

Publiek management: Etiket of onderzoeksveld?

R.A. Boin

vakgroep bestuurskunde, RUL

Boekbespreking van: Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham House Publishers, Chatham, NJ, 1996, 199 pp.

Bestuurskundigen hebben het steeds vaker over publiek management. In het kielzog van de Amerikaanse vakbroeders – zij schrijven al ruim twintig jaar over ‘public management’ – lijken nu ook Nederlandse bestuurskundigen redelijk vertrouwd te zijn geraakt met deze term: wij komen haar veelvuldig tegen in publicaties, onderzoeksvoorstellen, onderwijsprogramma’s en inmiddels ook in de bestuurspraktijk. In de Engelstalige literatuur is inmiddels een pittig debat ontstaan waarin definitie-kwesties en normatieve vraagstukken om voorrang strijden. Dit debat heeft het karakter aangenomen van een scholenvrijd tussen ‘optimisten’ en ‘sceptici’ (Borins, 1995; Gray en Jenkins, 1995; Savoie, 1995). In de optimistische benadering wordt ‘public management’ geponeerd als dé oplossing voor een log en lethargisch overheidsapparaat dat niet kan voldoen aan eisen van doelmatigheid en effectiviteit. Er wordt een ideaal in het vooruitzicht gesteld van ‘innovative bureaucracies that provide better service, produced at lower cost by public servants whose moral has improved’ (Borins, 1995:122). Sceptici stellen daar tegenover dat een eenzijdig geloof in bedrijfskundige succespraktijken gekoppeld aan een bewondering voor ‘public entrepreneurs’ weinig goeds belooft voor de toekomst van het overheidsmanagement.

Dergelijke debatten leiden al snel tot verwarring omtrent de aard van het fel bediscussieerde onderzoeksobject. Wat publiek management is, of zou moeten zijn, wordt door bestuurskundige auteurs doorgaans listig verpakt in algemeenheden die het etiket zelf nauwelijks overstijgen. Publieke managers worden neergezet als de uitvoerders van publieke managementtaken – wat die taken inhouden vernemen wij zelden. De vraag rijst dan ook waar wij hier mee te maken hebben: een nieuw bestuurskundig etiket voor een traditioneel object van

studie of een ontluikend onderzoeksveld op weg naar brede erkenning en wetenschappelijke aandacht.

Het nieuwe boek van Laurence Lynn belooft in te gaan op dergelijke vragen. Het belangrijkste doel van deze studie is te komen tot een definiering en plaatsbepaling van publiek management. Dit is nodig, zo stelt Lynn (p.1), omdat ‘the justification for using “public management” as a focus for academic inquiry is, as yet, essentially arbitrary, and the term retains an irreducible ambiguity.’ Daarnaast gaat Lynn in op de relatie tussen ‘knowledge and practice in public management’ en ‘the role of universities in creating and sustaining this relationship’ (p.1). Eerst wordt de lezer echter meegenomen op een soms intrigerende tocht langs de in Amerika zo streng gescheiden domeinen van de traditionele ‘public administration’ en de veel jongere ‘public policy schools’.

De studie van publiek management voltrekt zich in Amerika, zoveel wordt wel duidelijk, langs volstrekt gescheiden wegen. Het niveau van president en kabinet wordt door politicologen bestreken, de ‘appointed executives’ worden gevolgd door de beleidswetenschappers, terwijl de bestuurskundigen zich richten op ‘career executives’. Deze dichotomie tussen de traditionele bestuurskunde en de ‘moderne’ beleidswetenschappen, zo waarschuwt Lynn (p.3) terecht, ‘distorts the study of public management and, ultimately, our understanding of it’. Maar meer nog dan met deze absolute scheidslijnen tussen de verschillende onderzoekstradities toont Lynn zich ontevreden met de kwaliteit van het onderzoek op het gebied van publiek management.

Zo beargumenteert Lynn dat Amerikaanse bestuurskundigen – de auteur kijkt niet over de grenzen – lange tijd teveel aandacht hebben besteed aan de “achtergrond” van het openbaar bestuur: Lynn doet hiermee op de aandacht voor ‘public laws, organizations, and functions.’ Publiek management wordt dan ook in de Amerikaanse bestuurskunde beschouwd als ‘an emerging and distinct subfield or special focus’ (p.37). Dit is

merkwaardig wanneer men bedenkt dat de term 'public management' al in de jaren '30 werd gehanteerd door bestuurskundigen; het klassieke POSDCORB-model kan worden beschouwd als een eerste poging om publiek management op wetenschappelijke wijze te benaderen. In de jaren '50 en '60 werd binnen het Brookings Instituut nog veel empirisch onderzoek verricht naar federale managers. Met de toenemende aandacht voor democratie en controle over de bureaucratie stierf het bestuurskundig onderzoek naar publiek management echter een stille dood.

In de 'public policy schools' die in de jaren '70 ontstonden, werd publiek management daarentegen nadrukkelijk op de voorgrond geplaatst. Lynn suggereert dat deze 'herontdekking' van publiek management voortvloeide uit de gevoelde behoefte om deze jonge onderzoeksstroming af te zetten tegen de traditionele bestuurskunde. Maar de beleidswetenschappers richtten zich naar het oordeel van Lynn (en, zo leren wij, naar het oordeel van vele anderen) teveel op leiderschap, waardoor zij de achtergrond – 'how administration works' – uit het oog verloren. Het gevolg was dat de beleidswetenschappers zich gingen toeleggen op prescriptie, niet zelden ontleend aan bedrijfskundige literatuur. Lynn, die zichzelf ook beschouwt als een 'public policy scholar', is genadeloos in zijn (zelf)kritiek: 'Thus many scholars and teachers have assumed away all but the most idiosyncratic, psychological aspects of managerial roles, leading to a highly reductive view of public management. Public managers have been reduced to mock heroic figures. Research has been reduced to culling examples of whatever the author seeks to celebrate from the countless instances of things happening in the world' (p.85).

Na dit historisch-getinte overzicht van bestuurskundige en beleidswetenschappelijke visies presenteert Lynn een definitie van publiek management waarin het beste van beide onderzoekstradities wordt verenigd. De studie van publiek management dient zich te richten op de 'executive function in government' en de 'public managers' die deze functie vervullen. Publiek management wordt geconceptualiseerd als een samenstel van functies in het openbaar bestuur die betrekking hebben op de transformatie van politieke doelstellingen in beleidsprogramma's en beleidsresultaten. Deze 'vertaalfunctie' heeft twee dimensies: 'choice and execution' (p.91). De vertaling van politieke doelstellingen in 'goals and actions in specific settings that satisfies reasonable criteria' is een strategisch keuzeprocess. Daarnaast heeft publiek management betrekking op het leiding geven aan uitvoeringsprocessen. Het gaat dan om meer typische managementzaken als 'securing reliable

behavior [...] specifying appropriate behavior [...] creating incentives [...] and the monitoring and policing of the resulting behavior' (p.129). Publiek management heeft dan betrekking op het overheidsdomein waarbinnen strategische beleidsvormingsprocessen samenvallen met het leiding geven aan uitvoerende organisaties.

Lynn doet helaas weinig pogingen om tot meer precieze definitie te komen. De aandacht wordt al snel verlegd naar de 'public managers'. Dit is jammer, want er blijkt niet zo veel bekend te zijn over de manier waarop publieke managers de 'executive function' vervullen. De wetenschappelijke verwaarlozing van publieke managers door bestuurskundigen heeft er samen met de prescriptieve voorliefde van beleidswetenschappers toe bijgedragen dat de beschikbare kennis fragmentarisch van aard is. Lynn doet nog een vertwijfeld aandoende uitstap naar de management en leiderschapsliteratuur, maar ook daar valt weinig heil van te verwachten (Wildavsky, 1989). Het debat over leiderschap in de publieke sector is dan ook een beetje blijven hangen in retoriek: 'management matters' versus 'effectiveness is measured inches, not miles' (zie Doig en Hargrove, 1990). Spannende biografisch-getinte verhalen over bekende publieke entrepreneurs lijken de eerste stelling te onderbouwen, maar het blijft onduidelijk hoe (in)effectief de publieke managers zijn die zich niet publiekelijk profileren (zie Terry, 1995).

Als er een ding duidelijk wordt na lezing van dit boek, dan is het dat er bijzonder weinig bekend is over het intellectuele domein van publiek management, alsook over de empirische wereld waarin de publieke manager zich beweegt. Dit weerhoudt Lynn er niet van om twee hoofdstukken te besteden aan een beschouwing over 'knowledge for practice', of wel: wat kunnen bestuurskunde respectievelijk 'public policy schools' voor de praktijk betekenen? Dit is een belangrijke vraag, die ook binnen de Nederlandse bestuurskunde tot periodieke discussie dan wel verwarring leidt. De prioriteiten worden echter omgedraaid door enkele hoofdstukken te wijden aan het noodzakelijke analytische gehalte van 'knowledge for practice' na eerst te hebben geconstateerd dat het aan die 'knowledge' goeddeels ontbreekt.

Het nieuwe boek van Lynn, zo moet worden geconstateerd, stelt dan ook enigszins teleur. De observaties en inzichten van de auteur met betrekking tot definitie en afbakening van 'publiek management', alsook de meer theoretische beschouwingen over de rol van publieke managers zijn verbrokkeld door het boek. De lezer wordt gedwongen deze brokstukken bijeen te zoeken om zo de argumentatie van Lynn te reconstrueren. Dit is geen makkelijke opgave, daar een integrerende

afronding ontbreekt en essentiële elementen van Lynn's gedachtengang zijn ondergebracht in nogal langdradige beschouwingen over 'knowledge for practice'. Het boek wordt daarmee ook vrijwel ongeschikt voor studenten, die waarschijnlijk beter af zijn met het eerdere werk van Lynn (1987).

Voor hen die geïnteresseerd zijn in de intellectuele oorsprong en plaatsbepaling van publiek management is dit niettemin een intrigerend en wellicht belangrijk boek. Lynn laat zien dat vele onderzoeksrichtingen een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van kennis op dit gebied en slaagt erin om deze velden op overzichtelijke wijze aan het domein van publiek management te relateren. Een schier eindeloze reeks scholen, velden en subvelden passeert de revue, waardoor de lezer een overzicht krijgt van de meest relevante literatuur op het gebied van publiek management. In zijn tocht langs deze literatuur onttrekt Lynn zich aan de scholensrijd tussen 'optimisten' en 'sceptici'. Een kritische en tegelijkertijd opbouwende benadering markeert wat kan worden omschreven als een rudimentaire aanzet tot systematisch en interdisciplinair onderzoek naar de plaats en werking van de 'public management variable' (DiIulio, 1989). Wanneer dergelijk onderzoek van de grond komt, kan publiek management mogelijk

uitgroeien van een modieuze term tot een erkend onderzoeksveld.

Literatuur

- Borins, S., 1995, 'The New Public Management is Here to Stay'. *Canadian Public Administration*, 38 1:122-132.
- DiIulio, J.J., Jr., 1989, 'Recovering the Public Management Variable: Lessons from Schools, Prisons, and Armies'. *Public Administration Review*, 49 March/April:127-133.
- Doig, J.W. en Hargrove, E.C. (red.), 1990, *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Gray, A. en Jenkins, B., 1995, 'From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?'. *Public Administration*, 73, Spring:75-99.
- Lynn, L.E., Jr., 1987, *Managing Public Policy*. Little, Brown and Company, Boston.
- Savoie, D.J., 1995, 'What is Wrong With the New Public Management?'. *Canadian Public Administration*, 38 1:112-121.
- Terry, L.D., 1995, *Leadership in Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Sage, Thousand Oaks.
- Wildavsky, A., 1989, 'A Cultural Theory of Leadership'. In Jones, B.D. (red.), *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*, University Press of Kansas, p. 87-113.