeenten wel uitvoerbaar zijn

mag best eens een wat belangrijker vraag worden. Meer algemeen gesteld doet de centrale overheid er goed aan te beseffen dat gemeenten een autoritaire centrale overheid niet meer pikken en dat de eis om verschil te kunnen maken niet meer kan worden weggedacht.

Een derde visie op de gemeente is die van politieke institutie. Daar heeft het Nijmeegse raadslid Ringeling in de jaren zeventig nog uitgebreid zijn bijdrage aan geleverd. De burgers zijn in deze visie kiezer. Dat werkt natuurlijk alleen goed als er ook wat te kiezen valt. Dat kan natuurlijk voorkomen. We denken aan... een burgemeester die weet wat hij wil en daar ook enige middelen voor krijgt aangereikt. Ook al zijn de raadsleden amateurs, ze zijn in deze visie belangrijker dan de ambtenaren. Helaas heeft de politiek niet alleen opvattingen. Ze bepaalt vaak ook wat goed is voor de burgers. Misschien had een burgemeester Ringeling wel het goede voorbeeld kunnen geven; maar dat zullen we nooit weten. Het risico van deze visie van gemeente als politieke institutie is dat burgers kunnen verworden tot toeschouwers. De vraag is of ze daar wel zo'n zin in hebben.

De laatste visie is natuurlijk de visie die democraat Ringeling het meest aan het hart gaat. Dit is een visie die Wim Derksen in het begin van de jaren negentig (Derksen 1992) bepleitte en nu ook bij de VNG en gemeentesecretarissen in zwang is gekomen (VNG 2006; Fraanje 2006; vergelijk Commissie Toekomst Lokaal Bestuur 2006). Sterke gemeenten binden, heet dat dan. Of bindend besturen. Altijd beter dan organen in ontbinding, natuurlijk. Ondanks de stoere taal die in zulke vernieuwde termen verstopt zit, lijkt dat wel goed te komen. Waar het op neerkomt, is dat de lokale gemeenschap en de burgers centraal staan, en het gemeentebestuur zorgt dat de burgers hiertoe in staat worden gesteld. Idealiter is de gemeente een lokale gemeenschap van burgers die zichzelf besturen. Burgers zijn dan dus medebestuurders of coproducenten. Hier komen drie van de lievelingswaardes van waarderende Ringeling ruimschoots aan bod: creativiteit, variëteit en zelfbestuur. De bestuurders moeten misschien wel op zoek naar de burgers, want ze lijken ze af en toe een beetje kwijt te zijn. Ze moeten dan op zoek naar het politieke buiten de hun zo bekende politieke structuren. Aan de heren en dames politici de taak een goed besluitvormingsproces te organiseren. Laat die burgers en - in analogie - die gemeentes toch lekker zelf kiezen wie de boel bij elkaar moet houden en hoe. De vraag die burgers zich kunnen stellen, zegt de columnist Ringeling (2000) is "wat voor bestuurders willen we eigenlijk?" "Willen we 'bestuurders die over grote zaken gaan en formeel verantwoordelijk zijn

voor de beslissingen van hun ambtenaren” of “plaatselijke bestuurders die weten wat er plaatselijk speelt”?

Visievrijheid

De vier visies zijn volgens ons ook niet bedoeld als eeuwig geldend of elkaar uitsluitend. Ze vullen elkaar aan. Het zijn bouwstenen van het gemeentebestuur en van de gemeente. Daarbij kan de laatste visie wel degelijk een bijzondere rol spelen. Je kunt het best bouwen op een goed fundament. Maar dat betekent niet dat je totaal moet afzien van andere visies. Die hebben ook hun waarde. Al is het maar om te weten wat je alternatieven zijn. Wat geldt voor besturen vanuit elk van de visies, geldt voor het verstandig kiezen voor het toepassen van meerdere visies op meerdere momenten helemaal: overheidje spelen is geen makkelijk spel. In vergelijking met zwartepieten al helemaal niet. Wat van belang is daarbij, is dat je weet vanuit welke visie je op een gegeven moment handelt als overheid, want dat heeft belangrijke gevolgen voor diegenen waarmee je in aanraking komt en uiteindelijk ook voor jezelf. Daar komt bij dat als je je niet bewust bent van de mogelijkheden die je ter beschikking hebt, je je als lokaal bestuur achteraf niet moet verbazen als anderen praten over de gemiste kansen.

Uiteindelijk moeten gemeenten zich er dus van bewust zijn dat ze keuzes hebben. De overheid heeft meer waarde(n). De overheid is een makelaar tussen waardencomplexen in de samenleving. Het mooiste zou zijn als gemeenten variatie toelaten en vervolgens helpen selecteren. Analoog daaraan is de bestuurskundige zelf een makelaar in visies. Het is dus niet zo dat Golf-rijder Ringeling een pesthekel heeft aan bedrijven, met hun professionals in hun leaseauto's. Het is ook niet zo dat politici en politieagenten maar moeten worden afgeschaft. Integendeel. Nee, het is eerder dat hij van mening is dat overheden en hun medewerkers niet moeten vergeten waar ze mee bezig zijn. Een regisseur die niet weet welke film hij aan het regisseren is, maakt per definitie een B-film. Een regisseur moet zowel *the Big Picture* in de gaten houden als in staat zijn anderen hun beste spel te laten spelen. Dat geldt overigens ook voor die bestuurskundigen die langzaam verworpen tot *nerds*. Het gaat allemaal weer om vragen. Waar is het ook alweer allemaal om begonnen? Voor wie doen we het ook alweer? Wat zijn de centrale waarden die wij dienen te verdedigen? Met andere woorden, overheden en hun medewerkers moeten zich in eerste instantie bezighouden met hun identiteit. Dat hoeven ze heus niet allemaal zelf te

bedenken. Wat grondiger onderzoek in den lande zou wel eens op zijn plaats kunnen zijn om gemeenten een handje te helpen. Daarnaast zouden we wel eens wat kunnen leren van het verleden of van het buitenland. Van belang is een diepgaande en open discussie over de problemen waar de gemeente mee wordt geconfronteerd. De rest komt daarna wel. Eerst het 'wat', dan het 'hoe' (Berg en Ringeling 1992). Haa(g)stige spoed is zelden goed.² Voorop staat echter als het goed is de diepgewortelde overtuiging dat de overheid uiterst nuttige maatschappelijke functies kan vervullen en kan helpen vervullen.

Al met al vindt Ringeling in een notendop dat gemeenten, en dus niet Den Haag, zichzelf eerst de vraag moeten stellen welke visie ze het meest aan het hart gaat. Het antwoord op die vraag kan voor elke gemeente verschillen. Met hun eigen gevecht met de 'hogere' overheden in het achterhoofd is het misschien wel zo netjes dat burgers bij deze keuze worden betrokken. Daarbij zou het ook niet zo gek zijn als de gemeente erachter komt dat er een lokale gemeenschap is die zelf haar eigen beslissingen wil nemen. Burgers zouden meer dan tot op heden in de positie moeten komen waar ze zelf besturen en daarmee ook meer verantwoordelijkheid kunnen dragen voor hun optreden in het publiek domein. Maar ja, als de heren ambtenaren en politici het zelf willen bedenken, dan is dat hun keuze. Uiteindelijk moeten gemeenten natuurlijk zelf bepalen welk type visie ze vooropstellen. Als ze zo graag bedrijfje willen spelen moeten ze dat vooral doen. Als ze er een zootje van maken, of gebrek aan durf vertonen, gaan zitten wachten op Den Haag, dan moeten ze dat dus ook allemaal zelf weten. De Rotterdamse bestuurskundige Ringeling heeft het plaatje geschetst, is niet bang geweest om over de grens te kijken, notie te nemen van het verleden, een aanbeveling te doen, en, ja... dan moet je het verder zelf maar doen.

² Hoewel de Amsterdamse autobestuurder Ringeling soms wel eens op haastig gedrag te betrapten is.

Maar toch: die Haagse bemoeizucht

Dat schrijven we nu wel: gemeenten mogen gaan zitten wachten op Den Haag. Maar dat is toch niet wat Arthur Ringeling wil. Hij kan hele verhalen houden over de grove fouten die 'Den Haag' maakt. En 'Den Haag' is dan aan de ene kant vooral het ministerie van BZK, aan de andere kant ook de VNG.³ Juist die twee organisaties zouden pal moeten staan voor het belang van een levendige lokale democratie en zichzelf besturende lokale gemeenschappen. Maar in plaats daarvan, ziet lokalist Ringeling vooral bemoeizucht, vasthouden van uniformiteit, benadrukken van bestuurskracht als managementinstrument, denken-in-termen-van-bedrijfsmatigheid, schaalvergrotingen, en het niet werkelijk willen verbeteren van de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur (zie het slothoofdstuk in Schaap en Ringeling 2006). Ook als Ringeling nadenkt over de interbestuurlijke betrekkingen, is de boodschap weer: laat gemeenten zelf keuzes maken, ga niet centraliseren, ook niet door te uniformeren of door steeds maar weer uniforme modelverordeningen (VNG!) op te stellen.

En een helder besluit

Het hebben van een duidelijke boodschap is voor de concluderende Ringeling van groot belang. Dat was al zo toen hij eigenlijk nog politicoloog was (vergelijk Ringeling 1975). De boodschap die hij heeft voor gemeenten is geen instructie. Zo is hij niet. Het is een vraag: Welke gemeente willen jullie zijn? Dat is anno 2007 nog steeds een relevante vraag. Het zal ook altijd een relevante vraag blijven, omdat de meest basale vragen worden vergeten. Hijzelf biedt vier opties. Hij heeft ook duidelijk zijn voorkeur, maar uiteindelijk wil hij dat gemeenten zelf een wijs besluit nemen. Via discussie, maatschappelijk debat, interactie, goed nadenken, het doordenken van de consequenties van elke mogelijke keuze. Zelf kiezen, dat is de boodschap. Ook al is Arthur niet te beroerd om een advies uit te brengen voor één van de opties. Wie wat anders doet, heeft uiteraard het recht een zelf genomen, maar domme beslissing te nemen.

³ Denkend aan de voorkeur van Arthur Ringelings afkeer van afkortingen: wij bedoelen uiteraard het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Literatuur

- Berg, A.H. en Ringeling, A.B., De verbouw van het kaartenhuis; Over de verkaveling en herkaveling van departementen', in: *Bestuurskunde*, 1992, pp. 85-96.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot Verschil; Gemeenten in 2015*, Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006.
- Derksen, W., *De Gemeente als Gemeenschap, Naar een nieuw lokaal bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA, 1992.
- Fraanje, R., *Sterke Gemeenten Binden*, Den Haag, Vereniging van Gemeentesecretarissen/Vereniging voor Bestuurskunde, 2006.
- Ringeling, A.B., Recensie van R.L. Morlan, Gemeentepolitiek in debat, in: *Acta Politica* Jg. 10, 1975, nr. 1, pp. 87-88.
- Ringeling, A.B., Een afvalcontainer, in: W. Derksen (red.) *Politiek voor Bestuurders: Tien essays over de toekomst van de lokale politiek*, 's-Gravenhage: VNG-uitgeverij, 1998.
- Ringeling, A.B., Wat voor bestuurders willen we eigenlijk?, *Rotterdams Dagblad*, 30-05-2000.
- Ringeling, A.B., Rare klanten hoor, die klanten van de overheid, in: H. Van Duivenboden and M. Lips (red.) *Klantgericht Werken in de Publieke Sector: Inrichting van de electronische overheid*, Utrecht, Lemma, 2001, pp. 33-48.
- Ringeling, A.B., Achteraf kijken we vooruit, in: J. H. W. Oostendorp (red.) *De dynamiek van dualisering: Rol en positie van de burgemeester bij initiatieven voor vernieuwend gemeentebestuur*, Den Haag, Contain Organisatie Advies, 2004, pp. 73-79.
- Schaap, L. & A.B. Ringeling, *Grenzen Overschrijden met Dualisering. Een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië*, Den Haag, Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2006.
- VNG, *Manifest van de Gemeenten*, Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006.

Onderzoek tussen Politieke en Wetenschappelijke Rationaliteit

Joop Koppenjan

1. Inleiding

Zaterdag 16 juni jl trof ik tot mijn vreugde bij een artikel in de NRC over de ingebruikstelling van de Betuweroute een foto aan, waarvan ik al lange tijd wist dat deze bestond, maar waar ik niet eerder de hand op had weten te leggen. Het was een foto van de huidige burgemeester van Maastricht, Gerd Leers, uit de tijd dat hij als kamerlid voor het CDA het woord voerde in het Betuweroute-dossier. Hij staat schalks lachend naast een stapel rapporten over dit spoortraject, een stapel die tot boven zijn hoofd reikt en door een tweede persoon, waarvan op de foto alleen de handen zichtbaar zijn, overeind wordt gehouden.



Sinds deze foto is gemaakt – ik schat midden jaren negentig – is de stapel informatie en onderzoeksrapporten over de Betuweroute alleen maar gegroeid. Dit heeft evenwel niet tot meer zekerheid over de nut en noodzaak van het project geleid; de meningen over het project lopen sterker uiteen dan ooit. Voor mijn colleges kan ik me geen betere illustratie voorstellen van de rol van informatie en onderzoek in beleidsprocessen.

De stapel rapporten bij de Betuweroute illustreert wat Ringeling in zijn magnum opus *Het imago van de overheid* en ook elders betoogde, namelijk dat binnen en buiten het openbaar bestuur de wetenschappelijke rationaliteit nog steeds sterk aanwezig is (Ringeling, 1993, p. 273). Overheidbeleid en overheidshandelen wordt in sterke mate beoordeeld aan de hand van effectiviteits- en efficiency maatstaven. En wetenschappelijk onderzoek helpt om de juiste keuze te maken en de rationaliteit van het beleid te verhogen. In het geval van de Betuwelijn is de rapportenstapel het gevolg van pogingen de onzekerheid over de nut en noodzaak van het project met behulp van onderzoek en expert-kennis weg te nemen en argumenten van tegenstrevers middels wetenschappelijke bewijsvoering te weerleggen. Ringeling stelt dat deze rationeel-wetenschappelijke oriëntatie voorbij gaat aan het in essentie politieke karakter van het handelen van de overheid. Het openbaar bestuur wordt bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken geconfronteerd met tal van tegenstrijdige waarden en onzekerheden, waarover politieke keuzes moeten worden gemaakt. Wetenschappelijk rationaliteit kan deze keuzen niet vervangen en mag dat vanuit democratische optiek ook niet.

Dit inzicht roept de vraag op naar de rol van wetenschappelijke rationaliteit in deze politieke omgeving. Betekent de erkenning van de politieke rationaliteit van het overheidshandelen dat het streven naar rationalisering van beleid zinloos is en ongewenst is? Deze conclusie werd in het Betuweroute dossier getrokken toen beslissers stelden dat de aanleg van de lijn een strategische beslissing betrof, die om visie vroeg en niet om boekhoudkundige kosten-baten analyses (Boom en Metze, 1997). Een dergelijke ‘flight from rationalism’ gaat echter voorbij aan het feit dat aan de overheid bij de besluitvorming en realisatie van grote overheidsprojecten, waarvan de kosten uiteindelijk door de belastingbetaler worden opgebracht, ook efficiency- en effectiviteitseisen worden gesteld. Overheidshandelen komt, zoals Ringeling ook aangeeft, tot stand in een spanningsveld tussen verschillende rationaliteiten. In deze bijdrage wil ik laten zien hoe wetenschappelijke en politieke rationaliteit met elkaar strijden bij het

gebruik van onderzoek in het kader van de totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid en een aantal mogelijkheden bespreken om beide met elkaar te verzoenen.

2. Onzekerheden en onderzoek in beleidsprocessen: tussen wetenschappelijke en politieke rationaliteit

Beleid komt tot stand in een arena waarin verschillende beleidsmakers en stakeholders met elkaar trekken en duwen over problemen en oplossingen. Naast conflict over de verdeling van kosten en baten van beleidsmaatregelen doen zich rond tal van beleidsissues ook meningsverschillen over de inhoud van problemen en oplossingen voor. Pogingen om de waarheid omtrent deze issues te vinden escaleren niet zelden in kennisconflicten, rapportenoorlogen en 'dialogues of deafs' (vergelijk Wildavsky en Tenenbaum, 1981; Van Eeten, 1999). Denk bijvoorbeeld aan de hoogoplopende discussies tussen biologen, beleidsmakers en visserijsector in Europees verband over de visstand in de Noordzee en de verdeling van vangstquota. Of aan discussies over de verwachte positieve en negatieve effecten van bijvoorbeeld de realisatie van vliegvelden, kerncentrales, afvalverwerkingsinstallaties, snelwegen, railverbindingen. Of aan debatten over de effecten van biotechnologie op de voedselveiligheid, over de aard, oorzaken en effecten van klimaatveranderingen, et cetera (vergelijk Wildavsky, 1995; Hisschemöller en Hoppe, 1996; Pauly, 2001).

Veel problemen waarvoor overheden oplossingen zoeken, blijken ongrijpbaar: bij nadere beschouwing is er onzekerheid over hun inhoud, oorzaken, gevolgen en oplossingen. Investerings in informatieverzameling en analyse blijken een contra-intuïtief effect te hebben: in plaats van onzekerheidsreductie neemt deze zelfs nog toe. Zekerheden die bij aanvang van een probleemoplossingproces leken te bestaan worden weggeslagen; over de eenvoudigste feiten kan men het niet eens worden. Zo laat Jasanoff (1996) zien dat in het debat over de ontbossing in het Himalaya-gebergte de onderzoekers het al niet eens kunnen worden over basisgegevens als het 'per capita houtgebruik' ('per capita fuelwood consumption').

Waar overeenstemming over feiten wordt bereikt blijkt deze irrelevant omdat vervolgens meningsverschillen opduiken over de implicaties van deze feiten. Zelfs de methoden die worden gehanteerd om de waarheid te betrappen worden inzet van strijd. De missie van de beleidsanalyse, verwoord door Wildavsky als 'speaking truth to power', komt op losse

schroeven te staan (Wildavsky, 1987, p. 401). Hoe kunnen we naar rationalisering of wetenschappelijke onderbouwing van beleid streven als pogingen tot waarheidsvinding uitmonden in informatieoverload en strijd? Dat roept de vraag op naar de mechanismen die werkzaam zijn bij pogingen van partijen om deze onzekerheden in de greep te krijgen.

Reactie Type I op onzekerheid: Informatieverzameling en onderzoek

De standaard reactie op inhoudelijke onzekerheid is het initiëren van informatieverzameling, het inschakelen van experts en het uitvoeren van onderzoek (Arentsen, Bressers en O'Toole, 1999). Onzekerheid wordt dan als een gebrek aan kennis over feiten gezien. Het probleem wordt als technisch ervaren. De missie van de traditionele beleidsanalyse past in deze benadering (vergelijk Hoppe, 1999). Deze is het aanreiken van wetenschappelijk gefundeerde probleemanalyses en oplossingen aan beleidsmakers en stakeholders. Oogmerk is het proces van probleemoplossing te rationaliseren.

Aan deze reactie op onzekerheid ligt niet alleen een veronderstelling ten grondslag over de aard van het probleem, maar ook over de bijdrage die kennis en wetenschap aan de oplossing ervan kunnen leveren. Onder wetenschap verstaan wij daarbij zowel fundamenteel als toegepast onderzoek en de daarop gebaseerde kennis bij experts binnen en buiten universiteiten. De bovengenoemde veronderstelling is die van het neopositivisme, namelijk dat wetenschappelijk onderzoek naar causale relaties op basis van empirisch-analytisch onderzoek tot objectieve, betrouwbare en universeel geldende kennis leidt. Het is de maatschappelijke taak van de wetenschap om objectieve kennis aan te dragen over de aard van de probleemsituatie, de achterliggende oorzaken, mogelijk interventies en hun consequenties. Er wordt daarbij een scherpe scheiding verondersteld tussen de objectieve kennisproductie en de politieke keuzen die besluitvormers binnen overheid en bedrijfsleven op basis van deze neutrale bevindingen maken. Tegelijkertijd wordt verondersteld dat experts en wetenschap sluitende ('conclusive') en gezaghebbend antwoorden produceren. Zo stelt Rosenau: "At some point the data become too telling to ignore". Het kan een tijdje duren, maar vroeg of laat zal in het politieke spel in de beleidsarena 'kennis van de feiten' de doorslag geven (Rosenau, 1993: 248).

Deze opvatting over de rol van kennis en wetenschap wordt door onder andere Gibbons (1992) getypeerd als "Mode I Science in a Mode I Society". De samenleving is onder invloed van specialisatie en differentiatie

opgedeeld in subsystemen. Het subsysteem wetenschap is disciplinair geordend en produceert gespecialiseerde kennis waar andere subsystemen hun handelen op baseren. Wetenschap ontleent zijn autoriteit aan zijn autonomie en epistemologisch kader, waarin de criteria betrouwbaarheid, objectiviteit en waarheid centraal staan. Dit kader wordt door de wetenschappelijke kennissamenleving zelf bewaakt. Wetenschap staat in deze *neo-positivistische, modernistische* visie dus los van andere maatschappelijke domeinen zoals overheid en markt en produceert ware, objectieve en universeel geldende kennis. Deze opvatting wordt met name binnen technische en natuurwetenschappelijke disciplines aangehangen, waarbij de superioriteit van wetenschappelijke kennis ten aanzien van andere kennisbronnen wordt verdedigd (Gibbons et.al., 1994). Maar ook binnen de economische wetenschappen en traditionele beleidsanalyse zijn deze opvattingen goed vertegenwoordigd (Ringeling, 1993).

Het is deze wetenschapsopvatting waarop de ontwikkeling van veel overheidsbeleid met name in technologische domeinen zoals gezondheidszorg, milieu, en verkeer en waterstaat is gebaseerd. Grote kennisinstituten gefinancierd door de overheid leveren objectieve informatie aan die als gezaghebbende uitgangspunten voor probleemanalyses en overheidsinterventies worden geaccepteerd. Een 'fundamentele' opvatting van wetenschap wordt daarmee - op paradoxale wijze - gekoppeld aan een instrumentele visie op het gebruik van wetenschappelijke kennis en de maakbaarheid van de samenleving: wetenschap levert de kennis aan die direct gebruikt kan worden om maatschappelijke interventies te doen (vergelijk Weiss, 1977).

Reactie Type II op onzekerheid: contra-expertise en 'policy advocacy'

Kunnen informatieverzameling, experts en wetenschap deze claim op onzekerheidsreductie waarmaken? Het blijkt dat expertkennis en onderzoeksresultaten die door de opdrachtgever en direct betrokkenen omarmd worden, vaak in bredere kring stuiten op een gebrek aan gezaghebbendheid. Dit leidt tot initiatieven van andere stakeholders om op basis van hun eigen probleemperceptie en uitgangspunten eigen onderzoek uit te zetten. Dit tweede type reactie bij onzekerheid bestaat uit initiatieven tot contra-expertise, resulterend in een debat waarbij uiteenlopende partijen hun succesvoller claims op waarheid met eigen onderzoek onderbouwen. Onderzoek en beleidsanalyse krijgt hierdoor de functie van 'policy advocacy'. In opdracht van diverse betrokken partijen worden onderzoeksvragen en onderzoeksstrategieën ontworpen en de bevindingen daarvan in de beleidsarena ingebracht.

Implicaties van Type I- en Type II-reacties: kakafonieën en rapportenoorlogen

Vanuit een democratisch oogpunt hoeft deze ontwikkeling niet per se negatief te worden beoordeeld. De respectievelijke kennisbijdragen aan het debat leiden tot een verrijking van de inhoudelijke argumentatie. In een discursieve democratie past een situatie waarin waarheidsclaims niet op een kennismonopolie van bijvoorbeeld een door de overheid gefinancierde wetenschappelijke instelling worden gefundeerd, maar worden uitgedaagd door 'countervailing voices' en in een dialectisch proces van hoor en wederhoor tot geïnformeerde besluiten leiden. Wetenschap en democratie gaan zo hand in hand (Dryzek, 1990; Habermas, 1981).

In de praktijk blijken partijen echter niet gericht op dialoog en waarheidsvinding, maar op winnen. Zij gebruiken onderzoek en onderzoeksbevindingen als munitie in hun onderlinge machtsstrijd. Zij 'shoppen' om experts te vinden die hun standpunten ondersteunen, doen aan 'cherry-picking' door slechts die onderzoeksbevindingen naar voren te brengen die in hun straatje passen en benutten onderzoek om ongewenste oplossingen te traineren. Het gevolg is escalatie van de argumentatiestrijd: als reactie op deze contra-expertise kan de opdrachtgever van het oorspronkelijke onderzoek besluiten om vervolgonderzoek uit te zetten ten einde de kritiek op eerdere bevindingen te weerleggen. Ook kunnen andere actoren besluiten zich in deze strijd om kennis en waarheid te mengen. Het resultaat is een kennisconflict waarin partijen elkaar met onderzoeksrapporten bestoken en 'informatieoverload' genereren, waarbij het steeds moeilijker wordt vast te stellen wat waar is. Coalities van beleidsmakers, experts en belangengroepen scheppen 'contradictionairy certainties' (Hoppe, 1999).

Confrontatie van onderzoeksresultaten leidt dan niet tot een inhoudelijk debat of tot synthese. Er vindt geen cumulatie van kennis plaats; in cognitief opzicht wordt er niet geleerd. De onzekerheid en verwarring neemt alleen maar toe.

Het ontstaan van rapporten-oorlogen rond kennisconflicten als gevolg van policy advocacy is in feite het failliet van wat wel de kritische beleidsanalyse wordt genoemd. Teleurgesteld over het niet-gebruik van de bevindingen van beleidsanalytisch onderzoek pleitten voorstanders van deze stroming voor het verminderen van de afstand tussen onderzoeker en gebruikers. Onderzoek moest meer afgestemd worden op de behoefte van de gebruikers. Slagwoorden waren 'beleidsgerichte evaluatie' en 'useable knowledge' (Lindblom and Cohen, 1979; Patton, 1987; Wildavsky, 1987).

Op basis van bovenstaande patronen kunnen we concluderen dat 'onderzoek op afroep van gebruikers' niet tot gezaghebbendheid leidt bij alle betrokken partijen en inhoudelijke onzekerheid vaak versterkt in plaats van reduceert.

3. Waarom onderzoek niet overtuigt: divergentie en ‘frames’ in beleid en kennisproductie

De verwachting dat wetenschappelijk onderzoek tot eenduidige uitkomsten en vermindering van onzekerheid ('conclusiveness') leidt, blijkt in de praktijk vaak misplaatst. In plaats daarvan is er vaak sprake van 'divergence': een “undefinite proliferation of diverse issues, findings and hypothesis rather than convergence.” Wellicht worden sommige vragen beantwoord en komt er kennis beschikbaar die er voorheen niet was, maar het resultaat is vooral dat er nieuwe vragen opduiken, dat het inzicht ontstaat dat bij het probleem meerdere aspecten spelen dan eerder werd aangenomen, et cetera.

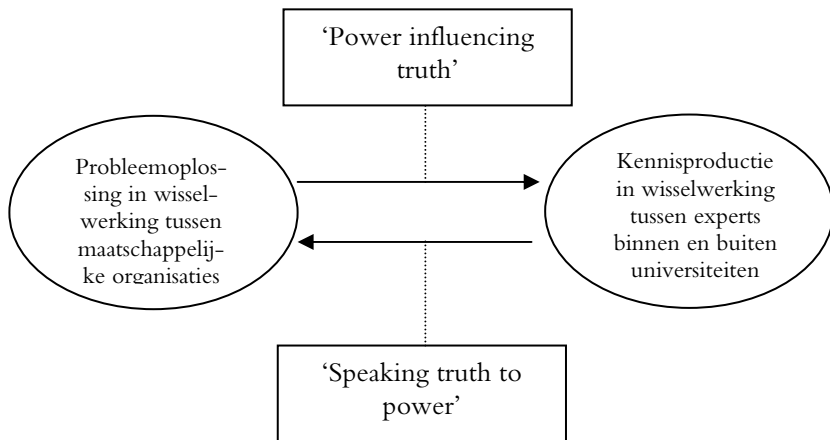
Onderzoek en wetenschap als een ‘two-level-game’

Deze divergentie wordt versterkt doordat onder invloed van policy advocacy de hoeveelheid onderzoek toeneemt. Daarbij geldt dat elk onderzoek in opzet en uitvoering beperkt is. Er worden keuzen gemaakt met betrekking tot de afbakening van het onderwerp, vraagstelling, theoretische uitgangspunten die als gegeven worden aanvaard, begripsdefinities, indicatoren, meet- en analyse methoden en interpretaties van onderzoekgegevens. Hoe degelijk deze keuzen ook beargumenteerd worden, zij zijn altijd in zekere mate arbitrair. Vaak zijn wetenschappers het onderling oneens over afbakeningsvraagstukken, assumpties, indicatoren, methoden of interpretaties. Zij kunnen zelfs het wetenschappelijk gehalte van het werk van de ander en diens wetenschappelijke kwalificaties betwisten.

De achtergrond van deze strijd over onderzoeken en kennis binnen het wetenschappelijke domein is dat onderzoeksbeslissingen niet waardevrij zijn, maar beïnvloed worden door hiërarchische verhoudingen, financiële overwegingen en ideologisch geïnspireerde opvattingen. Daarbij spelen zowel de verhoudingen binnen de wetenschappelijke gemeenschap(en) een rol als de relatie tussen wetenschappers en opdrachtgevers. Het wetenschappelijk domein is geen autonoom en samenhangend subsysteem binnen de samenleving, zoals in 'Mode I Science' verondersteld wordt, maar gefragmenteerd en met maatschappelijke sectoren vervlochten. Hierdoor

dringen maatschappelijke tegenstellingen en daarbij behorende probleemdefinities in het wetenschappelijke domein door. Kennisproductie is daarmee een 'two level game': niet alleen wordt met wetenschappelijk onderzoek beoogd de beleidspraktijk te beïnvloeden; maar tegelijkertijd beïnvloedt de beleidspraktijk de wetenschap (In 't Veld, 2000).

Figuur 1. De relatie tussen kennisproductie en probleemoplossing



De implicatie van het inzicht dat er sociale aspecten aan kennisproductie zitten, is dat er geen waarde vrij onderzoek is. Onderzoeksvragen zijn ingegeven door percepties over wat relevant is. Kennis wordt ontwikkeld binnen een specifieke 'framing' van het probleem.

Als illustratie van de doorwerking van deze frame-gebondenheid van onderzoek wijst Wynne (1991) op het verschijnsel reductionisme. Risicoanalyses beogen vaak een objectief toelaatbaar risico vast te stellen, bijvoorbeeld de sterftekans in de omgeving van een industriële installatie voor individuen of groepen bij een ongeluk (accident). Daarmee wordt het verschijnsel risico gereduceerd tot één dimensie, die niet aansluit bij de risicobeleving van bijvoorbeeld omwonenden of hulpverleningsorganisaties. De wijze waarop het probleem geanalyseerd wordt en dus ook de bevindingen, worden bepaald door de gehanteerde probleemdefiniëring. En daarover kunnen betrokkenen en wetenschappers met elkaar van mening verschillen.

In het conflict rond de afzinking van het afgedankte olieplatform Brent Spar was de wetenschappelijke onderbouwing van het besluit tot afzinken gegeven de afbakening van het issue zoals Shell dat had gedaan 'conclusief'. Shell had in dialoog met de Britse regering gezocht naar een oplossing die zowel economisch als ecologisch het beste was en was tot de slotsom gekomen dat afzinken de beste optie was. Het probleem was echter dat de wijze waarop Shell het probleem had gedefinieerd, niet door tegenstrevers zoals Greenpeace werd gedeeld. Daardoor kon het onderzoek naar de effecten dat Shell had verricht niet gezaghebbend worden in de discussie. Vanuit het 'frame' van de andere partijen, namelijk dat afzinking geen eenmalige gebeurtenis was, maar het begin van een nieuwe praktijk waarbij de Noordzee als afvalstortplaats wordt gebruikt, dienden heel andere onderzoeksvragen beantwoord te worden en kwamen kosten-batenanalyses er heel anders uit te zien. Hoe degelijk de wetenschappelijke onderbouwing van het besluit van Shell ook was, vanuit deze optiek was die gewoon niet relevant.

Mode II Science in a Mode II Society

De neo-positivistsche opvatting van wetenschap ('Mode I Science') negeert de sociale aspecten van kennisproductie en daarmee het feit dat ook onderzoek uitgaat van een bepaalde definitie van een probleem. Dit inzicht is kenmerkend voor een postpositivistische kijk op wetenschap en samenleving: 'Mode II Science in a Mode II Society' (Gibbon et al, 1994). Kennis komt tot stand in een interactieproces tussen kennisproducenten waarbij deze subjectieve beslissingen nemen mede geïnspireerd door maatschappelijke invloeden. Onderzoek staat niet los van de andere subsystemen binnen de maatschappij, maar is er mee vervlochten. Gezaghebbendheid wordt niet ontleend aan onafhankelijkheid en interne wetenschappelijke procedures. De erkenning dat kennisproductie frame-gebonden is, leidt ertoe dat onderzoekskeuzen meer en meer extern verantwoord worden. Dit betekent overigens niet dat de verwachtingen die aan onderzoeksresultaten worden gesteld in termen van onzekerheidsreductie en het leveren van betrouwbare en ware kennis afnemen, wel dat de criteria die worden gehanteerd om vast te stellen of aan deze verwachtingen wordt voldaan andere zijn. Idealiter zou dat kunnen leiden tot het ontstaan van gezamenlijke intersubjectieve interpretaties van voorlopige en niet onomstotelijk bewezen onderzoeksbevindingen.

	Mode I Science	Mode II Science
<i>Visie op maatschappij</i>	Mode I Society: subsystemen met taakdifferentiatie	Mode II Society: vervlochten en wederzijdse afhankelijkheden
<i>Organisatie van wetenschap</i>	Disciplinair en sectoraal	Interdisciplinair en integraal
<i>Aard van de relatie wetenschap-maatschappij</i>	Kennisproductie is onafhankelijk	Kennisproductie wordt maatschappelijk beïnvloed
<i>Visie op kennisproductie</i>	Het kennisproductieproces is neutraal en objectief	Kennis wordt sociaal geconstrueerd
<i>Aard van wetenschappelijke kennis</i>	Objectief, universeel geldend en 'conclusive'	Voorlopig, framegebonden en divergerend
<i>Kennisgebruik</i>	Kennis wordt instrumenteel gebruikt	Kennis wordt strategisch en conceptueel gebruikt
<i>Basis van gezaghebbendheid</i>	Interne verantwoording op basis van criteria betrouwbaarheid, waarheid en objectiviteit Wetenschappelijk, disciplinair en sectoraal georganiseerd forum	Externe verantwoording met betrekking tot keuzen in alle fasen van het onderzoeksproces Maatschappelijk, interdisciplinair en intersectoraal forum
<i>Bijdrage aan onzekerheidsreductie</i>	'Conclusiveness'; feiten laten spreken	(Intersubjectieve) betekenisverlening

Ambigüiteit: de noodzaak van 'frame-reflection' en gezamenlijke beeldvorming

Onzekerheid komt niet slechts voort uit een gebrek aan informatie en kennis over causale relaties. Een belangrijke bron van onzekerheid is juist de veelheid van informatie en interpretaties waarmee beleidsmakers geconfronteerd worden. Er is niet zozeer sprake van een kennistekort, maar van ambigüiteit (Noordegraaf, 2001). Deze ambigüiteit wordt veroorzaakt doordat in een probleemsituaties meerdere partijen, die elk vanuit een eigen 'frame' naar de situatie kijken en informatie en kennis beoordelen.

	Inhoudelijke onzekerheid	
	Kennistekort	Ambigüiteit
<i>Kenmerken van onzekerheid</i>	Gebrek aan informatie en kennis op handelen op te baseren	Informatieoverload, verwarring en kennisconflicten
<i>Aard onzekerheid</i>	Ontbreken van informatie en kennis over causale relaties in probleemsituatie	Aanwezigheid van uiteenlopende 'frames' van waaruit problemen en oplossingen worden beoordeeld.
<i>Adequate reactie</i>	Informatieverzamelen, experts inschakelen onderzoek entameren	Gezamenlijke betekenisverlening

Indien partijen zich onvoldoende rekenschap geven van het feit dat zij vanuit verschillende frames naar dezelfde situatie kijken zijn kennisconflicten en asymmetrische debatten het gevolg. Informatievergaring, het inschakelen van experts en het doen van onderzoek zal contraproductief zijn: de veelheid aan interpretaties en de inhoudelijke patstelling tussen partijen wordt eerder versterkt dan gereduceerd. Ambigüiteit vraagt echter om een andere reactie. Het vergt 'frame reflection': aandacht voor de uiteenlopende probleempercepties die relevante partijen er op na houden (Rein and Schön 1992). En het vergt het zoeken naar 'cross-frame discourse' oftewel leren over de grenzen van policy advocacy coalitions (Sabatier, 1988).

4. Hoe wordt onderzoek gezaghebbend in een beleidsarena?

Om onderzoek een betekenisvolle rol te geven in een beleidsproces, dienen informatieverzameling, experts en (wetenschappelijk) onderzoek zo ingezet te kunnen worden dat zij - ondanks de beperkingen die aan het onderzoek zijn gesteld in termen van 'conclusiveness' - resulteren in gezaghebbende uitkomsten die voor betrokkenen betekenisvol zijn in de zin dat zij hun handelen erop kunnen baseren. Dit kan worden bevorderd door de volgende zaken:

1. Parallelschakeling tussen proces en onderzoek
2. Faciliterend in plaats van beslechtend onderzoek
3. Gezamenlijk opdrachtgeverschap
4. 'Boundary Work'

Parallelschakeling tussen proces en onderzoek

Indien onderzoek een constructieve bijdrage aan het proces van probleemoplossing moet leveren, zal het niet als een aparte fase in het proces moeten worden georganiseerd, maar als een parallelle stroom: een tweede arena, naast de arena waarin het politieke spel gespeeld wordt en waarmee de onderzoeksarena in voortdurend verbinding staat. Onzekerheden en conflicten die in de eerste arena opduiken, worden in de onderzoeksarena als onderzoeksvragen ingebracht. De onderzoeksbevindingen worden vervolgens teruggekoppeld naar de hoofdarena (Van Eeten en Ten Heuvelhof, 1998). Zij kunnen daar een impuls betekenen voor het verdere spelverloop, maar ook aanleiding zijn voor nieuwe vragen.

Faciliterend in plaats van conflict-beslechtend onderzoek

Onderzoek dient niet gericht te zijn op het beslechten van kennisconflicten. Het ontbreekt onderzoek daarvoor aan gezaghebbendheid. Bovendien is onderzoek vaak niet conclusief. Verstandiger is het onderzoek en wetenschap een faciliterende rol toe te delen. Onderzoek leidt niet per se tot kant-en-klare antwoorden, maar brengt wel onderbelichte aspecten van een probleem onder de aandacht of leidt tot verfijning van eerdere opvattingen. Onderzoek kan zo ertoe bijdragen dat partijen niet diametraal tegenover elkaar blijven staan, maar nieuwe inzichten krijgen, cognitief leren en mogelijkheden zien voor nieuwe beleidsmaatregelen. Juist door de losse koppeling tussen onderzoeksbevindingen en vervolgacties wordt een machtsstrijd over onderzoek en onderzoeksresultaten voorkomen en kan onderzoek inhoudelijke antwoorden geven op kennisvragen en argumentaties van partijen zodanig ‘voeden’ dat de kwaliteit van deze acties wordt verbeterd en de divergentie tussen percepties afneemt (De Bruijn, et al, 2002).

Gezamenlijk opdrachtgeverschap

Partijen zouden ex ante – op het moment dat zij nog niet geconfronteerd zijn met onwelgevallige onderzoeksuitkomsten – met elkaar kunnen onderhandelen over wat hen redelijke uitgangspunten voor onderzoek lijken, welke onderzoeksvragen beantwoord zouden moeten worden, welke assumpties daarbij gehanteerd dienen te worden en op basis van welke criteria de uitkomsten beoordeeld zullen worden. Indien partijen hierover geen consensus bereiken, kunnen zij besluiten assumpties of onderzoeks-

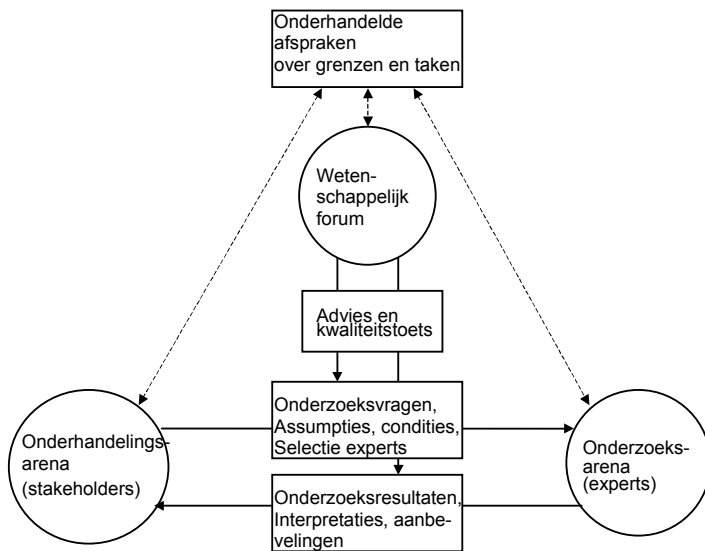
vragen parallel aan elkaar te laten onderzoeken. Denkbaar is dat zij voorbehouden maken ten aanzien van onderdelen van het onderzoek. Ook hier kunnen onderzoeksvragen tegenstellingen overbruggen: met behulp van gevoeligheidsanalyse kunnen partijen nagaan in hoeverre verschillende assumpties tot andere uitkomsten leiden. Deze bevindingen kunnen in de onderhandelingsarena weer worden gebruikt om trade-offs tot stand te brengen (Koppenjan en Klijn, 2004).

Boundary Work

Jasanoff (1994) benadrukt het belang van 'boundary work': een dusdanige vervlechting van onderzoek en beleidsproces dat er wel sprake van intensieve afstemming is, maar de onafhankelijkheid van het onderzoek gewaarborgd is. Daarbij worden wel kennisvragen vanuit de praktijk aangekeerd en zullen de keuzen ten aanzien van de opzet en uitvoering van het onderzoek en de interpretatie van de bevindingen in overleg met beleidsmakers tot stand kunnen komen. Maar dit alles binnen de bandbreedte die wetenschappelijke eisen stellen.

Dit kan behalve door het vastleggen van afspraken tussen stakeholders en onderzoekers in overeenkomsten en contracten, door het instellen van een wetenschappelijk forum, dat bestaat uit wetenschappers die zowel in wetenschappelijke kring als door de betrokken kring van stakeholders als gezaghebbend worden ervaren. Dit forum zou de opdracht kunnen krijgen op de verschillende momenten in het onderzoekstraject respectievelijk de opzet, uitvoering en bevindingen van het onderzoek vanuit wetenschappelijke gezichtspunt te beoordelen. Het oordeel van het forum garandeert daarmee de wetenschappelijke kwaliteit en de onafhankelijkheid van het onderzoek. Bovendien kan het forum bij meningsverschillen of conflicten over keuzen die gemaakt worden of interpretaties die aan onderzoeksgegevens worden gehecht adviseren of indien nodig arbitrerend. Ook kan het forum een selecterende rol vervullen in tenderingsprocessen om onderzoekers te werven of ten aanzien van de resultaten van competitieve onderzoekstrajecten. Daardoor worden de mogelijkheden voor het strategisch gebruik van onderzoek door stakeholders bemoeilijkt en de onafhankelijkheid van onderzoek vergroot.

Figuur 2. Losse koppeling tussen de onderzoeks- en beleidsarena's



Hoewel onderzoeks- en onderhandelingsarena losjes gekoppeld zijn en stakeholders zich formeel niet aan de uitkomsten van onderzoek hoeven te commiteren, zal bij een goede koppeling het onderzoek een sterk sturende en disciplinerende werking hebben op de standpunten en strategieën die partijen in het beleidsspel innemen. Het proces van gezamenlijke beeldvorming en doelvervlechting zal door onderzoeksactiviteiten worden gefaciliteerd en resulteren in oplossingen en beleidsuitkomsten die gebaseerd zijn op beschikbare kennisvoorraden en houdbaar zijn in het licht van bestaande wetenschappelijke inzichten.

5. Tot slot: naar een verbinding van wetenschappelijke en politieke rationaliteit

Als gevolg van het inzicht dat het overheidshandelen politiek van aard is, weten we dat we het onzinnig is het met strikt rationeel-wetenschappelijke de maat te nemen. Dit inzicht impliceert echter geen 'flight from rationalism'. Het overheidshandelen komt in een spanningsveld van verschillende rationaliteiten tot stand. De interessante vraag is derhalve wat het politieke karakter van het overheidshandelen voor de wetenschappelijke rationaliteit ervan betekent. In deze beschouwing is deze vraag aan

de hand van de rol van onderzoek en wetenschap bij de totstandkoming en uitvoering van beleid onderzocht, uitmondend in een aantal voorstellen om beide rationaliteiten met elkaar te verbinden. Hoewel deze voorstellen voortbouwen op bestaande bestuurskundige inzichten en praktijkervaringen, is de systematische analyse en doordenking ervan nog beperkt: er is voor de nieuwe generatie bestuurskundigen volop werk aan de winkel.

Literatuur

- Arentsen, M., H. Bressers and L. O'Toole, (1999) Omgaan met onzekerheid in het milieubeleid: een analyse met illustraties uit de Nederlandse en Amerikaanse beleidspraktijk, in: *Beleidswetenschap*, 4.
- Boom, H en M. Metze (1997) Slag om de Betuweroute. Het spel langs de lijn. Z.p. Uitgeverij Balans.
- Bruijn, J.A., de, E.F. ten Heuvelhof, and R.J. in 't Veld (2002) *Process Management. Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Dryzek, J.S. (1990) *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eeten, M. van (1999) *Dialogues of the Deaf: defining new agendas for environmental deadlocks*, Delft: Eburon
- Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Scott and M. Trow (1994) *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and research in Contemporary Societies*, London: Sage.
- Habermas, J. (1981) *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hisschemöller, M. and R. Hoppe, (1996) Coping with Untractable Controversies. The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis, in: *Knowledge and Policy. The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* (8) 4: 40-60.
- Jasanoff, S. (1994) *The Fifth Branche. Science Advisers as Policy Makers*, Cambridge MA/London: Harvard University Press.
- Hoppe, R. (1999) Policy Analysis, Science and Politics, from 'Speaking Truth to Power' to 'Making Sense Together', in: *Science and Public Policy*, (26) 3: 201-210
- Jasanoff, S. (1996) Science and Norms in Global Environmental Regions, in: O. Hampson and J. Reppy (eds.) *Earthly Goods: Environmental Change and Social Justice*, London/Ithaca N.Y: Cornell University Press: 173-179.

- Jasanoff, S. (1996) Science and Norms in Global Environmental Regions, in: O. Hampson and J. Reppy (eds.) *Earthly Goods: Environmental Change and Social Justice*, London/Ithaca N.Y: Cornell University Press: 173-179.
- Koppenjan, J.F.M. en E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks*, London/New York: Routledge.
- Lindblom, C.E. and D.K. Cohen (1979) *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven: Yale University Press.
- Noordegraaf, M. (2000) *Attention! Work and Behaviour of Public Managers Amidst Ambiguity*, Delft: Eburon.
- Patton, M. (1997) *Utilization-focused Evaluation*, London: Sage [third edition].
- Pauly, S. (2001) *Ambigüiteit in het spel. De casus PolyVinylChloride*, Delft: Eburon.
- Rein, M. and D.A. Schön (1992) Reframing Policy Discourse, in: F. Fischer and J. Forester (eds.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham NC: Duke University Press: 145-66.
- Ringeling, A.B. (1993) *Het Imago van de Overheid*, Den Haag: Vuga
- Rosenau, J.N. (1993) Environmental Challenges in a Global Context, in: S. Kamiński (ed.) *Environmental Politics in the International Arena*, New York: State University of New York Press: 257-274.
- Sabatier, P.A. (1988) An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy oriented Learning therein, in: *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Veld, R.J. in 't (ed.) (2000) *Willens en Wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, Utrecht: Lemma.
- Weiss, C. (1977) *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington M.A.: Lexington-Health.
- Wildavsky, A. (1987) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Brunswick: Transaction Publishers.
- Wildavsky, A. (1995) *But is it true. A Citizen's Guide to Environmental Health and Safety Issues*, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Wildavsky, A. and E. Tenenbaum (1981) *The Politics of Mistrust, Estimating American oil and Gas Resources*, Beverly Hills: Sage.
- Wynne, B. (1991) Risico en reflexiviteit, in: N. Hulst (ed.) *Sturing in de Risicomaatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink: 93-114.

DEEL DRIE

Werken met Arthur Ringeling

De Meester, de Gezel en het Vak

Peter Hupe (redactie), René Bagchus, Ad Havermans, Theo van der Tak en Marcel Veenswijk

1. De academische werkplaats

In zekere zin is de moderniteit aan de wetenschap voorbijgegaan. In de academische werkplaats hebben de productieverhoudingen hun pré-modern karakter behouden. Zij betreffen niet die van de uitwisseling tussen vraag en aanbod op de markt, maar de besloten en hiërarchische relaties zoals geldend binnen het gilde. Vanzelfsprekend zijn er op bepaalde dimensies veranderingen opgetreden. Zo heeft internet de norm *publish or perish* universeel gemaakt. Producten van wetenschapsbeoefening worden daardoor onderworpen aan maatstaven die, meer dan voorheen, internationaal worden bepaald. Bij de *peer reviewing* van het *international refereed journal* geschiedt de toetsing anoniem, maar het zijn nog altijd uitsluitend vakgenoten die hun oordeel geven. Zij bepalen of zij een concept-artikel 'aan de maat' achten; zoals dat in de Middeleeuwen in de beroepsgemeenschap van het gilde gebeurde.

Als we op die manier naar de productieverhoudingen in de beoefening van de sociale wetenschappen kijken, is een enkele observatie over de kenmerken van die verhoudingen te maken. Kennisoverdracht vindt in een inter-individuele relatie plaats. Er is een leerling, die door oefening zich kan kwalificeren om gezel te kunnen worden. De gezel legt uiteindelijk een proeve van bekwaamheid af waardoor hij kan laten zien in staat te zijn het vak zelfstandig uit te oefenen. Steeds is het de meester die over deze transitie beslist. Ook al vindt een deel van de kennisoverdracht in een meer collectieve context plaats, de beoordeling geschiedt in principe individueel. Daartoe gelden onmiskenbaar bepaalde maatstaven, die worden geobjectiveerd. De toepassing van de maatstaven is evenwel voor derden niet volledig kenbaar. Die derden hebben dan ook geen toegang tot de binnenkant van de werkplaats. Zelfs al pleegt het technisch instrumentarium zich voortdurend te vernieuwen, de beoefening van het vak als zodanig geschiedt op pré-industriële wijze. Er wordt geen serieproductie geleverd, maar elk stuk wordt singulier en op maat gemaakt. Wat betreft de beoordeling van de producten acht men die gegeven door vakgenoten, het meest relevant. De meesters, verzameld in het gilde, bepalen zelf wie

zij als opvolgers tot hun kring willen toelaten. Iedere meester afzonderlijk maakt zich daarbij sterk voor wie hij als zijn leerling beschouwt. Daarmee ontstaat een garantie voor continuïteit in de wijze waarop het vak wordt beoefend.

In het nu volgende doen enkele oud-promovendi verslag van hun wederwaardigheden op weg naar hun promotie bij Arthur Ringeling. Aldus bieden zij inkijkjes in wat doorgaans een *black box* blijft.

2. Het eerste contact (Marcel Veenswijk)

Utrecht, 13 september 1990. Nerveus en onzeker meld ik mij bij het secretariaat van een landelijke organisatie op het gebied van natuur en milieu. ‘Meneer Veenswijk, de aio (assistent-in-opleiding – PH) uit Rotterdam neem ik aan? Het gesprek met professor Ringeling is wat verlaat’. De mevrouw van de receptie schat, ietwat verveeld, nog zo’n vijftien minuten. Of ik even plaats wil nemen. Na een half uur komt er een gezelschap naar beneden. ‘Ah, Marcel’, roept Ringeling vanaf de eerste verdieping. ‘Ben je er al? Ik kom zo bij je, de heren moeten nog even doorkauwen op mijn advies’. Rillingen lopen over mijn rug. Hoe zal zijn advies luiden over de slappe tekst die ik hem enkele weken daarvoor heb toegestuurd? Dat vermaledijde proefschrift. Ik loop steeds meer vast.

‘Wat ontzettend leuk dat je er bent. Laten we even de markt oplopen’, grijnst Ringeling, alweer een half uur later. ‘Utrecht is zo’n enige stad. We moeten naar dat tentje met die overheerlijke Italiaanse bollen’. Hij wijst in een richting ver voorbij het laatst zichtbare huis. Ik vrees dat zijn ontspannen zinnen een opmaat zijn tot een kolkende eruptie van vernietigende kritiek. De minste zucht, toonvariatie of blik zal me zekerheid geven. Verlos me, Arthur, zeg dat er niks van deugt en ik zal rustig gaan! Ringeling laat het zich heerlijk smaken en bestelt nog een ronde Italiaanse. ‘Waarom ben jij eigenlijk helemaal hier naar toe gekomen’, wil hij weten. Ik val stil. Was het zo slecht? Natuurlijk! Dat ik het in mijn hoofd heb gehaald. Die hele verhandeling over de relatie tussen Hofstede en Martin. Dat leek nergens naar. Hoe kun je nu ooit solide onderzoek doen naar departementale cultuur op basis van kwadrantenstudies? En al dat gepuzzel over diepte- indicatoren. Geen hond die dit nog snapt. Ik zal hem voor zijn. Ik schraap mijn keel. Het duizelt. Ik raak in paniek ... Niet gelezen! Heeft het stuk niet gelezen. Heerlijk! Geweldig!

Ik voel dat ik ontsnap. Wat een geweldige dag. Wat een fantastische man. Mijn promotor. Dat is nou toch jammer ...

‘En nu moeten we nog even langs de Turk’, besluit Arthur. ‘Die met die heerlijke noten’. ‘Weet je, Marcel, al die lui hier met die kraampjes. Da’s allemaal kermis. Geen buitenlander die daar nog in trapt. Speciaal gemaakt voor ons Nederlanders om dat exotische gevoel te krijgen’. Ringeling gaat geheel op in zijn betoog over de rol van de moderne markt in onze samenleving. Dat het allemaal niet is wat het lijkt. En uiteraard de rol van de overheid daarbij. Zo’n marktopziener, dat is volgens hem zo’n beetje de essentie van de overheid als regisseur. Regelt van alles hier en daar. Maar wel in herkenbaar uniform. Ik sta als aan de grond genageld. Dit is het. Natuurlijk! Ringeling heeft mij zojuist losjes de belangrijkste les gegeven die de beginnende cultuur-onderzoeker zich kan wensen. Dit zal me mijn verdere loopbaan nog goed van pas komen. Cultuur als dynamisch verschijnsel. Niet iets passiefs, dat past in statische kwadranten, maar levend en voortdurend in beweging. Cultuur als project, dat je alleen kunt bestuderen door je te verbazen en het te volgen. De Turkse marktkraam als bron van culturele productie, reproductie en modificatie. Geweldig. Weg met Hofstede; Czarniawska, here we come!

Moe en voldaan reis ik terug. Ik prijs me rijk met zo’n talentvolle coach. Nu zo snel mogelijk mijn stuk onderscheppen, dat inmiddels twee weken in zijn postvak verstopt ligt tussen de uitnodigingen voor conferenties en adviesorganen. Snel even bellen met het secretariaat!

3. Ambachtelijke voorkeuren (Theo van der Tak)

Ruim twintig jaar geleden meldde ik mij bij Arthur Ringeling met de vraag of hij mijn co-promotor naast Jan Kooiman wilde zijn. Een precair verzoek, omdat ik al enige tijd met Jan Kooiman samenwerkte. Ik dacht echter dat Arthur het nodige toe te voegen had, omdat ik over de uitvoering van beleid en beleidsvrijheid aan de hand van cases uit het milieubeleid wilde schrijven. En inderdaad heeft het promotieproces voor mij een aantal blijvende lessen opgeleverd.

Afbakening. Een van de grootste gevaren die mij indertijd bedreigden, was mijn neiging om bij het onderzoek veel meer te betrekken dan strikt genomen noodzakelijk was. Uiteraard werd dat ingegeven door onzekerheid. Arthur heeft daar een einde aan gemaakt. Hij liet mij een goed afge-

bakende probleemstelling formuleren, voordat ik überhaupt met hem verder mocht praten. En aan die probleemstelling heeft hij mij, Jan Kooiman en zichzelf vervolgens ook gehouden. Dat bleek bijvoorbeeld toen ik in een laat stadium nog nieuwe artikelen tegen het lijf liep; terecht zei hij dat dit dan jammer was, maar dat ‘de boeken gesloten’ waren. Ook nu nog steeds helpt dit inzicht mij in mijn werk. Mijn variant is nu: ‘Dat is een andere opdracht’.

Realisme en resultaatgerichtheid. Arthur’s aanpak wordt gekenmerkt door realisme: ten aanzien van de context van het onderzoek, van de promovendus en van de actoren in het onderzoeksveld. Hij voelde aan dat ik als deeltijdpromovendus werkzaam bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer minder in het wetenschappelijke en meer in het toegepaste domein van de bestuurskunde vertoefde. Ook wist hij dat door mijn werkkring mijn mogelijkheden in de tijd anders lagen. Daarin was Arthur realistisch, praktisch en resultaatgericht. Vanaf het begin heeft hij duidelijk gemaakt dat een proefschrift een proeve van bekwaamheid zou zijn en geen voor de eeuwigheid geschreven levenswerk. Gekoppeld aan het benadrukken van afbakening zette Arthur er tempo op. Ik had zelf de neiging afspraken uit te stellen. Dat was echter niets voor Arthur. Telkens met de agenda erbij moest er een nieuwe datum komen. Niet onhaalbaar, maar duidelijk contracteren. Dat deed hij in het contact met mijzelf en Jan Kooiman. Afzeggen was moeilijk; daar moest ik een goed verhaal bij hebben.

Praktijkgerichtheid. Fraaie theorieën en uitgebreide kwantitatieve analyses zijn niets voor Arthur. Hij voert met liefde een goed inhoudelijk gesprek met vele argumenten. Uiteraard hebben we in mijn onderzoeksopzet rekening gehouden met deze neiging van hem. Weliswaar heb ik gebruik gemaakt van kwantitatieve analyses, maar Arthur’s ogen gingen glimmen bij een diepgaande analyse van een case. Daar zag hij de meeste aanknopingspunten voor het begrijpen en verbeteren van ambtelijk handelen. Oftewel: liever een case dan een database. Dat ging zelfs zover dat ik dacht dat ik klaar was met mijn werk toen ik mijn inhoudelijke conclusies getrokken had. Dat was voor Arthur echter nog maar een eerste stap. Ik moest en zou mijn gedachten laten gaan over de aanbevelingen die bestuurders en ambtenaren ter harte zouden moeten nemen om beter met de uitvoering van beleid om te gaan. De oprechte verwondering van Arthur dat ik dat niet wilde doen, zie ik nog dagelijks voor mijn geestesoog. Dat

was voor hem eens te meer onbegrijpelijk, omdat ik inmiddels als organisatieadviseur bij Twynstra Gudde in dienst getreden was.

Relatiegerichtheid. Gekoppeld aan de bovenomschreven punten zal het geen verbazing wekken dat Arthur sterk op menselijke relaties is gericht. Altijd is ons werkproces vergezeld gegaan van humor en relativeringsvermogen. Er zijn in onze gesprekken geen vijf minuten voorbij gegaan zonder een gulle ruimhartige lach van de zijde van mijn co-promotor. Openbaar bestuur en bestuurskunde zijn geen abstracte bezigheden. Het gaat om de interacties tussen mensen, dat is wat Arthur mij ingepeperd heeft. Ik had en heb de neiging meer toeschouwer te zijn. Voor Arthur is dat geen vraag: hij stort zich in de bestuurlijke en ambtelijke mierenhoop en probeert in dialogen te achterhalen waarom dingen lopen zoals ze lopen. Zijn bevindingen aan de man en vrouw brengen, zodat de bestuurspraktijk er beter van wordt: daarom gaat het hem. Ook daarin heb ik mij in mijn verdere werk bekwaamd. De gezelschap heeft zich hier duidelijk gespiegeld aan zijn meester.

4. De leer en de praktijk (René Bagchus)

De entree vanuit de wetenschappelijke in de ambtelijke wereld is als een sprong in het diepe: hoe hoger de springplank, hoe dieper de plons. Zwemmen had ik geleerd bij de Vakgroep Bestuurskunde in Rotterdam, aan de hand van een bekwame badmeester: Arthur Ringeling. In het nieuwe water van het departement was de plons diep. Een kwestie van diep ademen, de neus dicht en spartelen maar. Ook op het departement hebben ze badmeesters, die veel onbegrijpelijke gebaren maken, haastige aanwijzingen geven, aanmoedigen en corrigeren. Langzaam wordt het gespartel in het nieuwe zwemwater wat meer gestructureerd. Water uit de ogen geveegd en je ziet opeens de mensen om je heen; ook zij blijken steeds meer begrijpelijke bewegingen te maken. Dan herinner je je weer de eerste zwemlessen uit je tijd als assistent-in-opleiding.

Al doende leren en door reflectie blijven leren. Een lerende en reflectieve houding is een competentie die centraal staat in het leerproces van de aio en die zeker centraal stond in mijn interactie met Arthur Ringeling. Kenmerkend daarvoor was dat je niet zelden in zekere verwarring het gesprek inging en met een hoger niveau van verwarring het gesprek verliet. Arthur daagde in die gesprekken uit om na te denken en de eigen producten met andere ogen te bezien. Deze reflectieve houding is niet alleen van grote

waarde in een wetenschappelijke omgeving, maar in een departementale context is deze houding eveneens effectief. Ook in die omgeving is het immers noodzakelijk de eigen ambtelijke producten, eigen waarnemingen en ervaringen permanent te toetsen aan wetenschappelijke inzichten en te scherpen in het onderlinge bestuurlijke debat.

Het 'leren door te doen' in een departement is vooral effectief wanneer het leren getoetst kan worden aan criteria, ideeën en theorieën over het doen. En laat ik ook eerlijk zijn: die theorieën en ideeën worden vaak pas interessant, als ze herkenbaar zijn in dat leren en het 'doen' verder brengen. Deze houding van systematische reflectie en constante distantie zijn eigenschappen die zowel voor de wetenschapsbeoefenaar als voor de beleidsadviseur noodzakelijk zijn. Om goed te kunnen functioneren moet de ambtelijke professional natuurlijk het betreffende beleidssegment kennen, maar ook van verschillende bronnen gebruik kunnen maken en kennis van posities en rollen hebben. Voorts moet hij of zij in staat zijn oorzaken en gevolgen te onderscheiden en uiteenlopende perspectieven te onderkennen en te hanteren. Het was Arthur die mij steeds vooral ook tot dat laatste wist uit te dagen: de identificatie en hantering van nieuwe inhoudelijke perspectieven. Daarmee bracht hij mij een lerende houding bij die in de ambtelijke praktijk van alledag nog steeds nuttig blijkt.

Variatie in productaanbod. Consequentie van deze 'reflectieve en lerende' houding is de vaardigheid om problemen op veel manieren te bekijken en te analyseren. Komend vanuit een wetenschappelijke context had ik op het departement aanvankelijk de neiging de lezer uitsluitend substantiële producten voor te schotelen. Degenen die ik adviseerde lazen mijn rijke analyses altijd met grote interesse en plezier, maar hadden soms wat moeite te bedenken wat ze er vervolgens mee konden doen. Daarop kreeg ik een les die ik nooit meer zal vergeten. Er zijn twee soorten maaltijden en ook twee soorten stukken, zo werd mij kort maar krachtig uitgelegd: à la carte en McDonalds. A la carte betekent veel gangen; je moet er even voor kunnen gaan zitten. Het is lekker en luxe, maar niet altijd wenselijk. Wanneer het probleem helder is, het oplossingsperspectief gegeven en de tijd om te lezen en te denken beperkt is, vraagt dit om een ander soort stuk: het McDonalds-stuk. De kenmerken daarvan zijn een beknopte politiek-bestuurlijke en instrumentele analyse, gevolgd door een helder advies om een besluit te kunnen nemen ten aanzien van de te zetten vervolgstappen. Het is natuurlijk zaak om ook dan kwaliteit te blijven leve-

ren, zelfs al is de ruimte beperkt. Daarbij helpt de reflectieve houding dan weer.

Deze aanvullende kijk op de rijke analyse waartoe Arthur uitdaagde moet hem aanspreken: hij was en is immers niet afkerig van een goedgemaakte hamburger. Want ik heb Arthur ook leren kennen als iemand die je met wetenschappelijke precisie de bereidingswijze van een dergelijke hamburger kan uitleggen. Misschien spreekt hij dan niet zozeer over McDonalds, maar wel over een hamburger die met aandacht en vakmanschap is gemaakt.

5. Blijvende vaardigheden (Ad Havermans)

Afgestudeerd in Leiden met een doctoraalscriptie over het ambt van burgemeester, stond mij als doel voor ogen dit ambt zelf te gaan bekleden. Na enige ervaring op de gemeentesecretarie van Zevenaar te hebben opgedaan behaalde ik daartoe in 1962 het diploma gemeentefinanciën. Een beginnend burgemeester van een kleine gemeente was toentertijd immers ook gemeentesecretaris. In 1963 volgde mijn eerste post: ik werd tot burgemeester van Pannerden (1800 inwoners) benoemd. Later zouden Druten, Doetinchem en Den Haag als standplaatsen volgen. Vanuit deze burgemeestersposten groeide mijn interesse in de gemeentefinanciën. Die interesse bracht ik tot uiting door in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestuurlijk steeds actiever te worden; uiteindelijk als voorzitter. Zo was ik lid en later voorzitter van de Raad voor Gemeentefinanciën en, nog later, lid van het College van de Algemene Rekenkamer. In het bijzonder de werking van de Financiële Verhoudingen Wet (FVW) 1960 intrigeerde mij zo, dat ik het voornemen opvatte er een proefschrift over te schrijven. Gemeenten met tekorten kregen een extra uitkering op grond van artikel 12 van deze wet. In 1972 was het aantal zogenoemde artikel 12-gemeenten gegroeid tot 157 van de toen 850 gemeenten van ons land. Dat kon toch niet de bedoeling van de wetgever geweest zijn. Hoe kon het gebeuren dat bijna één op de vijf gemeenten blijkbaar niet kon toekomen met de haar toegekende middelen? De criteria geldend voor de algemene uitkering waren geobjectiveerd; zij zouden toch voldoende moeten zijn om de financiële zelfstandigheid van een gemeente te garanderen?

Het was mij duidelijk dat het hier ging om een vraagstuk dat niet om een juridisch, maar sociaal-wetenschappelijk onderzoek vroeg. Ik was dan ook

verheugd dat de hoogleraren bestuurskunde In 't Veld en Ringeling, beiden destijds verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen, zich bereid toonden mij als promotores te begeleiden. Na geruime tijd van vooronderzoek waarin ik de tekortgemeenten en de wet FVW in het algemeen bestudeerde, meende ik zover te zijn mijn onderzoeksopzet aan de beide promotores te kunnen presenteren. Nooit zal ik vergeten hoe dat contact verliep. Het was tijdens het Congres van de VNG te Arnhem in 1981 alwaar beiden ook aanwezig waren, dat ik zou vernemen of zij zich konden vinden in de opzet die ik hun had voorgelegd. Op de ochtend van de eerste congresdag zagen wij elkaar bij de inschrijving. Ik vroeg Roel en Arthur naar hun eerste reactie. Die wilden zij niet geven. In plaats daarvan spraken we af dat we elkaar die avond zouden ontmoeten voor een bespreking van mijn onderzoeksopzet.

Welnu, dezelfde avond kreeg ik van beide hoogleraren te horen dat zij niet bereid waren mij verder bij mijn onderzoek te begeleiden, als ik bleef bij de naar hun oordeel te beperkte opzet. Die opzet, voorzien van hun commentaar, gaven zij mij terug. Het gesprek duurde slechts kort; ik zegde toe op hun opmerkingen te zullen reageren, maar voelde mij hevig teleurgesteld. Het duurde een paar weken voordat ik mij er toe kon zetten mij in de reacties van beide heren te verdiepen.

Toen ik dat deed, begreep ik al snel hoezeer ik zowel in de formulering van de onderzoeksvragen als van de te bereiken resultaten was tekortschoten. Mij werd duidelijk dat veel meer diepgang en verbreding van het onderzoek nodig was; dat het niet alleen zou moeten gaan over de situatie van de tekortgemeenten, maar om de financiële verhouding tussen mede-overheden in het algemeen. Daarbij zouden aspecten moeten worden betrokken zoals het dragen van publieke verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording daarover (Roel), alsook de verhouding tussen de verschillende overheden en het imago van de overheid (Arthur) en de eisen die op grond daarvan aan regelgeving en de organisatie van het overheidsapparaat gesteld moeten worden. Ik zag nu in hoezeer ik naar aanleiding van de reactie van de beide hoogleraren dankbaar in plaats van teleurgesteld moest zijn. Het duurde een half jaar voordat ik hen een nieuwe onderzoeksopzet kon voorleggen. Van beiden kreeg ik per kerende post te horen dat ik hen begrepen had en dat zij bereid waren mij bij het schrijven van mijn dissertatie verder te begeleiden.

Deze ervaring en het onderzoeksproces dat volgde hebben niet alleen tot mijn promotie in 1984 geleid, maar hebben mij ook geleerd het binnenlands bestuur adequater te analyseren. Sinds dat moment acht ik mij beter in staat om de verhoudingen tussen de overheden, hun financiële betrekkingen en taakverdeling, alsook begrippen zoals centralisatie, decentralisatie, bestuurskracht en autonomie, te verstaan. Als waarnemend burgemeester van de gemeente Zoeterwoude maakte ik bijvoorbeeld onlangs kennis met dualisme en het fenomeen bestuurskrachtmeting. In deze met opheffing bedreigde gemeente maakte ik opnieuw van nabij mee, hoezeer de in 1984 door mij geconstateerde problemen in de bestuurlijke verhoudingen zich nog steeds voordoen. Zo zelfs, dat de Raad van State daarover in 2006 een kritisch rapport uitbracht. Steeds meer klagen gemeenten over centralisatie, over aantasting van het eigen lokaal belastinggebied en over de opstelling van de minister van Binnenlandse Zaken. Dit ondanks het feit dat deze toch wettelijk de taak heeft de belangen van medeoverheden vanuit het ‘moederdepartement’ te bewaken. Of zal het nieuwe regeerakkoord door halvering van het aantal specifieke uitkeringen en een decentralisatie-impuls een ommekeer teweegbrengen? Daar staat evenwel een korting op het Gemeentefonds tegenover! De VNG zal waakzaam moeten blijven. De nieuwe Code Interbestuurlijke Verhoudingen (2005) kan daarbij helpen. Deze stelt ‘een mijlpaal te zijn voor de bestuurlijke verhoudingen in Nederland, waardoor de bestuurders en ambtenaren uit alle bestuurslagen kunnen bijdragen aan een betere relatie tussen overheid en burgers en ook elkaar als overheden meer ruimte moeten bieden.’

Dit zal Arthur uit het hart gegrepen zijn. De dissertatie blijkt hiermee nog steeds actueel. Wat mij betreft krijgt Arthur, in navolging van Toonen, dan ook gelijk in zijn opvatting van het stelsel van binnenlands bestuur. Thorbecke heeft dat stelsel inderdaad niet hiërarchisch bedoeld, maar als een model van overlappende cirkels. Taken en verantwoordelijkheden lopen daardoor in elkaar over. Veel kwesties die zich tot op de dag van vandaag in en rondom de interbestuurlijke verhoudingen voordoen lijken tot enkele fundamentele gezichtspunten te herleiden. Steeds blijkt mij bij die kwesties weer hoezeer de noodzaak van de bredere benadering van de problematiek, mij destijds terecht door Arthur en Roel werd voorgehouden.

6. De kunst van het vakmanschap

Karl Marx stelde ooit dat de voortgaande ontwikkeling van de productiekrachten periodiek leidt tot aanpassing van de productieverhoudingen. In zijn algemeenheid moge dit historisch patroon gelden, de permanente stroom aan technologische innovaties lijkt de productieverhoudingen in de sociale wetenschappen niet fundamenteel te hebben gewijzigd. Ontoegankelijk als het productieproces in de academische werkplaats voor derden nog steeds is, werden in dit hoofdstuk enkele inkijkjes geboden op wat er zich in de *black box* van de relatie tussen promovendus en promotor zoal afspeelt. Ongeacht de maatschappelijke loopbaan die volgt – in de voorgaande paragrafen waren onder anderen een hoogleraar en een burgemeester aan het woord – blijft de relatie tussen de gezelschap en de meester ook later gekenmerkt door de oorsprong ervan. Die oorsprong betreft de periode van vorming, socialisatie en inwijding in de beginselen van het vak, in dit geval de wetenschappelijke bestudering van het openbaar bestuur. Fundamenteel daarbij is de aard van de aan de relatie inherente asymmetrie. Waar de meester beschikt over de over te dragen kennis van die beginselen, wenden leerling en gezelschap zich tot hem juist vanuit de wens die kennis overgedragen te krijgen. Hiërarchie is de *raison d'être* van deze relatie.

Naast vakkennis in engere zin betreffen de bedoelde beginselen *vaardigheden* met een meer of minder technisch karakter. In de sociale wetenschappen gaat het daarbij bijvoorbeeld om de vaardigheid van schrijven. Als het onderzoek gedaan is, gaat het er immers altijd om de bevindingen zo te presenteren dat de lezer wordt overtuigd. Een dergelijke vaardigheid is te leren; oefening en terugkoppeling zijn hier belangrijk, maar ook goede voorbeelden. *Talent* helpt. Het is gespreid aanwezig; niet iedereen is voor elk vak even geschikt. Naast het vermogen tot schrijven is een scherpe blik van belang, gevoel voor verhoudingen, maar ook sociologische verbeeldingskracht. Zijn deze talenten in aanleg beschikbaar, dan is een vroege onderkenning daarvan belangrijk. Tegelijkertijd biedt een ‘late roeping’ kans op een meer evenwichtige ontwikkeling. Zowel bij het leren van het vak als voor de uitoefening ervan is een zekere mate van *discipline* functioneel. Een vast werkritme verschaft structuur, biedt gelegenheid tot geconcentreerde aandacht en verhoogt de productiviteit. Tenslotte staat of valt vakmanschap met de aard van de *drijfveer*. Indien ervaren als opgelegd zal de beoefening van het vak niet tot grote voldoening leiden. Met een we-

derzijds versterkend effect neemt de aanwezige 'passie' toe naarmate men meer te vertellen heeft.

Het is de praktische werking van deze eigenschappen in hun combinatie die maakt dat het beoefenen van een vak volgens de beginselen die daarvoor gelden, als een kunst kan worden beschouwd. Dan gaat het om meer dan de correcte hantering van gereedschap. Vakmanschap is te onderscheiden van het volgen van een geprogrammeerde instructie. Een van de meest wezenlijke zaken die Arthur Ringeling zijn promovendi heeft geleerd is wel het belang van sociale interactie. Voor de studie van het openbaar bestuur geldt dit niet anders dan voor de praktijk van dat bestuur.

Tovenaarsleerlingen?

Simône Huijs (student-assistent van 1996 tot 1999) Jean-Pierre van Aubel (1998 en 1999), Xamara de Goede (1999 tot 2001 en 2003 tot 2004), Josta de Hoog (2001 tot 2003 en 2004 tot 2006), Gido de Vos (lustrumcommissie).

Eerstejaarsstudenten krijgen, sinds Arthur Ringeling dit vak introduceerde, een basisvak bestuurskunde. Voor de hand liggend als dat klinkt, jaren werden studenten onthaald met economie, sociologie, politicologie, rechten en methoden en technieken. Inwijding in het openbaar bestuur volgde pas in het tweede jaar. Een vreemde situatie voor een opleiding bestuurskunde, zeker in de ogen van een professor met zo'n liefde voor zijn vak. Dus tegenwoordig maken studenten in het eerste jaar kennis met de spanningen van het openbaar bestuur, de omgeving waarbinnen ambtenaren functioneren, de grilligheid van beleidsprocessen en de internationalisering van de beleidsarena's. De nette opeenvolging van probleem, probleemanalyse en oplossing zijn in het openbaar bestuur maar weinig te vinden, zo leren zij. Veeleer bestaan er stromen van problemen, oplossingen en gelukszoekers die zo af en toe tot wonderlijke combinaties leiden. Genegeerde problemen, oplossingen die niet aansluiten bij problemen en oplossingen die naar problemen zoeken, dat is de dagelijkse werkelijkheid van het openbaar bestuur.

Praktijkgericht als de opleiding Bestuurskunde is, kan deze opgedane kennis direct toegepast worden. In de carrousel van student-assistenten vinden docenten, hoogleraren en studenten elkaar op dezelfde wonderlijke wijze. Studenten schoven elkaar vooruit, docenten informeerden bij elkaar of bij de studieadviseur en hoogleraren hadden zo hun eigen eisenpakket. En of het nu de beste studenten waren, de studenten met de grootste mond of de liefste lach, wij zijn de student-assistenten die de laatste jaren wisselend en elkaar afwisselend bij buitenlandse avonturen voor Arthur gewerkt hebben.

Van de collegebanken naar de werkkamer van Arthur Ringeling betekende een omschakeling van *vous* naar *tu*, van professor Ringeling naar Arthur. Een vriendelijke weigering werd niet geaccepteerd. Een volharding in het gebruik van *u* ook niet: 'Als je nog één keer *u* tegen mij zegt, ga ik mevrouw De Hoog tegen jou zeggen'. Dus stapten wij over onze gêne en goede opvoeding heen en conformeerden wij ons aan de nieuwe verhou-

dingen. Wat in onze latere loopbaan nog wel eens verwarring opleverde. Het tutoyeren van een juridische hoogleraar betekent een levenslange verbanning uit de advocatuur of rechterlijke macht. En ook een minister stelt wel degelijk prijs op een formele omgangsvorm, zo merkte een ander in zijn verdere loopbaan.

Student-assistent zijn betekent redigeren van publicaties, het meegaan naar interviews, het regelen van boeken, samenstellen van literatuurlijsten en het in de weken na tentamens optellen van cijfers van medestudenten. En soms blonk Arthur uit in totaal onbegrijpelijke opdrachten: 'Kan je iets doen met mijn sheets in die kast?'. Veel van het werk schuurde tegen de praktijk van het openbaar bestuur aan. Alwaar hij zijn kleurrijke anekdotes vandaan haalde. Hoe vanzelfsprekend het ook voor wetenschappers is, voor een student is het uniek om tijdens de studie al mee te maken hoe publicaties tot stand komen. Een boek als 'Het Imago van de Overheid', lazen wij al voor het bij de drukker lag. En soms zelfs zonder een officiële publicatie van Arthur te bezitten, waren wij op de hoogte van zijn gedachtegoed. En de thema's die hem bijzonder aan het hart gaan: het lokaal bestuur, de bijzondere positie van de overheid, de opkomst van carrièrepolitici en de rol van ambtenaren. Hij trok ten strijde tegen efficiëntie als het hoogst haalbare goed binnen het openbaar bestuur, dat was iets voor economen. Keer op keer werden wij dan ook als student-assistenten bevestigd in onze studiekeuze. Economie, dat is zo'n ééndimensionaal vak, dat kan iedereen. Bedrijfskunde, dat is een cursus. Sociologen, die mensen denken dat ze alles weten. Juristen konden op enige sympathie rekenen, maar Bestuurskunde, dat is pas een echt vak.

Arthur bouwde mee aan de studie Bestuurskunde in Rotterdam. Hij hechtte veel belang aan visitatiecommissies zoals EAPAA en NASPAA, die de opleiding naar een hoger niveau konden tillen en in het kader waarvan hij ook zelf buitenlandse opleidingen bezocht en van advies voorzag. Maar hij gaf even graag zijn medewerking aan een lustrumcommissie, zoals die keer bij het 40-jarig bestaan van de sociale faculteit.

De kwaliteit van het onderwijs en het leerproces van studenten hadden altijd zijn aandacht. Hoe gepassioneerder studenten met hem in discussie gingen, hoe liever het hem was. Al moesten ze natuurlijk niet denken dat ze echt gelijk hadden. Tijdens zijn colleges had hij, zoals het een hoogleraar betaamt, zo zijn eigen maniertjes. Als hij zichzelf eenmaal geïnstalleerd had, uiteraard een Pepsi Max bij de hand, leidde hij zijn verhaal in. Bij

voorkeur ging hij al snel in discussie met zijn studenten om vervolgens de draad weer op te pakken. Op een gegeven moment strekte hij dan zijn armen uit zodat zijn overhemd, dat kennelijk vaak onder zijn colbert bleef hangen, verlost werd en zijn armen weer de ruimte hadden. Dit was een signaal dat er nagedacht werd. Wat dan vaak volgde was een smakelijke anekdote of zelfs een grapje (al dan niet inhoudelijk). En daar achteraan gniffelde hij zijn karakteristieke lachje.

De dagen dat Arthur niet op de faculteit te vinden was, zat hij in het zweefvliegtuig. Ooit had iemand voorzichtig gesuggereerd om als tegenwicht tegen al het werken, een hobby op te pakken. Niet wetende dat hij zich daar met dezelfde overgave in zou storten. Vragen naar hoe het weekend was, werden stevast met een vliegverslag beantwoord. Maar de liefde ging verder. Tot onze verbazing had onze hoogleraar thuis flightsimulator op de computer en een spelknuppel op het bureau bevestigd. Midden in ons geconcentreerd redigeerwerk, hoorde wij de toren van Houston melden dat er een vlucht binnen kwam. Het bleek zijn screensaver. In beeld groene stippen die alle actuele vluchten in de VS weergaven. Langs de A16 in Rotterdam niet direct relevante informatie. Het was dan ook eerder een toonbeeld van zijn liefde voor de Verenigde Staten. Het land waar hij graag voor een sabbatical naar vertrok, zijn ruime kamer achterlatend voor de student-assistent.

Diegenen die lang genoeg voor Arthur werkten, hadden het genoeg om in Den Haag ontvangen te worden. Zijn liefde voor eten, zo bleek dan, blijft niet beperkt tot goede restaurants. Op tafel ligt een boek van de Italiaanse kok Carluccio en uit de keuken komen de heerlijkste gerechten.

En dan, als de student-assistenten de opleiding verlieten. Zij het wel met een diploma, dan was hij trots. Trots dat zij het curriculum goed hadden doorlopen. Het curriculum waar hij zich altijd tegenaan bemoeide. ‘Hoe kan het dat bestuurskundigen afstuderen zonder de grote namen uit de bestuurskunde te kennen? Zonder te weten wie de premier was in 1978, wat het akkoord van Wassenaar is?’. Zijn studenten zouden misschien naïef binnenkomen, maar kritisch en relativerend de universiteit verlaten. Hij wil geen studenten die van steen goud willen maken, problemen laten verdwijnen in de grote hoed, geen studenten die voor ieder probleem dezelfde oplossing hebben. Arthur wil geen tovenaarsleerlingen.

Zweven is Leven

Hans de Bruijn

1. Inleiding

Sommige personen zijn er op belangrijke momenten in je professionele bestaan – Arthur Ringeling behoort voor mij tot deze categorie. De eerste keer dat wij elkaar hebben ontmoet, moet ergens in het voorjaar van 1986 zijn geweest. Arthur was hoogleraar bestuurskunde in Rotterdam en ik sollicitant. We hadden een goed gesprek, Arthur nam mij aan, vier jaar later promoveerde ik bij Arthur, zat samen met hem in het vakgroepbestuur en werkte samen in een groot aantal projecten – waarover hieronder een aantal onthullingen. Na mijn vertrek naar Delft was Arthur gast bij mijn oratie, was hij lid van de promotiecommissie voor mijn eerste promovendus en ‘solliciteerde’ hij naar een positie als gastonderzoeker in Delft – Arthur had een sabbatical en sabbaticals kun je doorbrengen op 6000 km afstand van huis, maar ook op 20 km afstand van huis.

Hoe Arthur als professional te typeren? Ieder mens die tot professionele wasdom is gekomen, weet dat van de werkelijkheid nooit een rond verhaal is te maken – ook niet van de werkelijkheid die Arthur Ringeling heet. Daarom vat ik deze grondige analyse van Arthur samen in een aantal *competing observations*, die zijn werk en persoon kenschetsen.

2. Instrumentalist en institutionalist

Een aardige quizvraag voor bestuurskundigen is welke bestuurskundige oratie het langst heeft geleefd. Welke oratie is hoe vaak en hoe lang na uitspreken nog in de literatuur geciteerd? Ik denk dat Arthurs oratie, *De instrumenten van het beleid* (1983) hoge ogen gooit voor de eerste plaats. En het was bepaald geen modieus verhaal. Eind jaren tachtig was er in het Nederlandse bestuurskunde-dorp veel kritiek op het denken in beleidsinstrumenten. Er zou een rationalistische visie op beleid achter schuil gaan, er was het risico van reïficatie, van instrumentalisme, het was de metafoor die voeding zou geven aan al te simplistische opvattingen over overheidssturing, et cetera. Toch bleek Arthurs oratie de voorbode van een generatie dissertaties, waarin onderzoek werd gedaan naar overheidsinstrumenten – en werden er begin jaren negentig toogdagen georganiseerd, waarop enkele tientallen onderzoekers af kwamen, die zich met instrumenten

bezig hielden. De feestredenaar was uiteraard steevast prof.dr. A.B. Ringeling, die als een soort Mozes de zaal met volgelingen overzag.

Het beeld van Mozes past hier goed. De fijnproever weet dat Mozes zijn volgelingen slechts tot aan de grens van het beloofde land bracht en dat geldt ook voor Arthur. Hij is nooit in het onderwerp van zijn oratie blijven hangen en heeft in later werk juist veel meer een institutionele kleur gekregen – zie de twee edities van *Het Imago van de overheid*. Dat zat overigens ook al in zijn oratie verstopt, maar het lijkt wel of niemand dat daar in heeft gelezen. Geen groter tegenstelling denkbaar dan tussen instrumenteel en institutioneel denken. Geen grotere cultuurverschillen denkbaar dan tussen onderzoekgroepen met een instrumentele en institutionele traditie. De eersten zitten vaak op de huid van het openbaar bestuur, de laatsten zijn meer reflexief ingesteld. De eersten hebben het zelfbeeld dat er telkens weer iets nieuws moet worden gevonden, de laatsten dat er niets nieuws onder de zon is. Arthur heeft zich altijd in beide tradities bewogen, maar is nooit in een van beide opgegaan.

3. Incrementeel en radicaal

We verleggen de aandacht naar Arthur als bestuurder. Wat kenmerkt hem als bestuurder van professionals? Arthur is absoluut van de afdeling ‘practice what you preach’. Hij kon smakelijk vertellen over een goede vriend van hem, die als hoogleraar bestuurskunde vele beschouwingen wijdde aan het beperkt sturende vermogen van een overheid en aan de accumulatie van beleid die ontstond als een overheid zich te veel met de haarvaten van de samenleving bemoeide. Om vervolgens, als topambtenaar, tot op vakgroepniveau te bepalen waar er in Nederland bezuinigd moest worden. Het is de bekende professionaliteitsparadox: alle wetmatigheden op je vakgebied kennen en er niet naar handelen. De dokter leeft ongezond, de pedagoog kan zijn kinderen niet opvoeden en de hoogleraar bestuurskunde maakt vijfjarenplannen. Arthur, echter, onderwijst dat veranderingen incrementeel verlopen en bestuurt ook volgens deze filosofie. Rustig, veel ruimte biedend, veel aandacht voor procedurele prudentie, voortdurend afwegingen makend – ‘wees niet al te rechtvaardig en wees niet al te wijs’ – en met enige zelfrelativering – ‘ik heb de hoogleraren hier niet aan een touwtje’.

Het zijn deze kenmerken van zijn bestuurstijl die verklaren dat hij zo veelvuldig is gevraagd voor commissies die in lastige bestuurlijke settings tot oordeelsvorming moesten komen. Over paspoorten, de cafébrand, diverse gemeentelijke crisis – bij Arthur heb je altijd een fair en welover-

wogen oordeel, met veel tolerantie voor bestuurlijke complexiteit. Dat uit deze bestuurlijke stijl ook harde oordelen kunnen voorkomen, weet een aantal nationale en gemeentelijke bestuurders, die hun positie moesten opgeven na Arthurs rapport. Arthur gebruikt daar graag luchtvaartmetaforen voor: na de val van een wethouder: ‘ik kan weer een kruisje op mijn vliegtuig tekenen’. Ook Arthurs (glasheldere) schrijfstijl heeft dat dubbele: de voorzichtigheid van het incrementele en de duidelijkheid van het radicale komt in zijn stijl samen. Typerende zin in een onderzoeksrapport: ‘Wij hebben twintig personen gesproken. [Betrokkene] stelt dat hem is toegezegd dat ... Geen der respondenten kan dit bevestigen’. Enigszins indirect, maar glashelder.

Zelf was ik ooit secretaris van een van Arthurs commissies. Deze moest in opdracht van VROM analyseren of de samenwerking tussen gemeentelijke milieudiensten was toegenomen door een financiële stimuleringsmaatregel. Het was de Commissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid. Onderzoek liet zien dat er inderdaad een toename van samenwerking was. Arthur heeft zich persoonlijk bezig gehouden met de titel van het rapport. Het werd *Stappen verder*. Zo was het precies – de gemeenten waren een aantal stappen verder, maar van een dramatische verbetering was geen sprake. Er was een kleine verbetering en als er een kleine verbetering is, moet je het een kleine verbetering noemen.

4. Ijdelheid en zelfrelativering

De Commissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid brengt mij op een volgende vraag: is Arthur ijdel? Het antwoord hierop is buitengewoon eenvoudig: ja, Arthur is ijdel. Een aardige illustratie hiervan is het volgende. De Commissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid vergaderde een aantal malen en aangezien de naam van de commissie niet te onthouden was en zich ook niet in een aansprekend acroniem liet vangen, werd al spoedig door een der leden gesproken over de Commissie Ringeling. Arthur legt in reactie hierop de vergadering stil en begint een uitgebreid betoog, waarin hij uitlegt dat dit niet de Commissie Ringeling is, maar de Commissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid en dat ‘uw voorzitter’ niet iemand is die de pretentie heeft de commissie te zijn. Na voortzetting van de vergadering heeft een ander lid het natuurlijk binnen tien minuten wederom over de Commissie Ringeling. Arthur wijst er nogmaals op dat dit niet de Commissie Ringeling is, maar de Commissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid en dat ‘uw voorzitter’ niet de pretentie heeft de commissie te zijn. Bij de

derde keer verklaart Arthur dat hij bij zo veel weerstand niet meer kan ingrijpen, om vervolgens buiten de commissievergaderingen te verklaren hoe ont-zet-tend vervelend het is dat de leden van de Commissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid het steeds maar hebben over de Commissie Ringeling en dat hij er alles aan heeft gedaan om dat te voorkomen, maar dat de leden van de Commissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid op dit punt erg volhoudend zijn. In het voorgesprek met de minister maakt een der leden opnieuw deze fout, zodat Arthur gedwongen is om de minister aan te geven dat dit de Commissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid is en niet de Commissie Ringeling. Uiteraard wordt dit een *running gag*, zodat uiteindelijk ook de minister bij de ontvangst van het rapport er niet aan ontkomt om te verklaren dat de Commissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid eigenlijk de Commissie Ringeling wordt genoemd, hoewel de heer Ringeling daar een enorme hekel aan heeft, maar dat de minister het nu verder ook zal hebben over de Commissie Ringeling. Waarna Arthur in zijn afsluitend woord verklaart dat hij dit ‘met lede ogen’ heeft moeten aanzien – met allesbehalve lede ogen natuurlijk.

De lezer zal begrijpen dat ik hier enigszins chargeer. Bovendien: ook hier geldt dat dit het halve verhaal is. Ijdelheid gaat bij Arthur namelijk samen met een andere eigenschap, die ijdele personen zelden gegeven is: een sterk vermogen tot zelfrelativering. Arthur kan lachen, dat weet iedereen in zijn omgeving, *ook* om zichzelf. Het volgende kan dit bevestigen (tussen haken: dit laatste zinnetje is een typisch ‘tantje Betje’ in Arthurs stijl, dat ik onbewust heb overgenomen: voortdurend aankondigen wat je in het volgende deel van het artikel gaat betogen).

Het is gewoonte in Rotterdam dat de promotor als eerste een vraag stelt aan de promovendus. Zo ook Arthur bij mijn promotie, die zijn vraag – iets over symbolisch beleid – wat plagerig had ingekleed. Ik had in het voorwoord een collega uitgebreid bedankt voor de intellectuele samenwerking, waaraan ik zo veel had gehad, maar geen enkele keer verwezen naar het toch uitgebreide oeuvre van deze collega. Hoe dat nu toch mogelijk was. Uiteraard stond ik als promovendus helemaal op scherp bij deze eerste vraag, vol met adrenaline, en lokte Arthurs vraag bij mij een enorme over-reactie uit. De vraag van de hooggeleerde promotor ging over symbolisch beleid, een voorwoord is ook symboliek en ritueel, je onderwerpt je als promovendus nu eenmaal aan het ritueel dat je bepaalde collega’s moet bedanken in een voorwoord, dat had ik dus ook gedaan. In het voorwoord stond ook een dankwoord richting promotor, en dat moest ook maar zo worden gelezen: symboliek en ritueel.

De zaal lag dubbel van het lachen, maar terwijl ik het antwoord uitsprak, schrok ik er van. Het ging hier per slot van rekening om mijn promotor – en de voorzitter van de Commissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid. Totdat ik Arthur boven het gelach uit hoorde bulderen. Dat tekent Arthur: een vermogen tot zelf-relativering. Voor mijn stelling dat de combinatie met ijdelheid zeldzaam is, geef ik een hedendaagse bewijsvoering: ijdelheid heeft op Google 194000 hits, zelfrelativering heeft 22500 hits en de combinatie heeft er maar 92.

5. Arthur en strategisch gedrag

Arthur heeft mij als jurist ingevoerd in de bestuurskunde. Een jurist, althans een beginnend jurist als ik, is vaak over-analytisch en heeft weinig oog voor de ambiguïteit van de werkelijkheid. Een voorbeeld van deze ambiguïteit is het concept strategisch gedrag. Het gedrag van partijen is niet regel-gestuurd, maar staat in dienst van het eigen belang. De waardering van dit gedrag is niet in digitale categorieën als goed en fout te vangen, maar staat een meervoudige waardering toe. Partijen zijn zich vaak niet eens bewust van hun strategisch gedrag. Dat was voor mij te veel van het goede en ik herinner mij dat deze begrippen pas echt betekenis voor me kregen toen ik met Arthur wat bestuurlijk advieswerk deed en de begrippen voor mijn ogen tot leven kwamen. Is dit leerproces geslaagd? Het definitieve oordeel laat ik aan anderen over, maar als bewijs dat dit volgens mij zo is, volgt nu een overzicht van het strategisch gedrag van prof.dr. A.B. Ringeling. Ik zie vijf strategieën.

De John Lanting-strategie

Dit is een strategie die een ieder in Arthurs omgeving onmiddellijk herkent. Arthur kan heel hard lachen. Om alles. Het is een krachtige strategie. Stel: er komt een lastig sujet langs, dat iets wil en Arthur wil dat niet. Deze strategie brengt vrijwel iedere tegenstander in verwarring – waarom wordt er gelachen, om wie, wat zie ik hier over het hoofd, in welke film ben ik verzeild geraakt? En verwarring bij de ander is natuurlijk een uitstekende voedingsbodem om je slag te slaan. Het is John Lanting strategie. John Lanting is de geestelijk vader van het roemruchte Theater van de Lach – waarbij voor menigeen niet altijd duidelijk is wat er te lachen valt. Het mooiste effect is altijd als het slachtoffer geen andere uitweg ziet dan meelachen. *Case closed.*

De Heineken-strategie

Een bekende uitspraak van Arthur is dat iets ‘helder’ is of, sterker, ‘volstrekt helder’. Ik weet niet of Arthur het zelf in de gaten heeft, maar het is collega Ten Heuvelhof en mij in de afgelopen jaren opgevallen dat Arthur deze kwalificaties ook gebruikt voor situaties die uiterst ambigue, juist volstrekt níet duidelijk en zelfs enigszins schimmig zijn. Het werkt. Wanneer er multi-interpretabele afspraken met een opdrachtgever zijn gemaakt en deze daar over wil beginnen, is het typisch Arthur om aan te geven dat de afspraken ‘volstrekt helder’ zijn. Om daarna zijn interpretatie van de afspraken voor te dragen. Een dergelijke strategie leidt bij de opdrachtgever tot een mengeling van opluchting (blijkbaar is het toch goed afgesproken) en onzekerheid (was dit de afspraak?) en ook hier geldt: een prima voedingsbodem om je slag te slaan. Ik noem dit de Heineken strategie: ook in de wereld van Freddy Heineken is alles immers heerlijk helder – zelfs zijn bier, dan naar zijn aard toch behoorlijk troebel is.

De Juliana-strategie

Arthur kan uiterst bescheiden zijn. Ik herinner mij acquisitiesprekken, waarbij een prestigieus onderzoek in de aanbieding was. Arthur kan dan één en andermaal verklaren dat hij het onderzoek graag wil doen, maar dat hij zich kan voorstellen dat anderen het ook erg goed zouden kunnen doen. Dat hij het één en ander weet over dit onderwerp, maar dat anderen ook het één en ander weten. Dat hij soortgelijk onderzoek heeft gedaan en het hele netwerk rondom dit onderwerp persoonlijk kent, maar dat er ongetwijfeld anderen zijn, voor wie dat ook geldt. Het is een soort strategische bescheidenheid: er zijn alternatieven, maar eigenlijk ook weer niet; dit is een onderzoeker, die niet per se moet en juist daarom aantrekkelijk is. Ik noem dit de Juliana strategie. Koningin Juliana sprak tijdens haar inauguratie de bekende woorden ‘Wie ben ik dat ik dit doen mag?’. Daar is natuurlijk maar één antwoord op: u bent Juliana van Oranje en u weet al een kleine veertig jaar dat u dit doen mag. Zo is het ook hier: er zijn heel veel andere gegadigden, maar u bent prof.dr. A.B. Ringeling.

De Cato Maior-strategie

Arthur is een *baby boomer*. Vooropgesteld: niets ten nadele van *baby boomers* – zeg ik als lid van de verloren generatie. Kenmerkend voor de generatie van de *baby boomers* is een sterke volatiliteit in opvattingen. Van libertijns

en pacifist in de jaren zestig tot *law and order* in de jaren negentig. Kenmerkend voor Arthur is toch een zekere stabiliteit in opvattingen, ongeacht context en vraag wat wel en niet *en vogue* is. Het voorbeeld dat hij zelf regelmatig aanhaalt is dat hij bepaalde politieke opvattingen had, die in Nijmegen als bijna-gevaarlijk rechts werden beschouwd. Hij verhuisde naar Rotterdam, waar dezelfde opvattingen als gemakkelijk-links werden gezien. Hij deed onderzoek naar instrumenten, toen het overal werd gedaan in Nederland, maar ook toen het als gevaarlijk rationalisme werd gezien. Hij publiceerde *Het imago van de overheid* in de paarse jaren, toen iedereen dik tevreden was over de overheid en na de Fortuyn revolutie, toen iedereen uiterst ontevreden was. Dit is de Cato Maior strategie. Cato Maior die met zijn *Ceterum censeo Carthaginem esse delendam* toch ook niet iemand was die voortdurend van opinie wisselde. Een effectieve strategie waardoor Arthur zich boven het alledaagse gedoe verheft.

De zweven-is-leven strategie.

Deze strategie heb ik Arthur ook regelmatig zien toepassen. Voorbeelden: er is een duidelijke en harde deadline voor een project. Arthur, vlak voor de deadline: ‘is dit nu echt noodzakelijk? Gaat het om op tijd of om kwaliteit? Is er iemand die er slechter van wordt als we dit over de zomervakantie tillen?’. De minister wil een duidelijk advies: regeling voortzetten of regeling beëindigen? Arthur: ‘zijn er ook nog andere opties denkbaar bij de minister? Of kan hij maar twee alternatieven aan?’ Om het chique te zeggen: Arthur neigt er toe om uit het dominante discours te stappen en dit te reframen. Hij begeeft zich niet in het discours, maar gaat er boven zweven. Iedereen begrijpt: buitengewoon effectief.

Effectief, maar vaak ook – en hiermee sluit ik af – buitengewoon wijs. Dat is een beeld dat bij mij is blijven hangen na zijn sabbatical in Delft. Dat incrementalisme, dat duidelijkheid baart, de Cato Maior strategie, de zweven-is-leven strategie, ook getuigen van wijsheid. Wijsheid die past bij een emeritus.

Naast de Tijd. Over Arthur Ringeling, ook in Toscane

Roel in 't Veld

Hij leeft een beetje naast de tijd, zo lijkt het. Althans naast de tijd, die anderen erop nahouden. Een levend bewijs van de stelling, dat eenheid van tijd een misvatting is. Het moge handig lijken eenheid van tijd te hanteren bij de opstelling van een spoorboekje¹, maar de uitwaaiering van die eenheid naar ons eigen leven is bedrieglijk.

Iedereen weet, dat het ene uur niet even lang als het andere is in het dagelijks bestaan. Ons taalgebruik is dan ook wijzer dan ons horloge: “de tijd vliegt voorbij “of “de tijd lijkt stil te staan”.

De tijd van ons horloge is mechanische tijd.

De tijd van ons leven noem ik levenstijd.

Kies ik een levenstijd of overkomt mij de tijd? Het bestuderen van Arthur brengt het antwoord: voor zover de tijd is gekozen, is de keuze een sociale. Dat wil zegen dat de keuze samenhangt met de specifieke karakteristieken van de situatie. Daartoe behoort het gedrag van degenen die zich in Arthur's omgeving bevinden.

Arthur's levenstijd is door hem gekozen als contragewicht. Tegen een te hoog tempo van verandering, tegen onbezonnen actie. Daarbij hanteert hij een nimmer geëxpliciteerd evenwichtsbegrip. De omstander moet het afleiden uit Arthur's acties. Op de rem trappen is een metafoor voor talloze uiteenlopende handelingen: ergens niet zijn, een definitiekwestie aanroeren, de portefeuillekwestie stellen, meewarigheid tonen, zeer lang bokkig zijn, zeer luid lachen, om maar enkele voorbeelden te noemen.

Tot zover de eerste-orde-uitleg: het heeft er de schijn van, dat Arthur een bounded rationality aan de dag legt bij de keuze van benadering tot het geven van contragewicht. Maar hoe dan te verklaren dat zijn repertoire tamelijk beperkt is? Indien alle mogelijke omgevingen zich zouden voordoen, zou het contragewicht immers oneindig moeten variëren in zwaarte en aard.

¹ Het nut van een spoorboekje is trouwens zeer dubieus in een bestel met frequente verbindingen. Een goede manier om een einde te maken aan het geklaag over treinen, die niet op tijd rijden is het afschaffen van het spoorboekje.

Daarom is een verrassende tweede-orde-analyse passend: Arthur past zich niet aan in uiteenlopende omgevingen, maar hij kiest die omgeving waarin zijn repertoire optimaal functioneert. En op een wijze die betrokkenen niet opvalt. Die dachten dat zij Arthur hadden verkozen. Als overtuigend bewijs geef ik de specimina uit de afgelopen dertig jaar: Hans Alders, Hans v.d. Doel, Roel in 't Veld, Walter Kickert alsmede ene Ans v. R.. Een collectie die niet hoog scoort op evenwichtigheid.

De effecten van het contragewicht hebben berokkenen niet onberoerd gelaten, maar op uiteenlopende manieren. Sommigen sloegen op de vlucht, en anderen hebben zich geleidelijk gevoegd.

Een bijzondere categorie vormen de weinigen, die zich wijden aan de creatie van een sfeer waarin het contragewicht het aanzien van een vurig elan verkrijgt. Tot hen behoort in ieder geval voornoemde Ans van R.

Het modernisme heeft niet alleen mechanische eenheid van tijd tot stand gebracht, maar ook een lineaire tijd, waarin het overduidelijk is, dat het verleden achter ons ligt en de toekomst voor ons. Ook dat is bij Arthur anders; hij sluit veel meer aan bij Oosterse noties over circulaire, reflexieve tijd. Daarin is de herbezinning op het verleden wellicht de meest toekomstgerichte activiteit die mogelijk is. Het beeld van de zuivere krakeling met twee halve aaneengesloten cirkels dringt zich op, omdat daarin iedere beweging in een en dezelfde richting zonder horten of stoten mogelijk is. Wie zich op de krakeling met constante afstand en gelijke snelheid als de ander beweegt, komt die ander nooit tegen.

Naast de tijd leven is dus vooral een relationele notie. Het gaat daarbij vooral om: naast de tijd van anderen. Dat vergt subtiliteit. Een te grote afstand zou immers vervreemding veroorzaken. Het is van belang de uit “naast” voortvloeiende spanning te beheersen. Dat vergt een soort van para-repertoire om verbroedering te veroorzaken. Dit laatste bestaat bij Arthur uit een aantal charmante symbolen zoals het bijna oneindig handen schudden, geen namen vergeten, en grote persoonlijke aandacht voor details die niemand anders waren opgevallen.

Een overeenkomstige geniale trek is het geven van een hoog suspense karakter aan ieder contact buiten de universiteit. Arthur is nooit uit op een adviesopdracht, maar een hoog geplaatst persoon – vaak zonder naam – heeft dringende behoefte aan een zeer intieme ontmoeting met een eminente deskundige om zijn crisis te bezweren. Discretie is belangrijker dan disseminatie. Soms is het toegestaan na een decennium of zo een tipje van sluier op te lichten.

Daarom is Arthur ook goed thuis in Toscane. Daar is alles in tenminste twee lagen gestructureerd. Niet alleen is niets wat het lijkt, maar zelfs het onderscheid tussen wezen en schijn is daar niet van toepassing. De cypres, zinnebeeld van de regio, (b)lijkt een exoot terwijl de oorspronkelijke eik – nog bezongen door Stendahl – thans een onopvallend bestaan leidt.

Maar de verandering van het Toscaanse landschap in de afgelopen eeuwen is in een stormachtig hoog tempo verlopen in vergelijking met de in dat zelfde tijdsbestek tot stand gebrachte wijzigingen in het regeren. De absolute dominantie van de intrige is aldaar ongebroken. Bedrog is aanvaardbaar, mits elegant of gracieuus. Tijdloze familieregimes heersen op de achtergrond.

Een stijve Hollander als ik zal dit gedrag nooit leren, maar hij kan voor zichzelf de illusie scheppen dat hij deel uitmaakt van het landschap. En van de cultuur, zodat de illusie van oneindige vrijheid ontstaat. Een vrijheid die in modderland niet bestaat. Wie naast de tijd leeft, kan soms toe met kleine genoegens. Maar die vervelen snel.

Een groot gezocht genoegens is vliegen.

Vliegen doe je ook naast of zelfs door de tijd. Gewichtloosheid is alweer zo'n illusie omtrent vrijheid.

Arthur heeft een levenstijd of beter nog leeftijd naast de onze. In mijn hoofd is hij ook nooit ouder geworden. Zijn wetenschappelijk werk is niet gebonden aan een mode of een waan, is ontdaan van vluchtigheid voor het verscheen. Beleidsvrijheid en imago zijn termen die ontglippen aan smalle analyse.

Zijn vraagstukken zijn klassiek. Hij heeft zich ook nimmer laten verleiden tot een uitgesproken methodologie. Van alles heeft hij geproefd: de economische zienswijze is ingedaald zonder te overheersen. Maar tot public choice is het nooit echt gekomen. Het bestuursrecht flankiert aan de andere zijde. Bestuurkundige en politicologische auteurs trekken in bonte stoeten in zijn werk voorbij, maar zonder overvloedige hechting. Zijn werk vertoont veel gelijkenis met een kruidentuin: je vindt er heerlijke dingen die je kunt benutten om eigen gerechten smaak en kraak te geven. Uiterst nuttig en aangenaam dus.

De Auteurs

Titel en Naam	Functie
Drs. J.P.M. van Aubel	Senior Beleidsmedewerker, Hoofddirectie Algemene Beleidszaken, Ministerie van Defensie
Dr. R. Bagchus	Hoofd Afdeling Beleid en Bestuur, Directie Primair Onderwijs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers	Hoogleraar verbonden aan de opleiding Bestuurs- kunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn	Hoogleraar Organisatie en Management aan de Fa- culteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft.
Dr. A. Cachet	Universitair hoofddocent verbonden aan de oplei- ding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
Dr. H.H.F.M. Dae- men	Universitair hoofddocent verbonden aan de oplei- ding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
Prof. dr. W. Derksen	Directeur Ruimtelijk Planbureau
Dr. H.J.M. Fenger	Senior juridisch bestuurlijk medewerker, Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegen- heden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgele- genheid
Mw. drs. X. de Goede	Beleidsadviseur bij Directie Veiligheid, Gemeente Rotterdam
Mr. dr. A.J.E. Haver- mans	o.a. oud-burgemeester van Den Haag
Mw. drs. J.R. de Hoog	Onderzoeker, Campus Den Haag, Universiteit van Leiden
Dr. J.A.M. Hufen	Bestuurskundig onderzoeker en adviseur bij onder- zoeksbureau Questions, Answers and More (QA+) in Den Haag
Mw. drs. S.W.F. Huijs	Adviseur Strategie, Bureau Bestuursraad, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Drs. M.J. van Hulst	Promovendus verbonden aan de opleiding Bestuurs- kunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
Dr. P.L. Hupe	Universitair hoofddocent verbonden aan de oplei- ding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
Prof. dr. W.J.M. Kic- kert	Hoogleraar verbonden aan de opleiding Bestuurs- kunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. J.F.M. Koppenjan	Universitair hoofddocent, Sectie Beleidkunde, Orga- nisatie en Management aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universi- teit Delft

DE AUTEURS

Dr. T.P.W.M. van der Krogt	Directeur Centrum voor Bestuurskundig Onderwijs, Universiteit Twente
Dr. F.B. van der Meer	Universitair Hoofddocent verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon	Hoogleraar verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. L. Schaap	Universitair Hoofddocent, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg
Dr. A. van Sluis	Universitair docent verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
Prof. dr. I.Th.M. Snellen	Emeritus hoogleraar, opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. T. van der Tak	Partner Twynstra Gudde
Mr. H.D. Tjeenk Willink	Vice-president Raad van State
Prof. dr. M. Veenswijk	Hoogleraar Management van Cultuurverandering, Vakgroep Cultuur, Organisatie en Management, Vrije Universiteit Amsterdam
Prof. dr. R.J. in 't Veld	o.a. Voorzitter van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek
Drs. E.L.M. de Vos	Inspectiemedewerker, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
