

Inleiding in de bestuurskunde

A.F.A. Korsten

Inhoudsopgave

A Inleiding
1 Inleiding
B Algemeen overzicht
2 Wat is bestuurskunde
3 Definities in de geschiedenis van de bestuurskunde
4 Eigen definitie; deeltherreinen van de bestuurskunde
5 Wat is 'openbaar bestuur'?
6 Kernbegrippen: bestuur, beleid, organisatie en omgeving
7 Bestuurskunde als studie van praktische problemen
8 Bestuurskunde en andere bestuurswetenschappen
9 Bestuurskunde als descriptieve en prescriptieve wetenschap
10 De betekenis van de bestuurskunde
11 Beroepspraktijk van bestuurskundigen
12 Tijdschriften op het gebied van de bestuurskunde
C Uitwerking
13 Veranderend bestuur, veranderende bestuurskunde
D Balans
21 Balans

A Inleiding

1 Inleiding

Burgers worden in het dagelijks leven vaak geconfronteerd met *het openbaar bestuur*, het object van de bestuurskunde. Openbaar bestuur is voor U waarschijnlijk gelijk aan de 'handel en wandel' van de overheid, van (semi-)overheidsorganisaties, zoals een bureau dat de rijbewijzen uitschrijft, en van 'non-profits', als een lokale welzijnsstichting. Dat openbaar bestuur komt U van de wieg tot het graf tegen, en het is dus niet verkeerd om te denken dat ook de bestuurskunde georiënteerd is op 'de mens van de wieg tot het graf'.

Wat is het openbaar bestuur? Dat komt nog uitgebreid terug. Hier stellen we voorlopig dat het de verzamelnaam is van gezagsdragers en ambtenaren, (semi-)overheidsorganisaties en non-profits die (mede) uit de overheidskas gefinancierd worden en die bindende beslissingen nemen.

Bindende beslissingen zijn beslissingen waaraan U zich niet (makkelijk) kunt onttrekken. Het openbaar bestuur is door die beslissingen overal aanwezig, zichtbaar en onzichtbaar. Er bestaat geen institutioneel verband dat zo overheersend in de samenleving aanwezig is. Kerk noch bedrijf noch vrijwilligersorganisatie kan tegen de (beoogde) binding van de overheid op. Het is dan ook begrijpelijk dat de overheid veruit de grootste werkgever is in Nederland. Te stellen is: de overheid is dominant in de samenleving, de studie bestuurskunde gaat over die overheid en derhalve heeft bestuurskunde in principe veel van doen met wat in de samenleving aan de orde is.

De bestuurskundige probeert in de universitaire opleiding te leren om praktische problemen bij en van een overheid en ook van semi-overheidsorganisaties en collectief (mede) gefinancierde non-profitorganisaties te verwerken. Dat is de eenvoudige kern. In deze leereenheid zullen we in kort bestek het werkgebied van de bestuurskunde verkennen.

Leerdoelen

Na bestudering van deze leereenheid:

- kunt U het vakgebied bestuurskunde in meerdere, in de geschiedenis van de bestuurskunde genoemde definities omschrijven;
- weet U waarom bestuurskunde in het begin van de negentiende eeuw omschreven werd als regeerkunde;
- kent U de omschrijving van bestuurskunde van de schrijver van deze leereenheid en kunt U onderscheid maken in deelgebieden;
- weet U waarom bestuurskunde niet omschreven mag worden als overheidskunde, of als studie van ambtenaren voor ambtenaren;
- weet U welke vraagstellingen wel of niet tot de bestuurskunde horen en kunt U enige voorbeelden geven van een bestuurskundige vraagstelling;
- weet U wat openbaar bestuur is;
- weet U welke kernbegrippen in de bestuurskunde van belang zijn en kunt U ze omschrijven ;
- kent U de kenmerken van bureaucratie die Max Weber onderscheidt;
- kunt U een definitie geven van bureaucratie, bureaucratisering, bureaucratisme;
- kunt U soorten problemen in het openbaar bestuur onderscheiden die de bestuurskunde bestudeert en waarmee zij bestuurskundigen (in opleiding) leert omgaan;
- kunt U kenmerken van de bestuurskunde noemen;

- weet U wat aspectwetenschappen van het openbaar bestuur zijn en kent U het verschil tussen bestuurskunde en die aspectwetenschappen;
- weet U wat descriptieve en prescriptieve bestuurskunde is, en kunt U twee benaderingen in de prescriptieve bestuurskunde onderscheiden.

Onderwerpen en indeling

Wat is bestuurskunde

Bestuurskundige vragen: enige voorbeelden uit de praktijk

Definities in de geschiedenis van de bestuurskunde

Eigen definitie; deelterreinen van de bestuurskunde

Wat is 'openbaar bestuur'?

Kernbegrippen: bestuur, beleid, organisatie en omgeving

- Sturing door bestuur
- Beleid
- Organisatie
- Omgeving

Bestuurskunde als studie van praktische problemen

Bestuurskunde en andere bestuurswetenschappen

Bestuurskunde als descriptieve en prescriptieve wetenschap

- Descriptieve bestuurskunde
- Prescriptieve bestuurskunde

De betekenis van de bestuurskunde

Beroepspraktijk van bestuurskundigen

Tijdschriften op het gebied van de bestuurskunde

Bestuurskunde: van voorschrijven naar verbinden

Samenvatting

Zelftoets

Terugkoppeling

1. Uitwerking van de opgaven
2. Antwoorden op de zelftoets

B Algemeen overzicht

2 Wat is bestuurskunde?

We kunnen vertrekken vanuit een werkdefinitie. Bestuurskunde is de wetenschappelijke discipline waarin studie gemaakt wordt van het de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur. Deze definitie is al een oude. Verderop in het betoog zal blijken dat je ook een andere omschrijving van bestuurskunde kunt kiezen, zoals de studie van het analyseren en aanpakken van maatschappelijke problemen. Deze laatste omschrijving, van Noordegraaf, is breder omdat ze ook in beschouwing neemt niet-overheden dieal of niet samen met overheden maatschappelijke problemen aanpakken. Deze omschrijving heeft meer oog voor beleidsnetwerken en netwerkmanagement.

Bestuurskundige vragen: enige voorbeelden uit de praktijk

U leest en hoort veel over wat zoal bij de overheid aan de orde is, wat een bestuurlijk probleem wordt geacht, wie wat wil en waarover besluiten genomen worden. Enige gevallen uit het volle

leven illustreren dit. We geven die omdat ze een eerste blik geven op het soort vragen waarmee een bestuurskundige (voorlopig aan te duiden als: iemand die praktische problemen bij en van een overheid bekijkt en bijdraagt aan een oplossing) te maken krijgt.

- *Casus 1.* In de jaren zeventig ontstond in de gemeenteraad van Iksdam een discussie over de toekomst van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente. De 'gapende kloof' tussen bevolking en bestuur moest gedicht worden, zo betoogden allerlei politieke fracties. En het ambtelijke apparaat diende efficiënter te gaan functioneren. Verschillende wegen stonden open om deze nog vage doelen te bereiken. Ambtelijke deconcentratie, een alternatief, zou de opdeling van het apparaat in delen over de stad betekenen; het afhandelen van bepaalde gemeentelijke zaken, zoals de verstrekking van uitkeringen en vergunningen, zou zo dichterbij de burgers kunnen plaatsvinden. Dit is evenwel (vermoedelijk) slechts een oplossing voor één probleem, de efficiency, maar niet voor het meer betrekken van de burgers bij de besluitvorming van de gemeenteraad, het andere probleem, want die raad blijft in dit alternatief 'centraal' functioneren. Een tweede alternatief dat wel aan het tweede probleem tegemoet kan komen, is bestuurlijke decentralisatie: het opdelen van de stad in deelgemeenteraden en stadsdeelcolleges van 'B&W'. De lezer zal hierin een poging herkennen om bestuur juist dichterbij de burgers te brengen, terwijl de ambtelijke organisatie, die centraal blijft functioneren, niet zichtbaar efficiënter gaat functioneren. U bent op de secretarie werkzaam bij 'bestuursorganisatie' en krijgt de opdracht van de gemeentesecretaris om een derde alternatief te zoeken en met enige anderen daarover te rapporteren aan de eigenlijke opdrachtgever, het college van B&W. U komt er uit. Het derde alternatief houdt een combinatie in: bestuurlijke decentralisatie én ambtelijke deconcentratie in stadsdeelgemeenten met een eigen ambtelijk apparaat; een centraal gemeentebestuur blijft bestaan, als ook een klein centraal apparaat, voor stadsdeel-overstijgende vraagstukken. Ziedaar drie alternatieven voor een tweetal bestuurskundig relevant problemen. Het college neemt het advies over, gevolgd door de raad. Stadsdelen ontstaan.

- *Casus 2.* Het Nederlandse oppervlaktewater is in de jaren zestig sterk vervuild. Onder meer is sprake van organische vervuiling. In de jaren tachtig blijkt een drastische reductie van de vervuiling van het oppervlaktewater door een terugloop van vervuiling met bedrijfsafvalwater. Dat was precies de bedoeling van de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W). De overheid is succesvol want ze heeft het doel bereikt met een beleid; ze heeft beslissingen genomen die anderen dan de overheid zelf tot een kleine of grotere gedragsverandering hebben aangezet. U bent bestuurskundige bij de dienst waterkwaliteitsbeleid van het departement van V&W en U krijgt de opdracht binnen twee maanden te rapporteren over de oorzaken voor succes. De eerzuchtige directeur verwacht kamervragen en is ook gewoon blij met het resultaat, dat zijn positie en die van zijn dienst versterkt. Wij wachten, hier in deze cursus, uw analyse niet af. Een bestuurskundige wetenschapper heeft uw vraag al daadwerkelijk in zijn proefschrift onderzocht. Hij evalueerde het beleid en ging na waardoor het beleid succes had. Het succes bleek grotendeels te danken aan een middel dat in feite voor een ander doel was bestemd: de heffing. Heffingen hadden dus een onbedoeld neveneffect dat gunstig was voor de overheid.

Dat waren twee gevalbeschrijvingen, 'cases'. Op deze praktische problemen zullen we in deze Tekst enkele keren teruggrijpen.

Opgave 1

De gevallen laten bij U natuurlijk een eerste indruk achter. Met welke verschillende soorten vraagstukken heeft de bestuurskundige in deze twee gevallen te maken? Wat valt U nog meer op aan verschillen tussen de cases?

3 Definities in de geschiedenis van de bestuurskunde

We volgen bij de definiëring twee benaderingen. Allereerst geven we enige definities van anderen, die zoal in de loop der jaren zijn gegeven. Dat gebeurt ten eerste om naar voren te halen dat de bestuurskunde al lang bestaat, ten tweede om te laten zien dat de omschrijvingen iets algemener zijn geworden door de verdere verstrengeling tussen overheid en samenleving, waardoor de grens van de overheid vervaagd is, en ten derde om aan te geven dat de overheid niet langer zonder meer 'boven de partijen staat' en bindende beslissingen kan nemen. Daarna geven we een eigen definitie. We richten ons op bestuurskunde als afzonderlijk wetenschapsgebied en gaan hier nog voorbij aan de positie van bestuurskundigen in de niet-wetenschappelijke praktijk; over dat laatste verderop meer.

Van de Spiegel

Laten we eerst eens gaan naar het (zichtbare) begin van de bestuurskunde in Nederland. L. van de Spiegel, in leven raadspensionaris van Holland en Westfriesland, staat aan de (anno 1992 nog zichtbare) wieg van de bestuurskunde. Hij publiceert in 1801 'Schets der regeerkunde in betrekking tot haare oogmerken en middelen'. Het voorwoord tot deze schets is gedateerd op 1786. Dit duidt erop dat de schets ook al eerder verspreid is. In deze voor het onderwijs bestemde inleiding wordt bestuurskunde nog opgevat als regeerkunde. 'De regeerkunde is de wetenschap om eene Burgermaatschappij te leiden, ter verkrijging van het grootste Geluk, waar voor dezelve vatbaar is, zonder onwettige benadeeling van andere' (1801:1).

Opgave 2

Waarom zou Van de Spiegel spreken van regeerkunde en niet van ambtenarenkunde?

Van Poelje

Laten we een sprong maken naar de in 1928 benoemde hoogleraar bestuurskunde Gerrit van Poelje, naar wie de Vereniging voor Bestuurskunde later ook een prijs voor de beste publicatie in een jaar genoemd heeft: de G.A. van Poelje-jaarprijs. Hoe omschreef hij bestuurskunde? Hij zegt in zijn 'Algemene inleiding tot de bestuurskunde' uit 1942: 'de bestuurskunde leert hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt' (1942/1964:1). Dat duidt op bestuurskunde als studie van de ambtelijke dienst. Van Poelje vervolgt: de bestuurskunde is een toegepaste wetenschap die over het inrichten en leiden van de openbare dienst kennis verzamelt en ordent. De studenten worden opgeleid voor werk in de openbare dienst, maar- zo relativeert hij- de bestuurskunde is op zichzelf niet zonder meer voldoende; ervaring opdoen in de praktijk is ook nodig. Maar louter met een willekeurige opleiding en ervaring is men er ook niet; bestuurskunde is nodig. Hij mocht dat zeggen want hij was jarenlang werkzaam geweest als gemeente- en rijksambtenaar en als lid van de Raad van State.

Is bestuurskunde voor Van Poelje hetzelfde of meer dan een intern gerichte bedrijfskunde van de overheid? Meer. Hij zegt het zo: 'Omdat de bestuurskunde *boven de bedrijfsleer uitrijst*, veronderstelt zij ten dele ook kennis van dezelfde stof, die de bedrijfsleer vormt' (1942/1964:3). De bestuurskunde zoekt voorzover het gaat om de interne kant van de openbare dienst naar 'de beste organisatie'. Oog

voor de externe kant heeft hij zeker. Hij zegt dat de bestuurskunde de wetenschap is 'der verzorging van de belangen van burger en samenleving door het openbaar bestuur' (1942/1964:5). Het is of we Van de Spiegel nog horen praten. We zetten nu een volgende stap in de historie.

Bestuurskunde volgens Brasz e.a.

Hoe luidt de omschrijving in een leerboek geschreven door het collectief van de hoogleraar H. Brasz, de oud-minister/docent J. in 't Veld, de burgemeester en tevens buitengewoon hoogleraar A. Kleijn en de plaatsvervangend secretaris-generaal van Financiën D. van der Ende?

Zij hebben duidelijk de inleiding van Van Poelje bestudeerd. In hun leerboek uit 1962, in 1969 bewerkt, luidt de definitie van bestuurskunde: 'de wetenschap die zich bezighoudt met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en functioneert, intern en tegenover de burgers' (1969/1975:1). De interne en externe kant van de openbare dienst komt naar voren. In de omschrijving van Van Poelje was dat nog *niet* het geval. De auteurs maken voorts duidelijk dat de studenten inzichten verschaft moeten worden over regeren en besturen. Regeren is een woord dat op rijksniveau valt, terwijl op subnationaal niveau niet van regeren maar van besturen gesproken wordt. Hoe dat besturen bij de overheid gaat is een stam die gegroeid is uit een 'gemeenschappelijk wortelgestel', zo stellen ze, waaruit ook inzichten over private ondernemingen zijn voortgekomen.

Rosenthal c.s.

We maken opnieuw een sprong in de tijd. Wat leren tekstboeken uit de jaren tachtig ons? Bestuurskunde is 'de wetenschap die zich bezighoudt met de inrichting en werking van het openbaar bestuur' zegt Rosenthal (1985:10). Als men, met die bestuurskundige, stelt dat de bestuurskunde zich bezig houdt met de inrichting van het openbaar bestuur houdt ze zich dus in elk geval bezig met de Europese Gemeenschap, allerlei specifieke internationale organisaties, de rijksoverheid, de provincies, gewesten, schappen, de gemeenten. Maar de bestuurskunde is niet slechts inrichtingswetenschap. De auteurs van een handboek stellen dat bestuurskunde is: 'de wetenschap die zich bezighoudt met de studie van de interne en externe werking van de structuren en processen van het openbaar bestuur' (Rosenthal et al., 1987:17). Of nog anders: zich bezighoudt met structuur én functioneren van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur, ook kortweg ob, is het object van studie, de *locus*. Dat wil zeggen: de gezagsdragers en de ambtelijke dienst.

Overigens zouden ook buitenlandse studieboeken op het gebied van de bestuurskunde zijn na te lopen op omschrijvingen. We laten dat hier na. Veel omschrijvingen gaan overigens in dezelfde richting als eerder aangegeven (zie Henry, 1986).

Opgave 3

Betekenen de definities van bestuurskunde bij Rosenthal c.s. concreet dat de bestuurskunde zich dus ook bezighoudt met de inrichting en werking van departementen of andere organisaties?

4 Eigen definitie; deelterreinen van de bestuurskunde

In het voorgaande kreeg U enige omschrijvingen van anderen voorgeschoteld. De recente omschrijvingen hebben veel gemeenschappelijk. Te zien is dat latere schrijvers naar eerdere

omschrijvingen van Van Poelje keken. De omschrijvingen van Rosenthal c.s. achten we nog steeds juist: bestuurskunde is de studie van inrichting en werking van het openbaar bestuur.

Vier deelgebieden: bestuur, beleid, organisatie en omgeving

We kunnen ook *deelgebieden* aanduiden. Dat kan bijvoorbeeld op basis van de indeling van het boek 'Openbaar bestuur' (Rosenthal c.s.) De bestuurskunde is dan te beschouwen als de studie van (openbaar) bestuur, organisatie, beleid en omgeving, op zich en in wisselwerking.

Locus en focus

Of iets binnen de bestuurskunde bestudeerd wordt of kan worden is na te gaan door te letten op het domein (het wat; *de locus*) en het gezichtspunt (het hoe; *de focus*).

Is het domein te bepalen? Hoe ver reikt het openbaar bestuur? Het openbaar bestuur is in de twintigste eeuw steeds lastiger af te palen, te omgrenzen. Dat komt doordat veel particulier initiatief-organisaties op niet-commerciële basis (tegenwoordig non-profit-organisaties genoemd) overheidsfuncties uitoefenen (en daardoor doorgaans ook deels of geheel uit collectieve middelen gefinancierd worden en een overheidsbestuurder in het bestuur kennen). Praktische problemen in en bij deze organisaties worden tot het domein van de bestuurskunde gerekend.

Opgave 4

Betekent dit bijvoorbeeld dat praktische problemen in het bestuur en de organisatie van het onderwijsbestel, het bejaardenoordenbestel, het ziekenhuisbestel, de welzijnszorg, het stelsel van geestelijke volksgezondheid, de gezinsverzorging en dergelijke object van de bestuurskunde zijn?

Commerciële organisaties horen niet primair tot het domein van de bestuurskunde; ze vallen buiten de locus. Een praktische test voor de juistheid hiervan is dat er geen 'inleidingen in de bestuurskunde' zijn waarin ingegaan wordt op bestuur, beleid en organisatie van een private organisatie, tenzij het gaat om een organisatie die een overheidsfunctie vervult en (deels) gefinancierd wordt uit collectieve middelen (bijvoorbeeld de NS, de PTT vóór de privatisering). Toch kunnen private organisaties wel in bestuurskundige studies aan de orde komen, namelijk vanuit een bepaalde focus, dus een bepaalde invalshoek of vraagstelling. Welke is die focus in algemene zin? Alle commerciële organisaties (buiten het openbaar bestuur) vallen binnen het studiegebied van de bestuurskunde als ze onder de *werking* van het openbaar bestuur vallen en omgekeerd: als de overheid onder de 'werking' van dergelijke organisaties valt, en men daarop zicht wil krijgen. Dergelijke organisaties worden bestudeerd omdat ze binnen een netwerk van organisaties vallen en een overheid op dergelijke organisaties invloed wil uitoefenen. Denk aan industriepolitiek. Er bestaan ook intermediaire organisaties die verstrengeld kunnen zijn met de overheid of waaraan de overheid bepaalde 'zaken' overlaat. Denk aan Kamers van Koophandel of de Bond van Garagehouders- de Bovag. Omgekeerd, pogen dergelijke organisaties bijvoorbeeld ook overheidsbesturen te beïnvloeden, door pressie, lobby, overleg. Studies naar de invloed van bedrijven en betaald voetbalclubs op het gemeentebestuur, en de wijziging van de doelstellingen en keuze van beleidsinstrumenten daardoor, vallen binnen de bestuurskunde. We concluderen dat private organisatie niet primair binnen de locus van de bestuurskunde vallen maar door bestuurskundigen vanuit een bepaalde focus wel bestudeerd kunnen worden.

De bedrijfskunde richt zich uitdrukkelijk wel primair op *private organisaties* van allerlei soort, en óók op non-profits.

Non-profit-organisaties behoren dus tot het gemeenschappelijk jachtterrein van de bedrijfs- en bestuurskunde (zie ook Storm, 1986). De bedrijfskunde besteedt meer aandacht aan interne vraagstukken van bestuur en organisatie. De bestuurskunde betreft non-profits nadrukkelijk in beschouwingen over ontwikkelingen in het bestel, beleidsveld of netwerk. Dat kan ook niet anders omdat het openbaar bestuur politiek en vervolgens bestuurlijk erkende maatschappelijke eisen verwerkt in beleidsprogramma's.

Definitie bestuurskunde

Hoe nu bestuurskunde door ons te omschrijven? In onze *eigen* woorden zouden wij zeggen dat bestuurskunde zich richt op de beschrijving, verklaring en oplossing van praktische vraagstukken (ofte wel problemen) die te maken hebben met het bestuur, de organisatie en het beleid van organisaties in het openbaar bestuur, in relatie tot de omgeving. We gaan ervan uit dat deze definitie impliceert dat bestuurskunde de inrichting en werking van het openbaar bestuur omvat.

Verderop werken we enkele kernbegrippen uit deze definitie uit.

5 Wat is 'openbaar bestuur'?

Begrippen

Bij openbaar bestuur (ob) gaat het om 'op het eerste gezicht synonieme begrippen als: de overheid, de staat, de openbare dienst.

- Openbaar bestuur

(Rosenthal,1985:10). Openbaar bestuur is 'het geheel van structuren en processen waarbinnen bindende beslissingen worden genomen'.

- Bindende beslissingen

Beslissingen gelden als bindend voorzover degenen op wie zij zich richten, zich niet aan hun werking kunnen onttrekken. Het openbaar bestuur omvat de gezagsdragers en het ambtelijk apparaat' (Rosenthal et al, 1987:17). Een dergelijke omschrijving van openbaar bestuur (ob) is niet probleemloos. Drie vraagstukken zijn hier te noemen. Welke?

Drie problemen

Probleem 1: Groepsbeslissingen.

Een eerste vraagstuk is dat ook anderen dan officiële personen respectievelijk organisaties *bindende beslissingen* kunnen nemen. Denk aan de kerk en aan vrijwilligersorganisaties, als sportverenigingen. Als de voetbalclub besluit om de contributie te verhogen, is dat bindend voor de leden. Dergelijke bindende beslissingen noemen we bindende *groepsbeslissingen*. Binnen het openbaar bestuur kunnen ook bindende groepsbeslissingen voorkomen; bijvoorbeeld beslissingen van een ambtenarenvakbond naar haar leden. Het is goed als bestuurskundigen oog houden voor bindende

beslissingen die burgers of groepen zelf nemen. Dat brengt ons namelijk bij zelfbinding en zelfregulering. Bestuurskundigen die bijvoorbeeld op grond van evaluatieonderzoek, waaruit blijkt dat doelstellingen veelal niet volledig bereikt worden, uitgaan van de premisse dat de samenleving hier en daar slechts beperkt maakbaar is door een overheid, en het dus beperkt mogelijk is om beslissingen een bindend karakter te geven, zullen natuurlijk sterk geïnteresseerd zijn in wat burgers en groepen zelf aan beslissingen nemen.

Probleem 2: Openbaar bestuur en private sfeer

Een tweede vraagstuk is of *de scheiding tussen openbaar bestuur (ob) en de private sfeer* is aan te brengen. Het aanbrengen van die scheiding blijkt steeds minder te kunnen. Overheid en particulier initiatief zijn steeds meer verstrengeld geraakt; 'de maatschappij is verstatelijkt' (Rosenthal, 1985:26). En het ob of de staat is vermaatschappelijkt. De verstrengeling tussen ob en private sfeer is ook wel osmose genoemd (zie Van Poelje, 1964). Een uitingsvorm hiervan is de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (pbo), met bedrijfs- en produktschappen. De pbo rekenen we tot het openbaar bestuur.

Probleem 3: Het onttrekken aan bindende beslissingen

Een derde vraagstuk is dat burgers zich aan bindende beslissingen kunnen *onttrekken* door emigratie, kapitaalvlucht of het overtreden van wetten. Wetsovertreding en kapitaalvlucht komen ook voor en derhalve is de vraag wat er van bestuurskunde over kan blijven als openbaar bestuur het geheel is waarbinnen bindende beslissingen worden genomen. Daar komt nog bij dat niet alleen burgers en anderen die zich aan de wet moeten houden de wet kunnen negeren of overtreden, bestuur kan ook gedogen. Gedogen betekent dat een bestuur willens en wetens van handhaving afziet. De schaal waarop dit plaatsvindt is toegenomen.

Is het nu juist of onjuist om bestuurskunde gelijk te stellen met *overheidskunde*?

Het vorenstaande betekent dat de bestuurskunde alle overheidsinstellingen (*ob in enge zin*), semi-overheids- en non-profit- instellingen tot haar object rekent en al degenen die daarbinnen werkzaam zijn (*ob in ruime zin*). Een omschrijving van bestuurskunde als overheidskunde geldt in deze cursus dus als onjuist, want te beperkt; bestuurskunde richt zich op méér dan de overheid in enge zin en omvat ook non-profits die deels of geheel uit collectieve middelen worden gefinancierd.

Openbaar bestuur in enge zin

Het openbaar bestuur in enge zin zouden we kunnen aanduiden met *binnenlands bestuur*. De organisatie van het binnenlands bestuur wordt wel aangeduid als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Heel direct kunnen we het ob in enge zin herkennen in de Staatsalmanak.

Openbaar bestuur in ruime zin

Hoe is dat ob *in ruime zin* aan te duiden? Rosenthal (1985:27) stelt over dat geheel van overheid én overheidsachtige instellingen: 'laten we het de publieke sector noemen'. 'Daartoe behoren dan, behalve het ob (in enge zin), tal van maatschappelijke groeperingen, organisaties en instellingen die weinig of geen officiële bevoegdheden hebben, maar wel een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van bindende beslissingen. Soms is die rol zelfs doorslaggevend'. We voegen toe dat we tot dit ob in ruime zin ook rekenen semi-overheidsinstellingen en non-profits, die (mede) gefinancierd worden uit de collectieve middelen (denk aan een ziekenhuis, welzijnsstichting, een Riag, een omroep in het 'publieke bestel'). Veelal staan ze *niet* vermeld in de Staatsalmanak.

Zelfstandige bestuursorganen

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) behoren ook tot het ob. We omschrijven een zbo als een (publiekrechtelijk) orgaan van de centrale overheid, aan wie de uitoefening van een bestuurstaak is opgedragen zonder dat er een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is. Zbo's zijn een oplossing voor uiteenlopende inrichtingsvraagstukken; het zijn arrangementen op maat. Voorbeelden zijn: het KNMI, de Sociale Verzekeringsraad (SVR), het Commissariaat voor de Media, de Kamer voor de Binnenvisserij, de Commissie van Beheer van het Schadefonds Geweldsmisdrijven, de Commissie Vervoervergunningen, de Verzekeringskamer, de Ziekenfondsraad.

Opgave 5

Tot het ob in enge zin behoren organisaties als departementen, provincies, gemeenten, waterschappen, en de pbo. Behoren zelfstandige bestuursorganen (zbo) tot het ob in ruime of in enge zin?

6 Kernbegrippen: bestuur, beleid, organisatie en omgeving

Indien we de definitie van bestuurskunde nader uitwerken dienen we stil te staan bij kernbegrippen als a sturing van bestuur, b beleid, c organisatie en d omgeving. Ze komen achtereenvolgens aan bod.

Sturing door bestuur

Het belangrijkste onderwerp van de bestuurskunde is het bestuur. Besturing is het algemene begrip, *stuwing* en *sturing* zijn beperktere begrippen. Besturen doen bestuurders doorgaans door stuwing en sturing. Stuwing duidt hier op 'op gang brengen of temperen', in beweging zetten of afremmen. Bijvoorbeeld investeringen bevorderen door subsidies. Sturing staat voor pogingen tot *gerichte beïnvloeding*. Dat gebeurt doorgaans door *beleidsprogramma's*.

Het onderscheid tussen stuwing en sturing (=stuwing plus gerichte beïnvloeding) wordt zeer duidelijk in het volgende voorbeeld: de overheid kan in wetenschapsbeleid onderzoek stimuleren (stuwing), maar onderzoekers juist dat te laten doen wat men wenst is lastiger (sturing als stuwing plus gerichte beïnvloeding).

Sturing is dus niet hetzelfde als beslissen; beslissen is wel een voorwaarde maar geen voldoende omdat ook beweging en richting nodig zijn en het beschikken over hulpmiddelen.

De overheid lijkt vaak 'sterk' in stuwing, zwakker in sturing. Met regelgeving kan een overheid afremmen (verboden) en stimuleren (geboden), maar voor zuivere richtingbepaling is regelgeving veelal ongeschikt. Met regels valt niet goed te sturen, en daarom zijn indirecte vormen van sturing nodig. 'Het mobiliseren van (zelf)sturende krachten in de maatschappij kan daartoe nuttig zijn (zie Bestuurswetenschappen, 1990:423).

Sturing kan op meerdere overheidsniveaus en ook tussen overheden plaatsvinden. De gemeente wordt speciaal belicht in cursussen als Gemeentekunde, en Gemeentelijk beleid.

Beleid

Beleid is een beperkter begrip dan besturen of sturen. Het is een van de mogelijkheden van (be)sturen. Beleid staat voor de inhoud van de sturing (stuwing en gerichte beïnvloeding): voor wat men wil, voor de doelen die bestuur met bepaalde middelen wil bereiken. Beleid impliceert een bepaalde 'Problemverarbeitung', dus hoe een bestuur omgaat met bijvoorbeeld drugsoverlast,

gokverslaving, een mestoverschot of een woningtekort. Niets doen wordt hier ook als beleid opgevat. Dat is arbitrair, maar we willen het 'de boel de boel laten' niet uitsluiten als object van de bestuurskunde.

Welke fasen kent beleid? Vroeger werden slechts enkele fasen onderscheiden: ontwerpen, beslissen en uitvoeren. Vervolgens werd die cyclus verfijnd in probleemherkenning (perceptie) en erkenning (agendering), beleid ontwerpen (in casu alternatieven overwegen), beleid bepalen (in casu beslissen), beleid uitvoeren en beleid evalueren. Recent wordt daaraan onder invloed van ombuigingen en bezuinigingen toegevoegd: beleid aanpassen of beëindigen ('policy dynamics'). In leereenheid 9 zullen de verschillende fasen nader worden besproken.

Een vast sequentieel proces van fasen komt in de praktijk zelden voor. Voor het gemak doen we toch of van die sequentiële opeenvolging in fasen sprake is en het dus niet voorkomt dat een oplossing aan een probleem geknoopt wordt. Er is overigens ook een andere reden om bijvoorbeeld beleidsvorming apart te behandelen, evenals beleidsbepaling en beleidsuitvoering. Die reden is dat deze processen in relatief autonome *arena's* plaatsvinden. Weliswaar zijn allerlei actrices die betrokken zijn bij de beleidsvorming ook betrokken bij de uitvoering -zoals de doelgroep-, maar het geheel is niet volledig gelijk en de doeleinden, informatie en macht hoeven in het nieuwe proces ook niet gelijk te zijn aan een voorgaand proces.

De arena's *verschillen* in de mate waarin de politieke fracties en bestuurders er aandacht voor hebben. De politieke en maatschappelijke aandacht is groot in de fase van probleem(h)erkenning en agendering, lager in de fase van uitvoering.

Organisatie

De studie van problemen in het openbaar bestuur richt zich op de deelgebieden bestuur, beleid, omgeving en organisatie, en de wisselwerking hiertussen. Bestuur moet beleid ontwikkelen en over macht beschikken om dat te realiseren. Daarvoor zijn middelen nodig, zoals financiële en organisationele middelen: een organisatie en personeel. De bestuurskunde richt zich dus (ook) op de organisatie, het leiden daarvan en het personeel dat zich daarin bevindt, de ambtenaren.

Een bepaald, overheersend organisatietype in het openbaar bestuur is de bureaucratie.

Bestuurskundigen houden zich, in de voetsporen van Max Weber, nadrukkelijk met bureaucratie bezig.

De bureaucratie is bekend in een karikatuur. Denk aan Dorknoper, zonder twijfel de bekendste ambtenaar van Nederland. Dorknoper is de ambtenaar eerste klasse te Rommeldam uit de verhalen van Toonder. Dorknoper is het zinnebeeld van de bureaucraat, want hij is handig in het hanteren van regels, zonder aanzien des persoons en ook zonder aanzien van de situatie. Bureaucratie krijgt zo een negatieve klank, want het staat voor regelzucht, verstarring, oplossingen van gisteren voor problemen van morgen, klantvriendelijkheid. Het is onterecht dat de bureaucratie zo bestempeld wordt. Hier wordt bureaucratie neutraal gebruikt, als een organisatievorm die aansluit op wezenskenmerken van het openbaar bestuur, zoals: primaat van bestuur en politiek; democratische legitimering en controle; beginselen van behoorlijk bestuur en rechtsstatelijkheid.

De bureaucratische overheidsorganisatie verschilt van een privaat (niet-bureaucratisch) bedrijf omdat doelmatigheid wel een vereiste maar geen doel is, winst over het algemeen geen streven is en de legitimiteit voor handelen ligt in de politieke democratie en niet bij de markt en keuzen terzake.

De secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken zegt dan ook: 'Ik ben er (..) geen voorstander van om de bureaucratie weg te doen of te verkopen aan de handigste zakenman. Geen democratische samenleving zonder overheid, en geen overheid zonder bureaucratie. De overheidsbureaucratie is

wezenlijk iets anders dan het bedrijfsleven en de daar geldende organisatievormen. En moet dat ook zijn' (NRC, 15 nov. 1990).

Begrip: Bureaucratie

In meer neutrale zin wordt bureaucratie gelijk gesteld aan ambtelijke dienst of ambtelijk apparaat. Dan wordt bedoeld op het moderne, omvangrijke, functioneel gedifferentieerde en hiërarchisch opgebouwde ambtenarenapparaat, vooral van de overheid. Door bestuurskundigen wordt bureaucratie als term doorgaans in deze zin gebruikt. De bureaucratie kent een structuur en een cultuur. Naast de statica is er dynamiek; er is sprake van groei, van herverkaveling door bijvoorbeeld departementale herindeling en van verdere differentiatie door de komst van nieuwe departementen (welk sinds 1945?), van reorganisatieprocessen, van cultuurbeïnvloedingspogingen.

Begrip: Bureaucratisering

Bureaucratisering betreft de groei van het ambtelijk apparaat.

Begrip: Bureaucratisme

De als negatief beoordeelde verschijnselen die zich bij een ambtelijk apparaat kunnen voordoen worden wel gezien als *bureaucratisme*. Dit betreft de uitwassen van ambtelijk gedrag: formeel handelen uit zich in formalisme; het gebruik van schriftelijke stukken wordt paperasserie; de taakverdeling wordt een kwestie van 'van het kastje naar de muur sturen', enz. (zie Hoogerwerf, 1978). De rechter en de ombudsman geven de burger een zekere bescherming tegen bureaucratisme. Bureaucratisme kan men ook wat ruimer zien als een omvang, macht en wijze van functioneren van het ambtelijk apparaat die onevenredig zijn, dat wil zeggen die niet doeltreffend en doelmatig zijn en ongewenste neveneffecten hebben met het oog op de (langs democratische weg vastgestelde) doeleinden van overheidsbeleid. Onevenredigheid qua omvang slaat dan op een groter aantal ambtenaren dan nodig is voor het bereiken van doeleinden. Onevenredigheid van macht dient zich aan als ambtenaren de inhoud van het beleid bepalen en niet slechts voorbereiden of uitvoeren. Onevenredigheid van de wijze van functioneren heeft betrekking op ondoelmatige en ondoeltreffende 'uitwas' van kenmerken van bureaucratie: de bevoegdheden, de hiërarchie, de schriftelijke stukken en de regels. In de driedeling wordt dus een verbinding gelegd tussen bureaucratie en beleid .

De achttiende-eeuwse Franse denker De Gournay is de geestelijke vader van de term bureaucratie. Het denken over bureaucratie is in het begin van de twintigste eeuw sterk geïnspireerd door de Duitser Max Weber. Weber maakt het onderscheid in drie typen van heerschappij, waarvan de legitimiteit rationeel, traditioneel of charismatisch gefundeerd is. Bij rationele heerschappij is sprake van geloof in de legaliteit van de gevestigde ordeningen of regels tot aanwijzing van hen die geroepen worden tot uitoefening van de heerschappij. Het zuiverste type van legale heerschappij is de heerschappij door de bureaucratistische administratieve staf. Daarin zijn *ambtenaren* opgenomen die:

- slechts aan zakelijke ambtsplichten gehoorzamen;
- behoren tot de vaste ambtelijke hiërarchie;
- vaste ambtelijke bevoegdheden hebben;
- op basis van vrije selectie aangesteld zijn;
- op basis van een kwalificatie voor een beroep zijn aangesteld;
- een vast salaris ontvangen;

- hun ambt als enig beroep uitoefenen of als hoofdberoep;
- een loopbaan met promoties, op grond van ambtsduur of prestaties
- of beide, afhankelijk van het oordeel van hoger geplaatsten, voor zich hebben en doorlopen;
- aan ambtelijke discipline en controle onderworpen zijn;
- geen eigenaar van de administratieve hulpmiddelen en van de ambtelijke positie zijn.

Volgens Weber kan bureaucratie ook in bedrijven en andere organisaties aangetroffen worden. Is bureaucratie een interessante, rationele vorm van heerschappij? Weber oordeelt positief over de bureaucratie omdat deze berekenbaar is voor boven- en ondergeschikten, universeel toepasbaar is voor taken, gebaseerd is op vakkennis en tot grote prestaties kan leiden. Weber meende dat slechts sprake was van de keuze tussen bureaucratisering van bestuur of dilettantisering (Hoogerwerf, 1978:53). Een bureaucratie zou onmisbaar zijn bij bestuur van grote massa's van mensen of goederen.

Kenmerken van de bureaucratie

De specifieke wijze van functioneren van het ambtelijk apparaat komt volgens Weber in de volgende kenmerken tot uiting (zie Hoogerwerf, 1978: 53-54).

- a. Er bestaan regels die de bestuurlijke verdeling van taken en bevoegdheden aanduiden en ordenen.
- b. Er is sprake van ambtelijke hiërarchie, dus van ambtelijke boven- en onderschikking- waarbij het ondergeschikte ambt onder toezicht staat van het hogere-, en er is de hiërarchieke weg.
- c. De ambtsuitoefening geschiedt via schriftelijke stukken, die in oorspronkelijke vorm of in concept bewaard worden.
- d. Ambtelijke werkzaamheden veronderstellen een vakopleiding.
- e. Ambtelijke werkzaamheden eisen de gehele arbeidskracht op; het is geen ere- of nevenambt. Het gaat om een gehonoreerde hoofdbetrekking. Binnen de ambtelijke dienst bestaat de mogelijkheid van een loopbaan.
- f. Voor het ambtenaren gelden algemene, aan te leren regels.

Deze verschijnselen acht Weber kenmerkend voor de bureaucratie in 'ideaaltypische' zin, wat betekent dat de werkelijkheid niet steeds deze kenmerken hoeft te vertonen.

Opgave 6

Waarom zou U de moderne bureaucratie zoal kunnen herkennen, als U zich richt op een departement? Kijk eventueel eens in de Staatsalmanak voor een antwoord.

Een bureaucratie kent vele onderdelen. Hoe die genoemd worden hangt deels af van het overheidsniveau. Op rijksniveau is anno 1992 sprake van veertien *departementen*. Departementen zijn bureaucratische organisaties, geleid door een extern gelegitimeerde top. De kleinere eenheden binnen een departement of een andere organisatie, bijvoorbeeld binnen een gemeente, worden in de bestuurskunde wel *bureaus* genoemd.

De overheid is geen monoliet. Tussen bureaus kan concurrentie en rivaliteit, soms zelfs machtsstrijd optreden, waarbij het prestige dat men geniet of meent te genieten een rol speelt. Dat bureaus wat willen of willen tegenhouden wordt wel aangeduid met *bureaupolitiek*. *Bureaupolitisme* staat voor de

ontaarding van concurrentie en rivaliteit in een loopgravenoorlog tussen ambtelijke diensten met als gevolg uitstel, onduidelijkheid, onzekerheid en hoge kosten, terwijl de politiek-bestuurlijke top niets doet of pacificeert (en de vetes tussen bureaus blijven bestaan). Een voorbeeld is de paspoort-kwestie, eind jaren tachtig. Meer over het kernthema organisatie in cursussen als: Organisatie en management bij de overheid; Organisatiecultuur.

Opgave 7

a. De bureaucratie is sinds het midden van de negentiende eeuw gegroeid, in meerdere landen. Welke factoren zijn volgens U verantwoordelijk voor die groei?

b. Moet de groei van de bureaucratie doorgaan?

Omgeving

Beleid maken gebeurt voor een samenleving van burgers en andere actoren, zoals bedrijven en particuliere instellingen; zij hebben voorkeuren over wat bestuurd moet worden, en soms ook hoe. We spreken van eisen als 'input'. Dit betekent dat de bestuurskunde *de relatie bestuur-omgeving* bestudeert; de burgers worden tot de omgeving gerekend; een kwestie van afspraak, een afspraak die begrijpelijk is omdat tot het openbaar bestuur in eerste instantie behoren de gezagsdragers en de ambtelijke dienst, volgens de omschrijving van Rosenthal c.s.. In het openbaar bestuur worden eisen verwerkt ('throughput' of doorvoer-processen).

Het openbaar bestuur is een onderdeel van het *politiek systeem*. Het politiek systeem is het geheel van opvattingen, gedragingen en posities voor zover die tot doel hebben om de inhoud, totstandkoming en effecten van overheidsbeleid te beïnvloeden. Tot het politiek systeem behoren naast het openbaar bestuur bijvoorbeeld politieke partijen, pressiegroepen en massamedia. De relaties tussen openbaar bestuur en politiek systeem worden uiteraard bestudeerd in de bestuurskunde, want de politiek levert veel bestuurlijke principalen (kabinetsformatie; selectie wethouders; betekenis regeerakkoorden; e.d.). Afgezien van benoemingen selecteren de kiezers. Zie ook de cursus Politicologie.

Het openbaar bestuur kan ook worden gezien als een onderdeel van het *maatschappelijk systeem*. Het is voor het openbaar bestuur van belang niet in een maatschappelijk isolement te geraken. Een uiting van isolement kan zijn dat burgers beslissingen niet langer als bindend beschouwen. Denk aan wetsovertreding, belastingfraude en het 'zwart-geldcircuit'.

7 Bestuurskunde als studie van praktische problemen

De bestuurskunde bestudeert praktische maatschappelijke en andere vraagstukken van en in het ob. Logisch, want de politiek en het bestuur zijn er juist voor om pogingen te ondernemen maatschappelijke problemen op te lossen, te voorkomen of te verminderen. In het begin van deze leereenheid zijn al voorbeelden gegeven van maatschappelijke problemen.

Begrip: probleem

Hoe is een probleem te omschrijven? Een probleem is een verschil tussen een maatstaf (beginsel of norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie.

We gaan nu verder in op enige aspecten van praktische problemen. Omdat *externe* maatschappelijke problemen het belangrijkste onderwerp van bestuurlijke en ambtelijke aandacht zijn, beperken we ons in deze leereenheid hiertoe, en derhalve tot beleidsvraagstukken of -problemen.

Beleidsproblemen zijn het object van een deelgebied binnen de bestuurskunde: *de beleidkunde*.

Er bestaan *urgente beleidsproblemen en minder urgente*. We geven enige voorbeelden. Rond 1960 was de woningnood tamelijk urgent, maar na 1980 wordt dit door vrijwel geen Nederlanders nog langer als een bijzonder vraagstuk gezien. Criminaliteit is een voorbeeld van een vraagstuk dat in de periode 1971-1986 blijkens onderzoek niet erg urgent was; nadien is de urgentie in de belevingswereld van burgers toegenomen. Soms keren onderwerpen terug op de agenda nadat ze er eerder vrijwel vanaf waren. Milieuvervuiling scoorde als probleem in 1971 zeer hoog bij de burgers, waarna het in urgentie sterk daalde om na 1982 weer in urgentie te stijgen. Urgente problemen zijn vaak ook complexe problemen. Denk aan het terugdringen van werkloosheid, een onderwerp dat qua urgentie bij burgers hoog scoorde in de gehele periode 1977-1992. Begrijpelijk want het lukte niet om het probleem door middel van overheidsbeleid sterk terug te dringen.

Complexe beleidsproblemen worden wel aangeduid als '*wicked problems*', weerbarstige problemen. Ze staan tegenover 'tame problems', tembare beleidsproblemen. Kent U een tembaar en weerbarstig probleem? De salaristoekenning aan werknemers is een tembaar probleem terwijl voetbalvandalisme een weerbarstig probleem is.

Heizelramp

De door bestuurskundigen bestudeerde Heizelramp, de zgn. voetbalramp in Brussel uit 1985, eveneens. Andere voorbeelden zijn: beheersing van de kostengroei in de gezondheidszorg, vrouwenemancipatie; bevordering van de welvaart in arme landen; het euthanasievraagstuk. Weerbarstige (beleids) problemen hebben een aantal kenmerken:

- kunstmatig en niet-natuurlijk. Ze zijn een sociaal product. Een proces van herkennen en erkennen gaat eraan vooraf.
- subjectief en pluriform en niet objectief. De probleemdefinitie varieert met de gehanteerde waarden.
- veranderlijk en niet constant. Degenen die het probleem definiëren veranderen en de samenleving ook.
- interdependent en niet geïsoleerd of autonoom. Dat wil zeggen dat problemen op het ene beleidsterrein verbonden zijn met problemen op andere terreinen.
- selectief en niet compleet. Het komt nogal eens voor dat problemen geherdefinieerd worden.

Kenmerken van weerbarstige problemen

Een belangrijk kenmerk van weerbarstige problemen (= wicked problems) is het unieke karakter ervan, het feit dat men het vrijwel niet eens kan worden over de verklaring van het probleem, het niveau waarop het probleem zich voordoet onhelder is (ligt voetbalvandalisme bijvoorbeeld aan het betaald voetbal, of aan de stadionbouw, of aan het gedrag van voetballers, of aan groepsprocessen op de tribune, of aan vertiermogelijkheden voor de jeugd?), er sprake is van veel betrokkenen bij de besluitvorming, de mogelijke oplossingsrichtingen niet eenvoudig in beeld komen en de afdoendheid van oplossingen niet duidelijk is. 'Wicked problems' zijn *slecht gestructureerde* problemen; dus, weerbarstige problemen zijn problemen waarbij de besluitvormers verward zijn

over het echte probleem en de oplossingen; men weet er niet goed raad mee. Beleidskundig georiënteerde bestuurskundigen kunnen helpen door een *multiperspectivische kijk* (zie oratie Korsten, 1988) te ontwikkelen en door *probleemstructurering* (zie oratie Hoppe).

Bij weerbarstige problemen is het uiteindelijk zo dat actoren elkaar moeten vinden in een probleemdefinitie en oplossingsrichting. Er moet soms zelfs onderhandeld worden over probleemdefinities. Men spreekt in dit verband wel van een sociaal geconstrueerde aanpak. Een wicked problem is dus vrijwel nooit objectief gegeven maar een sociale interpretatie die tussen culturen zeer kan verschillen. Een voorbeeld is natuurbehoud. Het is maar wat je verstaat onder natuur en natuurbehoud.

8 Bestuurskunde en andere bestuurswetenschappen

Kenmerkend voor de bestuurskunde is ook, en gezien het vorenstaande verrast dat niet, dat het qua pretentie een interdiscipline is en geen monodiscipline.

Begrippen: monodiscipline, bestuurswetenschappen, aspectwetenschappen

Wetenschappen als recht, economie, politicologie en sociologie zijn monodisciplines. Specialisaties daarbinnen die gericht zijn op het openbaar bestuur zijn het staats- en bestuursrecht, de bestuurseconomie -in casu de politieke economie en openbare financiën -, de bestuurspoliticologie en de bestuurssociologie - in casu organisatiesociologie van overheden-. Dergelijke monodisciplinaire wetenschappelijke specialisaties zijn *bestuurswetenschappen*. Elk van de genoemde bestuurswetenschappen richt zich op een bepaalde doorsnede van het overheidsbestuur, doorgaans door een aspect te bezien, dus een bepaalde focus te kiezen. We noemen ze aspectwetenschappen. Aspectwetenschappen zijn dus beperkt.

Zo bekijkt het bestuursrecht bij voorbeeld juridische instrumenten, de bestuurseconomie inkomsten en uitgaven, de bestuurspoliticologie de voorkeuren van kiezers voor politieke partijen en de bestuurssociologie de ambtelijke structuur en cultuur. Elk van deze bestuurswetenschappen kijkt vooral naar bepaalde vraagstukken, minder naar andere, eenvoudig door de 'bril' die de beoefenaar opzet. Aspectwetenschappen werken niet multiperspectivisch. De jurist kijkt naar maatregelen met een voorkeur voor juridische maatregelen. De jurist kijkt meestal niet naar economische of communicatieve maatregelen. Deze jurist weegt ook niet kosten en baten van alternatieve maatregelen af. Voor het nemen van beslissingen heeft de bestuurder dus maar beperkt wat aan het inzicht van een jurist of andere aspectwetenschapper. De bestuurder moet altijd breder afwegen door niet-juridische aspecten mee te wegen.

Opgave 8

Geef uw oordeel over de stelling: 'het staats- en bestuursrecht bestudeert het ob zodanig dat bestuurskunde geen toegevoegde waarde heeft'.

Begrippen: interdisciplinair en multidisciplinair

De bestuurskunde is ook een bestuurswetenschap, maar ze onderscheidt zich van monodisciplines. De bestuurskunde stelt praktische problemen centraal, en dan zijn er vrijwel altijd meerdere aspecten tegelijk aan de orde. De bestuurskunde blijft niet staan bij slechts één focus. De bestuurskunde integreert meerdere optieken of perspectieven uit bestuurswetenschappen bij de

studie van concrete normatieve vraagstukken; bestuurskunde is dus een *'crossroad-science'*. De bestuurskunde is anders gesteld interdisciplinair. Sommigen zeggen dat bestuurskunde multi-disciplinair is, hetgeen juist is in zoverre meerdere gezichtspunten aan bod komen, en de fase van de multi-disciplinaire overstijging door interdisciplinariteit nog niet bereikt is. Deze discussie voeren we hier niet op. We laten die discussie hier voor wat ze is en stellen hier vast dat bestuurskunde qua pretentie interdisciplinair is en feitelijk in elk geval een afzonderlijk multi-disciplinair wetenschapsgebied is. Tevens stellen we dat er duidelijke voorbeelden van interdisciplinaire studie zijn, zoals de studie van beslissen in kleine groepen, als colleges, raden, stuurgroepen, managementteams, commissies, werk- en projectgroepen (zie werk van 't Hart).

Het tijdschrift van de Twentse studenten bestuurskunde heet overigens Interdisciplinair.

Dat bestuurskunde anders is dan een monodiscipline blijkt als men de vraag stelt of een ambtelijke reorganisatie in een gemeente nodig is. De bestuurskundige onderzoeker dient dan niet slechts te letten op een organisatieverordering en de toepassing daarvan (juridische optiek), of op (in-) efficiënt functioneren van diensten (economische optiek), of op de vroegere en huidige voorkeuren van politieke partijen en fracties (politicologische vraag) of op groepsmotivaties voor of weerstanden tegen verandering (sociologische optiek). Juist meerdere inzichten te samen dienen als geheel afgewogen te worden in een bestuurskundig onderzoek naar en advies over de haalbaarheid van een (bepaalde vorm van) reorganisatie, respectievelijk bij theorievorming over bijvoorbeeld effecten van bepaalde reorganisaties.

Wetenschappelijke analyse en kunde

De bestuurskunde is een wetenschappelijk studiegebied. Het is voor de meeste beoefenaren geen studiegebied om zichzelf wille, dus geen doel op zich. Voor veel beoefenaren is ook de interactie met het openbaar bestuur over opdrachtonderzoek gewenst. Dan komt het kunde-element duidelijk om de hoek kijken. Dan dient men bijvoorbeeld zo te communiceren met bestuurders en ambtenaren dat men elkaar begrijpt.

De kunde is nog belangrijker als men in het openbaar bestuur als bestuurskundige werkzaam is. Niet voor elke afgestudeerde bestuurskundige zal dat gelden, sommigen zijn bijvoorbeeld secretaris van een orgaan. Maar wie als bestuurskundige werkt dient over vaardigheden te beschikken, ook bestuurskundige vaardigheden. Deels zijn die in een opleiding te verwerven, deels later in de praktijk. Het geheel aan vaardigheden hangt af van de specialisatie. Wie als onderzoeker werkzaam wil zijn zal vooral over veel onderzoeksvaardigheden moeten beschikken. Wie als beleidsambtenaar wil functioneren over andere. Bestuurskunde heeft dus te maken met kennen en kunnen. Voor beide kan men oefenen. Maar veel vraagstukken worden nog altijd goed en snel opgelost door eigenschappen te gebruiken als ervaring, gezond verstand, intuïtie, creativiteit, fantasie en improvisatievermogen.

Op het vlak van de kunde is belangrijk dat de bestuurskundige, zoals we in de vorige paragraaf zagen, een bemiddelaar is in en een actor die behulpzaam is bij probleemstructurering. De bestuurskunde heeft tot taak om disciplinair isolement te doorbreken en het toetsen van verschillende uitgangspunten, zeg manieren van kijken te bevorderen (Korsten, 1988).

Door die opstelling ten aanzien van bestuurskunde wordt een wetenschapsopvatting verlaten die inhoudt dat wetenschap eerst zinvol wordt door de beperking van de vraagstelling.

9 Bestuurskunde als descriptieve en prescriptieve wetenschap

Descriptieve bestuurskunde

De bestuurskunde heeft de volgende kenmerken:

1. het is een integratieve bestuurswetenschap;
2. gericht op de oplossing van praktische problemen;
3. die voor zowel analyse als oplossing meerdere aspecten en gezichtspunten in hun totaliteit en samenhang beziet.

Dat het een bestuurswetenschap is ligt voor de hand. Volgens menigeen is het zelfs dé bestuurswetenschap bij uitstek'. Zij integreert als interdiscipline ('crossroad-science') namelijk kennis uit verschillende wetenschapsgebieden - de monodisciplinaire aspectwetenschappen die zich op bestuur richten en brengt theorie en praktijk bij elkaar. Dat bestuurskunde als wetenschap een tweezijdig karakter heeft blijkt uit de descriptieve of analytische component en een verbeteringsgerichte of prescriptieve component.

De descriptieve bestuurskunde houdt zich bezig met de vraag hoe de werkelijkheid in het openbaar bestuur 'in elkaar zit'. De descriptieve bestuurskunde is gericht op beschrijving, interpretatie en verklaring, en op voorspelling (predictie) van praktisch handelen in het openbaar bestuur. Door middel van empirisch onderzoek willen bestuurskundige wetenschappers komen tot theorievorming. Bestuurskundigen die in de wetenschap verder willen of opdrachtverlener van onderzoek worden dienen derhalve iets te weten van methoden en technieken van onderzoek.

In het fundamenteel onderzoek kan een *theorie* (als voorlopige uitkomst van onderzoek) zowel uitgangspunt als resultaat zijn. Is de theorie uitgangspunt dan kan deze ontleend worden aan een wetenschappelijk kennisgebied. Zo kan men zich bijvoorbeeld bij verder onderzoek naar de invloed van heffingen laten inspireren door het in de inleiding genoemde beleidsevaluatieonderzoek naar waterkwaliteitsbeleid dat de onbedoelde invloed van heffingen als beïnvloeder van bedrijven aan het licht bracht. De theoretische inspiratie kan ook uit het openbaar bestuur zelf voortkomen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als het geheel van veronderstellingen ('de beleidstheorie') achter een beleid gereconstrueerd wordt. Men toetst dan uitkomsten aan de veronderstellingen en houdt zo bijvoorbeeld regering en parlement, of een gemeenteraad, een spiegel voor. Een voorbeeld hiervan is een analyse van de veronderstellingen achter de Wet Ketenaansprakelijkheid, een wet ter bestrijding van malafiditeit in onder andere de bouw.

Prescriptieve bestuurskunde

Naast de descriptieve bestuurskunde kennen we de prescriptieve bestuurskunde. Hierin gaat het om de vraag hoe de werkelijkheid in het openbaar bestuur beter kan worden ingericht, hoe het openbaar bestuur verbeterd kan worden. Prescriptieve bestuurskunde wordt wel aangeduid als normatieve bestuurskunde, in die zin dat van waardering sprake is. Uit de definities van bestuurskunde bleek al dat Van Poelje die normatieve kant reeds in de bestuurskunde als wetenschap onderkende en dat is

sindsdien zo gebleven. Van de bestuurskunde wordt verwacht dat deze meedenkt over verbeteringen. Is het waterkwaliteitsbeleid effectief; zo nee, hoe is de effectiviteit te vergroten?

Prescriptie: twee extreme posities

Ten aanzien van prescriptie bestaan *twee extreme posities*.

1 Een categorie meent dat verbeteringsvoorstellen slechts gefundeerd kunnen zijn in descriptie, dus in empirie, in onderzoek. Onderzoek moet degelijk zijn. De taak van de bestuurskunde is het openbaar bestuur een spiegel voor te houden. En: 'speaking truth to power'. Prescriptie is voor hen kennistoepassing, dat wil zeggen benutting of gebruik van onderzoek. Zowel onderzoekers als ambtenaren als anderen dienen ertoe bij te dragen dat resultaten bestudeerd worden door hen die het aangaat. Hun internationale klassieke auteur/denker is Carol Weiss.

2 De andere, tweede positie ziet prescriptie als méér dan alleen kennistoepassing. Prescriptie is ook intelligent (leren) kijken naar vraagstukken, door met constructieve fantasie en met redenerend en argumenterend vermogen een alternatief ontwerp op tafel leggen, door te helpen problemen te structureren. Dat kan eveneens onthullend en verrassend zijn. Wellicht kan dat ertoe leiden dat bestuurskundigen reeds een praktisch probleem van grote importantie zien, dat acties in het openbaar bestuur nog niet zien. Hun internationale klassieke auteurs zijn Rein, Schön en Morgan. Positie een denkt vanuit het vak, positie twee vanuit de vraagstukken in het openbaar bestuur. Positie een wordt vooral aangehangen door de 'freischwebende Intelligenz' aan universiteiten die vooral goede onderzoekers wil opleiden; positie twee door de bestuurskundige intelligentsia die ook in het openbaar bestuur gewerkt heeft en erkent dat veel bestuurskundigen daar gaan werken en bestuurskundige moeten zijn. Positie een vindt bestuurskunde relevant als goed onderzoek wordt voortgebracht. Positie twee vindt bestuurskunde relevant als goed onderzoek wordt gedaan en vooral bestuurskundigen specifieke kwaliteiten kunnen inbrengen in de interactie met ambtenaren en bestuurders. Positie een traint studenten sterk in onderzoek, positie twee traint studenten in onderzoek en zeker in 'leren kijken' en in 'ontwerpvaardigheid'.

10 De betekenis van de bestuurskunde

Heeft de bestuurskunde in Nederland expertise geproduceerd over thema's die later in het Nederlandse openbaar bestuur aan de orde waren en liep 'de' bestuurskunde dus 'voor de muziek uit'? Het antwoord is uiteraard genuanceerd; op sommige terreinen achter de muziek aan en op sommige voorop. We verdedigen de stelling dat de bestuurskunde in Nederland op een aantal gebieden absoluut voor de actuele politiek-bestuurlijke discussie en noodzaak van 'aanpak' uitliep. De bestuurskunde is dus geen wetenschap die slechts 'voetnoten' plaatst bij de bestuurlijke actualiteit. Op welke gebieden is sprake van vooroplopen en latere 'doorwerking' van resultaten in het bestuur? We geven geen limitatieve opsomming.

Evident is dat onder meer op de volgende gebieden *substantiële studies over thema's* verschenen, thema's die later actueel werden. Ze staan in een willekeurige volgorde.

- verzelfstandiging bij de overheid. Hierover verscheen reeds in 1974 de oratie van Scheltema, terwijl dit onderwerp op de bestuurlijke agenda kwam in 1991 met het ambtelijk rapport 'Verder bouwen aan beheer'.

- ongelijk profijt van de overheid voor verschillende maatschappelijke categorieën. Studies over subsidies van onder andere het Sociaal en Cultureel Planbureau naar profijt van de overheid liepen voor op verdere discussie hierover in het kader van bezuinigingen.
- coördinatie van het overheids personeelsbeleid (Kielema et al, 1991: 28).
- beleidsuitvoering. Studies hierover verschenen in de eerste helft van de jaren tachtig, terwijl dit onderwerp later in het kabinet-Lubbers-II en -III actueler werd.
- wetsevaluaties. De evaluaties van WUB, WOB en Wabm werden verricht voor de deregulering en dus de evaluatie van wetten rond 1983 op de agenda kwam. Wetsevaluatie staat nog steeds op de bestuurlijke agenda van het ministerie van Justitie.
- beleidsevaluatie en beleidsbeëindiging. Hierover is vooral vanaf 1980 gepubliceerd terwijl dit onderwerp in 1990 en 1991 in het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer beland als aanbeveling aan de departementen. Bestuurskundige aanbevelingen over beleidsbeëindiging en -dynamiek worden thans bijvoorbeeld gebruikt in departementen als EZ, met name op het vlak van technologiebeleid.

Overigens verrast deze constatering niet in het licht van 'utilization research'. Relevant, substantieel onderzoek maakt meestal een zekere incubatietijd door voor het bekend is bij ambtenaren en bestuurders, en doorwerkt in overheidsbeleid, volgens onderzoek van Korsten (1983). De doorwerking of benutting van fundamentele bestuurskundige studies is doorgaans niet direct, instrumenteel en concreet, maar vaak indirect (via de persmedia, periodieken, overleg, bijscholing enz.), conceptueel en diffuus. Adviesorganen als de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) en planbureaus op nationaal niveau, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Rijksplanologische Dienst (RPD) zijn intermediairs die zowel een brug slaan tussen onderzoek en 'beleid' (onderzoeksresultaten weergeven, zelf benutten en onder de aandacht brengen).

De bestuurskunde heeft niet alleen doorwerking gekend en invloed gehad maar ook externe invloed ondergaan. Begrijpelijk voor een discipline die interactie tussen onderzoek en praktijk nastreeft. Indicaties hiervoor vinden we in tijdschriften. De inhoud van tijdschriften kan object van analyse zijn om kenmerken van en ontwikkelingen in het vakgebied op te sporen. Voor een vijftal tijdschriften (Bestuurswetenschappen, Beleidswetenschap, Beleid en Maatschappij, Beleidsanalyse en Acta Politica) is over de periode 1980-1990 het een en ander nagegaan. Daarbij is niet het hele vakgebied in kaart gebracht maar vooral gelet op beleidsstudies. Over welke onderwerpen blijkt in die bladen veel gepubliceerd en over welke weinig? Veel over sociale zaken en welzijn, wat deels verklaarbaar is uit kenmerken van de Nederlandse staat, een verzorgingsstaat, en de stagnatie daarin. Veel is ook gepubliceerd over overheidsfinanciën; logisch want 'geld is altijd belangrijk bij de overheid' zegt de voorzitter van de Raad voor Gemeentefinanciën. Over informatisering werd in 1975 nog vrijwel niet gepubliceerd, maar dit thema marcheert in de bestuurskunde sinds ongeveer 1985 op. In het begin van de jaren negentig werd een internationaal tijdschrift op dit terrein opgericht: Informatization in the Public Sector. Vrij weinig blijkt gepubliceerd over mediabeleid, landbouw en visserij, technologiebeleid, verkeer en vervoer. Op grond van nadere analyses zijn meerdere conclusies te trekken. Ten eerste, dat de betrokken tijdschriften geen representatief beeld geven van alle 'kennis' op alle beleidsterreinen. Voor thema's als landbouw, verkeer en vervoer en dergelijke moet men naar andere tijdschriften en naar andere informatiedragers. Ten tweede, een conclusie van het type 'we weten niks van landbouwbeleid' of 'de bestuurskunde houdt zich daar niet mee bezig' mag op grond van de vijf tijdschriften niet getrokken worden. Bepaalde tijdschriften zoals Bestuur/Openbaar

Bestuur, het Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw of het Landbouwkundig tijdschrift en dergelijke zijn ook buiten beschouwing gelaten. Ten derde betekent de selectieve aandacht voor bepaalde beleidsterreinen dat de ambtenaar uit de praktijk nogal eens andere kennisbronnen moet aanboren.

11 Beroepspraktijk van bestuurskundigen

De bestuurskunde houdt zich bezig met vraagstukken van inrichting en werking van het openbaar bestuur, en -anders gesteld- met bestuur, beleid, organisatie en omgeving, en de wisselwerking hiertussen. Men kan in zekere zin in de studie ook het accent op die gebieden leggen, dus op een rol als: bestuursambtenaar; beleidsambtenaar of beleidsmanager; organisatie-adviseur, projectmanager, personeelsmanager; en op een functie op het vlak van de relaties met burgers. Advertentie-analyses tonen dat op dit vlak ook allerlei functies worden aangeboden. In 1992 worden daarbij veel vaker dan enkele decennia terug bestuurskundigen expliciet opgeroepen te reflecteren, wat duidt op groei in de bekendheid van bestuurskunde bij werkgevers. Bestuurskundigen blijken breed inzetbaar.

Op het vlak van *bestuur* treffen we bestuursambtenaren aan die een staffunctie vervullen. Bestuurskundigen uit dit veld zijn bijvoorbeeld werkzaam bij het kabinet van de burgemeester, een onderdeel van de secretarie, of bij een Commissaris der Koningin in verband met burgemeestersbenoemingen, of als raadsadviseur bij de minister-president. Het geheel van functies in deze hoek is heterogeen. Men kan ook denken aan functies als organisator van manifestaties of een deskundige op het gebied van 'rampenplanning' en crisismangement. Op het vlak van de verbinding tussen bestuur en omgeving ligt een functie als overheidsvoorlichter en als inspraakorganisator.

Kijken we naar *beleid* dan ligt de functie beleidsmedewerker, of beleidsambtenaar, of beleidsmanager voor de hand. Het betreft doorgaans een lijnfunctie in sectoren als ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer, sociale zekerheid, arbeidsmarktpolitiek, volkshuisvesting, welzijn en dergelijke. Hier liggen vele functies zoals de Staatsalmanak of een organogram van een provincie of gemeente duidelijk maakt. In de praktijk worden ook wel specifieke typen beleidsambtenaren gevraagd, zoals een projectleider, medewerker beleidsanalyse, beleidsontwerper of evaluator, bijvoorbeeld bij de Algemene Rekenkamer.

Richten we de blik op de interne *organisatie* dan dienen zich opnieuw vele functies aan, zoals op het gebied van personeelsmanagement en automatisering. Ook organisatie-adviseurs worden gevraagd, organisatiemanagers en assistent-managers. Soms gaat het om specifieke functies, zoals doorlichter. Maar ook moeten we wijzen op andere onderzoeksfuncties, zoals in bureaus voor onderzoek en statistiek in middelgrote en grote gemeenten.

Kijken we naar de maatschappelijke *omgeving* dan zijn er functies als lobbyist bij een grote onderneming ('public affairs consultant') of zaakwaarnemer voor een bepaalde beroepsgroep van professionals. Ook zijn er zeer vele functies bij non-profitinstellingen in de gezondheidszorg, welzijnssector, kunstsector, sector natuurbehoud en dergelijke. Banen zijn er ook in de politieke omgeving: assistent van een parlementariër of een fractie in een grote gemeente; medewerker op een bureau van een politieke partij. Bestuurskundigen kunnen ook functioneren als parlementair redacteur bij een dagblad.

Bij specifieke onderdelen van de rijksdienst of verzelfstandigde onderdelen, en bij adviesorganen en planbureaus bestaan eveneens vele functies. Denk aan een functie als onderzoeker bij de Sociale Verzekeringsraad of een functie bij de Rijksplanologische Dienst, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Sociaal-Economische Raad, of bij adviesorganen als de Raad voor het binnenlands bestuur. Voor onderzoekers is ook plaats bij para-universitaire instellingen. Men kan zich ook zelfstandig vestigen als onderzoeker of adviseur. Functies zijn er ook bij de Algemene Rekenkamer en bij de Nationale Ombudsman. Wie diensten wil verlenen aan gemeenten kan terecht bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten of categoriale organisaties, als de vereniging van directeuren van sociale diensten (Divosa).

Deze heterogeniteit aan functies is herkenbaar in het ledenbestand van de Vereniging voor Bestuurskunde. Desalniettemin is de vraag te stellen of bestuurskunde-opleidingen volledig voorbereiden op in principe al deze functies. Het antwoord hierop moet negatief zijn, omdat opleidingen een profiel hebben en dus accenten leggen. Studenten hebben mogelijkheden om zich voornamelijk binnen een kaderstellend profiel te *specialiseren*. Of men zich ontwikkelt in de richting van bepaalde functies heeft onder meer te maken met eigen kwaliteiten en voorkeuren. Veelal zal men zich dienen te oriënteren op een specifiek netwerk. Functies bij een bepaalde overheid vereisen bepaalde kennis van de bestuurskaart, van organisaties en tijdschriften.

Is dat genoeg? Er is veel te zeggen voor het volgende standpunt: 'Eigenlijk zouden ambtenaren, alvorens hun departementaal of gemeentelijk bureau te betrekken, gedurende enkele jaren 'in de praktijk' ervaring moeten opdoen. Geen baan op 'Volkshuisvesting' tenzij aantoonbare ervaring bij een woningbouwvereniging; geen verantwoordelijkheid bij 'Volksgezondheid' tenzij men een paar jaar hulpadministrateur van een provinciaal ziekenhuis is geweest. Het beste zou zijn-maar dat is al helemaal onhaalbaar-indien ambtenaren na verloop van tijd opnieuw een periode in de particuliere sector zouden verblijven. Een systeem van wisselbaden; andere omgevingen, andere ervaringen (Van Doorn, 1987).

Voor bepaalde functies, met name bij EG-instellingen en internationale organisaties komen jonge bestuurskundigen zonder ervaring in Nederlandse overheidsdienst amper of niet in aanmerking. Bestuurskunde is geen belemmering voor bepaalde personen om in topfuncties terecht te komen. Bestuurskundigen treffen en/of treffen we aan in kringen van bestuurders (bijvoorbeeld burgemeester), van parlementariërs (bijvoorbeeld kamerlid), van ambtelijke apparaten (bijvoorbeeld directeur-generaal; directeur), van ziekenhuisdirecties, van adviesorganen en planbureaus, van adviesbureaus. Doorgaans zal een middenkaderfunctie een startfunctie zijn. Voor welke functie men meer of minder geschikt is, zal bij menigeen eerst na het opdoen van praktijkervaring en enige mobiliteit blijken.

De meeste bestuurskundigen zijn werkzaam bij een overheidsinstantie; naar schatting 35-40 procent werkt bij een departement, provincie, gemeente of waterschap. Vermoedelijk zo'n 10 procent vervult een functie bij een publiekrechtelijke lichaam, een adviesorgaan en beroepsorganisatie. Rond de 15-20 procent is werkzaam in het maatschappelijk middenveld, de wereld van deels verstatelijke stichtingen op het gebied van gezondheidszorg, verzorging, welzijn, sport, natuurbehoud enzovoorts. Ongeveer 20 procent is actief in het bedrijfsleven: handelondernemingen, banken, verzekeringsmaatschappijen, particuliere adviesbureaus. Een deel is werkzaam in het onderwijs en

bij onderzoeksbureaus, bij bureaus van politieke partijen en een deel bij media als dagbladen, radio en tv. Het palet is dus veelkleurig.

De grote meerderheid komt niet in onderzoeksfuncties terecht; training in praktische problemen van onderzoek is niet de hoofdmoot in de opleiding en hoeft dit voor hen ook niet te zijn.

Vele afgestudeerden waarderen het, blijkens onderzoek, in hun studie te hebben kunnen kiezen voor een generalistisch studiepakket, een pakket waarin integratieve bestuurskundige kernvakken, gericht op praktische vraagstukken zijn opgenomen. Een opleiding mag dus niet bestaan uit uitsluitend of voornamelijk monodisciplinaire hulpvakken. De praktijkgerichtheid van de studie mag overigens nog groter worden.

Volgens tweederde van de afgestudeerden heeft de studie een meerwaarde voor de huidige functie in vergelijking met opleidingen die daarvoor eveneens geschikt worden geacht.

12 Tijdschriften op het terrein van bestuurskunde

Stel U bent ambtenaar in een grote gemeente en dient bij te dragen aan de opvang van asielzoekers. U wordt 's - morgens in de krant geconfronteerd met een ophefmakend rapport dat in opdracht van Binnenlandse Zaken is gemaakt. U wilt binnen twee dagen meer hierover weten, omdat U hierover vragen gesteld zullen worden door journalisten. Wat doet U? U kunt de directie communicatie van het departement bellen als U betrouwbaarheid hoog in het vaandel hebt staan en het rapport zelf wilt lezen. Gaat snelheid en een eerste indruk voor, dan kunt U grijpen naar de Staatscourant, waarin misschien een samenvatting staat. Tijdschriften reageren niet zo snel op actualiteit. Ze bevatten specifieke probleemstellingen en geven verdieping. Ze dragen ook bij aan de opiniëring.

Er zijn *drie bekende tijdschriften* van professionele organisaties op het gebied van bestuurskunde die met nadruk genoemd moeten worden. Het wetenschappelijk orgaan van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) is het tijdschrift *Bestuurskunde*, sinds begin 1992 verschijnend. De American Society for Public Administration (ASPA) geeft *Public Administration Review (PAR)* uit, een blad met een grote reputatie. Dit tijdschrift kende in 1990 zijn vijftigste jaargang. Het International Institute of Administrative Sciences (IIAS) geeft de *International Review of Administrative Sciences* uit. In 1992 liep de negenenvijftigste jaargang.

Algemene bestuurskundige tijdschriften zijn: *Bestuurskunde* (tijdschrift van de Vereniging voor Bestuurskunde), *Bestuurswetenschappen*; *Openbaar Bestuur*. Lezenswaardig en actueel: *Staatscourant*, *Binnenlands Bestuur*. Internationaal: *Public Administration Review*, *Administration and Society*, *Public Administration, Governance-An International Journal of Policy and Administration*. Vergelijkend-bestuurskundig is: *International Review of Administrative Sciences*.

Inhoudsopgaven van Nederlandstalige tijdschriften vindt men in de jaren negentig in *Periodiekenparade*. Samenvattingen van internationale publicaties in: *Sage Public Administration Abstracts*.

Wie speciale informatie wil over de Europese Gemeenschap kan het volgende doen: de Europese Almanak raadplegen, zich tot het informatiepunt van de VNG wenden, zich tot de Raad voor Europese Gemeenten en Regio's (REGR)

Er bestaan natuurlijk veel meer tijdschriften. Ze laten zich ordenen naar de bekende indeling in bestuur, beleid, organisatie en omgeving, de overheidsniveaus en de gehele inrichting van het openbaar bestuur, het stelsel. Zie een universitaire bibliotheek of Periodiekenparade Bent U bezig met fundamentele vraagstukken (toekomstig relevante strijdpunten of concepten) dan kunt U, afhankelijk van interesse en positie, in binnenlandse en buitenlandse bladen 'bestuurskundige goudschatten graven envinden'.

C Uitwerking

13 Veranderend bestuur, veranderende bestuurskunde

Van voorschrijven naar verbinden

Deze bijdrage bevat een pleidooi voor eigentijdse bestuursvormen en voor een eigentijdse bestuurskunde. Moderne overheden schrijven niet langer voor – ze verbinden. Dat heeft gevolgen voor de competenties van bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen. Het heeft ook gevolgen voor de wijzen waarop zij hun eigen verbindingen organiseren. De Vereniging voor Bestuurskunde (VB) biedt daarvoor de aangewezen platforms, aldus dr. Mirko Noordegraaf, verbonden aan de Utrechtse School voor Public governance. We volgen hier letterlijk zijn tekst uit 2002 ten behoeve van discussie.

'Bestuurskunde is de leer van de analyse en aanpak van maatschappelijke vraagstukken'

Het is nog maar enkele jaren geleden dat bestuurskunde studenten met de volgende definitie van het vakgebied werden geconfronteerd: 'Bestuurskunde is de leer van de inrichting en werking van het openbaar bestuur'. Die definitie is *hopeloos verouderd*. Een meer eigentijdse definitie zou zijn: *'Bestuurskunde is de leer van de analyse en aanpak van maatschappelijke vraagstukken'*. Hedendaagse bestuurskundigen houden zich in eerste instanties bezig met de vraag naar hoe maatschappelijke issues, zoals criminaliteit, werkloosheid, verkeerscongestie, volksgezondheid, et cetera, ontstaan en hoe ze aangepakt kunnen.

Omdat bij de aanpak van dergelijke 'issues' vaak publieke verantwoordelijkheden spelen en publieke organisaties actief zijn, is er natuurlijk nog steeds een evidente oriëntatie op het openbaar bestuur waarneembaar. Toch kan die oriëntatie nooit volledig of definitief zijn: het openbaar bestuur is niet in staat om genoemde vraagstukken eigenhandig aan te pakken. Moderne overheden kunnen, in tegenstelling tot enkele decennia geleden, niet zo maar *voorschrijven* hoe burgers en bedrijven zich moeten gedragen – ze moeten draagvlak creëren, barrières overwinnen, netwerken managen, beleidsspelers bijeen brengen, kortom, ze moeten *verbinden*. Vandaar dat hedendaagse bestuurskundigen over *'publiek-private netwerken'*, *'co-productie'* en *'ketenmanagement'* spreken. Vandaar ook dat klassieke opvattingen over ministeriële verantwoordelijkheid en beleidsvorming aan verandering onderhevig zijn.

Gevolgen voor bestuurders en ambtenaren

Zo'n verbindende houding heeft gevolgen voor bestuurders en ambtenaren. Ze moeten over andere taakopvattingen en competenties beschikken. Het heeft ook gevolgen voor moderne bestuurskundigen. Ook zij spelen veel meer dan voorheen een verbindende rol. Ze proberen kennisuitwisseling tussen publieke organisaties op gang te brengen, ze trachten leerervaringen te verspreiden, en ze proberen om de reflexieve vermogens van publieke managers te versterken door

ze te helpen betekenis te geven aan maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen hebben daarvoor eigentijdse platforms nodig. Ze moeten hun eigen verbindende vermogens organiseren. De Vereniging voor Bestuurskunde (VB) biedt dergelijke platforms. Gesteld moet worden dat moderne bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen niet langer zonder lidmaatschap van de VB door het leven kunnen. In het onderstaande wordt die stelling toegelicht.

Veranderend bestuur

Het openbaar bestuur kan het niet langer alleen. In de afgelopen decennia is het steeds moeilijker geworden om de kloof tussen *plan* en *praktijk* snel en soepel te overbruggen. De doorwerking van politieke plannen, beleidsvoorstellen en wetten stuit op steeds meer barrières. Daar zijn verschillende oorzaken voor; de volgende ontwikkelingen worden er doorgaans mee in verband gebracht.

Overheden worden ten eerste geconfronteerd met *internationalisering*: burgers en bedrijven trekken zich door nieuwe vormen van mobiliteit en communicatie minder van territoriale grenzen aan. Er zijn vele multinationals actief en bovendien is de EU steeds belangrijker geworden.

Ten tweede worden ze geconfronteerd met toenemende *individualisering*: burgers en bedrijven worden steeds eigenwijzer. Ze vallen minder dan voorheen terug op religieuze of levensbeschouwelijke kaders die aangeven wat ze wel en niet moeten of mogen doen. Burgers en bedrijven zijn mede daardoor steeds calculerender geworden.

Ten derde hebben overheden te maken met *informatisering*: menselijk gedrag en productieprocessen worden steeds informatie-intensiever, doordat mensen hoger opgeleid zijn, toegang hebben tot allerlei media en zich van personal computers, faxen en mobiele telefoons kunnen bedienen. Burgers en werknemers worden steeds meer experts die beter dan wie weten hoe hun werk in elkaar steekt. Kennis verandert en veroudert bovendien snel.

Ten vierde worden overheden geconfronteerd met processen van *interculturalisering*: Westerse landen worden steeds meer mengingen van heel verschillende culturen. Dat levert aanpassingsproblemen, taalachterstanden, en wat dies meer zij, op.

Deze vier 'I's' maken sturing steeds lastiger. Overheden kunnen niet langer op basis van planvorming voorschrijven. Als ze dat wel doen en het zint burgers en bedrijven niet, dan doen ze hun dingen elders, bijvoorbeeld in het buitenland (*internationalisering*), dan zoeken ze de mazen in de wet of stappen ze naar de rechter (*individualisering*), dan tonen ze met behulp van kennis en expertise aan dat de plannen onjuist zijn (*informatisering*) en dan verzetten ze zich op basis van culturele identiteiten (*interculturalisering*). Voor overheden houdt dit twee verschuivingen in:

- Ze moeten plannen steeds meer in overleg met maatschappelijke actoren ontwikkelen.
- Ze moeten bij de omvorming van plannen naar praktijk rekening houden met maatschappelijke wensen, inzichten en opvattingen.

Die verschuiving blijkt de laatste jaren uit nieuwe opvattingen over beleidsvorming en management, zoals 'interactief bestuur', 'kenniscentra', 'uitvoeringstoetsen', enzovoorts. Het moderne bestuur is *verbindend* geworden.

Veranderende bestuurskunde

De bestuurskunde is meeveranderd. Sterker, bestuurskundigen hebben mede gezorgd voor de aanpassingen van bestuursstijlen en instrumenten. Zo is interactief bestuur sterk beïnvloed door bestuurskundige ideeën over 'netwerkmanagement' en zijn opvattingen over ministeriële verantwoordelijkheid veranderd onder invloed van bestuurskundige pogingen om het klassieke onderscheid tussen politiek en bestuur te problematiseren. Het openbaar bestuur wordt niet langer voorgesteld als één geheel, maar als een verzameling van organisaties en managers, die omringd worden door een heel scala aan organisaties en beleidsactoren van private en maatschappelijke aard, zoals bedrijven, belangengroepen, en non-gouvernementele organisaties.

Bestuurskundigen die zich vooral met *beleid* bezig houden, hebben nieuwe ideeën ontwikkeld waarin het creëren van draagvlak, het zoeken naar nieuwe vormen van verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld ambtelijke aanspreekbaarheid in het Parlement, en het denken in termen van 'multicentrisme' (multi-actoren) en 'processen' centraal staat. Bestuurskundigen die zich vooral met *management* bezig houden hebben ideeën ontwikkeld waarin verzelfstandiging, prestatiemeting, kennismanagement, omgevingsanalyses en 'human resource management' centraal staat. Ook uit deze ideeën blijkt een eigentijdse zoektocht naar nieuwe verbindingen.

Een veranderende Vereniging voor Bestuurskunde

Zoals in de inleiding gesteld, deze ontwikkelingen hebben allerlei gevolgen voor bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen. Bestuurders en ambtenaren moeten in staat zijn om hun verbindende taken waar te maken, en dat heeft alles te maken met hun competenties om intelligente plannen te maken en de kloof tussen plan en praktijk op zinvolle wijze te overbruggen. Dat is spanningsvol werk, omdat ze opgewassen moeten zijn tegen een actieve praktijk, tegen snel veranderende kennis, en ook omdat ambtelijke neutraliteit en loyaliteit niet langer heilig zijn. Ook bestuurskundigen worden steeds meer verbinders. Door het op gang brengen van kennisuitwisseling en door op actieve wijze via congressen en publikaties betekenis te geven aan verwarrende actuele ontwikkelingen – door ze een gezicht en plek te geven –, en ook door maatschappelijke partijen een stem te geven, kunnen er stimulansen voor vernieuwing uitgaan. Die nieuwe verbindende taken en rollen vereisen wel dat er nieuwe platforms zijn die gebruikt kunnen worden om bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen bij elkaar te brengen. De Vereniging voor Bestuurskunde (VB) biedt dergelijke platforms. De Vereniging bestaat al langer en inmiddels worden de volgende activiteiten ontplooid om bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen met elkaar en met actuele kennis en reflectie in contact te brengen:

Het tijdschrift *Bestuurskunde*: een wetenschappelijk tijdschrift dat acht keer per jaar uitkomt en dat door vele practitioners en wetenschappers wordt gelezen.

De *VB-seminars*: kleinschalige bijeenkomsten van practitioners en wetenschappers, met sprekers en debat, en borrels.

VB-congressen en in samenwerking met de VB georganiseerde congressen, waarop thema's door sprekers en in workshop worden verkend. Ook het door studenten georganiseerde *Landelijk Congres der Bestuurskunde* wordt in samenwerking met de VB georganiseerd.

De *bestuurskunde-website*: www.bestuurskunde.nl, het virtuele platform voor bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen, met nieuws, informatie over de VB en bestuurskunde, links, en veel meer.

Virtueel Bestuur: het digitale snelschrift van de VB dat eens in de twee maanden verschijnt, boordevol nieuws, informatie, reflectie op actuele ontwikkelingen en commentaar.

De *VB-kringen*: in verschillende regio's zijn VB-kringen actief die debatten en borrels organiseren.

De VB biedt een uitgelezen kans, met name voor jonge ambtenaren en bestuurskundigen, om andere ambtenaren en bestuurskundigen te ontmoeten *en* om in contact te blijven met de kennis die voor de analyse en aanpak van maatschappelijke kennis onmisbaar is. Neem die kans! Zie www.bestuurskunde.nl voor verdere informatie.

D Balans

10

14 Balans

Bestuurskunde is een al lang bestaande discipline. Aan de voor ons nog zichtbare wieg stond in Nederland Van de Spiegel. Sinds zijn omschrijving van bestuurskunde als regeerkunde in 1801 zijn er meerdere omschrijvingen gevolgd. We gaven er enige. Aangegeven is dat bestuurskunde niet omschreven kan worden als overheidskunde of 'de studie van ambtenaren voor ambtenaren'. Bestuurskunde is ook omvattender dan 'beleidskunde', en de bestuurlijke organisatiekunde en managementleer, maar dit zijn wel deelgebieden. Bestuurskunde omvat ook meer dan 'bedrijfskunde van de overheid'.

Een brede omschrijving die momenteel nogal gevolgd wordt, is de volgende: bestuurskunde is de studie van de inrichting en werking van het openbaar bestuur, waaraan we toevoegden dat het om praktische problemen gaat bij die inrichting en werking, zoals casus 1 en 2 aan het begin van deze beschouwing reeds illustreerden. In deze tekst is vervolgens een eigen definitie gegeven, die oog had voor deelgebieden en is ook een aantal kernbegrippen bezien. Deelgebieden zijn: bestuur (ook: stuwning en sturing), beleid (fasen in de cyclus), organisatie (bureaucratie, bureaucrativering, bureaucratisme), omgeving (politieke en maatschappelijke omgeving), en de relaties daatrusen.

Als bestuurskunde niet gelijk staat met de studie van problemen bij de overheid maar geduid wordt als de studie van praktische problemen in het ob vraagt dit om uitwerking van de elementen 'openbaar bestuur' (ob) en 'problemen'. Wat betekent openbaar bestuur (ob)? Het ob kan men omschrijven als 'het geheel van structuren en processen, waarbinnen bindende beslissingen worden genomen. Beslissingen gelden als bindend voor zover degenen op wie zij zich richten, zich niet aan hun werking kunnen onttrekken. Het openbaar bestuur omvat de gezagsdragers en het ambtelijk apparaat' (Rosenthal et al, 1987: 17). Die definitie is geproblematiseerd. De vraag is of 'binding' en 'beslissing' wel de beste aanduidingen zijn voor (overheids-) bestuur. We menen dat bij besturen beter te spreken is van twee processen: 'iets in beweging zetten of temperen' en 'pogingen ondernemen tot gerichte beïnvloeding' dan van beslissen; besturen is meer dan beslissen. In beweging zetten duidt op stuwen, terwijl beweging én beïnvloeding duidt op sturen. Besturen omvat dus stuwen en sturen. In het openbaar bestuur wordt veel in beweging gezet en dat lukt doorgaans ook, bijvoorbeeld met subsidies. Het bepalen van de richting waarin die stuwning moet gaan, is aanzienlijk moeilijker. Het begrip 'openbaar bestuur' verwijst dus naar besturen maar ook naar openbaar. Er is een onderscheid gemaakt in ob in enge en ruime zin. Het ob in enge zin verwijst naar het binnenlands bestuur. Het ob in ruime zin omvat zowel overheden als semi-overheid en collectief (mede) gefinancierde non-profits. De omschrijving van Noordegraaf (bestuurskunde als

studie van de analyse van maatschappelijke vraagstukken en de aanpak daarvan) gaat uit van een breed perspectief.

De bestuurskunde heeft nog een aantal andere kenmerken: a. het is een bestuurswetenschap, evenals de aspectwetenschappen; b. het is speciale bestuurswetenschap door het qua ambitie interdisciplinaire karakter; men spreekt ook van een 'integratief karakter' doordat het een verbinding legt tussen meerdere disciplines; c. het is een toegepaste wetenschap, omdat het bijdraagt aan het 'omgaan' met praktische problemen in het ob (het woord oplossing wordt vermeden!).

Bestuurskunde kent een descriptieve en prescriptieve component. Naar prescriptie bleek op twee manieren te kijken. Het gemeenschappelijke in die optieken is dat het toepassingsgerichte (in casu probleemgerichte) aanwezig is.

Feitelijk heeft de bestuurskunde ook maatschappelijke betekenis, in casu voor het bestuur: door een vroegere behandeling van thema's dan het moment waarop ze actueel werden, en door doorwerking van dergelijke al of niet vooroplopende studies.

Bestuurskundigen blijken op allerlei terreinen een functie te vinden.

Er bestaat sinds jaar en dag een aantal (inter)nationale tijdschriften.

Terugkoppeling: Uitwerking van de opgaven

Opgave 1 Het eerste geval duidt erop dat een bestuurskundige te maken kan krijgen met een praktisch vraagstuk van bestuurlijke en ambtelijke inrichting, hier van de gemeente. In deze leereenheid leert U dat bestuurskunde meer in het algemeen de studie is van praktische problemen bij de inrichting en werking van het openbaar bestuur (ob). Het tweede geval verwijst naar beleidsonderzoek en de externe werking van het openbaar bestuur. De onderwerpen verschillen dus sterk. Vraagt de eerste casus aandacht voor de inrichting van het ob, de tweede gaat over de werking van het ob.

In deze tekst blijkt ook dat bestuurskunde twee onderdelen kent: descriptie (beschrijving, interpretatie en verklaring, en voorspelling) en prescriptie ('voorschrijven'/aanbevelen). De eerste casus duidt op een praktisch prescriptief vraagstuk: wat te doen?; het tweede geval op descriptie: analyse van de rol van heffingen en dergelijke.

Verder valt het volgende op. a. Soms is een vraagstuk verknoopt met andere vraagstukken (geval 1; kloof plus inefficiency), soms niet (geval 2). Het ene probleem is dus het andere niet. In deze leereenheid blijkt dat de bestuurskunde zich richt op typen problemen; de bestuurskundige moet die verschillend aanpakken en complexe van eenvoudige, bijvoorbeeld routinematige, onderscheiden. b. Waaraan de bestuurskundige moet werken is in de cases wel evident (formuleer een alternatief-casus 1; geef een overzicht van de oorzaken van succes-casus 2) maar de tijdsgrens is in geval 1 niet aangeduid en in 2 wel ('binnen twee maanden'). We wijzen op dit verschil omdat de bestuurskundige moet leren omgaan met 'ill-defined'-vraagstukken en soms door eigen initiatief een preciezere vraagstelling moet verkrijgen. c. Soms is over de bestuurlijke context iets bekend (geval 1), soms weinig (geval 2). Daarop moet men letten, want uiteindelijk is een ambtenaar loyaal en moet hij/zij de bestuurlijke 'baas' steunen. d. Dat bestuurders overal van weten, is onjuist; blijkens casus 2 werd de bewindspersoon niet ingeseind over een onderzoek. De minister is politiek verantwoordelijk, dus moet een ambtenaar er rekening mee houden dat de minister ook

verantwoordelijk is voor de beantwoording van kamervragen. e. Initiatiefname vindt in geval 2 plaats bij ambtenaren op basis van anticipatie ('verwachte kamervragen'), terwijl in casus 1 van een reactie op een bestuurlijke discussie sprake was. f. De gevallen ('cases') attenderen er verder op dat bestuurskundigen in diverse sectoren werkzaam kunnen zijn.

Opgave 2 In de negentiende eeuw was de overheid nog tamelijk klein en de omschrijving van het vakgebied nog smal. Ambtenaren waren er in het begin van de eeuw niet veel en het is daarom begrijpelijk dat de regeerkunde bij Van de Spiegel gericht was op het opleiden van 'nuttige Leden der Maatschappij' en zij die geroepen werden om 'waardige Regenten' te worden. Bestuurskunde richtte zich in die tijd vooral op bestuurders. Dat zou later veranderen.

Opgave 3 Ja, dus met (inter-) departementaal organisatiebeleid van de politieke leiding, het organisatiemanagement van de ambtelijke leiding (in casu de organisatie en coördinatie, structuurwijzigingen, cultuurbeïnvloeding), het financieel management, het personeelsmanagement en het informatiemanagement. Dergelijk management betreft de interne werking van het openbaar bestuur. Externe werking heeft betrekking op extern, op (delen van) de samenleving gericht beleid. Denk aan geval 2: het waterkwaliteitsbeleid.

Opgave 4 Het antwoord is positief, want het gaat om non-profitorganisaties, met een niet-commerciële doelstelling die op zijn minst deels (direct of indirect) uit collectieve middelen gefinancierd worden en veelal ook overheidsbestuurders in het bestuur hebben

Opgave 5 Zbo's horen tot het ob in enge zin. Een zelfstandig bestuursorgaan is een onderdeel van de rijksoverheid, voor het functioneren waarvan de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt is; tussen de minister en een zbo bestaat geen hiërarchische verhouding; de minister kan het orgaan niet naar believen instrueren maar heeft meestal wel bevoegdheden om zo'n orgaan te beïnvloeden, en dat bepaalt de afstand tussen orgaan en minister. Een onderzoek uit de jaren tachtig toonde ruim 600 zbo's, verdeeld over 110 categorieën.

Opgave 6 Deze vraag is lastig te beantwoorden omdat er zo veel herkenningpunten zijn. Laten we er toch enige noemen.

De Staatsalmanak toont een organogram, dat hiërarchie suggereert.

De ambtsuitoefening geschiedt via schriftelijke stukken. Stukken komen en gaan. Veel moet worden voorzien van een paraaf. De paraaf is zeer typerend voor de ambtelijke bureaucratie. Ambtenaren vullen een deel van de tijd met het verlenen van hun paraaf op stukken van collegae. 'Immers, een ambtelijk stuk zonder paraaf bereikt de volgende parafant niet en zonder alle benodigde parafen komt het niet 'bovendrijven'. Zolang niet alle benodigde parafen zijn verworven wordt er geen beslissing genomen en wordt er niets in gang gezet. De paraaf komt daarmee over als een zeer belangrijke, zo niet de belangrijkste, schakel in het verkeer tussen de onderdelen van de ambtelijke bureaucratie' (Bestuurswetenschappen, 1986: 257).

Stukken worden bewaard in archieven. Volgens een definitie uit 1888 is een archief 'het geheel der geschrevene, getekende en gedrukte bescheiden, ex officio ontvangen bij of opgemaakt door enig bestuur of een zijner ambtenaren, voor zover deze bescheiden bestemd waren om onder dat bestuur of die ambtenaar te berusten'.

Opgave 7a Er zijn meerdere indicatoren voor de groei in bureaucratie . Een eerste indicator is de groeiende omvang van de overheidsorganisatie door de toename van het aantal *personeelsleden*. Welke instantie op rijksniveau houdt hierover gegevens bij? Het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat gegevens publiceert in 'Overheid en arbeidsmarkt'. In 1988 bedroeg het aantal rijksambtenaren alleen al ongeveer 172.000 personen. Zie ook 'De stand van zaken', een SDU-uitgave. De toename in de omvang van de overheidsorganisatie, in de vorm van meer personeel, hangt samen met de toeneming in de omvang van *overheidsbeleid*. Weber had dit reeds gezien. Weber ziet een verband tussen democratisering en bureaucrativering: democratisering, onder andere door uitbreiding van kiesrecht, genereert meer eisen die 'vragen' om vertaling in beleid. Meer overheidstaken, zoals op het vlak van verkeer en vervoer, en een kwalitatieve uitbreiding ('van nachtwakerstaat naar verzorgingsstaat') vereisen meer personeel. Als er sprake is van meer taken ontstaat organisatorische differentiatie (verticaal in overheidslagen en horizontaal, door meer departementen) en dit leidt tot de noodzaak van afstemming, waarvoor weer personeel nodig is. De groei van taken en beleid op dat vlak blijkt uit de stijging van overheidsuitgaven.

De groei van de personeelsomvang is grotendeels het gevolg van de toename aan beleid; meer beleid schept meer personeel dus. Dit is voor de handliggend. Maar men kan ook aan het omgekeerde, een tweede factor denken: meer personeel, schept meer beleid. En aan de derde factor, de stelling: personeel schept personeel, want ambtenaren trachten eigen promotie te bevorderen door uitbreiding van het aantal personeelsleden dat ondergeschikt is. Downs heeft namelijk vastgesteld dat ook aan ambtenaren motieven zijn toe te schrijven zoals een streven naar macht, inkomen, prestige, veiligheid, trots op het werk, de wil het algemeen belang te dienen en toewijding aan een beleid. Dergelijke motieven kunnen in combinatie leiden tot meer uitgaven en meer beleid.

Waarschijnlijk hebben al deze drie verklaringen een zekere betekenis in Nederland, met als belangrijkste factor: democratisering noopt tot beleid, en dat schept personeel (zie nader: Hoogerwerf, 1978: 69).

Opgave 7b Moet de groei van de bureaucratie doorgaan? Dit is deels afhankelijk van uw politieke visie en uw ervaringen met de overheid. Laten we daar niet op ingaan en kijken wat de regeringen vonden. In het begin van de jaren tachtig waren regeringen het standpunt toegedaan dat de groei beperkt moest worden.

In de tweede helft van de jaren tachtig is het rijkspersoneel in aantal iets terug gelopen door de zgn. grote operaties, die tot in de negentiger jaren doorliepen (-2%; afslankingsoperatie; grote efficiency). Het totale personeelsbestand bij het Rijk keert in 1989 terug op het niveau van 1980.

Terwijl de omvang van centrale diensten bij ministeries in de periode 1980-1990 met zo'n 15 procent daalde, valt op dat de personeelsinzet voor wetgeving en juridische zaken per 1000 werknemers in die jaren tachtig gemiddeld is gestegen; dit ondanks de in die jaren door de regering voorgestane deregulering.

Die daling in personeelsomvang in 1980-1989 was volgens sommigen niet genoeg. Bovendien zou de opmars van de Europese Gemeenschap een kleinere rijksoverheid vragen. Deze factoren droegen bij tot een discussie over de wenselijkheid van minder en kleinere departementen.

Opgave 8 Een dergelijke stelling is op allerlei gronden als absurd te beoordelen en dus te verwerpen. De bestuurskunde bestudeert de werking van het ob en het staat- en bestuursrecht doet dat nauwelijks:

1. omdat de blik van juristen niet echt op de werking gericht is;
2. omdat beoefenaren de gereedschapskist voor onderzoek niet vanwege hun professie kennen;
3. omdat het ambtelijk apparaat in het klassieke staatsrecht 'grotendeels buiten beeld in gebleven' 'Het klassieke bestuursrecht bekommerde zich even weinig om de ambtelijke dienst. Het concentreerde zich voornamelijk op rechtmatigheid van overheidshandelen tegenover burgers' (De Ru, in: WRR, Zelfstandige bestuursorganen, 1985:23);
4. zelfs de inrichting van het bestuur werd als een statische gegeven beschouwd (De Ru, in: WRR, 1985:23).

Derhalve is meer te zeggen voor de stelling: staats- en bestuursrecht is een hulpwetenschap voor de bestuurskunde, omdat de bestuurskunde veel aandacht richt op de werking van het ob en het recht dit onderwerp niet of nauwelijks kan behandelen.

ZELFTOETS

- 1 Wie omschreef wanneer bestuurskunde als regeerkunde?
- 2 Welk verschil maken Van de Spiegel en G.A. van Poelje met betrekking tot de omschrijving van bestuurskunde?
- 3 Welke twee definities geeft Rosenthal in de jaren tachtig van bestuurskunde?
- 4 Geef de in deze leereenheid gegeven definitie van bestuurskunde, die een onderscheid in deelgebieden van de bestuurskunde omvat.
- 5 Is bestuurskunde wel of niet gelijk te stellen met overheidskunde?
- 6 Een hoogleraar bestuurskunde stelt: 'Ik acht het onze taak vragen waarmee de praktijk worstelt op te pikken. Praktijkvragen zijn per definitie interessant voor ons, omdat we daaraan ons bestaansrecht ontlenuen' (Kielema et al, 1991: 53). Is deze passage wel of niet in overeenstemming met de omschrijving van de auteur van deze leereenheid?
- 7 Van welk van de volgende organisaties bestudeert de bestuurskunde (volgens deze leereenheid) in de jaren tachtig en negentig wel of niet bestuurs-, beleids- en andere problemen: een nutsbedrijf, ziekenhuis, bisdom, landbouwcoöperatie, regionaal dagblad, betaald voetbalclub, gloeilampenfabriek?
- 8 De volgende stelling is juist of onjuist op basis van de leereenheid: Private commerciële organisaties zijn geen specifiek object van de bestuurskunde en vallen niet onder de locus maar mogelijk wel onder de focus.
- 9 In welke van de twee onderscheiden posities op het vlak van prescriptieve bestuurskunde plaatst U nu de volgende uitspraken:

a De (emeritus-)hoogleraar bestuurskunde A. Hoogerwerf stelt: 'De wetenschappelijke kwaliteit van de opleiding is de belangrijkste eis die aan een studie bestuurskunde gesteld kan worden. Dat wil zeggen: veel aandacht besteden aan theorie (...) en methoden en technieken van onderzoek. De praktijkgerichtheid zal toch met name in de praktijk vorm gegeven moeten worden.' (Kielema et al, 1991: 48)

b De hoogleraar bestuurskunde en voormalig directeur-generaal bij O&W R. in't Veld stelt: 'Naast empirische elementen zijn prescriptieve elementen in de bestuurskunde zeer belangrijk. Je wilt ook graag handvatten aanreiken voor verbeteringen. Naar mijn mening kan dit niet uitsluitend op een zuiver wetenschappelijke wijze. Er komt altijd zoiets als intuïtie aan te pas om de moeilijkheden van de contingente relaties die in concreto in het geding zijn te overwinnen' (Kielema et al, 1991:5).

10 'Er is een zekere uitstraling. Niet dat de aanbevelingen uit onderzoeken rechtstreeks worden overgenomen maar wel dat bepaalde ideeën, begrippen en inzichten geleidelijk en met enige vertraging worden overgenomen. Een voorbeeld zijn de beleidsevaluaties' (Kielema et al, 1991: 45). Duidt deze uitspraak op directe, instrumentele of op geleidelijke, conceptuele doorwerking van resultaten van bestuurskundig onderzoek in het openbaar bestuur?

11 Is bestuurskunde wel of niet te omschrijven als de studie van 'ambtenaren over ambtenaren'?

12 Analyseer de opvattingen van topambtenaren over corruptie in Nederland anno 1992 en confronteer deze met opvattingen van uitvoerende ambtenaren. Rekent U deze opdracht tot de descriptieve of tot de prescriptieve bestuurskunde of tot beide?

13 Noem een belangrijke vaardigheid waarover de bestuurskundige volgens deze leereenheid dient te beschikken?

14 a Pbo is de afkorting van ...?

b Het produktschap voor Vee en Vlees hoort wel of niet tot de pbo? c. De pbo is wel of niet tot het ob te rekenen?

Antwoorden op de zelftoets

1 Laurens Pieter van de Spiegel omschreef bestuurskunde in 1801 als regeerkunde.

2 G.A. van Poelje benadrukt in 1942 explicieter de externe werking van bestuur.

3 Bestuurskunde is volgens Rosenthal in 1985 'de wetenschap die zich bezighoudt met de inrichting en werking van het openbaar bestuur' zegt Rosenthal (1985:10). De tweede definitie luidt: 'de wetenschap die zich bezighoudt met de studie van de interne en externe werking van de structuren en processen van het openbaar bestuur' (Rosenthal et al., 1987: 17).

4 Een definitie die deelgebieden van de bestuurskunde omvat luidt: Bestuurskunde richt zich op de beschrijving, verklaring en oplossing van praktische vraagstukken (ofte wel problemen) die te maken hebben met het bestuur, de organisatie en het beleid van organisaties in het openbaar

bestuur, in relatie tot de omgeving. We gaan ervan uit dat deze definitie impliceert dat bestuurskunde de inrichting en werking van het openbaar bestuur omvat.

5 Die vraag moet negatief beantwoord worden. Bestuurskunde is meer dan overheidskunde, want rekent meer organisaties tot het domein dan overheidsorganisaties.

6 De bestuurskunde richt zich op praktische problemen. Het citaat past dus in onze definitie, in deze leereenheid.

7 De bestuurskunde bestudeert in principe een nutsbedrijf als een elektriciteitsmaatschappij wel, hoewel dat waarschijnlijk geen non-profitorganisatie is; deze organisatie vervult echter een overheidsachtige functie, het leveren van stroom aan alle burgers en andere actoren; in het bestuur zitten zeker overheidsbestuurders. Een ziekenhuis valt ook binnen het object gezien de functie en financiering; in het bestuur zitten vaak ook overheidsbestuurders. Een bisdom valt buiten het object van de bestuurskunde, gezien de functie en financiering. Een landbouwcoöperatie idem. Een dagblad en een gloeilampenfabriek zijn geen non-profit- maar een profit-organisatie; ze vervullen geen overheidsachtige functie, worden niet door de overheid gefinancierd en zijn op winst gericht. Een betaald voetbalclub valt ook buiten het object van de bestuurskunde, tenzij deels gefinancierd door bijvoorbeeld een gemeente. Het is overigens goed om te bedenken dat het antwoord op deze vraag door tijd en context beïnvloed wordt. Iets kan hier door een overheid of non-profit vervuld worden terwijl dit elders privaat geschiedt, en omgekeerd. Voor 'hier' en 'elders' kan men ook vroeger of later invullen.

8 Het antwoord is: private commerciële organisaties vallen niet binnen de locus van de bestuurskunde maar mogelijk wel binnen de focus. Zie verder deze leereenheid.

9 Het antwoord op uitspraak a is positie een, en op uitspraak b positie twee.

10 Het antwoord luidt: geleidelijk en conceptueel. De Twentse bestuurskundige Ruiter uit zich in vergelijkbare woorden: 'De grote waarde van bestuurskundig onderzoek is (..) primair de aanlevering van het begrippenapparaat waarmee complexe problemen kunnen worden besproken' (Kielema et al, 1991: 12)

11 Het is onjuist bestuurskunde te omschrijven als de studie van ambtenaren over ambtenaren omdat: 1. de bestuurskundige werkzaam kan zijn bij bijvoorbeeld een consumentenorganisatie of lobbyist kan zijn en dan (waarschijnlijk) geen ambtenaar is; 2. bestuurskundigen kunnen helpen problemen op te lossen in het licht van de belangen van burgers; de bestuurskunde handelt over veel meer dan alleen ambtenaren; 3. bestuurskundigen zich zeker ook inlaten met bestuurlijke vraagstukken en bestuurskunde dus ook gaat over bestuurders. We moeten dus op zoek naar een andere definitie.

12 De vraagstelling is tot de descriptieve bestuurskunde te rekenen en niet tot de prescriptieve, omdat niet gevraagd is na te denken over de oplossing van een probleem, of over de vermindering van corruptie.

13 Een belangrijke vaardigheid van de bestuurskundige is in deze leereenheid aangeduid als het ontwikkelen van een multi-perspectivische kijk op problemen en een tweede is het vermogen tot probleemstructurering (zie cursussen beleidskunde).

14a Pbo is de afkorting van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Voor alle bedrijfslichamen in de pbo, waarvan produktschappen een type zijn naast bedrijfschappen, geldt dat ze in principe werkzaamheden van regelgevende en bestuurlijke aard kunnen verrichten. Dergelijke schappen kunnen ook een minister of de SER van advies dienen. Ze bevorderen ook de bedrijfsuitoefening in overeenstemming met het belang van het Nederlandse volk. Zie de Staatsalmanak, die alle schappen opsomt. Een van de bekendste is het Landbouwschap.

14b Het genoemde productschap is een van de schappen die tot de pbo gerekend worden. Ingesteld bij wet van 30 sept. 1954.

14c De pbo rekenen we hier tot het ob in enge zin. Nog niet zo lang, want de pbo dateert eerst van na de Tweede Wereldoorlog. Alle organisaties die de Staatsalmanak vermeldt, rekenen we in elk geval tot het ob in enge zin.

Literatuur

- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M. van Twist en U. Rosenthal, Openbaar bestuur, Kluwer, Deventer, 2002 (6^e herziene druk).
- Brasz, H., A. Kleijn, J. in 't Veld en D. van der Ende, Inleiding tot de bestuurswetenschap, 's-Gravenhage, 1969/1975 (de derde druk uit 1975 is gelijk aan 1969).
- Henry, N., Public Administration and Public Affairs, Englewood Cliffs, 1986 (derde druk).
- Hoogerwerf, A., Bureaucratisering en overheidsbeleid, in: Rademaker, L., (red.), Sociale problemen 1, Utrecht, 1978, blz. 51-77.
- Hoogerwerf, A., Naar een representatieve bureaucratie, in: Namens, 1986, blz. 418-422.
- Hoogerwerf, A., (red.), Overheidsbeleid, Alphen, 1989 (vierde druk).
- Kielema, J., e.a., Sturen in onrustig water-Acht visies op bestuurskunde en het openbaar bestuur, Enschede, 1991.
- Korsten, A., Wat is goed genoeg?-Benutting van onderzoek in overheidsbeleid, Amsterdam/Zeist, 1983.
- Korsten, A., Bestuurskunde als avontuur, Deventer, 1988 (oratie)
- Korsten, A. en W. Derksen, (red.), Uitvoering van overheidsbeleid, Leiden, 1986.
- Korsten, A. en Th. Toonen, (red.), Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's, Leiden, 1988.
- Lemay, M., Public Administration Wadsworth, Belmont, 2002.
- Poelje, G. van, Algemene inleiding tot de bestuurskunde, Alphen, 1942 (derde druk 1964).
- Rosenthal, U., Oriëntatie in de bestuurskunde, in: Oriëntatiecursus maatschappijwetenschappen, Heerlen, 1985, leh. 41 tot en met 46, blz. 9-107.
- Rosenthal, U., e.a., Openbaar bestuur, Alphen, 1987.
- Spiegel, L. van de, Schets der regeerkunde, in betrekking tot haare oogmerken en middelen, Amsterdam, 1801.
- Storm, P., Bedrijfskunde en bestuurskunde: over samenwerking en tegenspel, Heerlen, 1986.