

Discussie over Bestuurskundig onderzoek

H. Bleker en Tj. de Koningh

Reactie op het artikel van Th. A. J. Toonen
(B. & M. oktober 1978).

Inleiding

De Raad voor de Territoriale Decentralisatie heeft in het zogenaamde 'Plan van Aanpak' voor de advisering over concrete decentralisatiemogelijkheden' uiteengezet hoe de advisering over decentralisatie door onderzoek zal worden voorbereid.

De Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit van Groningen en het Instituut voor Bestuurswetenschappen hebben het Plan van Aanpak voorbereid en onderzoeken thans de mogelijkheden tot decentralisatie op concrete taakgebieden. Het Plan van Aanpak is gefiatteerd door de Ministerraad.

De door Toonen geleverde kritiek wordt zowel door de Raad, als door de beide onderzoeksinstituten zeer op prijs gesteld. Deze reactie is — gegeven de beperkte ruimte — beperkt tot het wegnemen van enkele misverstanden en het zonodig geven van aanvullende informatie.

Met name bestaat bij ons bezwaar tegen de gearcheerde wijze waarop Toonen de polycentrische en monocentrische benadering tegenover elkaar plaatst en vervolgens de RTD-benadering als 'monocentrisch' kwalificeert.

De reactie gaat uit van de situatie zoals die bestond bij het verschijnen van het Plan van Aanpak (wat Toonen ook doet); aan de daaropvolgende deelonderzoeken is niet gerefereerd.

De theoretische beschouwingwijze

De kritiek van Toonen spitst zich toe op een — onuitgesproken — theoretische beschouwingwijze, die hij in het RTD-project meent te bespeuren. De verschillende concrete problemen, die hij met dit onderzoek heeft (departementale visie gaat overheersen, het ontbreken van het gezichtspunt van de burger, enz.) worden alle min of meer teruggevoerd op die theoretische beschouwingwijze.

Toonen's typering van de theoretische beschouwingwijze als een 'rational central rule approach' en 'gesloten systeembenadering' waarin de overheid feitelijk wordt gezien als één grote monoliete organisatie waarin uiteindelijk één perspectief of één gezagscentrum bestaat, is echter niet juist.

De vraag kan worden gesteld of Toonen de polycentrische benadering als een betere *weergave van*

de werkelijkheid beschouwd, of dat hij daarvoor een *normatieve voorkeur* koestert (op grond van het grotere probleem-oplossend vermogen, blz. 290-291).

Voor wat de weergave van de werkelijkheid betreft: er wordt in het onderzoek *niet* geredeneerd vanuit een visie op de overheid als één grote monoliete organisatie waarin uiteindelijk één gezagscentrum bestaat. Dat deze typering bij Toonen kon postvatten houdt waarschijnlijk mede verband met een onjuiste interpretatie van de onderzoeks-aanpak waarop in deze reactie afzonderlijk wordt ingegaan (par. 6).

Hij baseert zijn typering op passages in het Plan van Aanpak, waarin de bestuurlijke vervlechtingen tussen overheden worden uitgelegd als centraliserende tendenties. Deze conclusie is voorbarig. Het is immers goed denkbaar, dat ook onderzoek verricht vanuit een polycentrisch perspectief, met betrekking tot de Nederlandse situatie, tot de conclusie leidt, dat de vele bestuurlijke vervlechtingen centraliserende tendenties in zich dragen (ter illustratie: zie de vele moeite, die de Werkgroep Complementair Bestuur heeft om de 'gelijkwaardigheid' in vervlechtigingsrelaties tussen overheden te concretiseren).

Ook geven de hoofdstukken in het Plan van Aanpak en in het Theoretisch Kader en Strategie voor het onderzoek decentralisatie rijkstaken²) over de 'vormen van decentralisatie' waarin juist de vervlechtingmogelijkheden van taken en bevoegdheden van verschillende overheidsniveaus tot uitdrukking worden gebracht ons inziens geen aanleiding tot het suggereren van een monolitische beschouwingwijze.

Drs. H. Bleker maakt deel uit van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

Drs. Tj. de Koningh is lid van het secretariaat van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie in Den Haag.

Adres: p/a Koningin Julianaplein 10, 2595 AA Den Haag, tel. 070-814531.

Spreiding van beslissingsbevoegdheden ten aanzien van beleid, geld, personeel, enz. vormt een zeer belangrijke inbedding voor vervlechtingrelaties. Voorzover het gaat om een normatieve voorkeur zal waarschijnlijk een grotere mate van gelijkwaardigheid dan thans bestaat moeten worden gerealiseerd. Het zijn de spreiding van dit soort bevoegdheden en de ontwikkeling van regels voor procedures (advisering, overleg, overeenkomsten) in de besluitvorming waarbij verschillende bestuurslagen betrokken zijn, die in het project centraal staan.

De Werkgroep Complementair Bestuur heeft grote moeite met het waarborgen van deze gelijkwaardigheid, maar acht daarvoor spreiding van bevoegdheden een voorwaarde. Zo opgevat zou decentralisatie dus in het verlengde van een polycentrische benaderingswijze liggen.

De probleemstelling; de interpretatie van de adviesaanvraag.

Toonen merkt op dat, ondanks een uitdrukkelijk verzoek om een probleemstelling in de adviesaanvraag, de Raad daaraan geen prioriteit geeft. Hij vermoedt dat deze keuze een gevolg is van de theoretische invalshoek waar de Raad volgens hem stilzwijgend vanuit gaat. Dat geen prioriteit is gegeven aan de probleemstelling impliceert niet dat daaraan geen aandacht is, en in het verdere verloop van het onderzoek zal worden, besteed. Deel B van het Plan van Aanpak kan in zijn geheel worden beschouwd als een eerste aanzet tot formulering van een algemene probleemstelling.

Verder is aangegeven (par. 6.1., deel A) dat het de bedoeling is de probleemstelling aan de hand van de resultaten van de onderzoeken per taakgebied nader uit te werken. Zo wordt ook voorkomen, dat aan de probleemstelling vanuit één gezichtspunt (dat van de Raad) inhoud wordt gegeven, ook andere, n.l. de respondenten in de deelonderzoeken, kunnen nu een bijdrage leveren.

Tenslotte is in het Plan van Aanpak, zoals Toonen zelf ook al opmerkt, voor wat betreft de probleemstelling verwezen naar andere studies.

Een andere vraag is of in de probleemstelling die aan het onderzoek ten grondslag ligt de aandacht niet te zeer beperkt is tot taken en bevoegdheden. Deze vraag hangt samen met de volgens Toonen eenzijdige interpretatie van de adviesaanvraag in die

zin dat de RTD het scheppen van beslissingsruimte beschouwt als verbijzondering (consequentie) van de overdracht van taken en bevoegdheden.

Taken en bevoegdheden zijn centraal in de aandacht geplaatst, omdat daarin een voor de betrokken Ministers hanteerbaar aangrijpingspunt ligt om de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheidsniveaus te wijzigen. Het gaat niet zozeer om de taken en de bevoegdheden als zodanig als wel om de activiteiten, die deze representeren. Belangrijke vragen voor het onderzoek zijn dus: welke activiteiten kunnen worden overgeheveld?; wat impliceert dat voor de beslissingsruimte van de ontvangende bestuurlijke eenheden?

De keuze voor taken en bevoegdheden impliceert wel, dat de onderzoekinstellingen en de Raad verwachten, dat de taken- en bevoegdheden-structuur in belangrijke mate bepalend is voor de toedeling van activiteiten, met name in het Nederlandse stelsel waar de wetgeving van de lagere overheidsniveaus kijkt voor die van de hogere.

Het ontbrekende gezichtspunt van de individuele burger

'Het gezichtspunt van de individuele burger wordt niet dan hooguit indirect in het onderzoek betrokken', zo luidt een volgend punt van kritiek. Beter ware het te stellen: gezichtspunten van individuele burgers worden door de raadpleging van politici en belangenorganisaties, alsmede door het raadplegen van publicaties van en over burgers bij het onderzoek betrokken.

Dat aan die gezichtspunten meer aandacht in het kader van dit project zou kunnen worden besteed, valt niet te ontkennen. Het decentralisatie-project te plaatsen in een traditie van rapporten over bestuurlijke organisatie waarin het gezichtspunt van de burger ontbreekt is daarentegen niet gerechtvaardigd.

Tenslotte kan nog bij dit punt worden aangetekend, dat het niet zo is, dat de burger degene is om wie het uiteindelijk allemaal moet draaien in dit onderzoek, zoals Toonen meent.

Ook het beter doen functioneren van de bestuurlijke organisatie als zodanig (i.v.m. overbelasting, onvoldoende afstemming van samenhangende activiteiten, vertraging enz.) vormt een doelstelling van het onderzoek.

Het overheersen van de departementale optiek

Toonen denkt, dat de onderzoeksopzet bevordert, dat de mogelijkheden tot decentralisatie met name worden gezien vanuit een departementale optiek en niet vanuit bijvoorbeeld het gezichtspunt van de lokale overheden. Dit is een onvolledige weergave van de werkelijkheid. Waar gaat het om? Het onderzoeksobject dient — nader — afgebakend te worden. Dat is gebeurd op grond van een aantal criteria (waaronder de departementale doelstellingsstructuur). Met deze afbakening is nog niet gezegd dat de voorstellen op de afgebakende gebieden vooral zullen overeenkomen met de departementale visies (het zijn er trouwens minstens veertien, en per departement wellicht ook nog verschillende).

Toegegeven zij, dat door de afbakening van de taakgebieden bestaande verkokering bevestigd zou kunnen worden. De 'onderzoekbaarheid' van het object en de snelheid van werken zijn echter met een scherpe afbakening gediend.

Wanneer Toonen kennis had genomen van de plannen aangaande de te raadplegen personen (vertegenwoordigers van de drie bestuurslagen en overige belanghebbenden³), had hij waarschijnlijk minder lichtvaardig zijn verwachtingen omtrent de rol van de departementale visies uitgesproken.

Dat in het onderzoek de centrale overheid veel aandacht krijgt hangt natuurlijk nauw samen met het onderwerp waarom het gaat: de decentralisatie van rijkstaken.

De onderzoeksaanpak

Toonen wekt de indruk, dat in het onderzoek op min of meer logische wijze uit centrale doelstellingen van departementen taken worden afgeleid; vervolgens met behulp van taakkenmerken wordt gezien welke normen in het geding zijn; en tenslotte door afweging van normen en via realisatievoorwaarden wordt gezien welke taakverdeling over de verschillende bestuurslagen het meest geschikt is (blz. 289, 1e kolom). Daarvan is in het onderzoek geen sprake. Er wordt bij het onderzoek uitgegaan van de kennis, opvattingen en meningen van deskundigen, bestuurders, betrokken ambtenaren en vertegenwoordigers van belangengroepen over de toedeling van overheidsactiviteiten. Enigszins gesimplificeerd komt het erop neer, dat aan genoemde respondenten wordt gevraagd op een aantal

punten, die voor decentralisatie van belang zijn, beargumenteerd hun visie te geven. Deze punten zijn zodanig gekozen, dat zij na afzonderlijk te zijn besproken, tezamen de elementen kunnen vormen van een volledig beargumenteerd decentralisatievoorstel.

Deze elementen van de toetsingsmethode — door Toonen abusievelijk aangeduid als elementen van het normenstelsel — zijn opgesomd op bladzijde 288 van zijn artikel.

Naar alle waarschijnlijkheid zullen de aldus verzamelde argumentaties verschillen en aanleiding geven tot verschillende conclusies.

Het is de bedoeling om deze *verscheidenheid van meningen, opvattingen en conclusies* ook in de onderzoeksrapportages tot uitdrukking te brengen. Het biedt voor de Raad een uitgangspunt om tot een goed afgewogen advies te komen.

De praktijkgerichtheid van het onderzoek

In de praktijk wordt een aantal belangrijke bestuurlijke problemen — zoals overbelasting op rijksniveau, ondoorzichtigheid van de bestuursstructuur, gebrek aan afwegingsmogelijkheden, te geringe betrokkenheid van de burger, enz. — in verband gebracht met een te vergaande centralisatie.

De vraag in hoeverre deze door decentralisatie moeten worden opgelost is mede politiek-normatief van aard. Belangen van bijvoorbeeld uniformiteit, een in het hele land gelijk voorzieningenniveau enz., zullen moeten worden afgewogen tegen de voordelen van decentralisatie.

De in de praktijk levende opvattingen zullen worden geïnventariseerd, mede om de mogelijkheden tot verandering te kunnen inschatten.

De vraag in hoeverre decentralisatie zal leiden tot de verwachte effecten (voordelen) kan binnen het gegeven tijdsbestek slechts in beperkte mate worden onderzocht. Er zal worden afgegaan op de door betrokkenen en deskundigen gegeven opvattingen en de daarbij geleverde argumentaties.

De aandacht voor de departementen houdt verband met de inhoud van de adviesaanvraag — waarin het gaat om de decentralisatie van rijkstaken — en impliceert geenszins het volgen van departementale doelstellingen of visies.

De decentralisatie-problematiek staat momenteel sterk in de — politieke — belangstelling. Bij het ontwikkelen van nieuw beleid en nieuwe wetgeving

worden bijna maandelijks besluiten genomen, die voor de verhoudingen tussen de bestuurslagen van groot belang zijn. Het praktisch politiek handelen zal en kan niet wachten op (langdurig) onderzoek naar de effecten van decentralisatie of naar de oorzaken van 'falend beleid'.

Het alternatief van Toonen waarbij als uitgangspunt 'falend beleid' wordt genomen, zal naar onze indruk overigens op dezelfde vraagstukken stuiten als de huidige RTD-aanpak. Hoe wordt bepaald of er sprake is van 'falen'? Criteria, normen, waardeoordelen vanuit verschillende perspectieven zijn daarvoor nodig. Welke factoren verklaren het falen, beleidsinhoudelijke (onjuiste ineffectieve middelen) of bestuursorganisatorische (interne organisatie, ondeskundigheid en/of centralisatie-decentralisatie)?

Voor een deel kan een dergelijke aanpak niet wezenlijk verschillen van de huidige aanpak, voor een ander deel (onderzoek naar de verklarende factoren voor het 'falen') houdt hij onvoldoende rekening met de aard (o.a. politiek-normatief) van de problematiek en de hiervoor geschetste situatie.

Er is daarom gekozen voor een aanpak, die zoveel mogelijk binnen de gegeven termijnen een bijdrage kan leveren aan de besluitvorming ten aanzien van decentralisatie, in de vorm van een zo concreet mogelijk advies.

Noten

¹ Werkgroep Complementair Bestuur, *Complementair Bestuur verkend, een studie over het wat en waarom, het hoe en wanneer van complementair bestuur*, s-Gravenhage 1977.

² Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen, Instituut voor Bestuurswetenschappen 's-Gravenhage, *Theoretisch kader en Strategie voor het onderzoek decentralisatie rijkstaken*. Dit rapport is op aanvraag verkrijgbaar bij het secretariaat van de Raad (f 8,50).

³ *Plan van Aanpak*, blz. 36.

Antwoord aan Bleker en de Koningh T. Toonen

Gaan we voorbij aan de verbale substiliteiten waarmee in paragraaf 3 t/m 5 op sommige kritiekpunten wordt ingegaan en vatten we het commentaar van de RTD en beide onderzoekinstellingen kort samen, dan blijkt het hoofdbezwaar te zijn dat de theoretische conceptie die aan hun onderzoeksopzet ten grondslag ligt naar de mening van betrokkenen ten onrechte als een 'monocentrische' benaderingswijze geïnterpreteerd wordt. De argumenten die daarbij aangevoerd worden komen er op neer dat ik de onderzoeksopzet onjuist geïnterpreteerd zou hebben en over het hoofd zou hebben gezien, dat in het onderzoek aandacht besteed wordt aan de 'verscheidenheid van meningen, opvattingen en conclusies', welke leeft bij vertegenwoordigers van verschillende bestuurslagen of deskundigen omtrent de 'punten die voor decentralisatie van belang zijn'.

Behoudens de constatering van een 'slip of the pen' waar 'elementen van de toetsingsmethode' abusievelijk 'onderdelen van het normenstelsel' genoemd worden — heeft de reactie van de Raad mij gesterkt in de overtuiging dat ik de onderzoeksopzet redelijk heb kunnen doorgronden voor zover het de theoretische basisconceptie betreft.

Om te beginnen is het bij lezing van het 'Plan van aanpak' onmogelijk om geen 'kennis te nemen' van het met enige ophef geuite streven naar een praktijkgericht onderzoek waarbij 'het veld van betrokkenen' bij het onderzoek ingeschakeld wordt. Zoals in het artikel echter gesteld wordt neemt het gebruik van onderzoekstechnieken waarbij actoren uit het veld worden geraadpleegd geenszins weg dat het uiteindelijk steeds (al dan niet impliciete) theoretische overwegingen en vooronderstellingen zijn die bepalen welke actoren relevant zijn, op welke punten hun opvattingen opgetekend worden en wat er uiteindelijk met het verkregen materiaal gedaan wordt.

Drs. T. Toonen (1952) is als politicoloog verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Adres: p/a Burgemeester Oudlaan 50, Rotterdam, tel. 010—145511.

Op zich betekent het winst dat men oog heeft voor het *pluralisme* in de meningsvorming over decentralisatievraagstukken (i.t.t. het overigens eveneens door de Raad ingenomen standpunt dat over de wenselijkheid van decentralisatie principiële overeenstemming bestaat). Het tot zijn recht laten komen van een verscheidenheid van opvattingen over de 'toedeling van overheidsactiviteiten' betekent echter niet dat daarmee een karakterisering als 'monocentrisch' onterecht zou zijn.

Vraagstukken van bestuurlijke (re)organisatie hebben betrekking op (veranderingen in) afhankelijkheidsrelaties, c.q. invloedsverhoudingen tussen publieke (en niet-) eenheden. Het onderscheid tussen 'polycentrische' en 'monocentrische' benaderingswijzen (twee verzamelbegrippen die overigens zeer uiteenlopende theoretische modellen en conceptuïaliseringen omvatten) heeft betrekking op de basisveronderstellingen omtrent de invloedsverhoudingen van waaruit interacties tussen eenheden in de publieke sector geanalyseerd worden. Het gaat bij dit onderscheid met andere woorden om een verschil van inzicht wat betreft de 'punten die voor decentralisatie van belang zijn'.

Een monocentrische benadering à la het 'Plan van Aanpak' leunt bij de beantwoording van die vraag in sterke mate op intra-organisatorische veronderstellingen waarbij de invloedsverhoudingen nauw verbonden zijn met de (formele) taak- en bevoegdhedenstructuur, terwijl voorts een (in empirisch opzicht) principiële ondergeschiktheid (afhankelijkheid) van lagere ten opzichte van hogere bestuursorganen wordt voorondersteld.

Een polycentrische benaderingswijze gaat er daarentegen van uit dat 'de' overheid niet bestaat. Het openbaar bestuur wordt gezien als een veelvormig netwerk, bestaande uit verschillende eenheden die ieder beschikken over een variëteit aan hulpbronnen maar die bij de verwezenlijking van hun eigen doelstellingen (vaak op basis van wederkerigheid) afhankelijk zijn van andere eenheden. Aldus wordt in analytisch opzicht een principiële autonomie (beslissingsvrijheid) gepostuleerd en worden de politieke hulpbronnen en afhankelijkheidsrelaties — de aard, omvang en inhoud — het object van empirisch onderzoek in plaats van het onderwerp van theoretische veronderstellingen.

Zoals toch uitdrukkelijk in het artikel gesteld wordt is het daarin geschetste polycentrische beeld niet

bedoeld als een betere weergave van de werkelijkheid, noch gaat het om bepaalde normatieve implicaties.

Inderdaad is het 'goed denkbaar dat ook onderzoek vanuit polycentrisch perspectief tot de conclusie leidt dat vele bestuurlijke vervlechtingen centraliserende tendenties in zich dragen'. Alles is denkbaar. Het gaat er echter om dat een en ander eens systematisch onderzocht zou moeten worden. Dat is ook het kernpunt van mijn betoog. Probleemstellingen en conclusies van bestuurskundig onderzoek komen te vaak tot stand op basis van jarenlang rondgezongen theoretische veronderstellingen in plaats van via onderzoek verworven empirische inzichten. Dat overbelasting op rijksniveau, ondoorzichtigheid van de bestuursstructuur, gebrek aan afwegingsmogelijkheden, te geringe betrokkenheid van de burgers in praktijk in verband gebracht worden met een te vergaande centralisatie, is daar ook weer een voorbeeld van.

We hebben behoefte aan inzicht in de wijze waarop onze bestuurlijke organisatie feitelijk functioneert. Dat is ook de gedachte die ten grondslag ligt aan het voorstel tot analyse van 'falend beleid' (en niet dat deze onderzoeksstrategie zonder problemen zou zijn). Binnen het keurslijf van derde geldstroom onderzoek waarbij heel begrijpelijk het komen tot een advies vooropgesteld wordt, blijkt zulks echter moeilijk te realiseren. Een triest perspectief voor een bestuurskunde die praktijkgericht en niet enkel cliëntgericht wil zijn.