

Geschiedenis van de bestuurskunde

A.F.A.Korsten

Inhoudsopgave

1	Inleiding
1.1	Een stevige worteling: klassieke denkers
1.2	Vier generaties in de internationale bestuurskunde
2	Ontwikkelingsstadia in de bestuurskunde als vakgebied
2.1	De pregeneratie
2.2	De eerste generatie
2.2.1	Von Stein
2.2.2	Wilson
2.3	De tweede generatie
2.3.1	De hoofdstroom
2.3.2	Drie nuanceringen op de hoofdstroom
2.4	De derde generatie
2.5	Wortels van de Nederlandse bestuurskunde
2.5.1	Verhouding tot de internationale ontwikkeling
2.5.2	De eerste inleiding in het vak in Nederland
2.5.3	Thorbecke, Buys en Oppenheim
2.5.4	Doorwerking van Wilsons traditie
2.5.5	Andere Amerikaanse invloed 1950-1985
2.5.6	De invloed na 1985
3	Bestuurskunde als universitaire opleiding in Nederland
3.1	De pre-universitaire fase
3.2	Bestuurskunde als bijvak: 1928-ongeveer 1955
3.3	Het juridisch stadium: 1950-ongeveer 1968
3.4	Andere aspectwetenschappelijke verbindingen: 1968-heden
3.5	De integrale opleidingen bestuurskunde: vanaf 1976
3.6	Afsluiting
4	Voortgang en vooruitgang in de bestuurskunde
5	De toekomst van de bestuurskunde
6	Samenvatting

INTRODUCTIE

Als (inter)nationaal vakgebied dateert bestuurskunde al uit het begin van de vorige eeuw. De historische ontwikkelingen laten zien dat:

- het vak niet los staat van de maatschappelijk-bestuurlijke context, maar daardoor beïnvloed wordt
- er sprake is van breedte, maar ook van diepte in het vak in de vorm van kernthema's en leerstukken
- achter modieuze onderwerpen in het openbaar bestuur en/of de bestuurskunde soms oudere thema's schuilgaan
- bestuurskunde academisch jong, maar als studiegebied al oud is
- bestuurs- en bedrijfskunde deels dezelfde, deels verschillende wortels hebben.

Het accent ligt hier op de breedte en diepte van het vak, op terugkerende debatten en op klassieke auteurs. Het onderscheid tussen politiek en bestuur loopt als een rode draad door deze leereenheid.

Deze leereenheid kent vier onderdelen. Het eerste gaat over de ontwikkelingsstadia in de internationale bestuurskunde als vakgebied, welke wortels de bestuurskunde in Nederland heeft gekend en welke ontwikkelingen zich voordeden.

Het tweede onderdeel handelt over de *universitaire opleiding* in Nederland; opleidingen elders blijven buiten beschouwing.

Het derde onderdeel behandelt de *voortgang en vooruitgang* van het vakgebied en het vierde gaat over de *toekomst van onderwijs en onderzoek*.

Enige uitgangspunten verdienen vooraf uitgesproken te worden:

Het vakgebied is internationaal geworteld en dus moet aan de internationale ontwikkeling aandacht worden besteed. Deze leereenheid gaat daarom niet uitsluitend of primair over de geschiedenis van de bestuurskunde in Nederland.

Studeeraanwijzing

Voor het onderwerp is weinig tekstruimte beschikbaar. Daardoor zal op een aantal plaatsen volstaan moeten worden met een aanduiding van een persoon, kenmerk of ontwikkeling zonder dat uitleg of toelichting kan volgen. U dient dan hiermee te volstaan en gewoon verder te lezen.

LEERDOELEN

Na bestudering van deze leereenheid

- weet u dat de internationale ontwikkeling van de bestuurskunde vier generaties kent
- bent u in staat om enige kenmerken van de pregeneratie te noemen
- kunt u uit de eerste generatie
 - aangeven welke inzichten van Von Stein nog steeds relevant zijn
 - aangeven welke vier zaken Wilson in zijn artikel uit 1887 bepleitte
 - typische uitspraken herkennen en aan Von Stein of Wilson

toeschrijven

- weet u dat de tweede generatie ook aan te duiden is als de orthodoxe periode en dat deze bestaat uit een hoofdstroom en drie nuancerende reacties
- weet u uit welke stromingen de hoofdstroom bestaat, welke kenmerken deze hebben en kunt u de personen Taylor, Fayol, Gulick en Urwick hierin plaatsen
- kunt u de drie nuancerende reacties en het gemeenschappelijke kenmerk daarvan noemen
- kunt u de vijf bezwaren die de derde generatie tegen de stellingen van Wilson en de traditie daarna uit, noemen
- bent u in staat aan te geven wie internationaal en nationaal aan de wieg van de bestuurskunde stond
- kunt u aangeven in hoeverre het onderscheid tussen politiek en bestuur in de verschillende generaties aanwezig is
- weet u dat de dichotomie politiek en bestuur ook in Nederland aan de orde is geweest
- bent u in staat aan te geven hoe de Nederlandse bestuurskunde zich heeft ontwikkeld, in het bijzonder hoe de internationale ontwikkelingen hebben doorgewerkt
- bent u in staat om de vijf perioden in universitaire aandacht voor bestuurskunde in Nederland te onderscheiden en aan te geven wat deze inhouden
- kunt u vijf indicaties noemen voor de voortgang in de bestuurskunde
- kunt u aangeven of er wetenschappelijke vooruitgang is in de bestuurskunde.

1 Inleiding

1.1 EEN STEVIGE WORTELING: KLASSIEKE DENKERS

*Bestuurskunde
academisch jong,
maar als
studiegebied al oud*

Wie kijkt naar de sociologie en economie, en een internationaal perspectief kiest, kan denken dat de bestuurskunde daarbij schril afsteekt. Dat beeld lijkt bevestigd te worden als we de plaats in de academie in Nederland bezien; er is weliswaar geen sprake meer van een jonge loot aan de stam, maar van een 'oude studie' lijkt ook geen sprake.

We verwerpen echter de stelling dat bestuurskunde een jong vak is. In Nederland kennen we namelijk een traditie in het vak die teruggaat tot 1801. Bestuurskunde is als internationaal studiegebied al 'oud', maar als universitaire opleiding veel jonger. Er zijn wel degelijk *internationale klassieke auteurs*.

In deze leereenheid komen kopstukken overigens voornamelijk aan de orde voorzover ze a. bestuurskundige waren of zijn b. een bestuurskundige, of bestuurskundig relevante, publicatie het licht lieten zien

Wat is het criterium voor klassiek? Kopstukken leveren origineel werk af en worden veel geciteerd. Ze hebben veelal als eersten het hooggebergte van het openbaar bestuur van een bepaalde kant beklommen. Ze ontvangen niet zelden een prijs voor hun baanbrekend werk. Vaak hebben deze auteurs zich laten inspireren door werkzaam te zijn in het openbaar bestuur. Veelal zijn het wetenschappelijke octopussen; zij combineren inzichten uit verschillende disciplines en kunnen als het ware het verkeersknooppunt, de bestuurskunde, van verschillende kanten naderen. Niet onbelangrijk, want de bestuurskunde is immers in de vorige leereenheid een *crossroad-science*

c. in een bestuurskundig tijdschrift publiceerden. genoemd.

OPGAVE 6.1

Hebt u, op basis van leereenheid 5 en artikelen uit dag- en weekbladen, een idee van wat als klassiek thema wordt aangeduid door de bestuurskundigen?

1.2 VIER GENERATIES IN DE INTERNATIONALE BESTUURSKUNDE

In de ontwikkeling van de internationale bestuurskunde zijn vier generaties te onderscheiden: een pregeneratie en drie eigenlijke generaties.

- De *pregeneratie*. We doelen hier op auteurs als Plato, Machiavelli en de kameralisten.
- De *eerste generatie* kopstukken, die publiceerde in de periode 1780 tot ongeveer 1900: Lorenz von Stein (1815-1890) en Woodrow Wilson (1856-1924).
- De *tweede generatie* klassiekers, met publikaties in de periode 1900 tot ongeveer 1945. Dat zijn onder andere Frederick Taylor, Frank Goodnow, Luther Gulick, Max Weber, Mary Parker Follett, Elton Mayo, Chester Barnard. Deze generatie wordt wel aangeduid met 'de orthodoxen.'
- De *derde generatie*, met publikaties na 1945. Daartoe behoren zo'n 25 auteurs. We noemen hier slechts Paul Appleby, Herbert Simon en Dwight Waldo.

2 Ontwikkelingsstadia in de bestuurskunde als vakgebied

2.1 DE PREGENERATIE

Gezagsdragers hebben van oudsher gebruik gemaakt van diensten en inzichten van politieke filosofen en bestuurstheoretici. Pogingen tot systematisch denken en adviseren voeren ons terug in de tijd tot ver voor Plato, de Griekse filosoof die honderden jaren voor de christelijke jaartelling zijn diensten aanbood. Tot aan het ontstaan van nationale staten is het *hoofdaccent* gelegd op vraagstukken van morele en politieke aard, en op de *inrichting van het openbaar bestuur*; minder dus op de werking van dit bestuur. Geleidelijk groeide wat we nu vanzelfsprekend 'deskundigheid' noemen. Juridische tradities werden overgedragen. De inrichting van het eigen bestuurlijk stelsel werd vaak vergeleken met die elders.

We komen vervolgens bij de beroemde Nicolò Machiavelli (1469-1527). Machiavelli schreef met het boek *Il Principe* een vorstenspiegel, een boek dat een leidraad voor vorsten behelst. Die spiegel geeft zeker aandacht aan de werking van bestuur.

Pregeneratie legt accent op inrichting van het openbaar bestuur

Machiavelli

Vanaf de zestiende eeuw bestendigt de staat als het heersende patroon van bestuurlijke organisatie in diverse gebieden in West-Europa. De staat beschikt over een organisatie voor ordehandhaving en verdediging. Geleidelijk ontwikkelt de militaire organisatie zich verder door standaardisering, hiërarchisering en formalisering. De koningen slagen er meer in hun wil door te zetten tegenover regionale belangen.

Kameralisten

Daarvoor hebben ze functionarissen in dienst. In toenemende mate gaat er behoefte ontstaan aan deskundige functionarissen. Kennis is nodig over belastingen, statistiek, administratie en militaire organisatie. In de achttiende eeuw vestigt de vorst van Pruisen daarvoor leerstoelen voor kameralistiek aan universiteiten. Men gaat spreken van *kameralisten*. Ze gebruiken een normatief bestuursconcept, gericht op economische sturing door de staat. Sommige kameralisten gaan verder en menen dat het een taak van de staat is om maatschappelijk welzijn te bevorderen.

Kameralisten zijn ambtenaren van de vorst, raadslieden in bestuursvragen en leermeesters van hen die tot het hof toetreden. Kameralistiek was 'de wetenschap, die leerde, hoe een absolute vorstenstaat bestuurd diende te worden' (G. van Poelje, 1964, blz. 13).

Tot ver in de negentiende eeuw doet zich de invloed van de kameralisten in wetenschap en bestuurspraktijk gevoelen, maar geleidelijk kwam er ook kritiek, met name vanwege de dienstbaarheid aan absolute vorsten. Mede daarom vond de kameralistiek in Nederland geen grote belangstelling.

2.2 DE EERSTE GENERATIE

2.2.1 Von Stein

Wanneer we met de eerste generatie de ontwikkeling van de bestuurskunde laten beginnen, dan is de bestuurskunde net iets eerder dan de bedrijfskunde. Het Scientific Management komt goed tot ontwikkeling rond de eeuwwisseling (1900), terwijl Von Stein en Wilson, zoals u in deze paragraaf zult zien, in de tweede helft van de negentiende eeuw reeds geschriften publiceerden.

Tot de eerste generatie internationaal behoren erkende bestuurskundigen: Lorenz von Stein (1815-1890) en Woodrow Wilson (1856-1924). Zij hebben invloed gehad in het eigen land en in het buitenland. Bij Von Stein moet men daarbij denken aan het Duitse taalgebied, en zeker ook aan Oostenrijk. Von Stein was vanaf 1855 hoogleraar in Wenen. Wilson was hoogleraar en later president van de Verenigde Staten.

Von Stein hoort tot de eerste generatie internationaal bekende bestuurskundigen en is de belangrijkste grondlegger; Van de Spiegel niet; dat is wel de grondlegger *in Nederland*, de pregeneratie buiten beschouwing latend.

Leesstof

Van 1865 tot 1884 publiceerde Von Stein een overzichtswerk *Die Verwaltungslehre* in acht delen; in 1870 een *Handbuch der Verwaltungslehre* in drie delen, dat een derde druk beleefde. Von Stein geldt volgens G. van Poelje (1964, blz. 13) als 'de belangrijkste grondlegger der nieuwere bestuurskunde'. Daarnaast is hij een van de grondleggers van de openbare financiën in Duitsland (1964, blz. 34).

Von Steins relevantie: - versmelting van verschillende stromingen

Von Steins inzichten zijn in verschillende opzichten relevant: Ten eerste ziet hij de geschiedenis van de bestuurskunde als de *versmelting van verschillende stromingen*: de 'Polizeiwissenschaft', de kameralistiek, bestuursrecht en staatkunde. Hij weigerde bestuurskunde te beperken tot bestuursrecht, destijds tegen de stroom in. Hij was voorstander van een kennisintegreerende bestuurswetenschap,

- wisselwerking
theorie en praktijk

de bestuurskunde.

In de tweede plaats ziet hij bestuurskunde als een *wisselwerking tussen theorie en praktijk*. Bestuur is overwegend praktisch, volgens hem, maar theorie moet het uitgangspunt vormen voor de bestuurskunde. Daarom moeten ook allerlei begrippen omschreven worden. In de wetenschap kan het nooit enkel om vaardigheden gaan. Bestuurskunde is dus niet slechts kunde.

- verwetenschappelijking

Ten derde ziet hij het *streven naar verwetenschappelijking* van de bestuurskunde als noodzakelijk. Een verdere theoretische oriëntatie is gewenst. Bestuurskundigen dienen ook te kijken naar de feitelijke activiteiten van het bestuur op allerlei deelgebieden.

Involed op
Nederlandse
bestuurskunde
gering

De invloed van Von Stein op de Nederlandse bestuurskunde is sinds 1870 niet erg groot, maar wel zichtbaar aanwezig geweest. Zijn werk was omvattend en verbindend, en dat kon niet van veel ander werk gezegd worden. Zijn werk is ook in Nederland gelezen en geciteerd. In het bijzonder zijn opvatting over bestuurskunde droeg bij tot het geleidelijk ontstaan van een zelfstandige discipline los van het recht. In Nederland heeft Von Stein thans geen invloed meer.

2.2.2 Wilson

Het begin van de bestuurskunde wordt in de Verenigde Staten wel gelegd bij Woodrow Wilson, hoewel recentere analyses ook de rol van Von Stein erkennen. In *Classics of public administration* (1987) lezen we:

Leesstof

'While Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, Andrew Jackson and other notables of the first century of the republic have dealt with the problem of running the administrative affairs of the state, it was not until 1887 that we find a serious claim made that public administration should be a self-conscious, professional field. Accordingly, the first selection is Woodrow Wilson's famous 1887 essay...'

In 1887 schreef hij zijn beroemste artikel 'The study of administration'. In het genoemde boek vinden we dat essay ook terug.

Wilson, hoogleraar en latere president van de VS, schreef over het object van studie van het

[Figuur X6.1
plaatsen]

Woodrow
Wilson

openbaar bestuur, over leiderschap en management en over de geschiedenis van het staatsbestel. Wilson was voorstander van 'civil service reform' blijkens zijn boek *Congressional government* (1885). Wilson was een fenomeen in zijn tijd; hij werd ook wel betiteld als de profeet of aartsengel.

De betekenis van Wilson voor de bestuurskunde is groot geweest. Dit dankt hij met name aan zijn artikel uit 1887. Hierin bepleit Wilson vier zaken.

Scheiding tussen
politiek en bestuur

Hij bepleit daarin, ten eerste, de noodzaak tot *scheiding tussen politiek en bestuur*. Politiek slaat op keuzen van politieke vertegenwoordigers. Bestuur heeft betrekking op uitvoering, en daarin speelt zijns inziens politiek minder een rol. Hij zegt in huidige taal: 'Er is geen christen-democratische manier om

een weg aan te leggen.' Bestuurskunde zou zich moeten bezig houden met de *uitvoering*, het terrein waarmee bestuurders en vooral ambtenaren zich bezighouden.

Dit onderscheid tussen politiek en bestuur heeft een enorme betekenis gehad in de geschiedenis van de bestuurskunde. Zoals nog blijkt, zijn anderen dit onderscheid gaan volgen. Dat duurde tot ongeveer 1945, waarna er een heftige reactie kwam. Er kwamen bedenkingen tegen zijn stelling dat uitvoering ontdaan kan worden van politiek. In die uitvoeringsfase moeten nog vaak keuzen gemaakt worden, die ook financiën vergen. Je kunt immers dure en goedkopere wegen aanleggen, enzovoorts. De bestuurskunde kan niet om aandacht voor politieke keuzen heen. Dit onderscheid zou tot op de dag van vandaag doorwerken en tot reflectie leiden in de internationale bestuurskunde. Het onderscheid speelt een belangrijke rol bij de markering van perioden in de bestuurskunde.

*Bedrijfsmatig
perspectief*

Ten tweede was hij eigenlijk zijn tijd ver vooruit door ervoor te pleiten een overheid ook eens vanuit een *bedrijfsmatig perspectief* te bezien. Hij zegt het in 1887 wel érg rigoreus, maar toch ... Hij zegt dat we overheidsbestuur moeten zien als een onderneming; een overheid zou volgens de principes en maatstaven van een onderneming geleid kunnen worden, althans we zouden er zo naar kunnen kijken. 'The field of government is a field of business', zegt hij. Zijns inziens handelen overheden in zijn tijd daar niet steeds naar. Meer doelmatigheid is mogelijk. De bestuurskunde zou daaraan kunnen bijdragen door

*Vergelijkende
analyse*

vergelijkende analyse. Wilson bepleit vergelijkingen tussen publieke en private organisaties en ook van politieke stelsels. Deze vergelijkingen kunnen iets leren over de uitvoering en de principes en technieken voor goed management.

*Effectief
management*

Wilson bepleitte, ten vierde, meer nog dan de andere punten: het bereiken van *effectief management*. Daarvoor achtte hij het opleiden van ambtenaren noodzakelijk en het overgaan tot het beoordelen van de kwaliteit van ambtenaren. De studie van het openbaar bestuur moet volgens Wilson zijn: 'a science of administration which shall seek to straighten the paths of government, to make its business less unbusiness-like, to strenghten and purify its organizations and to crown its duties with dutifulness.' De studie van het openbaar bestuur moet het bestuur versterken en minder bedrijfsonvriendelijk maken.

OPGAVE 6.2

Wilson bepleit in zijn artikel uit 1887 onder andere een bedrijfsmatig perspectief voor de overheid en een effectief management. Aan welke hoofdstroom uit de bedrijfskunde zijn deze ideeën verwant?

2.3 DE TWEEDE GENERATIE

2.3.1 *De hoofdstroom*

We stelden eerder dat het onderscheid tussen politiek en bestuur een rode draad in deze leereenheid is. Het onderscheid tussen politiek en bestuur, zoals benadrukt door Wilson, heeft nog een tijd doorgewerkt in

Orthodoxe periode

de periode die we omschrijven als de periode van de tweede generatie: de tijd tot 1945. Het is de tijd die is aan te duiden met *de orthodoxe periode*. Deze orthodoxe periode kent een hoofdstroom en drie nuancerende reacties.

De hoofdstroom bestaat uit de Scientific Management School en de Science of Administration. De reactie daarop betreft er één van Elton Mayo c.s. (Human Relations-school), van Mary Parker Follett (Participative Management) en van Chester Barnard (de zogenaamde coöperatietheorie).

Scientific Management

Goodnow

We komen het onderscheid tussen politiek en bestuur tegen bij Goodnow in zijn boek *Politics and administration* (1900). De scheiding werd niet slechts als onderzoeksfeit gezien, maar ook als wenselijk beschouwd. Door de politiek zo uit te bannen, konden gedachten opbloeien over de rationalisering van de uitvoering door de uitvoering machinematig te benaderen. Daarvoor werden verkenningen gepleegd in de Scientific Management School.

Taylor en Scientific Management

Zie voor Taylor en het Scientific Management leereenheid 3.

In de bestuurskunde hebben de denkbeelden van Taylor en enige tijdgenoten ingewerkt op het denken over openbaar bestuur. Taylor is dus geenszins uitsluitend van betekenis voor de bedrijfskunde.

Science of Administration

De Science of Administration stelde de reflectie op algemene beginselen van de organisatieleer centraal. Het bestuurlijk organisatiedenken van Fayol heeft een vervolg gekregen in het werk van Gulick en Urwick. Urwick heeft bewondering voor het werk van Fayol en erkent de bijzondere betekenis daarvan: een systematische behandeling van management die niet eerder werd geboden. Urwick beschouwde Fayol als '(...) the most distinguished figure which Europe contributed to the management movement up to the end of the first half of the present century' (Locke, 1984, blz. 106).

Het standaardwerk is de bundel *Papers on the Science of Administration* (1937) onder redactie van Gulick en Urwick. Dit werk bevat bijdragen uit Europa en uit de Verenigde Staten; het betreft zowel het openbaar bestuur als de ondernemingen.

Gulick en Urwick hadden de overtuiging te kunnen komen tot één bestuurswetenschap die private en publieke grenzen overstijgt. Zij hadden als het ware geen specifieke behoefte aan een scheiding van studiegebieden, een bestuurskunde voor overheidsorganisaties en een bedrijfskunde voor private organisaties. Later zou de Science of Administration zich specifieker op overheidsorganisaties gaan richten.

Zie tabel 3.2 in leereenheid 3.

De redenering die de Science of Administration volgt, is voor een groot deel gebaseerd op de veertien organisatieprincipes die Fayol formuleerde.

De betekenis van goed management van organisaties heeft te maken met de *ver doorgevoerde arbeidsverdeling*. Daarbij wordt gebruik gemaakt van organisatieschema's (blauwdrukken). Arbeidsverdeling is op zich waardevol omdat zo de menselijke vermogens goed benut worden, maar vereist wel coördinatie en daarvoor moeten richtlijnen gegeven

worden. Vier richtlijnen staan centraal:

- a *Eenheid van leiding*. Het moet niet voorkomen dat ondergeschikten instructies krijgen van meer dan één hogere functionaris.
- b *Functiebewaking*. In een organisatie moeten zeven activiteiten vervuld worden: organisatie, recrutering, leiderschap, planning, coördinatie, rapportering en financiering. De *organisatiefunctie* slaat op de formele gezagsstructuur en omvat zowel de verticale (hiërarchische) als horizontale betrekkingen tussen personeel van gelijke rang of functie. *Rekrutering* ('staffing') verwijst naar personeelsbeleid. *Leiderschap* betreft het vraagstuk van boven- en ondergeschiktheid. *Planning* staat voor de keuze van gewenste activiteiten in een organisatie. *Coördinatie* slaat op de afstemming van taken en werkwijzen; soepele relaties tussen eenheden zijn vereist. *Rapportering* heeft betrekking op toezicht en terugmeldingsmechanismen. *Financiering* slaat op de toedeling van budget en de controle op uitgaven.
In de genoemde bundel (*Papers on the Science of Administration*) worden die zeven activiteiten wel aangeduid met het beroemde acroniem *POSDCORB*; dit acroniem staat voor 'planning, organising, staffing, directing, co-ordinating, reporting, budgeting' (Gulick en Urwick, 1937, blz. 13).
- c *Organisatorische homogeniteit*. Criteria zijn nodig voor de bundeling en differentiatie van activiteiten in organisaties. Denk aan departementalisering/beginselen. Bij strakke toepassing zou een organisatie, bijvoorbeeld een departement, een homogene structuur moeten hebben. Voorbeelden van dergelijke beginselen zijn doelstellingen, produktie van dezelfde diensten of goederen, of eenzelfde geografisch werkterrein. Op grond hiervan kan men proberen na te gaan of een dienst bij het ene of andere departement moet horen.
- d *staf-lijn-coördinatie*. Lijnfuncties vormen de kern van de gezagsstructuur. De staf ondersteunt slechts de lijnorganisatie door informatie en deskundigheid. De eenheid van leiding moet duidelijk in de staf-lijn-relaties tot uitdrukking komen.

OPGAVE 6.3

Welke gemeenschappelijke basis voor bedrijfs- en bestuurskunde kunt u tot hier ontdekken?

Max Weber

Leesstof

Bureaucratie is, zoals we in leereenheid 5 hebben gezien, verbonden aan de naam Max Weber (1864-1920). Zijn opvattingen hierover vormen geen afgerond geheel. Zijn denkbeelden over bureaucratie zijn te vinden in *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922, eerste volledige uitgave) en in *Gesammelte Politische Schriften* (1921). Allerlei geschriften van hem zijn herdrukt, ook ver na 1945. In 1947 en later verschenen vertalingen in het Engels. Vooral na 1945 heeft hij invloed gehad, zeker ook op de bestuurskunde in de VS (Fry, 1989; Martin, 1989). We treffen een tekst over bureaucratie van Weber dan ook aan in een bundel met klassieke artikelen uit de bestuurskunde.

Het werk van Weber moet niet als een reactie op de genoemde hoofdstroom beschouwd worden, maar zijn werk moet genoemd worden als passend bij die hoofdstroom (Fry, 1989, blz. 4). Hiervoor zijn twee redenen:

- 1 Zijn opvattingen over bureaucratie spoorden met die uit de orthodoxe periode op het punt van het onderscheid tussen

*Opvattingen over
bureaucratie*

politiek en bestuur. De ambtenaar moet immers, zo bleek ook in de vorige leereenheid, de *neutrale* dienaar van de politicus zijn. En de omschrijving van (rationele) bureaucratie is (onbedoeld) de korste samenvatting van het denken uit de Science of Administration School.

Rationalisering

2 In leereenheid 5 gaven we de kenmerken van een bureaucratietype. Hij onderscheidt evenwel een aantal bureaucratietypen. Het in leereenheid 5 behandelde rationele type heeft de meeste aandacht gekregen, mede omdat dat verbonden is met Webers maatschappijvisie; hij ziet een maatschappelijk proces naar verdere *rationalisering*, en dat sluit aan op werk van Gulick en Urwick.

2.3.2 Drie nuanceringen op de hoofdstroom

Op de hoofdstroom zijn drie nuancerende reacties te noemen. Tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog wordt met nadruk vastgesteld dat organisaties niet slechts een formele, maar ook een informele kant hebben. Aandacht voor het functioneren van de werknemer als lid van de groep ontstond vooral in de VS. In de jaren twintig en dertig van deze eeuw werd daar de basis gelegd voor de sociale psychologie en toepassingen daarvan op problemen van arbeid

Mary Parker Follett: participatief management

en organisatie zowel in de private als in de publieke sfeer. *Mary Parker Follett* vraagt aandacht voor de psychische factoren die ten grondslag liggen aan consent in groepen. Zij behandelt individuele motivaties en probleemoplossing in groepen en wordt zo de voorloper van *participatief management*.

Elton Mayo: Human Relations

Voor bespreking van de Human Relations zie leereenheid 3.

In aansluiting daarop hield *Elton Mayo* zich bezig met kleine informele groepen. Hij benadrukte het belang van de kleine informele groep voor de motivatie van werknemers en ontwikkelde een filosofie voor het management waarin een sociaal mensbeeld centraal stond. Deze filosofie zou bekend worden als *Human Relations*.

Chester Barnard: coöperatietheorie

Zie voor Barnard ook leereenheid 3.

Chester Barnard zou in die tijd de aandacht trekken met *The functions of the executive* (1938). Hij beschreef het belang van het onderhouden van goede sociale relaties met het personeel en externe partijen. Er moet een evenwicht zijn tussen de belangen van de organisatie en van de individuele werknemer. De reactie van Barnard wordt wel aangeduid met de *coöperatietheorie*.

2.4 DE DERDE GENERATIE

We komen bij de derde generatie. Deze vecht het onderscheid tussen

Appleby, Simon, Waldo

politiek en bestuur aan. Tot de derde generatie zijn auteurs te rekenen als *Appleby, Simon, Waldo* en vele anderen die na 1945 publiceerden.

Leesstof

Wie kijkt met gevoel voor nuance, onderkent overigens dat het lastig is om hier van slechts één derde generatie te spreken. De neiging bestaat om de generatie nader te gaan onderverdelen in oud (publicaties vooral in 1945-1960), middelbaar (1960-1980) en jong (1980 en later). Dat is 'voer' voor geïnteresseerden.

Vijf bezwaren tegen Wilson:

- onderscheid tussen politiek en bestuur

- politieke processen

- universele principes

- rationaliteit

- efficiency

De derde generatie stelt stellingen van Wilson en de traditie daarna ter discussie. Er worden vijf bezwaren geuit:

1 *Vrijheid bij uitvoering schept ruimte voor politiek.* Bij de uitvoering is soms sprake van discretie, beleidsvrijheid en waar vrijheid is, is er ook ruimte voor keuzen (dus voor beleidskeuzen) en voor politiek.

2 *Processen in overheidsorganisaties zijn meer 'politiek' dan in profit-organisaties.* Dat is een on-wilsonianse stellingname, die aansluit op de kritiek op het onderscheid tussen politiek en bestuur.

3 *Vanuit de principes valt niet te generaliseren.* De principes van besturen uit de orthodoxe Gulick/Urwick-traditie zijn geen universele principes, maar criteria voor diagnose en beschrijving van 'administratieve situaties'.

4 *De bestuurder is niet zuiver rationeel.*

Er komt kritiek op twee uitgangspunten uit de Wilson-traditie:

- bestuur als een puur technische, waarde vrije zaak

- de bestuurder als een zuiver rationeel mens.

5 *Efficiency* is slechts één criterium ter beoordeling van de kwaliteit van bestuur. Door de beklemtoning van doelmatigheid is niet de voor het openbaar bestuur geschikte 'politieke filosofie' gekozen.

Deze vijf bezwaren geven aan dat de weg naar de enig beste organisatieleer afgesloten wordt. Het onderscheid tussen politiek en bestuur werd gerelativeerd, maar helemaal verdwijnen zou het niet. Dat kwam deels doordat 'de' politiek enigszins in discrediet raakte, door onder andere de niet-succesvolle interventie in Viëtnam van de VS, en de Watergate-affaire (de inbraak in het hoofdkwartier van de Democratische partij en de toedekkingspogingen van president Nixon, die niet succesvol waren en hem later tot aftreden dwongen). Mede daardoor kwamen in de jaren tachtig in de VS pleidooien naar voren ter verdediging van de bureaucratie. In het *Blacksburg Manifesto* uit de jaren tachtig wordt ervoor gepleit dat, als het ambtelijk apparaat zich los kan maken van de politiek, het prestige van de bureaucratie weer opgevijseld worden. We zien dus dat de dichotomie tussen politiek en bestuur tot in de jaren negentig doorloopt.

Er wordt door de derde generatie evenwel niet slechts gekritiseerd, maar ook constructief verder gewerkt aan andere thema's dan de verhouding tot de orthodoxe periode. Na 1970 neemt de omvang van het aantal publikaties op allerlei deelgebieden toe. Er ontwikkelen zich leerstukken op het vlak van bestuur, beleid, organisatie en omgeving en wisselwerkingen hiertussen. Deze indeling herkent u uit leereenheid 5. Vooral op het vlak van beleid wordt veel gepubliceerd: over ontwerpen van beleid, besluitvorming, uitvoering, evaluatie, beëindiging of aanpassing van beleid.

2.5 WORTELS VAN DE NEDERLANDSE BESTUURSKUNDE

2.5.1 *Verhouding tot de internationale ontwikkeling*

Hoe verhoudt de ontwikkeling van de Nederlandse bestuurskunde zich tot de internationale ontwikkeling? De grote lijn is de volgende.

Kijken we vanuit een huidig perspectief, dan valt allereerst op dat Nederland op bestuurskundig terrein *deels een eigen geschiedenis* kent, met als uniek feit dat die terug gaat tot Van de Spiegel. In de voetsporen daarvan kunnen we denken aan werk van Thorbecke. Een groot deel van het eigen karakter ligt in de negentiende eeuw, en meer recent, sinds ongeveer 1985 zien we opnieuw pogingen dat unieke te beklemtonen. Deels is die historie *niet* uniek omdat er toch ook invloeden zijn geweest uit West-Europa (Von Stein) en de Verenigde Staten (Wilson), vooral in de periode 1887-1945. De Amerikaanse invloed liep lang parallel aan de *juridisch vlag* waaronder de bestuurskunde in Nederland, maar ook elders, een tijd voer.

Geleidelijk, na 1945, heeft de bestuurskunde zich in Nederland intellectueel wat vrijer gemaakt ten opzichte van bestuursrecht. Dat bracht nog een zoeken en tasten mee, waardoor de Amerikaanse invloed in de periode 1950-1985 nog groter werd.

OPGAVE 6.4

Verhoudt de ontwikkeling van de Nederlandse bedrijfskunde zich op dezelfde wijze tot de internationale ontwikkeling als de ontwikkeling van de Nederlandse bestuurskunde?

Dichotomie tussen politiek en bestuur ook in Nederland

Doordat het onderscheid tussen politiek en bestuur in de VS speelde, en er zeker sprake is van invloed uit de VS, mag men verwachten dat de dichotomie tussen politiek en bestuur ook in Nederland aan de orde is geweest. Die stelling wordt bevestigd, zoals zal blijken.

Na 1985 zien we overigens een sterkere, eigenstandige ontwikkeling op gang komen. Op vele deelterreinen in de bestuurskunde, genoemd in leereenheid 5, beschikken we thans over Nederlandstalige handboeken, studieboeken en bundels voor studiedoeleinden.

2.5.2 *De eerste inleiding in het vak in Nederland*

Von Stein en Wilson staan internationaal aan de wieg van de bestuurskunde, de pregeneratie niet meegerekend. De eerste inleiding in de bestuurskunde in de Verenigde Staten verscheen in 1926. Komt Nederland daar achteraan? Geenszins, zo weet u al uit leereenheid 5. Van Laurens van de Spiegel (1736-1800) werd in 1801 de *Schets der regeerkunde, in betrekking tot haare oogmerken en middelen* uitgegeven.

[FOTO/ETS VAN LAURENS VAN DE SPIEGEL: FIGUUR X6.3]

Laurens van de Spiegel staat aan de wieg van de Nederlandse bestuurskunde.

2.5.3 *Thorbecke, Buys en Oppenheim*

Na 1801 treffen we in de negentiende eeuw nationaal geen bijzondere inleidende werken in de bestuurskunde aan. Er zijn wel belangrijke publikaties verschenen van Thorbecke (1798-1872), Buys (1828-1893) en Oppenheim (1849-1924). Deze hebben een rol gespeeld in het denken over binnenlands bestuur.

Thorbecke

Thorbecke is een belangrijk politiek persoon ten tijde van de wijziging van de Grondwet uit 1815 in 1848. Daardoor wordt een wettelijke regeling van het binnenlands bestuur nodig, wordt het onderscheid tussen stads- en plattelandsgemeenten

Buys en Oppenheim

opgeheven, wordt het bestuur van een gemeente opgedragen aan een vertegenwoordiging van de burgerij en ontstaat er meer openbaarheid. De eis van openbare gemeenteraadsvergaderingen wordt opgenomen in de Gemeentewet van 1851. Een bijzonder jaar is ook 1865: het beginpunt voor de ontwikkeling van financiële relaties tussen rijk en gemeenten; gemeentelijke accijnzen worden afgeschaft en gemeenten krijgen in plaats daarvan een uitkering ter waarde van 80 procent van de personele belasting die het rijk op het grondgebied heft. Het Nederlands openbaar bestuur krijgt in het midden van de vorige eeuw het karakter van wat we later een gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn gaan noemen. *Buys en Oppenheim* zijn van belang voor wie zicht wil krijgen op de ideeëngeschiedenis van de organisatie van het openbaar bestuur en op thema's als de driekringenleer. Deze leer houdt in dat een volstrekte scheiding tussen de huishoudingen van rijk, provincies en gemeenten mogelijk en wenselijk is. Dezelfde aangelegenheid kan nooit het voorwerp van bemoeiing van meer dan één overheidshuishouding zijn.

2.5.4 Doorwerking van Wilsons traditie

Involed van Wilson in Nederland

Wilson's denkbeelden en die van het Scientific Management werkten ook in Nederland door en kwamen samen met eigen Nederlandse ontwikkelingen.

Efficiency

- *Ten eerste gold dat voor de efficiency-gedachte.* U herinnert zich nog dat we stelden dat efficiency door Wilson en het Scientific Management werd benadrukt. Tussen 1912 en 1924 werd *efficiency* zelfs in de gehele VS

Zie ook leer-eenheid 3.

een populair slagwoord. Op federaal niveau en in diverse staten werden bureaus of commissies voor efficiency opgericht. Die efficiency-beweging sloeg naar Nederland over. In 1923 werd er een Bezuinigings-Efficiency Congres gehouden in Nederland. Het congres leidde tot stichting van het Nederlandsch Instituut voor Efficiency (NIVE) dat in belangrijke mate aan de ontwikkeling van de bestuurskunde heeft bijgedragen.

Scheiding politiek en bestuur

- *Ten tweede speelde in Nederland ook een wilsoniaanse scheiding van politiek en bestuur.* We zien dat in het werk van Van Poelje (1942). Hij stelt dat het bestuur de door de politiek gestelde doeleinden als feitelijkheden dient te aanvaarden en dus buiten de conflicten blijft die de politiek beheersen. 'Daardoor zal in het bestuur in mindere mate dan in de politiek de tegenstelling optreden - al dan niet schijnbaar - tussen hetgeen door de hoogste nationale belangen wordt geëist en het in acht nemen van de strikte regelen der ethiek gelijk deze voor een ieder in het leven van alle dag gelden'. *De uitvoering is lang als gedepoliteerd gezien.* De redenen daarvoor zijn in de periode 1950-1970:

De uitvoering is lang gedepoliteerd gezien.

- 1 Er was nog weinig beleid gericht op het oplossen van weerbarstige problemen (als voetbalvandalisme, mestproblematiek) en derhalve was er over uitvoeringsproblemen en beleidseffectiviteit weinig te klagen.
- 2 Uitvoering trok weinig aandacht en als dit al het geval was, waren de financiële middelen om knelpunten in de uitvoering op te vangen,

aanwezig.

3 De mondigheid van loyale ambtenaren was wat beperkter en zij werden dan ook beschouwd als loyale uitvoerders van beleid.

In de jaren negentig is de depolitisering als een groot nadeel gezien, als een onwenselijkheid. Immers, eerst uitgevoerd beleid heeft betekenis en niet wat in de bureaula blijft. Ten tweede is zicht op uitvoering belangrijk om reeds bij de besluitvorming over voornemens te bezien of de voornemens echt doorgezet moeten worden (onuitvoerbaar beleid vast stellen lijkt niet erg zinvol). Soms is alsnog bijstelling tot realistischer beleid mogelijk.

Bestuurs- en organisatieprincipes uit de Science of Administration

– *De bestuurs- en organisatieprincipes uit de Science of Administration*: de Gulick/Urwick-lijn werkten ook door. Met name in het boek van A. Winsemius *De opbouw van het bestuursapparaat* uit 1945, over de organisatie van departementen en te hanteren principes hierbij, zien we die doorwerking. Winsemius verwijst in zijn prescriptief-bestuurskundige verhandeling naar de *Papers on the Science of Administration* (1945, blz. 53-55), met name waar hij lijn- en staffuncties behandelt, en de spanwijdte van de leiding. Hij maakt ook melding van publikaties van het Nederlandsch Instituut voor Efficiency (NIVE) uit de jaren dertig.

Meer in het algemeen is te stellen dat de invloed van de bestuurskunde uit de VS in de periode tussen ongeveer 1925 en 1945 groot was. Voor de eerste hoogleraar bestuurskunde G. van Poelje, die veel publiceerde in het *Weekblad voor den Nederlandschen Bond van Gemeente-ambtenaren*, gold dat hij veel van zijn inzichten uit de Verenigde Staten haalde.

2.5.5 *Andere Amerikaanse invloed 1950-1985*

In de periode 1950-1985 lijkt de Amerikaanse invloed nog iets groter geworden dan daarvoor. De invloed verliep niet slechts via personen. We noemen ook twee andere invloedsfactoren: de keuze van methoden van onderzoek en van onderzoeksthema's.

Methoden van onderzoek

De invloed van sociaal-wetenschappelijke methoden van onderzoek nam na 1950 enorm toe. Daardoor verliest de bestuurskunde haar verbinding met bestuursrecht verder en legt het de tamelijk essayistische jas van betogen, af. De methodenboeken zijn sterk Amerikaans georiënteerd en bevatten veel over hoe onderzoek te doen met interviews en door observatie. Na 1985 verandert dat iets.

Object van onderzoek

Ook qua object van onderzoek geldt dat nieuwe trends veelal in de VS zijn ingezet en later doorwerken, zowel in Duitsland als Nederland. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat tot de jaren zeventig in Nederland en Duitsland vrij veel onderzoek werd gedaan naar preferenties van burgers en anderen (*input-studies*; inspraak bijvoorbeeld) en naar beleid ontwerpen en besluitvorming (*throughput-studies*), waarna een omslag naar meer beleidsuitvoerings- en evaluatiestudies in de jaren tachtig volgde (*output*).

2.5.6 *De invloed na 1985*

Intussen ontwikkelt het bestuurskundig onderzoek zich verder. Er is sprake van onderzoeksprogramma's en van differentiatie in het vak. Dat de Nederlandse bestuurskunde zich geleidelijk vrijmaakt van de Amerikaanse invloed blijkt hieruit dat intussen een heel studieprogramma te vullen is met boeken van Nederlandse herkomst.

3 Bestuurskunde als universitaire opleiding in Nederland

Wat bestuurskunde als studiegebied is en wat het als opleiding is, is niet hetzelfde. Als studiegebied is bestuurskunde net als bedrijfskunde al oud, als universitair vakgebied veel jonger, zeker als we naar Nederland kijken. Het eerste inleidende boekje dateert uit 1801 en de eerste hoogleraar ging in 1928 bestuurskunde doceren, destijds nog als bijvak. De navolgende indeling in perioden in de universitaire ontwikkeling van bestuurskunde heeft als zodanig niet erg veel van doen met de in de vorige paragraaf geschetste perioden in de ontwikkeling van het vakgebied. Dus geen indeling in generaties.

Wel is het zo dat de internationale ontwikkeling naar volwassenheid in het vak, in de vorm van een zich van de rechtswetenschappen vrijmakend studiegebied, ook in de opleidingen terug te vinden is. Zoals bestuurskunde geen bijwagen van bestuursrecht meer is maar een zelfstandig vakgebied (met eigen verenigingen, congressen, tijdschriften), heeft bestuurskunde in opleidingen intussen ook een grotere zelfstandigheid verworven dan het geval zou zijn als het nog een bijvak bij een opleiding recht was. Op het hoofdpunt van de ontwikkeling van het studiegebied en de ontwikkeling van opleidingen is er een sterk verband: een zich sterk ontwikkelend studiegebied en een ontwikkeling naar een eigen, zelfstandige studierichting.

De ontwikkeling van bestuurskunde in het onderwijs kent naast

- een *pre-universitaire periode* vijf fasen die elkaar deels overlappen:
- de periode als *bijvak*
- de periode van een *verbinding met het recht*
- de periode van *verbinding met andere aspectwetenschappen en de vrijmaking van het recht*
- de tijd van de start van *integrale opleidingen* en daarna
- de *specialisatiefase*.

3.1 DE PRE-UNIVERSITAIRE FASE

Het is van belang te beseffen dat er aan universitair onderwijs in Nederland wel onderwijs in onderdelen van de bestuurskunde, een pre-universitaire fase, vooraf ging. In de periode van 1801 tot 1928 (start universitair onderwijs) is lange tijd niet veel bestuurskundeonderwijs nodig geacht; noch op rijksniveau, noch op andere niveaus, eenvoudig omdat de overheid *weinig ambtenaren* kende.

3.2 BESTUURSKUNDE ALS BIJVAK: 1928 - ONGEVEER 1955

Na 1918 neemt de reflectie op bestuurskunde in Europa toe. In Nederland wordt in 1922 een stichting opgericht voor het onderwijs in de bestuurswetenschappen. Dat leidt tot uitbreiding van het onderwijs in de bestaande staatkundig-economische richting van de Nederlandsche Handelshoogeschool te Rotterdam (later de Erasmus Universiteit) met het vak bestuurswetenschap. Doel is om de

FOTO VAN G.A.
VAN POELJE:
[Figuur X6.4
plaatsen]
G.A. van Poelje,
eerste hoogleraar in
de bestuurskunde
in Nederland

Instituut voor
Bestuurswetens-
schappen

Tijdschrift
Bestuurswetens-
schappen

studierichting meer geschikt te maken voor hen die een loopbaan in de openbare dienst wensen te volgen. Het accent ligt op gemeentelijke bestuurskunde.

We noemen dit de bijvakperiode omdat bestuurskunde nog geen aparte studierichting is, laat staan een specialisatie kent. De hoogleraren zijn slechts deeltijds aan die opleiding verbonden; van een gewoon hoogleraarschap is nog geen sprake. Aan de wieg van de studie te Rotterdam staat buitengewoon hoogleraar en gemeenteambtenaar van Den Haag G.A. van Poelje.

De genoemde stichting wordt in 1939 opgeheven. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) richt, met G. van Poelje, te zelfder tijd het *Instituut voor Bestuurswetenschappen* (IBW) op. Tot de werkzaamheden van het instituut behoren onder meer het bevorderen van het geven van onderwijs aan universiteiten, het anderszins verzorgen van leergangen en het doen van onderzoek. Het universitair onderwijs in de bestuurskunde zou dan ook doorgaan, maar het is goed te beseffen dat de vorming en scholing in de bestuurskunde zich ook *buiten* de academie voltrok, met betrokkenheid van Van Poelje zelf.

Het tijdschrift *Bestuurswetenschappen* gaat in 1947 verschijnen. G.A. van Poelje leidt het eerste nummer in en wijst erop dat de arbeid van het IBW niet denkbaar is zonder een tijdschrift. Het tijdschrift wordt het orgaan van het IBW, de Vereniging voor Administratief Recht, en de VNG. Het blad richt zich zowel op bestuursrecht als op bestuurskunde.

3.3 HET JURIDISCH STADIUM: 1950 - ONGEVEER 1968

De genoemde bijvakperiode duurt van 1928 tot ongeveer 1955. Uiteraard ook nog nadien omdat bestuurskunde een bijvak blijft voor allerlei studies. Maar na de bijvakperiode krijgt bestuurskunde toch meer aandacht in onderwijsprogramma's. Met name ontstaan verdere verbanden in opleidingen tussen recht en bestuurskunde. Het begin van de meer substantiële universitaire bestuurskundeopleidingen is dus niet geheel, maar wel voor een goed deel te vinden in het juridisch veld. Het publiekrecht was lang dé bestuurswetenschap, maar het werd in de tijd rond 1955 een bestuurswetenschap. Niet zonder tegenstribbelen moest erkend worden dat recht en werkelijkheid niet één op één zijn. Bestuursrecht is kaderscheppend, maar geeft bestuur vrijheid van handelen. Bestuurskunde kan inzicht verschaffen in de werkelijkheid van het openbaar bestuur, in casu de uitvoering van wetten. Mede tegen een dergelijke achtergrond houdt de Vereniging voor Administratief Recht in 1955 een congres over 'Bestuursrecht en bestuurskunde'. Adviseur S. baron van Wijnbergen staat nog enigszins aarzelend tegenover een afzonderlijke bestuurskunde, maar acht die 'in abstracto' wel mogelijk. Hij meent dat de bestuurskunde een hulpwetenschap voor het bestuursrecht kan zijn. Hij redeneert dat wat recht is in belangrijke mate bepaald wordt door de feitelijke omstandigheden, en verschaft de bestuurskunde inzicht. Voor de erkenning van bestuurskunde is het genoemde congres belangrijk geweest maar betekende (nog) niet de doorbraak van bestuurskunde als apart vakgebied. Brasz, de eerste voltijdse hoogleraar bestuurskunde,

heeft veel bijgedragen aan de maatschappelijke acceptatie van de bestuurskunde. In 1962 verschijnt er een rapport van de commissie-Wiarda dat groen licht geeft voor een universitaire studie bestuurskunde. Er ontstonden studies waarbij vooral verbanden lagen tussen recht en bestuurskunde.

3.4 ANDERE ASPECTWETENSCHAPPELIJKE VERBINDINGEN: 1968 - HEDEN

Juristen zien hun sterke positie in de verbinding met bestuurskunde in universitaire opleidingen na 1968 verminderen. Er ontstaan rond die tijd verbanden tussen bestuurskunde en andere aspectwetenschappen. Ze zijn het gevolg van voorstellen zoals neergelegd in het rapport uit 1962.

Leesstof

In Rotterdam is dat duidelijk het geval. Daar ontstaat in de tweede helft van de jaren zestig de *bestuurssociologieopleiding*. In bestaande en nieuwe *politicologie-opleidingen* wordt bestuurskunde ook als specialisatie opgenomen. Bijvoorbeeld aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

3.5 DE INTEGRALE OPLEIDINGEN BESTUURSKUNDE: VANAF 1976

Zie leereenheid 5.

Hoewel eerder is opgemerkt dat bepaalde ontwikkelingen uit het verleden nog doorlopen (zoals de verbinding tussen bestuurskunde en andere aspectwetenschappen), is er toch ook een vrijmakingsperiode gekomen. Bestuurskunde maakte zich los en werd een *crossroad-science*, een wetenschap die probleemgericht is en gebruik maakt van inzichten uit diverse aanvoerwegen: de monodisciplinaire aspectwetenschappen, en dus niet slechts uit het recht, of de politicologie, of de sociologie.

Universiteit Twente

In het onderwijs uitte zich dat in het ontstaan van de integrale universitaire opleiding bestuurskunde aan de Universiteit Twente in

Vijf ontwikkelingen die ook een rol spelen

1976. Allerlei andere ontwikkelingen bevorderden die tendens:

- Er verschijnt een 'geïntegreerd' handboek, namelijk *Openbaar bestuur* (1977).
- De redactie van het tijdschrift *Bestuurswetenschappen* ruimt in 1975 plaats in voor een niet-jurist als mede-redactievoorzitter.
- In 1973 wordt de Vereniging voor Bestuurskunde opgericht.
- In 1974 verschijnt het eerste nummer van een nieuw tijdschrift *Beleid en Maatschappij*.
- Er worden meer en meer hoogleraren benoemd met als leerstoelomschrijving bestuurskunde.

Drie andere integrale opleidingen: Rotterdam-Leiden, Ou, Delft

In de jaren tachtig volgen dan drie andere integrale (vierjarige) opleidingen, namelijk de gemeenschappelijke studierichting bestuurskunde Leiden-Rotterdam (1984), enkele jaren later aan de Ou, en technische bestuurskunde in Delft in 1992. Bestuurskunde is met nadruk het hoofdvak in de belangrijke, veel studenten trekkende gemeenschappelijke studierichting. De vrijmaking van bestuurskunde is nu voltooid.

3.6 AFSLUITING

Specialisatie

Deze paragraaf is leesstof.

Er tekent zich sinds ongeveer 1985 een specialisatie binnen de bestuurskunde af. Deze is reeds vroeg ingezet op het vlak van beleidsprocessen maar zet nu door. Een blik op de onderwijs- en onderzoeksprogramma's, de samenwerking tussen universiteiten, nationaal en internationaal, versterkt dit nog en zou tot een veel verdere verfijning leiden. Evenzo de blik op tijdschriften. De indruk dat het opleiden van ambtenaren en de her-, om- en bijscholing daarvan uitsluitend geschiedt door universiteiten, is niet juist. Er bestaat ook hoger beroepsonderwijs in de bestuurskunde, met name aan enige heao's en de Thorbecke-academie. En bestuursacademies verzorgen onderwijs voor ambtenaren op subnationaal niveau. In 1989 ontstaat vanuit een Leids-Rotterdams initiatief, de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, een postdoctorale deeltijdopleiding voor leidinggevende ambtenaren die reeds academicus zijn. Er bestaan overigens nog andere opleidingsmogelijkheden. Te wijzen is op Clingendael en het Europees Instituut voor Bestuurskunde (EIPA) te Maastricht.

OPGAVE 6.5

In welk van de vijf perioden van onderwijs in de bestuurskunde plaatst u de volgende uitspraak: 'Men verwacht ... wel eens te veel van de bestuurskunde, die een grote hoeveelheid bouw materiaal kan aandragen maar niet de constructie kan ontwerpen en uitvoeren.'

4 Voortgang en vooruitgang in de bestuurskunde

De bestuurskunde heeft zich vooral na ongeveer 1945 sterk ontwikkeld. Er is voortgang geboekt en vooruitgang. Voortgang verwijst naar institutionele versterking van het vakgebied. Vooruitgang slaat op inhoudelijke ontwikkeling. Vijf indicaties voor voortgang zijn:

*Voortgang:
- bestuurskunde
is vrijgemaakt*

*- tijdschriften zijn
toegenomen*

*- toename van
handboeken*

- community

Ten eerste heeft de bestuurskunde zich, zoals gesteld, vrijgemaakt van aspectwetenschappen, zijn enige integrale opleidingen ontstaan en is bijgevolg de betekenis van bestuurskunde als geheel van hoofdvakken toegenomen. Blijkbaar is de omvang en differentiatie in het kennisfonds, in thema's en specialisaties zo groot dat dit gerechtvaardigd is.

Ten tweede, er zijn niet alleen tijdschriften ontstaan, het aantal is ook toegenomen: in 1974: *Beleid en Maatschappij*; in 1984: *Beleidswetenschap*; in 1992: *Bestuurskunde*. Het geheel duidt op verschillende accenten die gelegd worden, naast integrale tijdschriften die het gehele gebied afdekken. Bovendien is er forumwerking: de vakgenoten beoordelen de kwaliteit van artikelen.

Ten derde is het aantal handboeken en inleidingen internationaal toegenomen. Ook in Nederland is dat het geval.

Ten vierde is sprake van een *community* van onderzoekers blijkens het bestaan van een beroepsvereniging. Ook bestaan er internationale organisaties, is sprake van internationale contacten en congressen.

- beroepsgroep

Ten vijfde wordt bestuurskunde maatschappelijk erkend blijkt een toename sinds vooral 1975 in het aantal gevraagde bestuurskundigen in personeelsadvertenties van overheden.

Wetenschappelijke vooruitgang

Theorie-ontwikkeling

Er is niet alleen sprake van voortgang, maar ook van wetenschappelijke vooruitgang:

1 Vooral na 1955 is de theorieontwikkeling internationaal voortgeschreden op terreinen als beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie. Dat geldt ook voor Nederland. Veel winnaars van de G.A. van Poelje-prijs (voor de beste publikatie in een jaar) publiceerden ook over beleid. Bovendien ontwikkelde het vakgebied zich in Nederland in andere opzichten.

Leesstof

Studiegebieden waarop intussen in Nederland handboeken en overzichtswerken voorhanden zijn:

- Bestuur: staatsontwikkeling, bestuursorganisatie, gemeentekunde, interbestuurlijke betrekkingen, sturingstheorie, politiek en democratie, crisismanagement, strategisch management en politieke programma's, relatie tussen overheid en private organisaties.

- Beleid: overheidsbeleid algemeen, gemeentelijk beleid, beleidsveld-analysen, beleidsinstrumenten, ontwerpen van beleid, besluitvorming, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie; recht en beleid (in casu deregulering), overheidsfinanciën en financieel management, informatisering, management van netwerken.

- Organisatie: bureaucratie; organisatiestructuurverandering, organisatieculturen, politiek-ambtelijke betrekkingen, organisatiemanagement bij de overheid, personeelsmanagement, ambtelijke ethiek/corruptie, organisatieadviesing.

- Omgeving: openbaarheid, participatiemogelijkheden voor burgers, relatie bestuur-bestuurden, relatie onderzoek-beleid.

- Theorie en onderzoek: overzicht klassieke denkers, toepassing methoden van onderzoek.

Onderzoek, methoden en technieken

2 Het doen van onderzoek: denk aan inzichten over evaluatie-onderzoek, onderzoek van veronderstellingen achter beleid en toepassing van methoden en technieken op het vlak van het openbaar bestuur.

Prescriptie

3 Vooruitgang op het vlak van probleembenadering/prescriptie is moeilijk meetbaar. Duidelijk is wel dat door de toename van het aantal onderzoekers het aantal onderzoeken stijgt en daarmee het aantal keren dat bestuurders en ambtenaren een spiegel voorgehouden wordt, ook door instellingen die bestuurskundigen herbergen, zoals de Algemene Rekenkamer. Bovendien is het inzicht in wat allemaal een rol speelt bij de communicatie over onderzoeksresultaten toegenomen. Intussen bestaan vele leerstukken.

5 De toekomst van de bestuurskunde

Deze paragraaf is leesstof.

De toekomst van de bestuurskunde is te onderscheiden in de toekomst van onderwijs en onderzoek. De arbeidsmarkt blijft terzijde. We stippen deze onderwerpen slechts aan.

Onderwijs

De toekomst van het *onderwijs* in de bestuurskunde is

verzekerd omdat sinds 1976 en ook recent nog in 1992 sprake is geweest van redelijk positieve, externe beoordeling (visitatiecommissie) van de kernopleidingen bestuurskunde, een redelijk studentental verzekerd lijkt en het aantal docenten bestuurskunde in Nederland veel meer dan 100 bedraagt. Positief is dat het aantal kernvakken in de bestuurskunde sterk is toegenomen en het aantal steunvakken uit monodisciplines afneemt.

Onderzoek

Bij *onderzoek* denken we aan wie zal onderzoeken en aan nieuwe onderwerpen die zullen opkomen. Qua onderzoekers zal sprake zijn van globalisering van de bestuurskunde; ook meer onderzoekers uit en onderzoek van vraagstukken uit andere landen dan de Verenigde Staten en West-Europa. Westerse onderzoekers zullen iets meer internationaal samenwerken. Dat zal blijken uit een toename van vergelijkende studies naar onder meer bestuur (bijvoorbeeld de gekozen burgemeester in landenvergelijkend perspectief). De *reikwijdte* in het openbaar bestuur krijgt ongetwijfeld veel aandacht door de versterking van de Europese Gemeenschap (EG) als eerste bestuurslaag, en de invloed daarvan op andere lagen (kleinere rijksoverheid?, landsdelige provincies?, nieuwe regio's?). De eventuele verbreding van de EG naar onder meer de Oosteuropese landen kan een impuls betekenen voor de normatieve bestuurskunde. Oude vragen over bijvoorbeeld verdeling en herverdeling, maar nu tussen landen, keren terug. De EG zal bestudeerd worden qua politieke democratie, bestuur, beleid, organisatie en omgeving en de plaats in het bestel. Het meest omvattend lijkt de stelling: in het algemeen zal sprake zijn van verdieping op vele fronten.

6 Samenvatting

De bestuurskunde kent als internationaal studiegebied een traditie van vele generaties. Het vakgebied kent internationaal vier generaties van kopstukken: de pregeneratie, de eerste generatie (die publiceert in de periode 1780-1900), de tweede generatie uit 1900-1945, en de derde generatie 1945-heden. Aan de wieg van de internationale bestuurskunde staan Von Stein en ten tweede Woodrow Wilson. De belangrijkste pionier en institutioneel wegbereider van de Nederlandse bestuurskunde sinds 1900 is G. van Poelje geweest; hij was de eerste bijzonder hoogleraar, schreef een inleiding, richtte een tijdschrift mee op en deed anderszins veel voor het vak.

Nederland kent op bestuurskundig terrein een eigen geschiedenis met als uniek feit dat die terug gaat tot Van de Spiegel en ook Thorbecke, maar dat er toch ook invloeden zijn gekomen uit West-Europa (Von Stein) en de VS (Wilson), vooral in de periode 1887-1945. De Amerikaanse invloed liep parallel aan de juridisch vlag waaronder bestuurskunde in Nederland, maar ook elders lang voer. Geleidelijk heeft de bestuurskunde zich in Nederland echter intellectueel wat vrijer gemaakt ten opzichte van bestuursrecht. Toch is de Amerikaanse invloed (nog) groter geworden. Eigen kenmerken van het politiek-

bestuurlijk systeem in Nederland hebben dat niet verhinderd. Doordat het onderscheid tussen politiek en bestuur sinds Wilson in de VS speelde, en er sprake is van invloed uit de VS mag men verwachten dat deze dichotomie ook in Nederland aan de orde is gekomen, vooral in de periode 1887-1945. Die stelling wordt bevestigd.

Afgezien van Van de Spiegel en Von Stein is de invloed van Amerikanen op de ontwikkeling van de bestuurskunde vanaf 1887 tot heden dus groot geweest. Er waren wel zekere nationale accenten in diverse landen. Eigen kenmerken van de Nederlandse bestuurskunde lijken geleidelijk vanaf 1945 wat minder te worden; het vak internationaliseerde verder. Na 1985 zien we weer pogingen om een eigen gezicht te tonen.

De ontwikkeling van bestuurskunde als studiegebied moet worden onderscheiden van de institutionalisering aan universiteiten. In de universitaire studie bestuurskunde zijn sinds 1928 vijf perioden te onderscheiden. Van bijvak bij andere studierichtingen heeft bestuurskunde zich vooral sinds ongeveer 1975 ontwikkeld tot een *crossroad-science*, tot uiting komend in een integrale opleiding met allerlei specialisaties. Deze ontwikkeling ging vergezeld van een professionalisering in de vorm van een getalsmatige toename van, en verdere differentiatie in, tijdschriften, een grotere produktie aan studies, het ontstaan van een nationale beroepsvereniging met een eigen tijdschrift *Bestuurskunde*.

Uit het streven naar één bestuursleer voor diverse soorten organisaties in de periode 1887-1945 blijkt dat qua historische basis van bestuurskunde en bedrijfskunde internationaal een zekere gemeenschappelijkheid is geweest. Er zijn ook verschillen. Vergelijking van de leereenheden wijst dat uit.

ZELFTOETS

- 1 Licht toe waarom bestuurskunde als internationaal vakgebied al een lange traditie heeft, die zeker teruggaat tot het begin van de negentiende eeuw.
- 2 Welke inzichten van Von Stein zijn nog steeds relevant in de bestuurskunde?
- 3 Wilson bepleitte in zijn artikel uit 1887 vier zaken. Welke?
- 4 Wat betekent Wilsons uitspraak 'There is no Republican way to build a road' (er is geen republikeinse manier om een weg aan te leggen) en welke kritiek is daarop thans te leveren?
- 5 Als u kijkt naar drie generaties internationale bestuurskundigen, aan wie (uit welke generatie) dicht u dan de uitspraak toe dat bestuurskunde zich bezighoudt met *government in action*?
- 6 Geef aan hoe de tweede generatie, c.q. orthodoxe periode, ingedeeld kan worden.
- 7 Welke generatie internationaal bekende bestuurskundigen pleit voor het loslaten van het streven naar één (bestuurlijke) organisatie- en

managementleer voor overheids- en private organisaties?

- 8 Is de volgende uitspraak een argument voor ondersteuning van het onderscheid tussen politiek en bestuur of niet? 'Where there is discretion, there is the making of policy, yet discretion is inseparable from administrative decision' (vrij vertaald: waar sprake is van vrijheid of een vrije zoom, daar is sprake van beleid, dus beleidsvrijheid is onlosmakelijk verbonden met het nemen van bestuursbesluiten).
- 9 Werkte de internationale Science of Administration wel of niet door in Nederland? Motiveer uw antwoord.
- 10 Welke van de volgende universiteiten heeft (en waarom) de oudste 'rechten' op het vlak van universitair bestuurskundeonderwijs in Nederland: Utrecht, Leiden, Twente, Rotterdam, Groningen?
- 11 De leeftijd van het vakgebied bestuurskunde in Nederland verenigen tot het moment van eerste institutionalisering van bestuurskunde aan universiteiten is onjuist. Waarom?
- 12 Geef vijf indicaties voor voortgang in de bestuurskunde.
- 13 Is in de bestuurskunde sprake van wetenschappelijke vooruitgang? Motiveer uw antwoord.

TERUGKOPPELING

1 **Uitwerking van de opgaven**

- 6.1 Op basis van de vorige leereenheid en artikelen uit dag- en weekbladen kan gezegd worden dat er onder andere aan de volgende klassieke thema's aandacht besteed wordt: besluitvorming in het openbaar bestuur (bijvoorbeeld over de Deltawerken in Zeeland, de uitbreiding van Schiphol), en uitvoering van beleid (bijvoorbeeld de naleving van milieuwetten; het niet bereiken van gestelde doeleinden zoals het afremmen van de stijging van de werkloosheid).
- 6.2 Wilsons ideeën zijn verwant aan het Scientific Management, dat wordt gekenmerkt door een streven naar grotere efficiency en produktiviteit. Om dit te bereiken werden operationele handelingen geobserveerd en gemeten. Het bedrijfsmatig perspectief zou leiden tot grotere doelmatigheid. Het effectief management beoordeelt de kwaliteit van de ambtenaren en meet daarmee indirect de produktiviteit van de ambtenaar.
Overigens is het niet zo verwonderlijk dat Wilson beïnvloed is door het Scientific Management. Deze stroming kwam vooral in de Verenigde Staten tot ontwikkeling en de voornaamste vertegenwoordiger, Taylor, leefde in dezelfde tijdperiode als Wilson.
- 6.3 De gemeenschappelijke basis wordt gevormd door het Scientific Management en de Science of Administration. De Scientific Management School streefde al naar één organisatieleer voor private en publieke organisaties. Deze lijn is voortgezet door de Science of Administration.

Daar bestond de overtuiging te komen tot één bestuurswetenschap die private en publieke grenzen overschrijdt. Er bestond geen behoefte aan scheiding van een studiegebied voor overheidsorganisaties (bestuurskunde) en private organisaties (bedrijfskunde). Later zou de Science of Administration zich specifiek gaan richten op overheidsorganisaties.

- 6.4 Ja, de verhouding tot de internationale ontwikkeling is grotendeels hetzelfde.
De Nederlandse bedrijfskunde kent deels een eigen geschiedenis die voortkomt uit de ingenieurstraditie. Ook heeft de Nederlandse bedrijfskunde invloeden van buitenaf ondergaan, zowel vanuit Europa als uit de Verenigde Staten. Vooral bij de inrichting van de academische opleidingen (vanaf 1950) heeft het Amerikaanse managementonderwijs een grote rol gespeeld. Vlak na de Tweede Wereldoorlog reisden diverse gezelschappen van industriëlen en managementdeskundigen naar de VS om kennis te nemen van de business schools.
- 6.5 Deze uitspraak is in de periode te plaatsen dat de bestuurskunde zich los ging maken van aspectwetenschappelijke monodisciplines en dito opleidingen, en de vierjarige opleiding in Twente juist gestart was. Dat was in 1976 het geval. De uitspraak dateert van 1978 en is van de juristen De Haan, Fernhout en Drupsteen in hun *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, eerste druk, blz. 25.

2 **Antwoorden op de zelftoets**

- 1 Het begin van de bestuurskunde als studie- of vakgebied, dus universitair onderwijs buiten beschouwing latend, voert ons naar Von Stein, Wilson en Van de Spiegel; zij waren actief in de periode van 1780 tot ongeveer 1900.
- 2 De inzichten van Von Stein die nog steeds relevant zijn:
 - de versmelting van verschillende stromingen
 - de wisselwerking tussen theorie en praktijk
 - het streven naar verwetenschappelijking.
- 3 Wilson pleitte in zijn artikel uit 1887 voor de volgende vier zaken:
 - a de scheiding tussen politiek en bestuur
 - b de noodzaak van een bedrijfsmatig perspectief voor de overheid
 - c pleidooi voor vergelijkende analyse
 - d pleidooi voor effectief management.
- 4 Deze uitspraak betekent dat politiek geen rol speelt in de uitvoering van beslissingen door bestuur. Welke kritiek is daarop thans te leveren? We weten intussen dat veel uitvoeringsvraagstukken toch nadere keuzen vergen die niet alle aan ambtenaren overgelaten moeten of kunnen worden. Het kan bijvoorbeeld een politieke keuze zijn of een plan überhaupt wordt uitgevoerd of dat het verdwijnt in de onderste la van een bureau.
- 5 Het antwoord is: Woodrow Wilson, uit de eerste generatie. Omdat hij bestuurskunde vooral wil richten op de uitvoeringskant.

- 6 De hoofdstroom bestaat uit: Scientific Management, Science of Administration en Max Weber.
De drie nuancerende reacties zijn: Mary Parker Follett met Participatief Management, Elton Mayo met Human Relations en Chester Barnard met de Coöperatietheorie.
- 7 De derde generatie pleit voor het loslaten van het streven naar één organisatie- en managementleer voor overheidsorganisaties en private organisaties.
- 8 Deze uitspraak is geen ondersteuning van het onderscheid, maar juist een kritisering. De uitspraak is van Waldo, te vinden in zijn *The administrative state* (1948, blz. 123). Waldo wil aangeven dat, als ambtenaren beleidsvrijheid hebben, er nog valt te kiezen en te beslissen en dat dus politiek niet uit de fase van uitvoering van bestuurlijke beslissingen is uit te bannen. Politiek en bestuur zijn niet goed te scheiden.
- 9 We zien de doorwerking van de Science of Administration terug in het boek van A. Winsemius uit 1945 over de organisatie van departementen. Voor de opbouw van departementen maakt hij gebruik van het boek van Gulick en Urwick.
- 10 De universiteit met de oudste 'rechten' op het gebied van universitair bestuurskundeonderwijs in Nederland is Rotterdam: de Economische Hogeschool, de voorganger van de Erasmus-universiteit omdat G.A. van Poelje daar in 1928, als eerste hoogleraar benoemd werd.
- 11 De leeftijd van het vakgebied bestuurskunde in Nederland verenigen tot het moment van eerste institutionalisering van bestuurskunde aan universiteiten is onjuist omdat Van de Spiegel al in 1801 publiceerde over regeerkunde en Van Poelje eerst in 1928 benoemd werd tot hoogleraar en ging doceren in de bestuurskunde.
- 12 De vijf indicaties voor voortgang in de bestuurskunde zijn:
 - bestuurskunde is vrijgemaakt van de aspectwetenschappen
 - het aantal tijdschriften is toegenomen
 - het aantal handboeken en inleidingen is toegenomen
 - er is sprake van een *community*
 - bestuurskunde is maatschappelijk erkend.
- 13 Ja, er is sprake van wetenschappelijke vooruitgang. Er is sprake van theorieontwikkeling, van onderzoek en methoden van technieken en het aantal onderzoeken met een prescriptieve betekenis stijgt.

Literatuurverwijzing

- Brasz, H., *De studie van het openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn, 1964.
- Derksen, W., A. Korsten en A. Bertrand (ed.), *De praktijk van onderzoek*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1988.
- Dunsire, A., *Administration—The word and the science*. Londen, Robertson, 1973.
- Fry, B., *Mastering public administration—From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham, Chatham House, 1989.

- Gulick, L. en L. Urwick (eds.), *Papers on the science of administration*. Fairfield, 1937 (herdruk 1977).
- Henry, N., *Public administration and public affairs*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1986³.
- Hart, P. 't, 'Continuïteit en verandering in de bestuurskunde', in: *Openbaar Bestuur*, dec. 1991, 12, blz. 17-22.
- Jann, W., 'Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung', in: Beyme, K. von (Hrsg.), *Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1986, blz. 209-231.
- Korsten, A., *Bestuurskunde als avontuur*. Deventer, Kluwer, 1988a.
- Korsten, A., 'Grote denkers in de bestuurskunde', in: *Bestuur*, 7, 1988b, blz. 312-316.
- Korsten, A. en Th. Toonen (ed.), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden, H.E. Stenfert Kroese bv, 1988c.
- Laudicina, E., 'A thousand flowers blooming: recent texts in public administration', in: *Public Administration Review*, mei/juni 1987, blz. 272-275.
- Locke, R.R., *The end of the practical man: entrepreneurship and higher education in Germany, France and Great-Britain, 1880-1940*. Greenwich Conn., JAI Press, 1984.
- Lynn, N. en A. Wildavsky (eds.), *Public administration – The State of the discipline*. Chatham, Chatham House, 1990.
- Martin, D., *The guide to the foundations of public administration*. New York, Dekker, 1989.
- McCurdy, H., *Public administration – A bibliographic guide to the literature*. New York, 1986 (tweede herziene druk; eerste druk 1973).
- Poelje, G. van, *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1942/1964.
- Poelje, S. van, 'Bestuurswetenschappen, bestuursrecht en bestuurskunde', in: *Bestuurswetenschappen*, 40 (1986), 6, blz. 349-361.
- Rabin, J., e.a., (ed.), *Handbook of public administration*. New York, Dekker, 1989.
- Rabin, J. en J. Bowman (eds.), *Politics and administration – Woodrow Wilson and American public administration*. New York, Dekker, 1984.
- Rosenthal, U. e.a., *Openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1989⁴.
- Rutgers, M., 'Lorenz von Stein (1815-1890) als grondlegger van de bestuurskunde', in: *Bestuurswetenschappen*, 44 (1990), 4, blz. 286-301.
- Shafritz, J. en A. Hyde (eds.), *Classics of public administration*. Chicago, Dorsey Press, 1987 (tweede herziene en uitgebreide druk).
- Sherwood, F., 'The half century's 'great books' in public administration', in: *Public Administration Review*, 50 (1990), 2, blz. 249-265.
- Spiegel, L. van de, *Schets der regeerkunde, in betrekking tot haare oogmerken en middelen*. Amsterdam, P. den Hengst, 1801.
- Twist, M. van, en L. Schaap, 'De aartsvaders van de Nederlandse bestuurskunde', in: *BB Management*, 8 mei 1992, blz. 6-13.
- Urwick, L.F., *Management education in American business; general summary*. New York, American Management Association, 1952.
- Veld, J. in 't, 'Bestuurskunde', in: *Bestuurswetenschappen*, 1954, blz. 141-168.
- Wamsley, G. e.a., (eds.), *Refounding public administration*. Newbury Park, Sage, 1990.