



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Politiek en bestuur

Brasz, H.A.

Citation

Brasz, H. A. (1973). Boekbespreking van: Politiek en bestuur. *Acta Politica*, 8: 1973(2), 228-230.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451451>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451451>

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

Ondanks het geweldig gebrek aan interne samenhang is Anarchism Today zoals gezegd, een boeiend bundeltje, dat graag ter lezing wordt aanbevolen. En dat is dan niet omdat anarchisme of wat daarvoor heden ten dage doorgaat de afgelopen jaren 'in' is geweest — het getij verloopt nu weer iets —, maar vooral omdat het alleen maar nuttig kan zijn, zich te verdiepen in het doen en laten van groepen die een speciaal zintuig hebben ontwikkeld voor het ontdekken en bestrijden van tekortkomingen in onze moderne gestroomlijnde samenleving.

Jan van Putten

G. H. Scholten, *Politiek en Bestuur*

Alphen aan den Rijn (Samsom), 1972, 26 p., f 4,50

Scholten heeft in zijn Rotterdamse oratie het merkwaardige verschijnsel aan de orde gesteld, dat de onjuiste onderscheiding tussen politiek en bestuur ons denken zo hardnekkig blijft verduisteren, hoewel nadelen van de tweedeling in 'politics' en 'administration' al een kwart eeuw geleden indringend zijn geanalyseerd. Omstreeks de tweede wereldoorlog kwamen Simon en Waldo onafhankelijk van elkander tot de slotsom, dat de opvatting van het openbaar bestuur als een naar criteria van bedrijfsmanagement werkend neutraal apparaat berust op een drogreden. Dit is tot nu toe nooit overtuigend weerlegd. Toch hebben we er bijna nergens in de westerse wereld de gevolgtrekkingen uit getrokken voor de inrichting van de overheidsbureaucratie. En wij zitten dan ook met diepgewortelde bestuursinstituten, die uiterst moeilijk zijn te veranderen, maar die toch niet voldoende passen in onze eigen samenleving, laat staan in die van de toekomst.

Boeiend is Scholten's analyse van de spanning tussen de depolitiseringsfictie en de daaraan tegengestelde feitelijke ontwikkelingstrend. Ik geloof, dat Scholten volkomen gelijk heeft als hij het begrip pseudo-depolitiseringsfictie invoert en daaronder alle gevallen brengt waarin gezagsdragers of anderen, die in feite beslissen, geacht worden buiten de politieke strijd te staan. Echte depolitiseringsfictie lijkt steeds minder mogelijk. Maar ook de pseudo-depolitiseringsfictie wordt meer en meer doorzien en daardoor minder effectief. De scheiding tussen politiek en bestuur is ook niet af te leiden uit de doel-middelen dichotomie.

Politieke systemen — zoals het bestuur — zijn bijna nimmer bewust als doelorganisaties opgezet. Het verband tussen doeleinden en middelen is vaak onduidelijk. Het gaat in de praktijk heel anders dan volgens het doel-middelen schema. Bovendien komt het maar zelden voor, dat doelstellingen gedefinieerd kunnen worden in programma's voor het aanwenden van middelen. Het bestuur verkeert veelal in enige onzekerheid over de inhoud van het overheidsbeleid omdat verschillende waarden bij de uitwerking in concrete situaties niet geheel met elkander stroken. Daarom moet het bestuur wel aan politiek doen.

Scholten ziet zelf het bestuur als een subsysteem van het politieke systeem, en wel het subsysteem dat de interacties omvat die rechtstreeks met het formuleren en het toepassen van gezaghebbende waardentoedeling te maken hebben. Hij is Eastoniaan, als hij onder politiek verstaat hetgeen zich in een politiek systeem, dus bij gezaghebbende waardentoedeling voor en namens een samenleving, afspeelt. Het onderscheiden van bestuur als een subsysteem van het politieke systeem heeft volgens hem enkele praktische voordelen. Het maakt arbeidsverdeling mogelijk, bijvoorbeeld tussen de politieke sociologie, die zich op de aanvoerzijde van het politieke systeem concentreert, de bestuurssociologie die zich in hoofd-

zaak met de uitvoerkant bezighoudt. Scholten is niet de eerste bestuurskundige, die zich tot het theoretische kader van de systeemtheorie wendt om orde in zijn denken en stof te brengen. Hij zal de laatste ook wel niet zijn. Hij is als ik goed ben ingelicht de bestuurskundige voor de Rotterdamse sociologen. Staat daarom in zijn taakomschrijving bestuursociologie apart genoemd en vóór de bestuurskunde? Elke bestuurskundige in Nederland krijgt zo z'n eigensoortige organisatorische plaats. In de persoon van Scholten, de politikoloog, komen nu bestuursociologie en bestuurskunde in Rotterdam tot verdere ontplooiing. Hij kiest daarvoor de systeemtheorie als theoretisch kader, kondigt een uitwerking aan in de richting van de communicatietheorie en overkoepelt zo als het ware zijn politikologische scholing met de bestuursociologie. Over de inhoud van die bestuursociologie is hij nog vaag, maar dat kunnen wij aan het begin van zijn taakvervulling hem niet kwalijk nemen.

Scholten heeft een programma. Om te beginnen: hij is uiterst bescheiden. Hij verwacht terecht van de bestuurskunde niet de redding van de mensheid. Wel kondigt hij aan bij te willen dragen aan een verbetering van ons inzicht in politieke en bestuursprocessen, om daarmee de kans op meer effectief en meer democratisch bestuur te vergroten. Zijn eerste programmapunt omvat het analyseren van bestuursverschijnselen gezien als onderdeel van het politieke en sociale systeem. Bij een dergelijke macro-analyse behoort naar zijn mening een analyse van de waarden en normen die binnen het bestuur leven. Meer specifiek wil Scholten onderzoeken, welke politieke eisen er aan de bestuursstructuren worden gesteld en hoe de vereiste steun wordt opgewekt. Dit onderstelt onderzoek naar communicatiestructuren en -stromen. En verder kondigt Scholten aan een aantal traditionele barrières, die hij al op zijn weg ziet liggen, al doende op te ruimen. Het spreekt mij aan, dat hij daarbij enkele staatkundige ficties onder handen zal nemen, zoals het beroep op het 'algemeen belang'. Hij ziet het staatsbestuur niet als een organisatorisch monoliet, maar in navolging van Redford is er tussen de verschillende beleidssectoren ruimte voor competitie.

Tenslotte citeer ik nog een uitspraak, waaruit een systeemanalytische verwoording van het decentralisatieprincipe is af te leiden. 'De oplossing moet mijns inziens veeleer gezocht worden in een vanuit het macrosysteem zo structureren van de situatie op de lagere niveaus dat daar, zonder gedetailleerd en continue ingrijpen van bovenaf, een groot deel van de bestuurslast zelfstandig gedragen kan worden'.

Scholten heeft met een duidelijke en sympathieke rede zijn Rotterdamse werkring aanvaard. Hij zal ongetwijfeld zijn weg in de Nederlandse bestuurswetenschappelijke wereld wel vinden. Daarbij zou hij er naar mijn mening goed aan doen zich te hoeden voor drie gevaren die aan zijn benadering kleven.

In de eerste plaats noem ik het hoge abstractieniveau waarop hij zich bijna voortdurend beweegt. De sprong van daar naar de praktijk zal grote aandacht vragen. De praktijk is veel meer dan de theorie. Het is daarom goed nauwlettend te luisteren naar wat de bestuurders en de burgers zelf over hun plaats in de 'gezaghebbende waardentoedeling' hebben te zeggen.

Een tweede gevaar is het te eenzijdig denken aan de 'output' van het overheidsbestuur. In de Nederlandse traditie zit m.i. een waardevol verweer tegen eenzijdig verkeer tussen overheid en de tot onderdaan gedegradeerde inwoner. De waarde van het bestuursapparaat ligt minstens evenzeer bij de 'input' van de zichzelf zoveel mogelijk besturende burger, die ten minste een behoorlijke dosis

inspraak inbrengt in de bestuursprocessen. Het derde gevaar van de systeem-analytische benadering van het openbaar bestuur is het te statische uitgangspunt.

Scholten heeft in zijn rede op al deze gevaren gewezen. Ook in dit opzicht sta ik graag achter hem en gebruik ik deze recensie nog eens om mijn Rotterdamse collega in zijn strijd tegen de eenzijdigheid, die in de bestuurskunde nooit zal ophouden, te steunen.

H. A. Brasz

S. Patterson and J. Wahlke (eds.), Comparative Legislative Behavior — Frontiers of research

New York (Wiley), 1972, -311 p., £ 6,25

Onder de veelbelovende ondertitel *frontiers of research* hebben Patterson en Wahlke in dit boek tien artikelen bijeengebracht, die (op één na) eerder congrespaper (Iowa, 1969) waren.

Behalve een *Introduction* en *Conclusion* bevat het boek twee delen van elk vier artikelen over nogal verschillende onderwerpen.

Het eerste deel behandelt de plaats van het parlementslid in het legislatieve proces. In dit deel gaat *M. Pederson* in op het verschijnsel van de ongelijke oververtegenwoordiging van juristen in parlementen. *J. Schwartz* en *G. Lambert* vragen zich af waaruit de grote cohesie in het stemgedrag van Britse Conservatieve backbenchers verklaard kan worden. *P. Gerlich* inventariseert de roloriëntatie van Weense gemeenteraadsleden. En *H. Eulau* tenslotte beschrijft enkele configuraties van kenmerken van legislatieve besluitvormingssystemen.

In het tweede deel wordt aandacht geschonken aan de relaties van de volksvertegenwoordiger met zowel zijn partij als zijn kiezers. Allereerst gaan *H. Daalder* en *J. Rusk* in op enkele attitudes en percepties, die Nederlandse Tweede Kamerleden hebben met betrekking tot de politieke partijen. Bovendien wordt in het tweede deel van dit artikel een afstandsmaat tussen parlementaire fracties ontwikkeld, waaruit conclusies getrokken worden in termen van coalitiemogelijkheden. In een volgend artikel geeft *P. Pesonen* een schetsmatig beeld van het Finse parlement; hij schenkt vooral aandacht aan het kiesgedrag van burgers, de sociale herkomst van parlementsliden en hun stemgedrag. Vervolgens onderzoekt *J. Brand* de mate waarin Schotse gemeenteraadsleden representatief zijn voor hun kiezers; representativiteit wordt achtereenvolgens verstaan in termen van sociale achtergronden en van politieke opvattingen. *J. Grumm* tenslotte bespreekt de empirische waarde van Easton's feedbacktheorie. Daartoe heeft hij op enkele beleidsterreinen de in de tijd opeenvolgende outputs van Amerikaanse staten onderzocht.

In de *Conclusion* van het boek geven *Patterson* en *Wahlke* een evaluatie van de huidige stand van legislatief onderzoek.

Bovendien schetsen zij de richting waarin verder onderzoek naar hun mening nodig is. In hun evaluatie stemmen zij frappant overeen met de eveneens sterk evaluerende *Introduction* van *G. Loewenberg*, die de bundel opent.

Zij allen constateren dat de 'gaps in knowledge about legislative institutions and behavior are enormous' (p. 291). Weliswaar, zo stelt *Loewenberg*, neemt de kennis toe, maar deze is te weinig cumulatief. Ook theoretisch en begripsmatig schort er nog veel aan legislatief onderzoek. Belangrijke begrippen, zoals rol

en functie zijn nog onvoldoende hard geoperationaliseerd en gedefinieerd. Variabelen worden slechts fragmentarisch relevant gemaakt. De relatie tussen empirie en theorie is zwak. De methoden van onderzoek zijn daarentegen goed ontwikkeld en worden steeds beter. Wel zijn er nog problemen, maar die betreffen meer de vergelijking tussen legislatieve systemen dan het onderzoek binnen een legislatief systeem. Het vergelijkend onderzoek tenslotte is nog nauwelijks ontwikkeld. Zolang de theoretische en conceptuele problemen ook groot zijn, is het vooruitzicht op goed vergelijkend onderzoek trouwens schraal. De drie auteurs blijven echter hoopvol.

Men kan zich afvragen in hoeverre de acht 'frontiers of research' (gemeten naar de criteria van kennisvorming, theorievorming, methodologie en vergelijkend gehalte) de enigszins sombere evaluatie rechtvaardigen.

Om met het laatste criterium te beginnen: Slechts drie artikelen (*Eulau*; *Brand*; *Grumm*) zijn duidelijk vergelijkend. Twee (*Pederson*; *Gerlich*) zijn dat in beperkte mate. Bij de overige drie vindt geen intersysteemvergelijking plaats.

Bij de methoden van onderzoek blijkt het interview (*Gerlich*; *Eulau*; *Daalder* en *Rusk*; *Brand*) en de secundaire analyse (*Pederson*; *Pesonen*; *Grumm*) te overheersen. De statistische verwerking komt doorgaans niet uit boven het niveau van frequentieverdelingen en correlatieberekeningen. Door *Daalder* en *Rusk*, *Brand*, en *Grumm* is echter tevens van meer geavanceerde statistiek gebruik gemaakt. Methodische zwakheden vertonen het artikel van *Pesonen*, wiens basisgegevens voor de vergelijking van 22 parlementen zeer uiteenlopend (maximaal zeventien jaar!) gedateerd zijn, en van *Eulau*, die tabellen met onthutsend kleine celvulling geeft, en causaliteiten suggereert waar slechts van associaties sprake is. Een kritische kanttekening verdient ook het artikel van *Daalder* en *Rusk*, die hun gehele beschouwing over coalitiemogelijkheden ophangen aan een interviewvraag, die daar niet voor bedoeld was en dat coalitie-element dan ook niet in zich sluit.

Nieuwe kennis en data over legislatieve processen draagt het boek in beperkte mate aan. De meeste artikelen zijn qua resultaat nog traditioneel. Een goede uitzondering hierop vormen de artikelen van *Daalder* en *Rusk* (het tweede deel, over sociaalculturele afstand tussen kamerleden), van *Brand* (over representatiespanningen) en van *Grumm* (over geringe feedback).

Ook theoretisch en conceptueel vallen deze drie artikelen positief op. De overige artikelen bieden in deze opzichten óf zeer weinig (*Schwartz* en *Lambert*, *Daalder* en *Rusk*, eerste gedeelte; *Pesonen*) óf nauwelijks iets nieuws (*Pederson*, *Gerlich*; *Eulau*).

Afsluitend kan dan ook gesteld worden dat van het legislatieve-onderzoeksfront weinig groot, maar veel klein nieuws te melden valt. Het front is ook in beweging, getuige de bijdragen van *Daalder* en *Rusk* (tweede deel), *Brand*, *Grumm*, die volgens bovenstaande criteria tot het beste uit deze bundel gerekend kunnen worden. Voor de hoopvolle verdere verwachtingen van de samenstellers is daarom gegronde reden.

M. P. C. M. van Schendelen