

Beleidsanalyse: literatuur op zoek naar een vak

H. J. Aquina *

Inleiding

Het is waarschijnlijk niet teveel gezegd dat velen in Nederland politicologisch onderzoek identificeren met verkiezingsonderzoek. Inderdaad wordt er op het gebied van politicologisch verkiezingsonderzoek veel (en goed) werk verricht, maar politicologen bestuderen meer dan alleen het kiesgedrag. Met name bestuderen zij in toenemende mate het overheidsbeleid, alsmede de relaties ervan met andere politieke en niet-politieke verschijnselen. Dit artikel tracht een overzicht te geven van de literatuur (met enige nadruk op politicologische literatuur) met betrekking tot onderzoek van het (overheids)beleid en de voornaamste ontwikkelingen en stromingen in wat thans genoemd wordt de 'beleidsanalyse' aan te geven.

1 Beleidswetenschappen

Voor zover de politicologie het overheidsbeleid bestudeert, wordt zij gerekend tot de beleidswetenschappen. Men zou kunnen zeggen dat het overheidsbeleid als object van onderzoek weer teruggekeerd is in de politicologie. Immers, sinds eeuwen hebben onderzoekers van de politiek het overheidsbeleid beschreven, trachten te verklaren, en vooral aan te geven hoe het overheidsbeleid eruit zou behoren te zien. Reeds Aristoteles verrichtte hierover empirisch onderzoek. In de loop der eeuwen is er een zekere differentiatie in de wetenschap ontwikkeld. De differentiatie ging echter niet zover, dat er een afzonderlijke wetenschap van het (overheids)beleid kwam. Degenen die zich in de achttiende en de negentiende eeuw op wetenschappelijke wijze met het overheidsbeleid bezig hielden, beoefenden alle in meerdere mate die wetenschappen, die tot hun object mede het overheidsbeleid rekenden, zoals filosofie, staatsrecht, geschiedenis, economie, statistiek, en 'algemene staatsleer'.

In de Verenigde Staten werden al deze wetenschappen tegen het eind van de negentiende eeuw als politieke wetenschappen onderwezen.

Opvallend is, dat thans opnieuw al deze wetenschappen in één programma worden onderwezen, althans in de Verenigde Staten. Beschouwingen en gegevens hierover in het speciale dubbelnummer van *Policy Sciences*, Amsterdam, Vol. 1, nr. 4 (December 1970) en Vol. 2, nr. 1 (March 1971), getiteld *Universities and the teaching of policy*

sciences. Een volledig overzicht van Amerikaanse universiteiten op het gebied van de politicologische beleidsanalyse geeft *The Policy Studies Directory* (1973, uitgegeven bij de University of Illinois, Urbana).

De eerste aanzet tot de ontwikkeling van de beleidswetenschappen hebben Daniel Lerner en Harold D. Lasswell gegeven met het door hen gereviseerde boek *The Policy Sciences* (Stanford 1951). Volgens Lasswell moesten *alle* wetenschappen hun specifieke bijdrage leveren aan de oplossing van politieke problemen, vooral met het oog op het behoud van de democratie. De beleidswetenschappen in het bijzonder zouden de beschikbare kennis met betrekking tot het oplossen van beleidsproblemen moeten bestuderen en evalueren, en vooral moeten nagaan hoe het beleidsproces werkt. Toen verdween de term beleidswetenschappen voor enige tijd. De term werd echter opnieuw door Yehezkel Dror geïntroduceerd in zijn *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco 1968). Dror schreef dit werk met als doelstelling: 1) 'to advance the study of public policymaking as a major topic of the social sciences and of human thought in general, and 2) to contribute to the improvement of public policymaking' (blz. XI). Zijn eigen bijdrage bestaat uit het bijeen brengen van een verzameling van criteria ter beoordeling van beleidsvorming, hetgeen uitmondde in het bouwen van een optimaal model van beleidsvorming. Als primair criterium voor optimale beleidsvorming hanteert hij de 'netto output'. Daaronder verstaat hij het saldo van alle kosten en baten die met een beleid gemoed zijn. Aangezien deze kosten en baten eigenlijk nooit volkomen meetbaar zijn, formuleert hij een aantal naastbeste criteria, gebaseerd op respectievelijk het beleidsproces, de structuur van de beleidsvorming, de beleidsinhoud, en

H. J. Aquina (1942) is wetenschappelijk medewerker van het Instituut voor Politicologie van de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

Publicaties: *Wetenschapsbeleid in opbouw* (samen met A. Hoogerwerf; 1971), *Beleidsanalyse in de politicologie* (in: A. Hoogerwerf (red.), *Beleid Belicht*; 1972).

Adres: Aalburg 1804, Wijchen

de 'input' van het beleidsvoerende systeem. Het is echter de vraag of al deze criteria wel gehanteerd kunnen worden om te bezien of een beleid optimaal is. Zo is één van de criteria de mate van informatie. Dror schijnt een beleid beter te vinden naarmate het gevoerd wordt op grond van meer informatie. Echter, het verwerven van informatie kan zoveel kosten met zich mee brengen, dat het niet opweegt tegen de baten ervan. Men krijgt sterk de indruk, dat Dror zich meer bekommert om de effectiviteit van het beleid, dan om de optimaliteit ervan.

Lasswell en Dror zijn thans nauw betrokken bij een speciaal tijdschrift voor de beleidswetenschappen, *Policy Sciences* (Amsterdam vanaf 1970) en bij *Policies Sciences Books Series* (Amsterdam). In deze serie zijn van Dror onder meer verschenen *Design for Policy Sciences* (1971), en van Lasswell *A pre-view of Policy Sciences* (1971). Beide (vrij dunne) boekjes zijn bij uitstek geschikt ter kennismaking met de ontwikkeling van de beleidswetenschappen. Nuttig is ook G. Kuypers' *Grondbegrippen van politiek* (Utrecht 1973). Een tweedelige Nederlandse bundel, waarin beoefenaars van verschillende wetenschappen een bijdrage geleverd hebben met betrekking tot de beleidsanalyse, is A. Hoogerwerf (red.), *Beleid Belicht* (Alphen aan den Rijn 1972). In deze bundel wordt beleidsanalyse beschouwd vanuit de sociologie, politicologie, bedrijfseconomie, bestuurskunde en de futurologie. Daarnaast bevat het algemene bijdragen met betrekking tot concepten, methoden en technieken omtrent de analyse van de inhoud van het beleid, de effecten ervan en de aan beleid ten grondslag liggende budget-beslissingen van de overheid. Het tweede deel bevat een vijftal case-studies waarin de ontworpen methoden en technieken op concrete onderwerpen worden toegepast.

2 Beleidswetenschappen en politicologie

De politicologie als afzonderlijke wetenschap, zoals deze gegroeid is in de Verenigde Staten vanaf het begin van onze eeuw en in Nederland vanaf de Tweede Wereldoorlog, kan dus beschouwd worden als één van de beleidswetenschappen voor zover zij zich expliciet met het overheidsbeleid bezig houdt. Lange tijd heeft men in de politicologie de politiek, de overheid en haar beleid als een gesloten systeem bestudeerd. Men richtte de volle

aandacht op politieke instituties, en later vooral ook op de processen binnen dit gesloten systeem. Deze aanpak paste ook wel in het Westerse politieke denken, in het bijzonder in het Amerikaanse. In dit denken is het politieke systeem de arena, waarbinnen individuen en groepen hun doeleinden nastreven. Het overheidsbeleid is slechts de uitkomst van deze strijd, en als vanzelf de best mogelijke uitkomst omdat iedereen tenslotte gelijke kansen heeft in de strijd.

Overigens heeft jarenlang goed onderzoek naar de politieke strijd ons waardevolle kennis opgeleverd. Een boek als David B. Truman's *The Governmental Process* (New York 1951), waarmee het empirische onderzoek naar het gedrag in deze strijd pas goed op gang komt, behoort ongetwijfeld tot de klassieken in deze politicologische literatuur.

Echter, maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid het politieke systeem niet langer als een gesloten systeem te bezien en het resultaat van de politieke strijd, het overheidsbeleid, ook zelfstandig te analyseren, alsmede de relatie van het overheidsbeleid met andere politieke en niet-politieke verschijnselen. Als maatschappelijke factor kan genoemd worden de toenemende omvang en complexiteit van het overheidsbeleid, alsmede de toenemende algemene onvrede van de burgers met de kwaliteit van het overheidsbeleid aan het eind van de jaren zestig. Deze onvrede bestond ook bij de beleidsvoerders zelf. Reeds vanaf 1962 wordt er in de Verenigde Staten met nieuwe budgetteringstechnieken geëxperimenteerd onder de 'verzamelnaam' 'Planning Programming Budgeting System'. Een goede bundel over PPBS is F. Lyden & E. Miller, *Planning Programming Budgeting* (Chicago 1968). In Nederland werd in 1968 een Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven opgericht, dat ook een kwartaaltijdschrift uit geeft onder de naam *Openbare Uitgaven* (Deventer). Tenslotte werd in 1971 een Interdepartementale Commissie voor Ontwikkeling van Beleidsanalyse ingesteld, die ook een kwartaaltijdschrift uitgeeft onder de titel *Beleidsanalyse* (Den Haag).

Overigens hebben politicologen in laatstgenoemde ontwikkelingen nauwelijks de hand gehad. De wetenschappelijke factoren die bijdroegen tot de toenomen belangstelling van politicologische zijde voor het overheidsbeleid, waren de ontwikkeling

van de systeembenadering in de politicologie als mede de noodzaak om politiek gedrag ook te verklaren vanuit de inhoud van het overheidsbeleid. In 1965 noemde het Amerikaanse *Committee on Governmental and Legal Processes*, een commissie van de *Social Science Research Council* de volgende vraag urgent: 'What professional expertise and obligations, if any, have political scientists to study, evaluate, and make recommendations about the contents of public policies'? Deze vraag heeft deze commissie getracht te beantwoorden, en een eerste antwoord kan men vinden in A. Ranney (ed.), *Political Science and public policy* (1968). Later werd zelfs, onafhankelijk van de reeds vermelde organen, een afzonderlijke *Policy Studies Organization* opgericht (1971) met als doelstelling: 'to promote the application of political science to important public policy problems'. De organisatie geeft sinds 1972 een tijdschrift uit: *Policy Studies Journal* (Urbana, Illinois).

3 Ontwikkelingen in de theorievorming

De opkomst van de systeembenadering in de politicologie heeft er mede toe bijgedragen dat politicologen niet langer de politiek als een gesloten systeem bekijken.

Wie systeembenadering in de politicologie zegt, noemt onwillekeurig David Easton. En inderdaad kan hij als de grote pionier op dit terrein beschouwd worden. Zijn eerste boek, *The Political System* (New York 1953), is een eerste aanzet tot een systeemtheorie met betrekking tot de politiek. In dit werk schrijft hij dat politiek betrekking heeft op: 'all those varieties of activity that influence significantly the kind of authoritative policy adopted for a society and the way it is put into practice' (blz. 128). Het is jammer dat Easton in zijn meer uitgewerkte boek *A Systems Analysis of Political Life* (New York 1965), aan het overheidsbeleid niet meer die centrale plaats toekent als in zijn eerste werk. De term 'policy' is zelfs nagenoeg verdwenen. Een werkelijke bijdrage tot de theorievorming in de beleidsanalyse heeft hij dan ook slechts geleverd door een 'conceptual framework' van het politieke systeem te schetsen, waarin het overheidsbeleid als product (output) gezien wordt van het politieke systeem. Dit systeem levert dit product af door middel van een omzettingsproces (conversieproces), waarbij hulp-

bronnen (inputs) omgezet worden in een specifiek beleid. Dit beleid kan op zich weer effecten (outcomes) hebben, zowel op de omgeving van het politieke systeem, als op het politieke systeem zelf. Helaas besteedt hij verder bijna alle aandacht aan het conversieproces, en niet aan het beleid en zijn effecten, zelfs niet aan de *relatie* van het conversieproces met de inhoud van het beleid. Zijn model levert wel de basis voor hypothesen daarover, doch deze zijn later door anderen geformuleerd aan de hand van empirisch onderzoek dat van Easton's model uitging.

Reeds vóór Easton had de socioloog Talcott Parsons de systeembenadering trachten te ontwikkelen. Een recente studie van William Mitchell, *Sociological Analysis and Politics: The Theories of Talcott Parsons* (Englewood Cliffs 1967), heeft het nogal ontoegankelijk werk van Parsons dichter bij ons, en dat betekent bij de politicologen gebracht. Parsons gaat uit van de mens die (1) doeleinden heeft, (2) over alternatieve middelen beschikt, (3) zich in een situatie bevindt waarover hij slechts gedeeltelijk controle kan uitoefenen, en (4) beheerst wordt door waarden, doeleinden en beginselen. De politiek beschouwt hij als het collectieve streven naar het bereiken van collectieve doeleinden. Het systeem waarbinnen dit geschiedt, noemt hij de 'polity'. De relaties van de 'polity' met andere systemen zijn input-output-relaties, en hebben betrekking op de wederzijdse uitwisseling in een marktverhouding van geld, macht, invloed en vertrouwen.

Vreemd genoeg baseren de meeste politicologen, die thans ook uitgaan van de mens als individu dat in een bepaalde situatie zijn doeleinden tracht te maximaliseren, zich niet op Parsons. Als één van de weinigen, die dit wel doet, kan Mitchell worden genoemd. Men zie J. Mitchell & W. Mitchell, *Political Analysis and Public Policy* (Chicago 1969).

Parsons opvatting van de mens is altijd dezelfde als die van de economen geweest. Het is opvallend, dat ook vele politicologisch georiënteerde economen thans op basis van dit beeld het overheidsbeleid gaan bestuderen. Ook de economen hebben het overheidsbeleid lang links laten liggen. Pionierswerk verrichtte echter Tinbergen met zijn *On the Theory of Economic Policy* (Amsterdam 1952) waarin de later door politicologen

overgenomen onderscheidingen tussen doeleinden en middelen van het beleid en tussen effectiviteit en efficiëntie van het beleid voor het eerst zijn geformuleerd. De economen hebben in 1964 hun achterstand op het gebied van de beleidsanalyse volledig ingelopen door de verschijning van het door Kirschen geredigeerde driedelige standaardwerk *Economic Policy in Our Time* (Amsterdam 1964). Negen auteurs uit negen verschillende landen schreven hier de eerste systematisch opgezette en empirisch gefundeerde studie over 'comparative public policy'. De meest recente ontwikkelingen op het gebied van door politicologische economen verrichte beleidsanalyse zijn samengevat in de bundel van R. Havesman & J. Margolis, *Public Expenditures and Policy Analysis* (Chicago 1970).

Sommige economen hebben vanuit hun visie axiomatische theorieën opgesteld met betrekking tot het overheidsbeleid. De belangrijkste uitgangspunten in dergelijke theorieën zijn de volgende vragen: 1) wie produceert in welke hoeveelheden welke goederen en diensten voor wie?, en 2) hoe worden de daarop gerichte activiteiten georganiseerd? Deze laatste vraag betreft ook, hoe de beslissingen van de eerste vraag gestructureerd worden, c.q. behoren te worden. Enkele belangrijke auteurs zijn J. M. Buchanan, van wie we hier slechts zijn *The Demand and Supply of Public Goods* (Skokie, Illinois 1968) noemen, en G. Tullock, die zich onderscheidde door zijn *Private Wants, Public Means* (New York 1970); meer toegankelijk zijn L. Wade & W. Curry, *A Logic of Public Policy* (Belmont, California 1970) en, breder opgezet, J. van den Doel, *Ekonomie en Democratie in het staatsbestuur* (Deventer 1973).

Sommige auteurs geven vanuit bovengenoemde 'economische' benadering zelfs een theorie met betrekking tot het gehele politieke systeem. Een heldere studie, die vermoedelijk wel als standaardwerk voor de komende jaren door zal gaan, is W. Riker & P. Ordeshook, *Positive Political Theory* (Englewood Cliffs 1973).

Wat overigens in bovengenoemde publicaties ontbreekt, is een 'opvulling' van geëtaleerde theorieën met empirisch materiaal. En dat materiaal is aanwezig, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien.

Van wat oudere datum zijn studies die zich vooral hebben bezig gehouden met Parsons derde kenmerk: de mens die zich in een situatie bevindt waarover hij slechts gedeeltelijk controle kan uitoefenen, of anders gezegd: hoe moet een beleidsvoerder rationeel handelen als hij over onvoldoende kennis en macht beschikt (en welke beleidsvoerder zal ooit alle kennis en macht bezitten?). Pioniers op dit terrein zijn J. March en Ch. Lindblom. March heeft zijn model nog het meest uitvoerig uiteengezet in het befaamde H. Simon & J. March, *Organizations* (New York 1958). Lindblom heeft zijn ideeën eerst gelanceerd in R. Dahl & Ch. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare* (New York 1958). Later heeft hij nog een paar werken geschreven, en zijn gedachten tenslotte samengevat in *The Policymaking Process* (Englewood Cliffs 1968). Voor March staat niet het individu doch de beleidsvoerder centraal. Volgens March handelt deze rationeel, als hij niet alle alternatieven onderzoekt, maar kiest voor een bevredigend alternatief voor zover aanwezig, of kiest voor een lager niveau van bevrediging, gegeven de mogelijkheden. Uiteraard zal hij ook na zijn keuze dóór blijven zoeken naar meer bevredigende alternatieven.

Lindblom plaatst niet zozeer de beleidsvoerder, als wel het beleidsproces centraal. Het beleidsproces zal volgens hem de best mogelijke resultaten opleveren, indien elk der deelnemers in dit proces (politici, ambtenaren, pressiegroepen, politieke partijen, de kiezers) elk voor zich hun eigen doeleinden nastreven, zorgvuldig analyseren wat hun eigen belang is en analyseren in hoeverre zij anderen ervan kunnen overtuigen dat het nastreven van een bepaald doel óók ten goede komt aan de realisering van andere doeleinden. Dan zal er volgens hem een vorm van samenwerking ontstaan, waarbij de beschikbare kennis optimaal ter beschikking komt omdat iedereen zijn belang naar beste vermogen zal verdedigen en uitzoeken hoe de realisering ervan past in het straatje van anderen. Iedereen zal ook slechts incrementeel handelen, dat wil zeggen, hij zal slechts relatief kleine veranderingen voorstellen of aanbrenge. Immers, bij het bestaande gebrek aan kennis zal een kleine verandering slechts kleine schadelijke gevolgen hebben, indien er schadelijke gevolgen zijn, en deze zullen weer snel te corrigeren zijn. Dit hele proces heeft Lindblom de naam 'disjointed incrementalism' gegeven.

Een vlot geschreven confrontatie van het 'disjointed incrementalism' met het Planning Programming Budgeting System geeft Ch. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington D.C. 1968).

4 Ontwikkelingen in de empirische politicologische beleidsanalyse

In de empirische beleidsanalyse heeft men onderzocht, wat de invloed is van het politieke systeem op het overheidsbeleid, alsmede wat de invloed is van andere systemen in de omgeving van het politieke systeem op het overheidsbeleid. Men beschouwt dan het overheidsbeleid als de te verklaren, afhankelijke variabele. Anderzijds heeft men het overheidsbeleid beschouwd als de onafhankelijke variabele, ter verklaring van het politieke systeem en andere systemen in de omgeving daarvan.

Tot nu toe is het overheidsbeleid vooral als afhankelijke variabele onderzocht. De meest uitvoerige studie is Th. Dye, *Politics, Economics and the Public* (Chicago 1966). De meeste studies echter zijn verschenen in de vorm van tijdschriftartikelen. Belangrijke bundels, waarin vele artikelen opgenomen zijn, zijn I. Sharkansky, *Policy Analysis in Public Policy* (Chicago 1970), R. Hofferbert & I. Sharkansky, *State & Urban Politics* (Boston 1971), en ook wel Ch. Cnudde & D. Neubauer, *Empirical Democratic Theory* (Chicago 1969).

In geen van deze bundels is opgenomen het artikel van R. Dawson & J. Robinson, *Interparty Competition Economic Variables, and Welfare Policies in the American States* (*Journal of Politics*, Vol. 25, May, 1963). Het is dit artikel dat de stoot heeft gegeven tot allerlei onderzoeken met betrekking tot de relatieve invloed van het politieke systeem op het overheidsbeleid. Als indicator voor het overheidsbeleid hadden deze auteurs de hoogte van de overheidsuitgaven genomen. Als indicator voor het politieke systeem: de mate van concurrentie tussen de politieke partijen, en als indicatoren voor de omgeving van het politieke systeem: de hoogte van het inkomen per hoofd, de mate van urbanisatie en industrialisatie, en enkele gegevens omtrent het opleidingsniveau. Hun conclusie was, dat het politieke systeem geen onafhankelijke invloed uitoefende op het overheidsbeleid. Daarmee was de knuppel in het hoenderhok gelegd.

Politiek leek alleen maar *spielerei*. Andere politicologen echter hebben de bevindingen van Dawson & Richardson aanzienlijk genuanceerd. Zij vroegen zich, ten eerste, af of de conclusie van Dawson & Richardson ook geldig was ten aanzien van andere beleidssectoren dan de sector van de sociale voorzieningen. Al spoedig bleek, dat het belang van politieke factoren wisselde per beleidssector. Deze politicologen vroegen zich, ten tweede, af of ook niet andere variabelen dan de door Dawson & Richardson gebruikte van invloed konden zijn. Ook dat bleek het geval; met name de mate aan evenredige vertegenwoordiging en de opkomst bij de verkiezingen zijn van belang.

De variabele 'economische ontwikkeling' bleek bovendien méér dimensionaal te zijn; zowel het politieke systeem als de economische ontwikkeling kon soms uit één zelfde achterliggende variabele worden verklaard; de door Dawson & Richardson gevonden relatie varieerde in de tijd, met het soort van politiek systeem, met het land en met het bestuurlijk niveau.

Kortom, er bleef reden genoeg over om de invloed van het politieke systeem op het overheidsbeleid te bestuderen, en vooral de verschillende factoren daarin. Vrij weinig is bekend omtrent de invloed van het electoraat op het overheidsbeleid. Vrijwel alle verkiezingsonderzoek heeft dit probleem niet aangeroerd. Meer is bekend omtrent pressiegroepen. In hetzelfde jaar waarin Dawson en Richardson hun studie publiceerden, verscheen van R. Bauer e.a., *American Business and Foreign Policy* (Glencoe 1963). Dit belangrijke boek, niet in het minst om de gevolgde methode, leidt tot de conclusie dat de macht van pressiegroepen in het algemeen overschat wordt. Veelal zijn pressiegroepen te weinig op de hoogte van de eigen werking van het politieke systeem, om veel invloed uit te kunnen oefenen, aldus de auteurs.

Meerdere hebben de processen in het politieke systeem op systematische wijze onderzocht. Uit J. Wahlke e.a., *The Legislative System* (New York 1962) kan men afleiden dat het proces zelf, ongeacht de personen, invloed kan hebben op het overheidsbeleid. Voor wat de volksvertegenwoordiging betreft, is onze kennis schaars. Wel blijkt uit H. Daalder & S. Hubeé-Boonzaayer, *Kamers en Kamerleden* (stencil, 1971), dat de meeste kamerleden vinden dat zij minder invloed kunnen uitoefenen

nen, dan zij vóór de aanvang van hun kamerlidmaatschap veronderstelden.

De moderne empirische beleidsanalyse heeft zich eigenlijk nog nauwelijks bezig gehouden met de inhoud van het overheidsbeleid als zodanig. Eén van de studies, waarin dit wel gebeurd is, is J. Davis & K. Dolbeare, *Little Groups of Neighbours* (Chicago 1968) over het Amerikaanse dienstplichtbeleid. Van Nederlandse zijde zijn te noemen: de studie van G. Kuypers & P. Duiker, Het volkshuisvestingsbeleid in Nederland sinds de oorlog (*Acta Politica*, jrg. 1, 1965/66), H. Aquina & A. Hoogerwerf, *Wetenschapsbeleid in opbouw* (Alphen aan den Rijn 1971), en van sociologische zijde Bram Peper, *Vorming van Welzijnsbeleid* (Meppel 1972). Daarnaast herinneren wij nog aan de case-studies in de reeds vermelde bundel *Beleid Belicht*.

Nog minder heeft de politicologische beleidsanalyse zich bezig gehouden met de effecten van het overheidsbeleid, althans niet op systematische wijze.

De economen hebben de techniek van de kosten-baten-analyse tot ontwikkeling gebracht, zie bijvoorbeeld: E. J. Mishan, *Elements of Cost-Benefit Analysis* (Londen 1972). De terughoudendheid van de politicologen in zulk onderzoek naar beleidseffecten kan samenhangen met de moeilijkheden die met onderzoek naar baten en kosten verbonden zijn. Beleidseffecten zijn vaak moeilijk te beschrijven, niet te kwantificeren, komen verspreid in de tijd voor, en zijn vaak de gevolgen van een complex van factoren, waar het beleid er slechts één van is. Als men de invloed van het overheidsbeleid wil meten, zal men betrouwbare en geldige cijfers of andere gegevens moeten hebben, onder meer met betrekking tot datgene waarop het beleid zich richt. Bijvoorbeeld, als men de invloed van een wetenschapsbeleid op het onderzoek wil meten, dan zal men cijfers dienen te hebben (in de tijd) over het wel en wee van het onderzoek. Deze cijfers zijn nauwelijks aanwezig, en dat geldt voor de meeste beleidssectoren. Voor het Centraal Bureau voor de Statistiek ligt hier een enorm terrein braak. Dit bureau zal cijfers moeten verzamelen met betrekking tot de toestand van allerlei maatschappelijke verschijnselen. Men zie over de mogelijkheden en moeilijkheden, verbonden aan sociale indicatoren, R. Bauer e.a. *Social*

Indicators (Cambridge Mass. 1966). Deze zelfde R. Bauer heeft eveneens een studie doen verschijnen met betrekking tot enige effecten van het Amerikaanse ruimtevaartprogramma: *Second-order Consequences, a methodological essay on the impact of technology* (Cambridge Mass. 1969).

5 Beleidsanalyse als beleidsadvies

Het zal duidelijk zijn, dat meer kennis met betrekking tot het overheidsbeleid en de relaties daarvan met andere verschijnselen, bij zal kunnen dragen tot een mogelijke verbetering van het overheidsbeleid. Daarvoor zal dan wel nodig zijn, dat politicologen en andere wetenschappers die het beleidsfenomeen tot onderwerp van studie hebben gemaakt de voor beleidsvoerders en samenleving in het algemeen relevante problemen aan pakken, en hun onderzoeksresultaten zo publiceren, dat ze voor de betrokkenen ook begrijpelijk zijn. Veel moeilijkheden blijken verder hieruit voort te spruiten, dat beleidsvoerders niet weten waartoe wetenschappelijke onderzoekers in staat zijn. Twee boeiende verslagen van de ervaringen, die sociaal-wetenschappelijke onderzoekers als beleidsanalytici op een Amerikaans departement hadden, vindt men respectievelijk in het boekje van A. Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action* (Washington D.C. 1971), en in W. Williams, *Social Policy Research and Analysis* (Amsterdam 1971). Eén van Williams voornaamste bevindingen is, dat de kennis met betrekking tot het uitvoeren van een eenmaal vastgesteld beleid vaak minimaal is. We merken hierbij op, dat politicologen zich inmiddels wel interesseren voor de relatie van het beleid en de wijze waarop het tot stand komt, maar nauwelijks voor de relatie van het beleid en de wijze waarop het wordt uitgevoerd. De reeds eerder vermelde studie van Davis & Dolbeare, D. Allensworth, *Public Administration, the execution of public policy* (Philadelphia 1973), alsmede een notitie van A. Ringeling over *Discretionair bestuur* (stencil 1973), zijn de weinige publicaties die hierop wel ingaan. Zij tonen de mogelijkheid aan van een enorme frustratie van de beleidsinhoud door de wijze waarop het wordt uitgevoerd.

In de Nederlandse literatuur staat G. Kruijer, *Organiseren en evalueren* (Meppel 1969), borg voor een uitstekende handleiding voor de sociaal-wetenschappelijke beleidsadviseur. Alle mogelijke moei-

lijkheden met betrekking tot de rol van de beleidsadviseur in de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase komen in dit boek uitvoerig aan bod.

Tenslotte, meerdere auteurs hebben zich ook bezonnen op de kentheoretische mogelijkheden van de politicologie in het kader van het beleidsadvies. Men kan stellen, dat men er in het algemeen van uit gaat dat een politicoloog slechts adviezen kan geven alleen en uitsluitend onder verwijzing naar geëxpliciteerde normen, waarden, beginselen en opvattingen. Voor een uitvoerige uiteenzetting van dit zogeheten 'Scientific Value Relativism', verwijs ik naar: A. Brecht, *Political Theory* (Princeton 1959).

Besluit

We hebben niet de pretentie in dit overzicht alle, zelfs niet alle belangrijke auteurs, publicaties, en stromingen vermeld te hebben. We hopen wel, dat duidelijk zal zijn dat er vooral de afgelopen tien jaar belangrijke vorderingen zijn gemaakt op het terrein van de beleidsanalyse. Duidelijk zal ook zijn, dat er nog ontzettend veel witte plekken op de kaart aanwijsbaar zijn. Het is onze overtuiging dat men bij beleidsanalyse voor alles gebaat is bij een integratie van empirische onderzoeksresultaten en axiomatische theorieën, zoals die vooral door van huis uit economen ontwikkeld worden.

De Amerikaan Thomas Dye heeft getracht op basis van het materiaal, verzameld door middel van empirische beleidsanalyses een meer algemene

beschrijving te geven van het overheidsbeleid in relatie tot andere verschijnselen in *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs 1972).

Dye gaat daarbij uit van 'conceptual frameworks' als de systeembenadering, van modellen als de politicologische groepsbenadering en elitebenadering, het 'disjointed incrementalism', enzovoort. Hij stelt al deze benaderingen als gelijkwaardig naast elkaar. Het ene beleid blijkt 'disjointed incrementeel' te zijn, het andere goeddeels beïnvloedt door één groep. Of daarmee ook het beleid verklaard is, is de vraag. Dye heeft zelfs getracht een meer algemene beschrijving te geven van het gehele politieke systeem, vooral op basis van empirische politicologische beleidsanalyses in zijn *Politics in States and Communities* (Englewood Cliffs 1969). Naar onze mening is het moeilijk om op basis van empirische gegevens één theorie te bouwen, ook als deze gegevens al eerst in modelletjes ingepast worden. De politicologen hebben veel onderzoeksmateriaal verzameld. De economen hebben een begin gemaakt met de opbouw van een consistente theorie met betrekking tot het overheidsbeleid. Slechts synthese van axiomatische theorie en empirie van economie, sociologie en politicologie biedt vruchtbare perspectieven voor een nieuwe sprong voorwaarts.

* De auteur is dank verschuldigd aan prof. dr. J. van den Doel, voor zijn suggesties met name ten aanzien van sommige economische literatuur.