

# De vier Rationaliteiten in Bestuurskundige Argumentatie:

*De Praxeologische tafel als integratieve methodologie*

A.R. Edwards  
Vakgroep Bestuurskunde  
Erasmus Universiteit Rotterdam

## 1. Inleiding

In zijn Tilburgse oratie 'Boeiend en geboeid' (1987) ontwikkelt Snellen zijn these dat elk overheidsbeleid tegelijkertijd moet voldoen aan vier 'rationaliteiten', opgevat als stelsels van criteria voor verantwoord (bestuurlijk) handelen. In de eerste plaats is er de *politieke rationaliteit*. Het is een eis van politieke rationaliteit dat via bestuurlijk handelen 'althans enige problemen voor de collectiviteit worden aangepakt', dat deze aanpak van problemen geen afbreuk doet aan de eigen individuele of collectieve macht en dat hierbij geen grenzen worden overschreden waardoor de integriteit van de samenleving en de bereidheid in de samenleving tot een minimale vorm van samenwerking op het spel worden gezet (p. 3). In de tweede plaats moet overheidsbeleid voldoen aan eisen van *juridische rationaliteit*. Die omvat al die elementen die noodzakelijk zijn om vertrouwen in het recht te funderen. Het gaat zowel om formele kenmerken van het rechtssysteem, zoals duidelijkheid en consistentie, als om inhoudelijke elementen, zoals rechtsge-lijkheid, rechtszekerheid en vrijheid van willekeur. In de derde plaats is er de *economische rationaliteit*. In het overheidsbeleid moet rekening worden gehouden met de beperktheid van de middelen tegenover de veelheid van de behoeften van de collectiviteit. Het gaat om efficiency in micro-economische en macro-economi-sche zin. Ook kan, aldus Snellen, op basis van eisen van economische rationaliteit worden doorgeredeneerd naar de meest rationele overheidsorganisatie. Tenslotte noemt Snellen de *technisch-wetenschappelijke en sociaal-wetenschappelijke rationaliteit*. Wil overheidsbeleid effectief zijn, dan zal het gebaseerd moeten zijn op adequate theoretische veronderstellingen over de mogelijkheden om in de verschillende maatschappelijke sectoren met kans op succes te interveniëren. De wetenschappelijke rationaliteit is dus sectorspecifiek. Zij heeft betrekking op wetenschappelijke kennis die in verschillende wetenschapsgebieden wordt ontwik-keld (bijv. onderwijssociologie, planologie) en die mede de basis vormt voor het functioneren van de professionals in de diverse maatschappelijke sectoren (Snellen,

1987: 3-5). Kenmerkend voor de vier rationaliteiten is, aldus Snellen, in de eerste plaats hun autonomie. Ze vertegenwoordigen verschillende levenssferen die zich in de loop van het maatschappelijk differentiëringsproces hebben verzelfstandigd. Het zijn gesloten stelsels van criteria die niet onder een gemeenschappelijke noemer zijn te brengen. Een tweede kenmerk is hun imperialisme. Vanuit elk van de levenssferen wordt gepoogd de eigen rationaliteit te maximaliseren. De rationaliteiten trachten elkaar voortdurend te verdringen of uit te sluiten.

Voor de praktijk van het overheidshandelen betekent dit alles dat een eenzijdige rationaliteit - of elke verontachtzaming van een rationaliteit - vermeden zou moeten worden. Overheidsbeleid dat recht doet aan de complexiteit van een gedifferentieerde samenleving heeft een multi-rationeel karakter. Eenzijdige benadrukking van de wetenschappelijke rationaliteit, bijvoorbeeld, kan leiden tot beleid dat 'politiek niet wenselijk, juridisch ontoelaatbaar of economisch niet haalbaar is' (p. 8). Er is een tweede implicatie. In bestuurlijk handelen zal met de spanningsverhouding tussen de rationaliteiten steeds creatief moeten worden omgegaan. Rekening houdende met zekere ondergrenzen die in acht genomen moeten worden, zullen voortdurend afwegingen tussen de vier rationaliteiten moeten worden gemaakt.

Voor de bestuurskunde trekt Snellen de conclusie dat zij de spanning tussen deze rationaliteiten moet aanvaarden als uitgangspunt voor haar activiteiten in onderzoek en praktijk:

"In de bestuurskundige methoden van beleidsontwerpen, besluitvorming, implementatie en evaluatie zullen de genoemde rationaliteiten steeds aan bod moeten komen. Het zij de bestuurskundige ambitie, niet alleen de wetenschappelijke rationaliteit in het beleid te verhogen, maar evenzeer de andere rationaliteiten" (p. 9).

Snellen formuleert hier een opdracht voor de toepassingsgerichte bestuurskundige methodologie. Beleidsargumentatie - bestuurskundige argumentatie in het algemeen - lijkt me een gebied waarvoor die opdracht bij uitstek moet gelden. Snellen wijst hier zelf op wanneer hij het functioneren van de beleidsambtenaar ter sprake brengt. Die moet leren omgaan met het 'samenspel en onderlinge tegenspel' van de vier rationaliteiten. De beleidsadviseur ondersteunt de bestuurder in het afwegingsproces tussen de vier rationaliteiten. De beleidsambtenaar zal 'consistent ogende en overtuigende beleidsteksten' moeten produceren (p. 8). Snellen verwijst hier naar het werk van Brasz.

Brasz (1976, 1986) heeft een bestuurskundige methodologie tot ontwikkeling gebracht die is gericht op het verhogen van de kwaliteit van de argumentaties in de bestuurspraktijk. Brasz benadert besturen als een communicatieve activiteit. De

bestuurspraktijk stelt hij voor als concreet taalgebruik, waarin overheidshandelen (vooraf) wordt gerechtvaardigd en (achteraf) wordt verantwoord. De kern van zijn methodologie bestaat uit de zg. praxeologische tafel, een matrix die de argumentatieve bestanddelen aangeeft van een betoog dat aanspraak kan maken op *houdbaarheid*. Houdbaarheid is de aanvaardbaarheid van het betoog voor de betrokkenen. Tegelijkertijd ziet de methode toe op de uitvoerbaarheid van de te verrichten handelingen in technische zin (*haalbaarheid*).

In een besprekingsartikel (Snellen, 1987a) van Brasz' 'Een kleine methodologie van de bestuurskunde' (Brasz, 1986) gaf Snellen blijk van zijn waardering voor deze benadering. Hij toetst de methodologie aan zijn rationaliteitenleer die hij later in 1987 in zijn oratie zou presenteren:

"Zij geeft studenten en ambtenaren ook een dieper inzicht in de verhouding tussen enerzijds de technisch- en sociaal-wetenschappelijke en anderzijds de politieke dimensies in een overheidsbeleid. Het ambtelijke grensverkeer tussen waarden en feiten, tussen politiek en wetenschap kan daardoor bewuster plaatsvinden" (Snellen, 1987a: 61).

De praxeologische tafel lijkt dus een geschikt hulpmiddel te zijn om in beleidsargumentatie recht te doen aan zowel de wetenschappelijke als de politieke rationaliteit. Ze weet daarmee twee gezichtspunten te incorporeren die elkaar in de beleidswetenschappelijke literatuur voortdurend naar de kroon hebben trachten te steken. Maar biedt de methode ook de nodige ruimte voor de beide andere rationaliteiten? Snellen heeft daarover zijn twijfels:

"In de tweede plaats komt bij mij de vraag op of de bestuurskunde niet ruimer moet worden opgevat (...) Ik denk dan vooral aan enerzijds de juridische dimensie van het overheidsbeleid en anderzijds aan de welvaartstheoretische dimensie (...). Ik kan niet zien dat de praxeologische tafel daar voldoende aanknopingspunten voor biedt. De bestuurskundige methodologie behoeft mijns inziens op dit onderdeel aanvulling" (Snellen, 1987a: 61).

Gesteld moet worden dat Brasz wel degelijk aandacht schenkt aan juridische en financieel-economische overwegingen, zij het dat dat alleen expliciet gebeurt in het onderdeel 'toepassingsvoorwaarden', voorwaarden die 'noodzakelijk' vervuld moeten zijn met het oog op de uitvoering van de betreffende handeling (Brasz, 1986/1988: 96). Het is de vraag of dit recht doet aan met name de juridische rationaliteit, waarin (om met Snellen te spreken) de 'toelaatbaarheid' van handelingen centraal staat.

In deze bijdrage wil ik laten zien dat de praxeologische tafel wel degelijk recht kan doen aan de vier rationaliteiten en dus een leidraad kan zijn bij het

opstellen van een evenwichtig beleidsadvies. Daartoe moet het rationaliteitenmodel bij de verschillende onderdelen van de praxeologische tafel consequent worden gehanteerd als heuristiek voor de afleiding van relevante argumentaties. Op een enkel onderdeel behoeft de praxeologische tafel daartoe inderdaad een zekere verruiming.

Alvorens hiermee te beginnen neem ik eerst de praxeologische tafel onder de loep. Via een vergelijking van deze methode met de bekende evaluatie-methodologie van Frank Fischer (1981) wil ik aannemelijk maken dat Brasz' methode als een verder uitgewerkte versie kan worden beschouwd van wat als een basisstructuur voor bestuurskundige praktijkrederingen kan gelden. Als het rationaliteitenmodel in deze basisstructuur kan worden geïncorporeerd, zouden we beschikken over een integratieve bestuurskundige methodologie. Op de betekenis hiervan kom ik terug in de slotparagraaf van deze bijdrage.

## 2. De praxeologische tafel

De praxeologische tafel bestaat uit een matrix van negen gezichtspunten, waarin twee denkbewegingen zijn vervat (zie onderstaand schema).

normerende basisbegrippen	beschrijvende basisbegrippen	Principe	Proces	Effect
Zingeving		aa Ideaal	ba Relativering	ca Effecttheorie
Diagnose		ab Voorstelling	bb Beschrijving	cb Probleem
Therapie		ac Bewegreden	bc Doelstelling	cc Handeling

Tafel voor de praxeologische methode

De primaire denkbeweging verloopt vanuit de categorie 'principe' via 'proces' naar 'effect'. In de principekolom legt de auteur van de beleidstekst zijn waarde-

oordelen vast. De proceskolom omvat de uiteenzettingen en argumentaties die verwijzen naar de situatie. De gezichtspunten in de effectkolom staan in het teken van effectiviteit en monden uit in een handelingsadvies. De andere denkbeweging is in de matrix verticaal afgebeeld en verloopt van 'zingeving' via 'diagnose' naar 'therapie'. De negen gezichtspunten die ideaaltypisch in het betoog vertegenwoordigd moeten zijn, kunnen als volgt worden getypeerd:

- aa. ideaal: een (als absoluut gepresenteerde) waarde wordt als uitgangspunt genomen. De beleidsadviseur zal hier aansluiting zoeken bij heersende maatschappelijke waarden;
- ab. voorstelling: tegen de achtergrond van het ideaal wordt een waardering gegeven van (het relevante deel van) de werkelijkheid;
- ac. beweegreden: persoonlijke gevoelens en beweegredenen worden aangegeven. Een andere invulling van dit gezichtspunt die m.i. meer in overeenstemming is met de ingang 'therapie', ontleen ik aan Snellen (1989): de criteria worden gespecificeerd waaraan de oplossing in elk geval zal moeten voldoen;
- ba. relativering:
  - in de eerste plaats worden de voor de situatie relevante waarden gespecificeerd die naast of tegenover het ideaal geplaatst moeten worden en die de werking ervan nuanceren;
  - in de tweede plaats wordt de ontstaansgeschiedenis van de situatie geschetst (een 'historische uitleg');
  - in de derde plaats wordt de context geanalyseerd. Hier worden de belangen en machtsposities van de betrokken actoren voor het voetlicht gebracht (krachtenveldanalyse);
- bb. beschrijving: de relevante feiten worden weergegeven. De bestaande situatie wordt gekarakteriseerd;
- bc. doelstelling: er wordt een operationele doelstelling geformuleerd;
- ca. effecttheorie: er worden theoretische verwachtingen geformuleerd op basis waarvan oplossingsrichtingen worden aangegeven voor het nastreven van de doelstelling;
- cb. probleem: een of verschillende oplossingsrichtingen worden getoetst aan de probleemdefinities van de betrokken actoren: in dit licht worden voor- en nadelen gespecificeerd;
- cc. handeling: een handelingsadvies wordt geformuleerd met inbegrip van de voorwaarden die met het oog op de uitvoering van het handelen moeten zijn vervuld, waaronder ook efficiency-overwegingen (haalbaarheidsanalyse).

De denkbeweging van principe via proces naar effect stuwt de redenering dus door de kolommen heen van ideaal naar handeling. Tussen de kolommen en tussen de gezichtspunten afzonderlijk bestaan natuurlijk tal van wisselwerkingen. Snellen (1987a) wijst op de wisselwerkingen tussen waarden, situatieschets en effectiviteitsredeneringen. Zo kan een probleemsituatie worden onderkend op basis van een (voorstelling van een) discrepantie tussen ideaal en werkelijkheid, maar ook doordat zich nieuwe mogelijkheden voordoen (en de werkelijkheid in het licht daarvan als suboptimaal wordt ervaren). Beschrijvingen van de situatie zullen in het teken staan van zowel waarde-oordelen (principe) als oplossingsmogelijkheden (effect). Belangrijke relaties tussen de afzonderlijke gezichtspunten zijn er verder uiteraard langs de drie rijen, bijvoorbeeld vanuit de beweegreden (ac) naar de doelstelling (bc), en binnen de kolommen bijvoorbeeld terugkoppelend vanuit de haalbaarheidsanalyse (cc) naar de formulering van oplossingsrichtingen (ca). De spanningen die zich bij elke beleidskwestie zullen voordoen tussen uiteenlopende waarden, worden in de tabel 'opgevangen' in de positionering van de relativering (ba) ten opzichte van de principekolom.

De Amerikaanse beleidswetenschapper Frank Fischer (1980, 1995) heeft een schema ontwikkeld voor de evaluatie van beleid dat opvallende overeenkomsten vertoont met de praxeologische tabel. In zijn schema van gelaagde oordeelsvorming maakt Fischer onderscheid tussen oordelen van de eerste orde en oordelen van de tweede orde. De eerste orde oordelen bewegen zich binnen de horizon van het door de evaluator gehanteerde waardenstelsel. Binnen deze categorie oordelen maakt Fischer onderscheid tussen technische verificatie ('program verification') en situationele rechtvaardiging ('validation'). *Technische verificatie* is het laagste niveau in het schema. Vastgesteld wordt of het beleidsprogramma heeft geleid tot de gestelde doeleinden, of het bepaalde onvoorziene effecten heeft gehad die aan de gestelde doelstellingen afbreuk hebben gedaan, en of het programma de doeleinden ook op een meer doelmatige wijze heeft verwezenlijkt dan andere beschikbare instrumenten. Vervolgens wordt op het niveau van de *situationele rechtvaardiging* de vraag gesteld of de gestelde beleidsdoeleinden wel relevant zijn voor de probleemsituatie, en of gezien de feitelijke omstandigheden ook andere doelstellingen/criteria van even groot belang zijn. Bij de oordelen van de tweede orde wordt het normatieve kader zelf binnen het bereik van de oordeelsvorming gebracht. Dit omvat weer twee niveaus. In het kader van de *systeemondersteuning* ('vindication') wordt beoordeeld of de beleidsdoelstelling past binnen het heersende waardensysteem in de maatschappij, of zich onvoorziene effecten hebben voorgedaan met een grote maatschappelijke draagwijdte en of de kosten en baten van het beleid eerlijk over de leden van de samenleving zijn verdeeld. Tenslotte wordt op het niveau van de *maatschappelijke keuze* ('social choice') het waarden-

systeem zelf aan de orde gesteld: bieden de fundamentele waarden van de heersende maatschappelijke orde de aanknopingspunten voor een legitieme oplossing van het maatschappelijke probleem? Zo niet, bieden alternatieve maatschappelijke systemen wel een eerlijke en legitieme oplossing? Kan een dergelijke alternatieve maatschappelijke orde of ideologie empirisch en normatief worden gerechtvaardigd?

Fischers schema van gelaagde oordeelsvorming loopt parallel met de drieslag principe-proces-effect in de praxeologische tafel van Brasz. Omdat het schema in eerste instantie is bedoeld voor evaluatie van beleid is de blikrichting ervan 'van achteren naar voren'. Technische verificatie omvat de gezichtspunten in de effectkolom, te weten effectiviteit, neveneffecten, uitvoerbaarheid en doelmatigheid. Situationele rechtvaardiging correspondeert met de proceskolom: in het licht van een probleemdefinitie en een analyse van de feitelijke omstandigheden wordt een passende beleidsdoelstelling geformuleerd dan wel geëvalueerd. Tenslotte kunnen systeemondersteuning en maatschappelijke keuze worden geplaatst bij de principekolom. Het niveau van maatschappelijke keuze attendeert op de mogelijkheid om bij de invulling van het ideaal (aa) niet aan te sluiten bij het heersende waardensysteem, maar een fundamenteel andere keuze te doen. Systeemondersteuning voegt een 'equity'-element toe aan de redenering.

Beleidsargumentatie kent een basisstructuur die drie niveaus omvat:

- *ideële argumentatie*
- *situationele argumentatie*
- *instrumentele argumentatie*.

In de volgende drie paragrafen ga ik voor elk van deze niveaus na hoe de vier rationaliteiten in de uitwerking ervan kunnen worden betrokken. Ik volg daarbij de gezichtspunten in de praxeologische tafel.

### 3. Ideële argumentatie

Ideële argumentatie omvat de principekolom en het eerste onderdeel van de relativering (ba). Aan elk van de vier rationaliteiten kunnen fundamentele waarden worden ontleend. Nemen we allereerst een beleidsinhoudelijke insteek. Bij de wetenschappelijke rationaliteit moeten we dan denken aan de waarde-formuleringen die in de ethische debatten binnen de diverse professies en de op die praktijken georiënteerde wetenschapsgebieden worden ontwikkeld. De adviseur die een

beleidstekst schrijft over bijvoorbeeld volksgezondheid kan zich oriënteren op de stand van zaken in het medisch-ethische debat over 'gezondheid' (vgl. Snellen, 1989). Maar hij kan ook ruggesteun zoeken binnen de sfeer van het recht, in het bijzonder de klassieke en sociale grondrechten, of refereren aan politieke waarden en ideologieën (vgl. Van de Graaf en Hoppe, 1989). Tenslotte biedt ook de economische rationaliteit aanknopingspunten. Brasz (1986/1988: 98) stelt dat efficiency niet kan figureren als ideaal (aa), maar eventueel wel als een waarde in de voorstelling (ab) die dan gerelativeerd moet worden met andere waarden. Hij geeft er zelf de voorkeur aan dit begrip op te laten gaan in de toepassingsvoorwaarden (cc). Brasz hanteert het begrip efficiency echter in een bedrijfseconomische betekenis. In de economie worden ook ruimere concepties van doelmatigheid gehanteerd die beleidsinhoudelijke aanknopingspunten bieden. Ik wijs op het allocatieve doelmatigheidsbegrip en in het bijzonder het Pareto-optimum, het Schumpeteriaanse efficiencybegrip dat betrekking heeft op het vermogen van economische stelsels om economische groei te realiseren via technologische vernieuwing (Wolf, 1993: 126 e.v.) en op het efficiencybegrip in het kader van een 'duurzame economie'. Dit zijn drie varianten van macro-economische efficiency. 'Equity' beschouw ik als een economische (of politieke) waarde die ten opzichte van doelmatigheid bij uitstek in een 'trade off'-relatie staat (Wolf, 1993). In de tabel staan ze dus tegenover elkaar als ideaal (aa) en relativering (ba).

Naast de fundamentele waarden met een beleidsinhoudelijk karakter staan de waarden die verwijzen naar kenmerken van politiek-bestuurlijke en organisatorische arrangementen. In bestuurskundige adviezen over dergelijke arrangementen zullen deze waarden figureren in de principekolom of in de relativering, terwijl ze in beleidsargumentatie in elk geval ook in de relativering kunnen voorkomen. Wat betreft de wetenschappelijke rationaliteit kan de bestuurskundige putten uit het ethische debat in de bestuurspraktijk en eigen vakmatige inzichten over bestuurlijke en organisatie-ethiek. De juridische, politieke en economische rationaliteiten leveren in het multidisciplinaire ethische debat in de bestuurskunde een eigen bijdrage. In dit verband verwijs ik naar de drie waarden-families die Hood en Jackson noemen in hun boek *Administrative Argument* (1991). Zij onderscheiden 'sigma'-waarden, 'theta'-waarden en 'lambda'-waarden'. De 'sigma'-waarden hebben betrekking op de inzet van middelen voor bepaalde doeleinden of taken: het beperken van verspilling, het streven naar efficiency, het vermijden van verwarring en dergelijke. Deze categorie waarden past binnen de economische rationaliteit. 'Theta'-waarden zijn gericht op eerlijkheid en wederkerigheid. Het gaat dan om zaken als een billijke behandeling, verantwoording en het vermijden van misbruik van macht. Er bestaat een verwantschap tussen de 'theta'-waarden en de juridische rationaliteit. Tenslotte staan de 'lambda'-waarden in het teken van



robuustheid, veerkracht en aanpassingsvermogen: zijn de besluitvormingssystemen ook in tijden van crisis tegen hun functies opgewassen, zijn de bestuurlijke arrangementen toegerust voor nieuwe maatschappelijke uitdagingen? Deze waarden herinneren aan de politieke rationaliteit, met name op het punt van de aansluiting bij (eigen) institutionele machtsposities en het instandhouden van de bereidheid tot samenwerking bij maatschappelijke actoren.

#### 4. Situationele argumentatie

De gezichtspunten in de proceskolom kunnen worden uitgewerkt in verschillende analyses. De politieke rationaliteit is in elk geval vertegenwoordigd in de relativering (ba). Brasz (1986/1988: 83) geeft aan dat in de contextuele relativering een '*machtstheoretische analyse*' moet plaatsvinden, waarin de belangen van de betrokken actoren aan de orde komen. In de beschrijving (bb) is de wetenschappelijke rationaliteit de belangrijkste invalshoek. In de eerste plaats wordt in een *probleemanalyse* een karakterisering van de probleemsituatie gegeven (Joldersma, 1992), gevolgd door een *causale veldanalyse* waarin de oorzaken van het probleem in kaart worden gebracht (Hoogerwerf, 1984). In de probleemanalyse dient het interpretatiekader vanwaaruit naar de situatie wordt gekeken, expliciet te worden gemaakt. Een beleidsprobleem zal door de verschillende 'stakeholders' aan de hand van uiteenlopende 'frames' worden beschreven. De beleidstekst zou een 'frame reflective policy discourse' kunnen stimuleren of daarvan de neerslag kunnen zijn (Schön and Rein, 1994). De probleemanalyse vindt dus plaats tegen de achtergrond van de eerder geformuleerde waarden en de contextuele (en historische) relativering.

Gegeven een bepaalde probleemdefinitie wordt het probleemveld nader beschreven in een causale analyse. Die levert samen met de doelstelling (bc) de basis voor de later te formuleren oplossingsstrategieën (ca). Het is hier niet de plaats om in te gaan op de methodologische problemen en dergelijke die zich bij het uitvoeren van probleemanalyses en causale veldanalyses kunnen voordoen. Ik verwijs naar Hoppe (1989) en Bruinsma (1993).

Aan de juridische rationaliteit ken ik in de situatiebeschrijving twee onderscheiden posities toe. In de eerste plaats zou in de contextuele en historische relativering (ba) een plaats moeten worden ingeruimd voor een *juridisch-institutionele analyse* van het beleidsveld. Het is een eis van 'passendheid' dat beleidsvoorstellen aansluiting zoeken bij de belangrijkste staats- en bestuursrechtelijke coördinaten van het beleidsveld. Hiermee wordt een zekere bestendigheid in de wijze van besturen bevorderd en worden de basiswaarden die aan deze instituties

ten grondslag liggen, gehonoreerd. In de tweede plaats dienen in de beschrijving (bb) de relevante 'juridische feiten' te worden aangegeven, zoals bestaande wettelijke regelingen, jurisprudentie en dergelijke.

Aan economische aspecten kan recht worden gedaan in het kader van de beschrijving (bb). Een aparte plaats voor zoiets als een economische contextanalyse in de relativering lijkt me niet nodig. Hier is een wezenlijk verschil aan de orde tussen de juridische rationaliteit en de economische rationaliteit. Juridische instituties hebben een waardengeladenheid die in het maatschappelijke verkeer en in de normen en waarden van de deelnemende actoren zijn verankerd. De passendheidseis met het oog waarop ik een juridisch-institutionele analyse bepleit, valt binnen de horizon van wat Fischer 'systeemondersteuning' noemt. Dat ligt anders voor economische condities (globalisering en dergelijke). Ze hebben alleen empirisch-randstellende betekenis voor het nastreven van micro- of macro-economische efficiency en kunnen worden meegenomen als omgevingsvariabelen in de causale veldanalyse. De keuzevraag in hoeverre men met deze condities rekening wil houden, heeft geen intrinsiek normatieve betekenis, al zijn de effecten van die keuze natuurlijk weer wel normatief te waarderen (in termen van rechtvaardigheid en dergelijke).

De situationele argumentatie wordt afgesloten met een operationele doelstelling (bc). Deze doelstelling wordt geformuleerd op basis van een afweging van (1) de gezichtspunten in de principekolom die via de beweegreden (ac) rechtsstreeks worden doorgegeven naar bc en (2) de voorafgaande elementen uit de proceskolom.

## 5. Instrumentele argumentatie

In de effectkolom neemt de wetenschappelijke rationaliteit in eerste instantie het voortouw. In de effecttheorie (ca) worden 'beleidsbaserende verwachtingen' geformuleerd (Snellen, 1987a). Brasz (1986/1988: 89) zegt over de effecttheorie dat het "een normatieve theorie [is] voor toekomstig handelen, waarin geen vaste natuurwetten maar hoogstens handelingstheoretische tendensen (...) voorkomen". De effecttheorie kan zonder bezwaar worden opgevat als de *beleidstheorie* of de *bestuurstheorie*, in de zin zoals Hoogerwerf (1984) ze heeft geïntroduceerd, met dien verstande dat als men ook normatieve veronderstellingen rekent tot de beleidstheorie, ze bij de effecttheorie eerder als ideële achtergrond dan als een onderdeel ervan gezien kunnen worden. De beleidstheorie sluit nauw aan bij de probleemanalyse en de causale veldanalyse. Ze overlappen elkaar gedeeltelijk (Joldersma, 1992: 111-112). De beleidstheorie is toegespitst op sturingsmogelijk-

heden. Er bestaat algemene overeenstemming over dat de beleidstheorie geen wetenschappelijke theorie is en niet alleen op wetenschapstheoretische criteria moet worden beoordeeld (Scholtens, 1993: 99-103). Ook de legitimiteit speelt een rol:

"De goede effecttheorie kan niet op eigen houtje door een auteur worden geconstrueerd. Hij wordt gevonden in beraad met andere betrokkenen" (Brasz, 1986/88: 88).

Dit alles neemt niet weg dat effectiviteit het belangrijkste criterium is waarop de effecttheorie beoordeeld moet worden.

Het begrip effecttheorie, met alle nuances die Brasz eraan verbindt, komt opvallend goed overeen met de 'doctrines' die Hood en Jackson (1991) noemen als centrale bestanddelen in bestuurskundige argumentatie: "We use the term *doctrine* to denote specific ideas about what should be done in public administration" (p. 12). Ze halen instemmend Dunsire aan die doctrines karakteriseert als "a set of ideas that lies half-way between 'theory' and 'policy'". Doctrines zijn, aldus Hood en Jackson (1991: 17) veelal gebaseerd op 'soft data' en 'soft logic' en concurreren met elkaar in sociale (discursieve) processen, waarin sommige een prominente positie verwerven en andere als 'ketterijen' of als 'achterhaald' worden bestempeld. Bestuurlijke '*filosofieën*' zijn constellaties van doctrines die een zekere coherentie vertonen in termen van de rechtvaardigingen waarop ze worden gebaseerd. Zo berusten utilitaristische doctrines met betrekking tot de inrichting van organisationele arrangementen op een specifieke bestuurskundige filosofie. Ik noem dit hier expliciet, omdat Snellen (1987a) in de praxeologische tafel geen ruimte meende te zien voor de welvaartstheoretische dimensie in relatie tot inrichtingsvraagstukken (zie hierboven, par.1).

Binnen het gezichtspunt van de effecttheorie kunnen ook verschillende instrumentenfamilies worden ondergebracht. Ik denk aan het onderscheid dat Van der Doelen (1991) heeft voorgesteld tussen juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten. Binnen de categorie communicatieve instrumenten kan nog een onderscheid gemaakt worden tussen voorlichting als 'social engineering' en politieke instrumenten, zoals overreding en onderhandeling (Ringeling, 1983). De parallelie met het rationaliteitenmodel laat zien dat 'juridische', 'economische' en 'politieke' instrumenten hier ondergeschikt worden gemaakt aan de wetenschappelijke rationaliteit. Ringeling (1983) wees al op de gevaren van een mechanistisch, puur causaal instrumentendenken, maar betoogde ook al dat het begrip beleidsinstrument vruchtbaar is, zolang men rechtdoet aan de toepassingscontext en waardengeladenheid van instrumenten. Dat is precies wat in de principe- en proceskolommen wordt nagestreefd.

Ook in de effectkolom heeft de wetenschappelijke rationaliteit niet het laatste woord. In het probleem (cb) worden de betrokkenen (nog eens) aan het woord gelaten:

"Laat men dit laatste na, dan kan het middel erger zijn dan de kwaal, omdat technische handelingen behalve nadelen ook voordelen van een situatie teniet kunnen doen (Brasz, 1986/1988: 93)."

In een open beraad dienen de probleemredeneringen van de betrokken actoren nog eens ten volle te kunnen worden uitgespeeld. Oplossingsrichtingen die het filter van de wetenschappelijke rationaliteit zijn gepasseerd, worden onderworpen aan een 'heronderhandeling'.

In de handeling (cc) tenslotte wordt "de slotsom getrokken dat een concrete handeling redelijkerwijs moet worden verricht" (Brasz, 1986/1988: 95). In dit onderdeel van de redenering moet aandacht geschonken worden aan de *toepassingsvoorwaarden*; dit zijn de omstandigheden die noodzakelijk zijn voor het verrichten van een technische handeling. Brasz die in zijn boekje steeds 'het gat in de weg' als voorbeeld hanteert, noemt de volgende toepassingsvoorwaarden:

- een beleid van de gemeenteraad, waarin dit past,
- geld op de begroting om de kosten te dekken,
- juridische bevoegdheid om de gaten te dichten,
- een apparaat dat technisch in staat is om het werk uit te voeren,
- een geschikte techniek om de voornemens tot stand te brengen, enzovoorts.

Het eerste punt laat ik buiten beschouwing. Toepassing van de praxeologische tafel zou immers in de eventuele leemte van een beleid moeten voorzien. De overige punten zijn voorwaarden van financieel-economische, juridische en technisch-wetenschappelijke aard. Brasz attendeert nog speciaal op de plaats van efficiency-overwegingen in de toepassingsvoorwaarden. Gezamenlijk figuren deze factoren in een *haalbaarheidsanalyse*. Aan de juridische rationaliteit komt m.i. weer een bijzondere positie toe, voorzover men aan het recht - in tegenstelling tot de financieel-economische en technisch-wetenschappelijke randvoorwaarden - meer dan alleen een empirisch-randstellende of instrumentele betekenis toekent. Het gaat dan niet louter om de vraag of juridische feiten, zoals bevoegdheden de handeling al of niet 'haalbaar' maken, maar ook of een (op zich 'haalbare') handeling op grond van de in juridische normen belichaamde waarden 'behoorlijk' of 'toelaatbaar' is (vgl. Van de Graaf en Hoppe, 1989: 170-171). Hier treedt dus in het kader van de instrumentele argumentatie nog een element van normatieve oordeelsvorming (een 'toelaatbaarheidsanalyse') binnen.

## 6. Afsluiting

Snellen heeft in zijn oratie 'Boeiend en geboeid' gewaarschuwd tegen een eenzijdige wetenschappelijke rationalisering in de bestuurskundige benadering van beleid. De praxeologische tafel waardeert hij als een benadering van bestuurskundige argumentatie die in elk geval ook de politieke rationaliteit honoreert. Ik heb hier geprobeerd om de vier rationaliteiten systematisch op de tafel toe te passen. Ik denk dat de conclusie kan worden getrokken dat de praxeologische tafel de vier rationaliteiten voortreffelijk weet te incorporeren. Wel moet aan de juridische rationaliteit een nadrukkelijker plaats worden toegekend, met name in de relativering (ba) en in de handeling (cc). Mijn reconstructie laat zien dat in de praxeologische tafel een *tweezijdige begrenzing van de wetenschappelijke rationaliteit* door de politieke en juridische rationaliteiten kan worden gerealiseerd. De kernelementen in de tafel waarin de wetenschappelijke rationaliteit voorop staat, zijn de gezichtspunten beschrijving (bb) en effecttheorie (ca), bemiddeld door de doelstelling (bc). Deze kern wordt 'aan de voorkant' begrensd door de machtstheoretische en de juridisch-institutionele analyses in de relativering (ba), en 'aan de achterkant' door het beraad met de betrokken actoren (cb) en de toelaatbaarheidsanalyse (cc). Alleen met deze laatste begrenzingen kan uiteindelijk worden voorkomen dat contextuele factoren en kenmerken van actoren toch weer (uitsluitend) in een doel-middel structuur worden ondergebracht, hetgeen nu juist door Snellen (1987a: 13-17) aan de kaak wordt gesteld.

Ik heb niet de claim dat nu alle relevante gezichtspunten in beleidsargumentatie een plaats hebben gekregen. Zo heeft Mertens (1996: 32) naar voren gebracht dat elk beleidsadvies uit drie kennisbestanden moet zijn opgebouwd, namelijk de geschiedenis, de vergelijking (met andere beleidsvelden, of andere landen) en de actuele gedaante. Dit voegt een andere dimensionering toe aan bestuurskundige argumentatie.

Niettemin: de combinatie van de praxeologische tafel en het rationaliteitenmodel levert mijns inziens een integratieve methodologie op voor de bestuurskunde in haar gedaante van een op prescriptie gerichte wetenschap. Ook in die gedaante is de bestuurskunde een interactieveld tussen gezichtspunten die incommensurabel zijn (Rutgers, 1993). Een integratieve methodologie, waarvoor ik hier een aanzet heb gegeven, biedt een handleiding voor die interactie.

## Literatuur

- Brasz, H.A. (1976). *Methoden van de bestuurskunde*. Driebergen
- Brasz, H.A. (1986/1988). *Een kleine methodologie van de bestuurskunde* (2e druk). Amsterdam: VU-uitgeverij
- Bruinsma G. (1993). Hoogerwerfs handleiding: enkele methodologische explicaties. In: O. van Heffen en M.W.J. van Twist (red.) *Beleid en Wetenschap*, pp. 82-95
- Doelen, F.C.J. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Enschede: Faculteit Bestuurskunde
- Fischer, F. (1980). *Politics, values and public policy*. Boulder: Westview Press
- Fischer, F. (1995). *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers
- Graaf, H. van de, R. Hoppe (1989). *Beleid en politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Muiderberg: Coutinho
- Heffen, O. van, M.J.W. van Twist (red.) (1993). *Beleid en wetenschap*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink
- Hood, Chr., M. Jackson (1991). *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth
- Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In: *Acta Politica*, 1984/29, pp. 493-532
- Hoogerwerf, A. (1984). Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting. In: *Bestuurswetenschappen*, 1984/1, pp. 4-23
- Hoppe, R. (1989). *Het beleidsprobleem geproblematiseerd. Over beleid ontwerpen en probleemvorming* (oratie). Muiderberg: Coutinho
- Joldersma, F. (1992). De analyse van het beleidsprobleem. In: A. Hoogerwerf (red.). *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en de resultaten van onderzoek*, pp. 50-64
- Mertens, F. (1996). *Vriendelijk converseren en krachtig optreden; over vakmanschap in de beleidsadvisering* (oratie)
- Ringeling, A.B. (1993). *De instrumenten van het beleid* (oratie). Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink
- Rutgers, M.R. (1993). *Tussen fragmentatie en integratie; de bestuurskunde als kennisintegrerende wetenschap*. Delft: Eburon
- Scholtens, H. (1993). Het concept beleidstheorie in onderzoek: afbakening en kwaliteit. In: O. van Heffen en M.J.W. van Twist (red.) *Beleid en Wetenschap*, pp. 96-106
- Schön, D.A. en M. Rein (1994). *Frame reflection*. New York: Basic Books
- Snellen, I.Th.M. (1987). *Boeiend en geboeid; ambivalenties en ambities in de bestuurskunde* (oratie). Alphen aan den Rijn: Samson
- Snellen, I.Th.M. (1987a). Regeren is reden geven, besturen is betogen. In: *Bestuur* (1987/2), pp. 58-61
- Snellen, I.Th.M. (1989). A methodological approach to normativity in expert systems. In: I.Th.M. Snellen, W.B.H.J. van de Donk, J.P. Baquias (eds.). *Expert systems in public administration*. Elsevier Science Publishers (North Holland)
- Snellen, I.Th.M. (1989a). *Domeinconflicten tussen recht en beleid* (oratie). Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink
- Wolf, Ch. (1993). *Markets or governments; choosing between imperfect alternatives*. Cambridge (Mass.): The MIT Press.