

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.