

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/26933>

Please be advised that this information was generated on 2020-12-04 and may be subject to change.

De ontmythologisering van het openbaar bestuur

INAUGURELE REDE DOOR DR. MICHEL S. DE VRIES

Radboud Universiteit Nijmegen



DE ONTMYTHOLOGISERING VAN HET OPENBAAR BESTUUR

INHOUD

1.	Inleiding	5
2.	Vergelijking in de tijd: De controlezucht van de overheid	6
	2.1 De Sociogenese van moderne verantwoording	9
	2.2 Administratieve lasten	12
	2.3 Nutteloze verantwoording	14
	2.4 De vertekening in verantwoording	15
	2.5 Dubbelzinnige verantwoording	17
	2.6 Conclusies naar aanleiding hiervan	18
3.	Landenvergelijkend onderzoek en variatie in samenhangen	19
	3.1 De mythe	19
	3.2 'One size fits all' of diversity in development?	21
	3.3 Uitkomsten van onderzoek	22
	3.4 Conclusies naar aanleiding van dit voorbeeld	26
4.	Consequenties voor bestuurskundig onderzoek	27
5.	Dankzeggingen	30
6.	Referenties	32

De ontmythologisering van het openbaar bestuur

3

Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen op donderdag 2 juni 2005

door dr. Michiel S. de Vries

ISBN 90-9019397-9

Uitgegeven door: M.S. de Vries, Vrieswijk 57, 1852 VC Heiloo

© M.S. de Vries, Nijmegen, 2005

NUGI: 133

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt middels druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.

1. INLEIDING

Bestuurskunde is een fascinerend vakgebied. Het is wat we noemen een objectstudie. Centraal staat daarin volgens mijn idee de bestudering van de interne en externe werking van het openbaar bestuur. Het is geen monodiscipline zoals economie of politicologie, recht of sociologie, maar een multidisciplinair vakgebied dat gebruik maakt van kennis en inzichten uit de genoemde disciplines. De problemen waarmee het openbaar bestuur geconfronteerd wordt, dragen volgens mij namelijk altijd aspecten in zich die in deze monodisciplines centraal staan. Er zijn vrijwel altijd zowel economische als politicologische, juridische en sociologische dimensies te onderkennen. Die aspecten allemaal meenemen, dat kenmerkt bestuurskundig onderzoek.

Maar eerlijk is eerlijk, als u andere bestuurskundigen spreekt is de kans groot dat zij met een andere definitie van het vakgebied komen. De mooiste omschrijving van bestuurskundigen hoorde ik twee jaar geleden van Michael Dugget van het International Institute of Administrative Sciences, die opmerkte dat '*Nous sommes les amis des fonctionnaires*'.

Het was opvallend dat hij, als Engelsman, dit in het Frans zei. Wellicht dacht hij dat ik het niet kon verstaan. Een heel redelijke gedachte. Misschien was de uitspraak ook te controversieel om in de moedertaal uit te spreken. Want om te zeggen dat wij de vrienden van de ambtenaren zijn, zal velen de wenkbrauwen doen fronsen. Het imago van het ambtelijke apparaat is namelijk niet zomaar slecht, het is verschrikkelijk slecht en bovendien nooit veel beter geweest. We zien dat beeld al bij Cicero als hij zegt: 'Een bureaucraat is de meest verachtelijke van alle mensen' en bij een groot wetenschapper als Albert Einstein die meende dat: '*Bureaucracy is the death of all sound work*'.

Dat imago is, zoals Ringeling al meer dan een decennium geleden verwoordde, voor een belangrijk deel gebaseerd op mythen (Ringeling, 1993; zie ook o.a. Nye, 1996; Weisberg, 1996; Hardin, 2002). Desondanks worden die mythen nog steeds in stand gehouden. Door politieke partijen, door wetenschappers, door journalisten en door wie al niet. En dat is fascinerend, omdat mythen vaak niets anders zijn dan als voor waar aangenomen verzinsels.

In zulke mythen is het openbaar bestuur bijvoorbeeld synoniem met formuleren, overmatige controle en een bemoeizuchtige overheid. Andere mythen stellen dat het alleen goed kan komen met het openbaar bestuur als het wordt gereorganiseerd en gherstructureerd. Daaraan ligt veelal een ideaalbeeld van het openbaar bestuur ten grondslag, waarin decentralisatie, privatisering, minder bemoeizucht, minder controle, minder verkokering en uiteindelijk minder overheid centraal staan. Volgens die mythen dient elke overheid, waar dan ook in de wereld, vooral kleiner te worden.

6

Laat ik duidelijk zijn over wat ik als de taak van de bestuurswetenschappelijk onderzoeker zie: dat is mijns inziens het ontmythologiseren van zijn object. Over bestuurswetenschappelijk onderzoek heb ik mede daarom een nogal strenge opvatting. In mijn idee is zulk onderzoek gebaseerd op theorieën die bij voorkeur de toets der kritiek al hebben doorstaan. Het is empirisch, omdat ik denk dat je alleen op basis van een analyse van wat er in de werkelijkheid gebeurt tot houdbare argumenten kunt komen over wat mythe is en wat feit. Bovendien is het onderzoek dat ik voorsta vergelijkend van aard.

- *Vergelijkend in de tijd*, omdat dit de mogelijkheid biedt om de bestaande situatie van het openbaar bestuur te verklaren en te begrijpen vanuit de voorgaande situatie en de problemen die daarin zichtbaar waren.
- *Vergelijkend naar plaats*, tussen organisatieonderdelen, organisaties, regio's en landen, omdat dit een manier is om variatie te interpreteren en op waarde te schatten.

Twee voorbeelden volstaan om de betekenis van zulk onderzoek te illustreren.

Een historisch vergelijkend onderzoek. Dit gaat over de vermeende controlezucht van de overheid. Deze controlezucht zou toegenomen zijn en zichtbaar zijn in de overvloed aan administratieve lasten, blijkend uit rapportages, nota's, verslagen, enquêtes, et cetera. Maar wat ik zal betogen is dat er weliswaar veel papier geschoven wordt, maar dat van controle eigenlijk nauwelijks sprake is.

Een landenvergelijkend onderzoek waarin de mythe centraal staat dat als een bestuurlijk arrangement ergens positieve effecten laat zien, die positieve effecten dan overal te zien zullen zijn waar die bestuurlijke arrangementen worden ingevoerd. Het *'one size fits all'*-principe dat in de VS, internationale donororganisaties en ook in het binnenlands bestuur zo vaak wordt gepredikt, maar dat desalniettemin gebaseerd is op een mythe. Ongeacht of het nu gaat om de verspreiding van democratie, decentralisatie, privatisering, transparantie of de modieuze term van nu, namelijk *'SMART governance'*.

2. VERGELIJKING IN DE TIJD: DE CONTROLEZUCHT VAN DE OVERHEID

De geschiedenis laat een opmerkelijke verandering zien in het denken over en de praktijk van het afleggen van publieke verantwoording. In de klassieke oudheid was het afleggen van verantwoording alleen aan de orde als zich een ernstige situatie voordeed, bijvoorbeeld ten tijde van crises en rampen. Het handelen moest worden verantwoord vanuit het idee van controle en op het matje roepen vanwege vermeende fouten in dat handelen. Vaak leidde dit tot sancties met persoonlijke consequenties, gericht op het herstellen van de aangerichte schade. Als er sprake was van fraude, corruptie of falend beleid, werden de verantwoordelijken ter verantwoording geroepen en moesten zij de gevolgen van hun handelen dragen. Ook was er een duidelijke hiërarchische verhouding tussen

degene die ter verantwoording werd geroepen en degene die hem of haar ter verantwoording riep. Verantwoording afleggen gebeurde naar aanleiding van specifieke gebeurtenissen en was gebonden aan een specifieke situatie. Er was iets fout gegaan. Iemand was daar verantwoordelijk voor en dus moest die persoon verantwoording afleggen over het eigen gedrag en moest worden vastgesteld of er sprake was van falen. De criteria om het gedrag te beoordelen waren gegeven in wetgeving, gewoonten en tradities en degene die ter verantwoording werd geroepen wist of kon weten of zijn of haar gedrag te rechtvaardigen was (Cf. Day & Klein, 1987).

Als deze klassieke vorm wordt vergeleken met de huidige vorm van afleggen van verantwoording, lijkt het alsof alle kenmerken van het klassieke ter verantwoording roepen zijn verdwenen en het proces is veranderd in een praktijk waarin de nadruk ligt op informatie uitwisseling, het verklaren van keuzen en prestaties, vertrouwen, en meer horizontale relaties tussen degene aan wie verantwoording wordt afgelegd en degene die verantwoording aflegt. Het is ook een meer amorfe vorm, omdat in feite iedereen aan iedereen verantwoording aflegt. Dit is mogelijk en volgens velen wenselijk, omdat er geen verbinding meer is met controle en hiërarchie. Het initiatief ligt nu bij degene die verantwoording aflegt en niet bij degene die iemand ter verantwoording roept. Het is een proces dat is gericht op het vergroten van de betrouwbaarheid, het leren van fouten, het zich bewust worden van doelstellingen en hoe die zijn te bereiken, en het aan anderen vertellen hoe goed de eigen prestaties zijn, om zo de eigen positie te versterken (Paul, 1992; Zapico-Goni, 1997; Behn, 2001).

Op het eerste gezicht lijkt deze verandering alleen maar positief te zijn en de mensen die de nieuwe vorm van verantwoording propageren lijken veel sympathieker dan de mensen die de klassieke vorm voorstaan. De laatsten kunnen zich slechts beroepen op mensen met een slechte reputatie, zoals Lenin, van wie het gezegde afkomstig is: *'Dawierjaj no prawierjaj'* (vertrouwen is goed, controle is beter; geciteerd in: Bemelmans-Vidéc, 2003: 202) of op Karl Marx, die stelde: *'altijd als er geld in het geding is, moet er controle zijn'*, of zelfs op een boef als Al Capone, die bekend is door zijn uitspraak *'Een vriendelijke glimlach met een pistool gericht op iemands hoofd is zoveel effectiever dan alleen een vriendelijke glimlach'*. Als een onderzoeker dan ook een argument ten faveure van controle boven vertrouwen geeft, loopt hij het risico te worden geassocieerd met deze verachtelijke figuren.

Toch wil ik dat risico lopen. Er is namelijk, naar mijn idee, iets grondig mis met de nieuwe verantwoordingspraktijk. Naar mijn mening zijn er ten minste vier negatieve neveneffecten van de trend naar moderne verantwoording zichtbaar. Ten eerste is er een toename van een geldverslindende complexiteit, die het gevolg is van de veelheid aan rapportages die wordt geschreven om verantwoording af te leggen over wat iemand gaat doen (ex-ante) dan wel heeft gedaan (ex-post). Ten tweede is de moderne praktijk betekenisloos, omdat er geen gevolgen aan zijn verbonden. Ten derde is een toenemende

7

vertekening in de verantwoording zichtbaar, omdat vooral de positieve kanten van wat is gedaan en zal worden gedaan worden benadrukt. Ten slotte zal ik betogen dat het in de verantwoordingspraktijk vaak ontbreekt aan verantwoordelijkheid. Het is in toenemende mate onduidelijk wie verantwoordelijk voor wat is.

Dit valt te betreuren, omdat controle van publieke gezagsdragers continu nodig blijft. Niet omdat werkkamers, bijvoorbeeld door een Commissaris van de Koningin of een directeur ietwat te weinig zuinig worden ingericht, maar vooral valt te wijzen op Kafkaïaanse zaken, waarvan misschien wordt gedacht dat zij anno 2005 niet meer voorkomen, maar waarmee in Nederland een klokkenluider als Fred Spijkers al meer dan twintig jaar van doen heeft. Hem is, als klokkenluider binnen het ministerie van defensie, het leven meer dan zuur gemaakt. Hij werd door de ombudsman en in verschillende rechtszaken in het gelijk gesteld, hem werd al weer meer dan een jaar geleden financiële genoegdoening beloofd door de Tweede Kamer, maar het enige wat hij tot nu toe heeft gehad is een lintje. Het zou mij verbazen als hij nog voor zijn overlijden een cent van de overheid zal krijgen. Laat duidelijk zijn, ik heb veel vertrouwen in het handelen van publieke gezagsdragers, maar uit onderzoek blijkt dat zodra er iets mis gaat en zij in de problemen komen, hun integriteit snel vermindert, liegen waarschijnlijker wordt en men alles in het werk stelt om zelf niet verantwoordelijk te worden gehouden (De Vries, 2002, 2004).

Een dit jaar verschenen rapport, *Handhaven op niveau*, stelt dat overheden zelf de regels op grote schaal negeren en overtreden. Bestuurders en ambtenaren realiseren zich niet altijd dat zij zich aan de regels moeten houden. Er is niemand die hen daarop aanspreekt.

Er staan volgens een recent artikel van John Dunn twee mogelijkheden open om deze situatie te verbeteren. De eerste mogelijkheid is de volgende: *'The fraudulent or illegal exercise of public power can be shown to be accountable if, and only if, the fraud or illegality is put on trial in an effective and well-secured judicial system'* (in: Przeworski et al, 1999: 337) maar zo voegt hij er gelijk aan toe: *'Public prosecutors stand in a long political tradition. But they are inherently unreliable when it comes to prosecuting their fellow rulers'* (ibid.).

De tweede mogelijkheid is dat het openbaar bestuur zijn naam waarmaakt en inderdaad in het openbaar bestuurt. Het gaat dan om openheid, controleerbaarheid en de mogelijkheid scheppen om te beoordelen. Maar ook hier blijken de obstakels maar al te groot (Przeworski, 1999). De motivatie onder bestuurders om zulke controle te beperken, gaat maar al te vaak verscholen onder het credo dat vertrouwen in de juistheid van het handelen van de overheid nodig is. Zo bekijken Inspecties vaak alleen de rapporten die door de organisatie die verantwoording moet afleggen zijn geschreven, maar dit is nauwelijks controle te noemen. Bovendien geldt dat als overheden overtredingen begaan zij niet of nauwelijks worden bestraft (Handhaven op niveau, 2005).

Er is een mythe dat er al zo'n bemoeizucht is van de overheid dat die zeker niet groter moet worden. Ik zal proberen duidelijk te maken dat naar mijn idee juist het tegenovergestelde het geval is en dat de administratieve lasten eerder indicatief zijn voor een ritueel dan voor controle. De casus is een voorbeeld van historisch vergelijkend onderzoek, met als doel het ontmythologiseren van het idee dat er een overvloed is aan controle in het openbaar bestuur.

2.1. DE SOCIOGENESE VAN MODERNE VERANTWOORDING

Het idee van verantwoording schuldig zijn, bestaat net zo lang als er geschriften zijn. In de oude heilige teksten als de bijbel en de koran, wordt mensen voorgehouden dat zij in het hiernamaals ter verantwoording zullen worden geroepen voor hun handelen in dit leven. Ook in het boeddhisme en hindoeïsme, alsmede in voorschriften van Confucius bepaalt dit handelen de toekomst na de dood. Het is het afdwingen van gewenst gedrag op basis van religie en het klassieke instrument om een gevoel van schuld te bewerkstelligen als een individu iets doet wat het niet geacht wordt te doen. In deze klassieke vorm van verantwoording afleggen zijn zes basiselementen zichtbaar.

- Ten eerste is er een specifiek forum dat superieur is aan het individu. Het is hiërarchische verantwoording en de superieur legt geen verantwoording af aan de ondergeschikte. Ondergeschikten zijn een verklaring schuldig aan hem.
- Het tweede kenmerk van de klassieke verantwoordingsplicht was dat er in ieder geval een reële klacht moest zijn geuit. De wens om verantwoordingsplicht tot het minimum te beperken is al zichtbaar in de eerste drie regels van de Sumerische code van Hammurabi. Deze regels zijn niet gericht tegen degene die wordt beschuldigd, maar geven sancties aan voor degene die iemand anders ter verantwoording roept zonder de beschuldiging hard te kunnen maken. De ouden wilden niet continu lastig worden gevallen met futiliteiten.
- Ten derde is de klassieke verantwoordingspraktijk idiosyncratisch, iemand wordt verantwoordelijk gehouden voor een specifieke situatie en specifiek gedrag, dat wil zeggen gedrag dat schadelijk is voor anderen. Dit betekent dat het altijd om een zogenoemde ex-post verantwoording ging, dat wil zeggen nadat de klacht was ingediend. Het betekende dat individuen niet continu verantwoording hoefden af te leggen en dat het ter verantwoording roepen een uitzondering vormde.
- Ten vierde was het duidelijk wie verantwoordelijk was en verantwoording moest afleggen voor de ongewenste uitkomsten.
- Ten vijfde waren er concrete en expliciete criteria om het handelen te beoordelen. Deze waren gegeven in de heilige geschriften, bij voorbeeld in de tien geboden in de bijbel, de gouden regels uit de koran, in de Shari'a en Fiqh en in de code van Hammurabi in Sumerië.

- Ten slotte was het onvermijdelijk dat er iemand werd gestraft en dat sancties werden opgelegd. Hetzij naar degene die fouten had gemaakt, dan wel naar degene die iemand anders daarvan had beschuldigd en de beschuldiging niet kon hardmaken. Een sanctie, lopend van een boete tot de doodstraf, was onvermijdelijk.

Later in de geschiedenis zien we dat steeds meer van deze elementen (soms tijdelijk, soms structureel) verdwijnen. In het klassieke Griekenland werd het principe dat ondergeschikten zich aan bovengeschikten moesten verantwoorden verlaten. Zo hadden in Athene de leden van de rechtbank absolute macht om te beoordelen en te veroordelen. Zij namen de beslissingen over schuldigheid, boete en straf zonder de mogelijkheid hier tegen in beroep te gaan. Mensen moesten zich voor deze rechtbank verantwoorden. Maar, de magistraten zelf werden ook gecontroleerd en verantwoordelijk gehouden voor hun beslissingen. Voorafgaand aan de zittingstermijn werd onderzocht of zij aan de formele criteria van hoge geboorte en burgerschap voldeden (Dokimasia) en aan het eind van een zittingstermijn werden zij zelf ter verantwoording geroepen over de genomen beslissingen (de zogenoemde Euthynai). Er werd een speciale zitting georganiseerd waarin de magistraten verantwoording moest afleggen over hun gedrag en de besteding van publieke middelen (Sabine & Thorston, 1973: 25). De hiërarchie die zo typerend was voor de voorafgaande periode werd voor een deel veranderd in wederzijdse verantwoordingsplicht. De reden was duidelijk: dit zou machtsmisbruik door de magistraten dienen te voorkomen.

Ook zien we in Griekenland een eerste afzwakking van het principe dat als iemand een beschuldiging niet hard kan maken hij zelf wordt gestraft. Dat gebeurde in Athene alleen als minder dan één vijfde van de leden van de rechtbank de beschuldiging terecht achtte. Dan kreeg degene die de onterechte beschuldigingen had geuit een boete en het verbod in de toekomst nogmaals zulke beschuldigingen te uiten.

Duidelijk was echter al in Athene dat hoeveel voorzorgsmaatregelen men ook neemt, misbruik van de regels niet uit te sluiten is. Onterechte beschuldigingen bleven, onterechte veroordelingen ook, en uiteraard ook terechte beschuldigingen die als onterecht werden afgedaan.

Hoewel de vorm van een oratie onvoldoende ruimte laat om een volledig beeld te geven van alle veranderingen die in de geschiedenis hebben plaatsgevonden in de praktijk van verantwoording, kan worden gesteld dat deze geschiedenis steeds perioden laat zien waarin een of meer van de basiselementen van verantwoording, tijdelijk, worden verlaten. De ontwikkelingen in de verantwoordingspraktijk in Nederland in de laatste twintig jaar zijn zo vergelijkbaar met eerdere ontwikkelingen.

Nieuw is echter dat de moderne praktijk zich niet heeft beperkt tot doen verdwijnen van enkele van de eerder genoemde zes elementen, maar dat ze nu vrijwel allemaal zijn verdwenen. Eerder waren tenminste nog enkele van de oorspronkelijke elementen

zichtbaar. Zij het de situatiegebondenheid, de hiërarchie, de ondubbelzinnigheid van wie verantwoordelijk was, de aanwezigheid van een aanleiding, dan wel de aanwezigheid van duidelijke beoordelingscriteria en sancties. Die elementen lijken momenteel geheel niet meer aan de orde te zijn. Daarmee voldoen de verantwoordingsprocedures in Nederland steeds meer aan wat Behn (2001) noemde 'een 360° omgekeerde verantwoording voor prestatiemeting'. Zulke verantwoording gaat niet meer over het overtreden van regels, of het opleggen van sancties, maar over het afleggen van verantwoordelijkheid aan de omgeving en andersom, teneinde het eigen gedrag te verklaren: '*each individual could ask another to explain his or her behavior*' (Behn, 2001: 200). Volgens Behn is een nieuwe oriëntatie noodzakelijk waarin elk individu en elke organisatie het continu afleggen van verantwoording als normaal accepteert: '*It would be a world in which each individual would have responsibilities to everyone else in his or her accountability environment*'. Dit zou kunnen worden bereikt door verantwoording te veranderen in prestatiemeting, door sancties in balans te brengen met beloningen en door een antagonistische verantwoordingsplicht te veranderen in een wederzijdse informatie-uitwisseling.

Deze verandering wordt door Behn zelf verwelkomd, omdat hij de klassieke vorm als agressief beschouwt. Zelfs in geval van publieke verantwoording, van bestuurders aan de bevolking, is volgens hem dezelfde agressiviteit zichtbaar als in de klassieke hiërarchische verantwoordingspraktijk. Het proces blijft gericht op sanctionering en individuen worden ter verantwoording geroepen vanwege gemaakte fouten die negatieve gevolgen hebben gehad. Dat leidt volgens Behn tot een eenzijdige nadruk op procedures in plaats van resultaten, extreme voorzichtigheid, een gereserveerde houding ten nadele van experimenten en het zichzelf opleggen van te strikte regels om een mogelijk negatief oordeel te voorkomen. Daarmee berokkent het klassieke model meer schade dan dat het voordelen met zich brengt. Het zou ook afbreuk doen aan de operationele capaciteit van de publieke sector en ertoe leiden dat de slimmere ambtenaren hun heil elders zullen zoeken, omdat zij zich gevangene voelen tussen het ressentiment van beneden en de druk van boven en het idee krijgen dat zij zich continu in gevaar bevinden (cf. Anerachio & Jacobs, 1996; Adelberg & Batson, 1978; Jackall, 1988).

Vanwege deze problemen vindt Behn dat we onze manier van denken over het afleggen van verantwoording en vooral over het hiërarchische karakter ervan radicaal moeten veranderen (2001: 200). Dit is wat hij bedoelt met 'een 360° andere vorm van verantwoording voor prestatiemeting'.

Behns pleidooi komt overeen met de recente ontwikkelingen in de verantwoordingspraktijk in Nederland. Er is een geheel nieuw type van verantwoording afleggen ontstaan, die nauw verbonden is met het idee van transparantie en prestatiemeting. Veel onderzoekers verwelkomen deze trend en wensen dat deze verder wordt doorgezet. Nobelprijswinnaar Stiglitz (1961, 1988) stelt over de voordelen van zulke transparantie in de private sector dat het de zogeheten opportuniteitskosten van klanten vermindert,

dat het de vergelijking van de kwaliteit van dienstverlening (benchmarking) mogelijk maakt, dat het tot lagere prijzen leidt en de kans op 'value for money' vergroot. Hetzelfde geldt voor de publieke sector waarin er inherent weinig prikkels zijn om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen, als men niet in staat is om hoge van lage kwaliteit te onderscheiden (Akerlof, 1970). Daarom is ook daar transparantie op basis van het afleggen van verantwoording noodzakelijk.

Aan de andere kant zijn er ook nadelen aan dit model. Het gaat daarbij tegenwoordig met name om de toename van administratieve lasten. Het is dit probleem dat met enige regelmaat tot de kritiek leidt dat de overheid te veel zou controleren. De oplossingen worden dan binnen dat kader gezocht, namelijk het vereenvoudigen en standaardiseren van het proces van verantwoording afleggen. In het navolgende zal ik echter betogen, dat indien deze problemen zouden worden ingekaderd in het verdwijnen van de klassieke elementen van verantwoording geheel andere conclusies dienen te worden getrokken.

2.2. ADMINISTRATIEVE LASTEN

Omdat het afleggen van verantwoording niet langer een specifieke aanleiding nodig heeft, maar min of meer routine is geworden, is het aantal rapporten (jaarverslagen, evaluaties, monitoren) sterk gestegen. Zo worden bijvoorbeeld alle nieuwe wetten na twee of drie jaar geëvalueerd. Elk nieuw beleid wordt gemonitord en geëvalueerd. Verder vraagt het rijk van de provincies en gemeenten, de zelfstandige bestuursorganen en de agentschappen, maar ook van het bedrijfsleven een periodiek overzicht betreffende veiligheid, het milieu, arbeidsomstandigheden et cetera. Ook in het hoger onderwijs kennen we naast de reguliere studentevaluaties, waarin studenten een oordeel geven over het onderwijs dat zij hebben gevolgd, tegenwoordig ook zelfevaluaties, midterm-evaluaties, onderwijsjaarverslagen, onderzoeksjaarverslagen: verslagen over wat je gaat doen en wat je hebt gedaan.

Hoewel dit wellicht door sommigen als een standaardpraktijk en als een 'normale' procedure wordt beschouwd, zijn de hieraan verbonden kosten groot. Zoals Olson reeds stelde: *'Information is not a free good. Collecting data, structuring data and reporting information consumes time and costs money'* (Olson et al, 2001, p 511; Boyne, 1998; Kirkpatrick, 1999). In Nederland werd de omvang van deze administratieve lasten als gevolg van de overheidsregulering en de daarmee gepaard gaande vraag naar informatie in 2002 geschat op 12,46 miljard euro (EIM, 2003) en de meest recente ramingen schatten de maatschappelijke kosten op circa 16 miljard euro.

Sinds veel overheden in de ban zijn van New Public Management, neemt de vraag naar informatie, monitoring, prestatie meting en benchmarking alleen maar toe en worden steeds meer rapportages verlangd van ministeries, provincies en gemeenten, maar ook van semi-publieke organen als agentschappen en verzelfstandigde bestuurs-

organen, als ook van de private sector. De gevolgen voor de productiviteit zijn nauwelijks positief te noemen. Schattingen over bijvoorbeeld de productiviteit van de politie liggen tussen de 30 en 40 procent. Dit indiceert dat ongeveer eenderde van de arbeidstijd beschikbaar is voor de primaire taak en tweederde van hun tijd 'verloren' gaat aan het rapporteren en verantwoording afleggen over wat men heeft gedaan. Een aanhouding naar aanleiding van een eenvoudige diefstal blijkt voor een politieagent gemiddeld 1,5 uur aan papierwerk te betekenen om deze te verantwoorden.

Uiteraard heeft de Nederlandse overheid op allerlei manieren geprobeerd de administratieve lasten te verminderen. Speciale commissies zoals de Grapperhaus Commissie (1985), de Van Lunteren Commissie (1994) en de adviescommissie ACTAL binnen het ministerie van Economische Zaken, getuigen van de politieke betrokkenheid om iets aan dit probleem te doen. Het doel van de overheid is de afname van administratieve lasten. En dit wil zij bereiken door standaardisatie. De assumptie is dat complexiteit wordt verminderd als regelgeving wordt vereenvoudigd en de regels zelf worden geharmoniseerd en gestroomlijnd. De MDW-operatie (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) van de overheid resulteerde weliswaar in de periode 1994-1998 in een reductie van de administratieve lasten met 6,3 procent. Maar in de navolgende periode was de daling nog slechts 0,2 procent en sinds 2001 stijgen de administratieve lasten weer (EIM, 2002). Momenteel tracht de overheid de wet- en regelgeving verder terug te dringen. Enerzijds door standaardisatie en anderzijds door het aantal bedrijven dat onder de regels valt te laten toenemen. Zo zouden de administratieve lasten met minimaal 25 procent moeten dalen (Staatscourant, 14 maart 2005: 9).

Op allerlei terreinen zien we dat tegelijk met de harmonisering van de regelgeving het aantal bedrijven dat er onder valt sterk gestegen is. In de recreatiesector is het aantal bedrijven dat jaarlijks via standaardrapportages verantwoording moet afleggen gestegen van 25.000 naar 66.000 bedrijven (94 procent van het totaal aantal bedrijven in die sector). Ook in het midden- en kleinbedrijf, en in bijvoorbeeld de transportsector vindt vereenvoudiging van de regelgeving plaats met een gelijktijdige toename van het percentage bedrijven dat hieraan moet voldoen. Met andere woorden, de tendens gaat in de richting van een meer algemeen toepasbare en gestandaardiseerde informatie-verstrekking die van steeds meer bedrijven wordt gevraagd.

Op het eerste gezicht lijkt dit zinvol en Nederland is zeker niet het enige land dat hiermee experimenteert. Dezelfde ontwikkelingen zijn zichtbaar in andere OECD-landen (vgl. Puma, OECD). In het licht van de analyse zoals hiervoor gegeven is de MDW-operatie echter een typisch voorbeeld van een discutabele oplossing voor het dilemma dat bestaat tussen enerzijds de vraag naar informatie en anderzijds de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan. De oplossing is het standaardiseren van de procedures, maar daarmee verwordt het proces tot een betekenisloos schuiven met papier tussen

bureaucratische organisaties. Het is indicatief voor het eerste neveneffect van het afleggen van verantwoording in de moderne betekenis, namelijk als standaardpraktijk. Er is geen sprake meer van een concrete aanleiding. Zulke algemene informatie over bedrijven en agentschappen tot de mogelijkheid om mooie statistieken te maken en algemene standaarden te ontwikkelen. Ook kan zij leiden tot het idee dat zaken onder controle zijn, maar zoals uit het volgende probleem dat ik aan de orde zal stellen zal blijken, is dat slechts schijn. Enigszins cynisch kan worden gesteld dat overheid slechts wil weten wat er gebeurt in de departementen, agentschappen en in de samenleving, om de vereiste statistieken te kunnen produceren en het ‘misplaatste’ gevoel te krijgen dat de zaken onder controle zijn.

2.3. NUTTELOZE VERANTWOORDING

De administratieve lasten zouden niet zo'n serieus probleem zijn en overkomelijk zijn, als deze informatie zou leiden tot besluitvorming en de informatie zou doorwerken in nieuw beleid. Dat is echter niet het geval.

Dat is bijvoorbeeld te zien in de zogenoemde VBTB-procedure (Van Beleidsvoorbereiding Tot Beleidsverantwoording). Het is het antwoord van de overheid op de vraag naar verbetering van de kwaliteit, doelgerichtheid en doelmatigheid van budgettering, accounting en rapportage van en over het beleid. Sinds 2002 dient elk departement binnen de rijksoverheid te rapporteren over wat het in het voorafgaande jaar heeft gedaan. Het heeft geleid tot volumineuze rapporten met informatie over de doelstellingen, de beleidsinstrumenten, en de effectiviteit daarvan. VBTB vereist van de overheid een antwoord op de drie W's.

- Welke doelstellingen wenst de overheid te bereiken?
- Welke acties heeft de overheid ondernomen om die doelen te bereiken?
- Wat mag dat beleid kosten?

De jaarlijkse ministeriële rapporten dienen antwoord te geven op een corresponderend geheel van vragen, dat wil zeggen de drie H-vragen:

- Heeft de overheid de doelstellingen zoals in de begroting genoemd bereikt?
- Heeft de overheid de plannen zoals genoemd in de begroting gerealiseerd?
- Heeft de overheid de kosten binnen het budget gehouden?

(conform Stuivering, 2003)

De procedure was bedoeld om de derde woensdag in mei te veranderen in ‘woensdag gehaktdag’, waarbij de regering door de Tweede Kamer zou worden afgerekend op de behaalde resultaten, maar ondanks de hoge verwachtingen leidde deze nauwelijks tot een parlementair debat. Van de rapportages werd verwacht dat zij politieke consequenties zouden hebben en dat ministeries verantwoording zouden afleggen aan het parlement

voor wat zij wel en niet hadden bereikt. Maar ‘gehaktdagen’ hebben tot nu toe niet eens plaatsgevonden. De rapportages werden voor gegeven aangenomen, ondanks de onregelmatigheden die de rapportages in het overheidsbeleid hadden aangetoond. Gedeeltelijk kan dit worden verklaard uit het feit dat in 30 procent van alle beleidsterreinen de verantwoording over de maatschappelijke effecten van het overheidsbeleid ontbreekt en slechts wordt ingegaan op de beleidsdoelstellingen en de ingezette middelen. Dit alles is vergelijkbaar met de observatie van March & Feldman, die al in 1981 onderzoek deden naar de informatieproductie in de publieke en private sector. Hun conclusie was dat informatieproductie enerzijds een symbolische functie heeft, dat wil zeggen, het idee geeft dat men beslissingen neemt zoals beslissingen genomen dienen te worden, en anderzijds als een signaal naar anderen moet worden gezien. Een signaal dat duidelijk moet maken dat sprake is van rationele beleidsvorming.

2.4. DE VERTEKENING IN VERANTWOORDING

Beide problemen, de kosten en de ontbrekende doorwerking, zouden niet eens zo ernstig zijn als het doel van verantwoording afleggen zou worden bereikt, namelijk meer informatie en transparantie over wat er gebeurt. Ook dat is echter niet altijd het geval. Dat blijkt uit de vertekening die in zulke rapportages zichtbaar is met betrekking tot wat is bereikt en wat men wil bereiken.

Door de vele rapportages denken we een goed idee te hebben van de besteding van publieke middelen. Het is echter discutabel of zulke rapportages daadwerkelijk zo informatief zijn. Uit het bedrijfsleven weten we dat de rapportages soms dubieus zijn. Verwezen kan worden naar bijvoorbeeld Shell, Ceteco en Ahold, waarvan achteraf kon worden vastgesteld dat de informatie die zij gaven als eenzijdig en vertekend moest worden gezien. Hetzelfde geldt voor de situatie in de bouwwereld waar de dubbele boekhouding en het geheim vooroverleg gedurende lange tijd buiten het zicht van de overheid bleven.

Ook binnen het openbaar bestuur zelf komt dit echter geregeld voor. Daarbij kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de Betuwelijn of de uitbreiding van Schiphol. Natuurlijk kan worden gesteld dat dit incidenten zijn. Een eerder verricht onderzoek naar milieueffectrapportages duidt er echter op dat het probleem structureel is. Vrijwel altijd wanneer een publieke of private organisatie een investering wil doen met mogelijke grootschalige milieueffecten, is de organisatie verplicht een zogeheten milieueffectrapport op te stellen. Daarin wordt het voorgenomen initiatief vergeleken met een milieuvriendelijk alternatief en een nulalternatief. Een meta-evaluatie liet zien dat volgens die rapporten in alle onderzochte gevallen het voorgenomen initiatief ook het meest milieuvriendelijke alternatief zou zijn. Dat wat men wilde bleek volgens de gebruikte criteria en de meting daarvan ook de meest positieve gevolgen voor het milieu te hebben. Dat is verbazingwekkend, omdat zulke investeringen niet bedoeld zijn om positieve

milieueffecten te genereren. Het is niet verbazingwekkend dat een nadere analyse van de inhoud van zulke rapporten duidelijk maakte dat de argumentatie vaak dubbelzinnig is, de data vaak worden 'gemasseerd' om de juiste rangordening van alternatieven te verkrijgen, de tabellen en figuren gemanipuleerd en misleidend zijn, en indien dan nog niet tot het gewenste resultaat kan worden gekomen, de samenvattingen van de rapporten weinig overeenkomst vertonen met de inhoud van die rapporten (cf. De Valk & De Vries, 1994).

Onlangs is vergelijkbaar onderzoek gedaan naar de milieujarverslagen van bedrijven (cf. Hibbit, 2004). Hibbit onderzocht de inhoud van deze zogeheten 'corporate environmental disclosures (CED's) van negentig grote bedrijven in Duitsland, Nederland en België. Hij vond dat alleen neutrale en positieve feiten in zulke rapportages waren opgenomen. De bedrijven lijken ervoor te kiezen om de milieueffecten zodanig te beschrijven dat die op positieve wijze aan de bedrijfsactiviteiten zijn gerelateerd. Ook vond hij dat de omvang van zulke milieujarverslagen door de jaren heen toeneemt, maar dit is, zo stelt Hibbit, alleen bedoeld om de maatschappelijke steun voor de eigen activiteiten te vergroten. Hibbit concludeert dat zulke rapportages slechts een middel zijn om macht uit te oefenen, om het publiek te misleiden, in de war te brengen en te manipuleren. Hij stelt: *'When only looking at these disclosures, accountants, management consultants and academics are dealing with symptoms instead of the causes of environmental pollution and social injustice.'* (Hibbit, 2004: persbericht).

Maar het zijn niet alleen de private en publieke sector die vertekende informatie genereren. Zelfs in de liefdadigheidssector blijkt dat de organisaties falen in het geven van een correct en compleet beeld van de inkomsten en uitgaven, en opvallend zuinig zijn met informatie over de inkomens van hun bestuurders.

Dergelijk onderzoek wijst erop dat het probleem van vertekende informatie niet als incidenteel kan worden gezien. Een achterliggende complicatie is dat de overheid nauwelijks geïnteresseerd is in dit soort problemen. Zelfs met betrekking tot het eigen beleid is zij vaak doof voor de nadelen ervan. Een oud-topman van het ministerie van Verkeer en Waterstaat schreef onlangs in NRC Handelsblad dat beslissingen worden genomen voordat advies is gevraagd en dat adviesrapporten alleen nodig zijn om argumenten te vinden voor beslissingen die reeds zijn genomen. Adviesrapporten worden gewijzigd, ongewenste uitkomsten terzijde gelegd en alternatieven gesaboteerd. Elk kritisch extern of intern advies wordt als bedreigend gezien en genegeerd (NRC, 7-2-2004). De politiek verantwoordelijke ministers lijken vergelijkbaar gedrag te vertonen. Zij zijn maar al te zeer geneigd negatieve adviezen terzijde te schuiven en kijken alleen naar informatie die het beleid ondersteunt (Ibid: 26).

Daarmee kan worden geconcludeerd dat de inhoud van rapporten op zijn minst twijfelachtig is. Degenen die de rapporten moeten beoordelen, horen eigenlijk alleen wat zij willen horen, zien wat zij willen zien, en lezen wat zij willen lezen. Theoretisch

kan dit worden verklaard vanuit de keuzetheorie (Arrow, 1993; Axelrod, 1976), de theorie van 'bounded rationality' (Simon, 1957), de attributietheorie, of het neo-institutionalisme zoals vormgegeven door March & Olsen (1989). In het openbaar bestuur liggen hier ook politieke factoren aan ten grondslag. Zo zijn parlementariërs tegen parlementaire enquêtes als die bedreigend zijn voor ministers die tegelijkertijd partijgenoten zijn en verwelkomen zij zulk onderzoek als dat gaat over ministers van andere partijen. Voor een belangrijk deel ligt de oorzaak van het probleem echter ook in de heersende verantwoordingspraktijk, waarin de klassieke kenmerken van verantwoording zijn ondergesneeuwd en de moderne vorm dominant is geworden.

Zoals Olson al eerder stelde is de toename van zelfevaluaties (een term die in de klassieke definitie een interne tegenstrijdigheid bevat) illustratief voor het toenemende belang van vertrouwen daarin (Olson et al. 2001: 510). Het ontbreken van controle leidt ertoe dat degene die verantwoording aflegt ruime mogelijkheden heeft om slechts dat te vertellen wat in zijn eigen belang is, ongeacht of dit een correct of compleet beeld geeft (Olson et al. 2001).

2.5. DUBBELZINNIGE VERANTWOORDING

Het vierde neveneffect van de moderne verantwoordingspraktijk is dat vaak onduidelijk is wie verantwoordelijk is wanneer er iets echt fout gaat en dat daarom sancties veelal achterwege blijven. Als sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid, is het moeilijk om de eindverantwoordelijke aan te wijzen. De complexiteit van het openbaar bestuur, het ontstaan van agentschappen en verzelfstandigde bestuursorganen hebben bijvoorbeeld een voortgaande discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid doen ontstaan.

Zo kon de verantwoordelijkheid voor de rampen in Enschede en Volendam niet ondubbelzinnig worden vastgesteld, ondanks uitgebreid onderzoek achteraf. Als elk agentschap overlegt met alle andere en zich schikt naar de regels van het poldermodel en wanneer meerdere actoren de verantwoordelijkheid delen, is uiteindelijk niemand verantwoordelijk. De parlementaire enquêtes in de jaren negentig en aan het begin van de deze eeuw hebben dit probleem blootgelegd. Daarbij ging het bijvoorbeeld om subsidies aan de scheepsbouw, de hoge kosten van het systeem van sociale zekerheid, de oorzaken van verschillende rampen waarbij burgers om het leven kwamen, het integratiebeleid, fraude in het hoger onderwijs, de ontwikkelingshulp aan Suriname en de bouwfraude. Al die rapporten wezen op een veelheid aan betrokken actoren, ministeries, bestuurders en politici, en de onmogelijkheid een individuele eindverantwoordelijke aan te wijzen.

De voorbeelden illustreren dat, ondanks de wijdverbreide praktijk van verantwoording afleggen, het niet langer duidelijk is wie door wie ter verantwoording wordt geroepen. Daardoor blijven sancties achterwege en is het voldoende als een minister zegt dat het hem of haar spijt, dat hij heeft geleerd van de gemaakte fouten en dat hij of zij zonder probleem door kan gaan met zijn of haar werk (Van Thijn et al, 1998). Het

maakt het voor ministers mogelijk, als zij worden geconfronteerd met problemen, te wijzen op de veelheid aan ministeries die bij het beleid waren betrokken om duidelijk te maken dat zij slechts coördinerend minister waren. Dit heet het multi-actor excuus (Ibid: 25).

De conclusie kan niet anders zijn dat het afleggen van verantwoording betekenisloos is geworden en faalt in het aanwijzen van de verantwoordelijke, iets dat in de klassieke verantwoordingspraktijk ondenkbaar zou zijn.

Men zou kunnen repliceren dat twee andere functies nog steeds bestaan, namelijk kennisvermeerdering en het toetsen van het beleid aan de wet en regelgeving (Vlg. Bemelmans-Vidéc, 2003). Maar, zelfs deze doelen worden veelal niet bereikt. Zoals Van der Knaap in 1997 al schreef, is het vermogen van beleidsevaluatie en beleidsadvies tot beleidsleren via feedback, cognitieve stimuli, een 'open' dialoog en argumentatie, beperkt (Van der Knaap, 1997).

2.6. CONCLUSIES NAAR AANLEIDING HIERVAN

De aard van de moderne verantwoordingspraktijk wijkt fundamenteel af van de klassieke vorm. Oorspronkelijk werd iemand alleen in zeer bijzondere gevallen ter verantwoording geroepen, alleen wanneer er een concrete aanleiding voor bestond, die het noodzakelijk maakte te onderzoeken of er fouten waren gemaakt. Daarbij was het klip en klaar wie ter verantwoording werd geroepen, wie bevoegd was te oordelen en dat sancties zouden volgen. Tegenwoordig is de verantwoordingspraktijk verworden tot een ritueel, een standaardprocedure, waarin elk van deze elementen ontbreekt.

Hierbij doemt de analogie met tv-programma's van de commerciële omroepen op. Kijkend naar zulke programma's is het eerste wat opvalt een beeldschone presentatrice die uitgebreid vertelt welke mooie programma's die avond te zien zijn. Die presentatie wordt regelmatig onderbroken door korte, opvallende flitsen van de komende programma's. Daarna wordt verteld welke films, shows en series de volgende maand te zien zijn en wordt verteld wat te zien was als de voorafgaande maand was gekeken. Hierna volgt een reclameblok van ongeveer dezelfde duur, waarna de intro van het eigenlijke programma volgt met de introducerende scène. Het gaat vaak om een soap, show of serie. Die is opgenomen voor een aanwezig publiek, dat aangemoedigd door medewerkers van de zender, op commando applaudisseert, geluiden van vermaak, verbazing, dan wel bewondering laat horen om duidelijk te maken dat iets grappig, verbazingwekkend dan wel bewonderenswaardig is. Dan is het weer tijd voor de commercials afgewisseld met flitsen van het programma om de aandacht van de kijker vast te houden. Aan het einde van het programma volgt dan de onmisbare cliffhanger die ons beweegt om de volgende keer weer te kijken, waarna uitgebreid wordt verteld wat was te zien en wanneer het wordt herhaald.

Als de publieke sector wordt gezien als de commerciële zender; de presentatrice als de publieke manager; de tv-shows als het beleidsprogramma; de commercials als de inkomstenbron; het aanwezige publiek als de evaluatieonderzoekers, auditoren en deskundigen; de spannende slotscène als het pleidooi voor meer investeringen in hetzelfde programma; en de tv-kijkers als het enigszins verveelde publiek, ontstaat een redelijk beeld van wat er gaande is in het commerciële bedrijf dat publieke verantwoording heet.

De conclusie kan dan ook niet anders zijn dan dat de huidige verantwoordingspraktijk aan heroverweging toe is. Niet omdat er teveel controle zou zijn, maar juist omdat er te weinig controle is. De elementen in de klassieke vorm van verantwoording zijn nog niet helemaal verdwenen, maar wel ondergeschikt aan een nieuwe, naar mijn mening, twijfelachtige vorm van verantwoording afleggen. Wellicht is het te veel gevraagd om volledig terug te keren tot de klassieke vorm van verantwoording, waarin er nog echt sprake was van controle, maar als er een pendule zichtbaar is, lijkt het wel tijd om iets van het overheersende vertrouwen weer in te ruilen voor die controle; iets van de routinematigheid in te ruilen voor verantwoording op basis van concrete aanleidingen; iets meer duidelijkheid te scheppen over de verantwoordelijkheidsverdeling; en iets van de horizontale arrangementen in te ruilen voor hiërarchie.

3. LANDENVERGELIJKEND ONDERZOEK EN VARIATIE IN SAMENHANGEN

Genoeg over controle en verantwoording. Ik wil graag nog een andere mythe aan de orde stellen en vertellen hoe landenvergelijkend onderzoek daar mee om kan gaan. Het betreft hier de mythe dat bestuurlijke decentralisatie zou leiden tot een vergroting van publieke participatie. Als beleid op subnationaal niveau zou worden ontwikkeld, dan zou dat de kloof tussen politiek en bevolking kunnen verkleinen. Hoe dichter bij de mensen beleid wordt ontwikkeld, hoe eerder mensen hun stem willen laten horen. Deze relatie zou niet alleen geldig zijn voor hoogontwikkelde westerse democratieën maar ook voor landen in de tweede en derde wereld.

3.1. DE MYTHE

Recentelijk is een aantal boeken verschenen dat dit onderwerp opnieuw op de agenda van de bestuurskunde heeft geplaatst (Campbell, 2003; Oxhorn, Tulchin & Selee, 2004; Montero & Samuels, 2004). Hiernaast beschikken we momenteel over een veelheid aan evaluaties, verricht in opdracht van de Wereldbank, die dit onderwerp aansnijden. Er is echter iets vreemds aan de hand met de inhoud van die publicaties en dat is de aanleiding om te spreken van een mythe.

Aan de ene kant worden in deze boeken mooie gevalstudies beschreven, waarin wordt betoogd dat, zo er al sprake was van publieke participatie, deze slechts in een zeer

beperkt aantal gevallen is toegenomen nadat beleid werd gedecentraliseerd en dat dat effect veelal onmogelijk te herleiden is tot datzelfde decentralisatieproces. De effecten van decentralisatie zijn op zijn best ambigu, maar meestal tegenstrijdig of afwezig. Zoals Santin del Rio (2004) observeert voor Mexico, *'decentralization and democratization in Mexico have taken parallel paths.... However the relationship between the two phenomena in Mexico is generally in the opposite direction'* (2004: 60). Veel Wereldbank-rapporten laten zien dat decentralisatieprocessen de projecten compliceren, competentie op lokaal niveau niet missen en falen in het teweeg brengen van omvangrijke participatie van de bevolking.

Ondanks de weinig stimulerende uitkomsten van deze gevalsstudies blijft een donororganisatie als de Wereldbank volharden in het stimuleren van decentralisatieprocessen. Dit in het kader van wat zij noemt 'good governance'. En zelfs als men erkent dat er problemen kunnen ontstaan door het invoeren van decentralisatieprocessen, is in haar rapporten toch te lezen: *'The prevailing wisdom today [is] that it would be quicker and more cost-effective to begin the process of devolution, permit learning by doing and build up capacity through practice'* (Ahmad et al, 2000: 48-49).

Onder bestuurskundigen is dezelfde tegenstelling tussen empirische bevindingen en theorie te vinden. Crook and Manor (1998) onderzochten bijvoorbeeld de effecten van decentralisatie op formele participatie in twee Aziatische en twee Afrikaanse landen. Hoewel zij slechts in twee van de vier landen een toename van de opkomst bij lokale verkiezingen vonden en de vormen van participatie vaak niet meer behelsden dan *'canvassing or delivering leaflets'* (1998: 272), concluderen zij toch dat: *'in all four countries popular participation was considerably enhanced'* (1998: 271). In een paper voor de Wereldbank volharden de auteurs in hun positieve oordeel: *'Democratic decentralization can make government processes more visible and intelligible to ordinary people'*; *'Democratic decentralization tends to produce systems that are more open - That is, they are more transparent and easier for individuals and groups at local and supralocal levels to access and influence.'*; *'Democratic decentralization also tends strongly to foster more accountable government.'* (Crook & Manor, 2000:11-12).

Zij bevelen dan ook aan dat de Wereldbank moet stimuleren dat meer landen betrokken worden in decentralisatieprocessen en dat - als die landen niet meegaan - hun ontwikkeling tot stilstand zal komen en zij geschaad zullen worden in hun langetermijnbelangen (Ibid. 24). In het boek van Oxhorn et al. (2004: 16) is iets vergelijkbaars te zien als zij stellen: *'However critical, all authors in this volume agree in both the importance of the ideal of democratic decentralization and the very real possibilities that exist for increasing the democratic qualities of even the most limited forms of decentralization'*.

Een andere onderzoeker verklaart dat *'the countries seemed to learn little from each other's experiences'* (Campbell, 2003: 51) en dat de *'very nature of decentralization impeded the degree to which states were able to exercise the influence needed to keep progress moving*

smoothly.' (p. 52). Verderop is te lezen dat: *'most of the countries undergoing decentralization have not achieved...integration'* (2003: 98), en *'most cities were unable to achieve reform after decentralization.'* (2003: 148) Niettemin geldt volgens dezelfde onderzoeker dat: *'continued commitment to reform and local government may be needed to sustain strong participatory democracy and participatory social programs at the local level.'* (2003: 180) De conclusie moet namelijk blijven dat decentralisatie een stille revolutie in democratisering teweeggebracht heeft.

Waar het mij om gaat, is dat in de praktijk zeer teleurstellende uitkomsten van decentralisatie worden gevonden en dat tegelijkertijd onder bestuurders en bestuurskundigen een rotsvast geloof blijft in de positieve effecten die decentralisatie heeft voor de betrokkenheid van burgers bij het beleid. Niet alleen in de hoogontwikkelde westerse democratieën, maar waar dan ook in de wereld. Opnieuw gaat het om een mythe die, conform mijn opvatting over bestuurskundig onderzoek, dient te worden onderzocht en ontmythologiseerd.

Zijn theorieën over de relatie tussen decentralisatie en publieke participatie universeel geldig? Daartoe zal ik twee hypothesen formuleren. De hypothesen zijn de zogenoemde *'one size fits all'*-hypothese, die veronderstelt dat de positieve relatie tussen decentralisatie en participatie universeel geldig is, en de *'diversity in development'*-hypothese, die veronderstelt dat de richting en grootte van het verband afhankelijk is van de context. Daarna zal ik kort verslag doen van het vergelijkend empirisch onderzoek dat ik hier tot nu toe naar heb gedaan.

Eerst even de definitie van decentralisatie. Het begrip wordt op meerdere manieren gedefinieerd. De klassieke definitie van Cheema and Rondinelli incorporeert al dat beleid waarin macht en bevoegdheden worden afgenomen van de rijksoverheid, inclusief privatisering (1982). Ik volg echter Crook & Manor (1998:6) en Oxhorn et al. (2004: 7) in hun recente werk waarin zij decentralisatie meer beperkt definiëren als *'the transfer of power to different sub-national levels of government by the central government'*.

3.2. 'ONE SIZE FITS ALL' OF DIVERSITY IN DEVELOPMENT?

Het probleem zoals hierboven geschetst geeft aan dat er een mythe bestaat over de relatie tussen decentralisatie en publieke participatie. Hoewel gegeven een variatie in de beginsituatie het niveau van publieke participatie kan variëren onder een gegeven niveau van decentralisatie, zal in alle situaties het effect van decentralisatie op publieke participatie toch positief zijn.

Dit is de *'one size fits all'*-hypothese. Zij wordt zo genoemd omdat zij veronderstelt dat als het wenselijk is publieke participatie te vergroten, het altijd bevorderlijk is dat decentralisatie plaatsvindt. De veronderstelling is dat als decentralisatie ergens werkt, ze overall werkt. Om het publiek meer bij het beleid te betrekken is grotere lokale autonomie noodzakelijk. Om als lokale bestuurder macht te delen met de lokale bevolking, moet de lokale bestuurder eerst zelf over voldoende macht beschikken.

De uitkomsten van evaluatierapporten en casestudies wijzen er echter op dat, ongeacht de elegantie van de *'one size fits all'*-hypothese, de juistheid ervan moet worden betwist. De uitkomsten van zulk onderzoek suggereren dat decentralisatie beleidsprocessen kan compliceren, de implementatie van beleid nog problematischer kan maken dan zij normaliter al is, en de participatie van burgers nog geringer kan maken dan normaliter al het geval is. De *'diversiteit in ontwikkeling'*-hypothese die hieruit voortvloeit, is uiteraard minder elegant dan de vorige, maar lijkt niettemin net zo realistisch. Zij veronderstelt dat de omstandigheden waaronder decentralisatie plaatsvindt ook de richting van het effect ervan bepaalt. Decentralisatie kan dan zowel tot een vergroting van publieke participatie leiden als tot een vermindering ervan. Of zoals Crook en Manor stellen, *'even the most appropriately designed institutions for decentralization cannot work independently of or even against contradictory forces coming from the social and political structures within which they are embedded'* (1998: 302). De kracht van de relatie kan variëren tussen landen, maar ook binnen landen als verschillende lokale overheden worden vergeleken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een land economisch zo arm is dat een transfer van macht en bevoegdheden van het centrale naar het lokale niveau eigenlijk een bijkomstigheid is. In dat geval zijn de middelen om problemen aan te pakken op het lokale niveau even afwezig als op het rijksniveau. Het effect van decentralisatie is dan noch positief noch negatief. Zij heeft geen enkele betekenis.

Men kan zich zelfs voorstellen dat de publieke participatie afneemt na de introductie van decentralisatie. Dit kan het geval zijn omdat de competentie op lokaal niveau om participatie vorm te geven gering is; omdat regels die voor inspraak gelden op rijksniveau niet op lokaal niveau geldig zijn; omdat frustratie bij de lokale bevolking ontstaat; omdat, in tegenstelling tot de verwachtingen, er weinig verbeterd is in hun situatie; of omdat de lokale bestuurders maar al te blij zijn met hun nieuw verworven positie als gevolg van de decentralisatie en er niet aan denken om die machtspositie gelijk weer te delen of zelfs af te staan aan de lokale bevolking.

3.3. UITKOMSTEN VAN ONDERZOEK

Onderzoek naar beide modellen is niet eenvoudig, want de indicatoren hebben alle hun nadelen. Hoe meet je de mate van decentralisatie? Gaat het om uitgaven op subnationaal niveau? Dan is een land als Nederland zeer gedecentraliseerd. Gaat het om uitgaven zonder beperkingen dan valt het met de decentralisatie weer wat tegen. Gaat het om de inkomsten die op lokaal niveau gegenereerd kunnen worden? Dan is Nederland een gecentraliseerd land. Of gaat het om de zelfstandigheid van besluitvorming? Dan blijkt Nederland weer een gedecentraliseerd land (Willemse, 2001). Zulke indicatoren blijken ook niet in staat om variantie binnen landen te meten, terwijl in veel landen de autonomie van subnationale overheden kan verschillen. Gegeven deze meetproblemen is de empirische ondersteuning van beide modellen hier onderzocht aan de hand van survey data.

Sinds jaren neem ik deel aan het Democracy and Local Governance research project. Een samenwerkingsverband van onderzoekers in Oost- en West-Europa en sinds enige jaren ook in landen in Azië en Zuid Amerika. Daarbij worden lokale bestuurders onderzocht op een groot aantal punten, onder andere over hoe autonoom ze zich voelen. Dat is mijn indicator voor decentralisatie. Weliswaar is het een grove indicator, maar het voordeel ervan is dat zij het mogelijk maakt om eventuele variatie in decentralisatie binnen een land te meten. Hebben lokale bestuurders zelf het gevoel dat zij voldoende autonoom zijn in het ontwikkelen van beleid? Verder is onder meer gevraagd wat zij als de belangrijkste problemen zien waarmee ze te maken hebben en wie zij betrekken bij het beleid (zie onder meer De Vries, 1997, 2000, 2002, 2005). Die laatste vraag is de indicator voor het scheppen van mogelijkheden tot publieke participatie. Er is voor deze indicator gekozen, omdat het vaak van initiatieven van lokale bestuurders afhangt of de bevolking kan participeren. Door middel van deze vraag wordt de neiging daartoe bij lokale bestuurders gemeten.

De uitkomsten van een vooronderzoek onder vier zeer verschillende landen worden hieronder gepresenteerd om duidelijk te maken hoe vergelijkend onderzoek kan bijdragen aan de ontmythologisering van het openbaar bestuur.

Tabel 1. Percentage van lokale bestuurders en ambtenaren dat burgers, religieuze, etnische groepen of buurtorganisaties noemt als groepen die zij betrekken bij lokale beleidsprocessen

Land	Gemiddelde	N	Std. Deviatie
Zweden	45	438	.49
Brazilië	34	450	.47
Japan	30	402	.45
Rusland	23	1067	.42
Totaal	31	2357	.46

Allereerst gaat het om de neiging bij lokale bestuurders om burgers bij het beleid te betrekken. De gegevens staan in tabel 1. De tabel laat zien dat deze neiging het sterkst is in Zweden en het geringst in Rusland, met Brazilië en Japan daartussen in. Dit zal niemand verbazen. Maar neemt deze neiging toe als de lokale bestuurders zich meer autonoom voelen op een aantal beleidsterreinen?

Het antwoord op die vraag komt tot stand op basis van een pooled regressie-analyse waarbij in eerste instantie wordt gekeken naar het verband op zichzelf, waarna steeds meer contextuele factoren worden toegevoegd.

Tabel 2. De invloed van lokale autonomie op het betrekken van de bevolking bij het ontwerpen van beleid

Onafhankelijke variabelen	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5
Lokale autonomie	-0.04	0.13 a	0.10	0.17	0.23
Brazilië lokale autonomie		-0.06 b	-0.09	-0.10	0.24
Japan lokale autonomie		-0.09 b	ns	ns	ns
Rusland lokale autonomie		-0.27 b	-0.22	-0.23	-0.45
Interveniërende variabelen					
Persoonlijke invloed			0.08	0.12	0.12
Conflicten in de gemeente			ns	ns	ns
Problemen in de gemeente			0.07	0.08	0.12
Sociaal kapitaal in de gemeente			0.09	0.15	0.17
Interactie effecten					
Autonomie * conflict				ns	0.17
Autonomie * problemen				ns	ns
Autonomie * vertrouwen				ns	-0.26
Autonomie * persoonlijke invloed				ns	ns
Autonomie * problemen in Brazilië					-0.32 c
Autonomie * persoonlijke invloed in Brazilië				0.11	
Autonomie * vertrouwen in Rusland					0.15
Autonomie * problemen in Japan					-0.15
Verklaarde variantie	0.04	0.16	0.24	0.25	0.28

a) Referentie autonomie in Zweden

b) De invloed van autonomie in respectievelijk Brazilië Japan en Rusland, vergeleken met Zweden.

Opm. Alle gepresenteerde waarden zijn significant met $\cdot \alpha 0.05$.

ns betekent dat het verband niet significant is. Gegeven zijn gestandaardiseerde Bèta's

c) In model 5 zijn alleen die interactie-effecten gegeven met een significante invloed.

Daarbij zijn vijf verschillende modellen over de invloed van lokale autonomie op de neiging om burgers bij de beleidsontwikkeling te betrekken onderzocht. De resultaten van de vijf modellen staan in tabel 2.

In alle modellen is de afhankelijke variabele het aantal maatschappelijk groepen dat door lokale beleidsmakers wordt genoemd als degene die hij of zij geneigd is te betrekken bij het ontwerpen van nieuw beleid. De onafhankelijke variabele in alle modellen is de perceptie van lokale autonomie.

Het eerste model is een ordinaire regressievergelijking om de rechttoe/rechtaan invloed van de onafhankelijke op de afhankelijke variabele vast te stellen. Die invloed blijkt minimaal. In model 2 gaat het om het toelaten van variatie in de invloed in verschillende landen.

In model 3 worden interveniërende variabelen toegevoegd. In model 4 worden interactie-effecten toegevoegd en in model 5 wordt de mogelijkheid dat de invloed van die interactie-effecten in de onderscheiden landen kan variëren opengelaten.

Hierbij zij opgemerkt dat in de hogere modellen ook alle variabelen zitten die in de lagere modellen aanwezig zijn, maar dat beperkingen worden losgelaten, waarmee de modellen complexer worden.

Als we van model 1 naar model 5 gaan zien we dat de verklaarde variatie toeneemt. De complexere modellen doen het dus beter dan de eenvoudige modellen waarin geen rekening wordt gehouden met mogelijke variatie in de invloed van de onafhankelijke variabelen op de afhankelijke. Waar het hier om gaat is echter dat de invloed van lokale autonomie op publieke participatie met het complexer worden van het model ook steeds meer variatie gaat vertonen.

Hoewel de interactie-effecten zelf niet altijd significant zijn, hebben zij wel een invloed op de variatie in het verband tussen lokale autonomie en publieke participatie. Dit wordt vooral duidelijk als we het mogelijk maken dat de invloed van die interactie-effecten op publieke participatie varieert in verschillende landen, zoals in model 5. Vooral in Brazilië heeft dit het onverwachte effect dat er nu een grote positieve invloed is van lokale autonomie op publieke participatie.

De beschrijving van dit model is echter complex en leidt tot moeilijk leesbare zinnen. Als problemen klein zijn en de persoonlijke invloed van de lokale bestuurder is groot, dan zal een toename in de lokale autonomie het grootste effect hebben op publieke participatie in Brazilië. Dit effect is onder zulke omstandigheden zelfs groter dan in Zweden, waar lokale autonomie normaliter de grootste invloed heeft op het scheppen van mogelijkheden tot publieke participatie. In een land als Rusland echter heeft een toename in de lokale autonomie een negatief effect op het betrekken van burgers in het beleid. Dit wordt vooral duidelijk als we interveniërende variabelen in de beschouwing betrekken.

De analyse suggereert dat decentralisatie verschillende en zelfs tegengestelde effecten kan hebben in onderscheiden contexten. Deze effecten worden niet gedempt door de context, maar worden meer geprononceerd. Dit ondersteunt naar mijn mening de 'diversiteit in ontwikkeling'-hypothese meer dan de 'one size fits all'-hypothese. Hoewel we kunnen discussiëren of de uitkomsten indicatief zijn voor een complete dan wel gelimiteerde diversiteit in ontwikkeling, suggereren de uitkomsten in ieder geval dat het wel eens contraproductief zou kunnen zijn om hetzelfde beleid van decentralisatie overal in de wereld te stimuleren.

3.4. CONCLUSIES NAAR AANLEIDING VAN DIT VOORBEELD

De analyse was bedoeld als voorbeeld van landenvergelijkend onderzoek dat in dit geval dient om de empirische ondersteuning voor twee hypothesen vast te stellen. Aan de ene kant de 'one size fits all'-hypothese die suggereert dat, hoe meer autonomie lokale bestuurders bezitten, hoe meer zij geneigd zullen zijn burgers te betrekken bij het beleid. Ongeacht de omstandigheden zal het niveau van participatie toenemen als lokale taken en bevoegdheden groter worden. Daartegenover staat de 'diversity in development'-hypothese. Deze stelt dat binnen elk land de lokale overheden specifieke kenmerken hebben, die van invloed zijn op de relatie tussen decentralisatie en publieke participatie. De empirische analyse duidt er op dat meer voor de laatstgenoemde hypothese te zeggen valt dan voor de eerstgenoemde. Het is zelfs zo dat, met hoe meer variabelen in de context rekening wordt gehouden, hoe groter de variatie in de relatie tussen decentralisatie en publieke participatie wordt.

De verwachting dat decentralisatie publieke participatie vergroot lijkt meer gebaseerd op hoop dan op empirische ondersteuning. Wellicht dat die hoop onder beleidsmakers en bestuurskundigen echt is, maar het zou kunnen dat decentralisatieprocessen slechts politiek bepaald zijn.

Ook heb ik betoogd dat vergelijkend empirisch onderzoek het probleem dat decentralisatie niet altijd leidt tot toenemende participatie kan specificeren en de factoren kan aangeven waardoor de relatie tussen decentralisatie en publieke participatie wordt beïnvloed. Het kan daarmee verder gaan dan slechts stellen dat er sprake is van complexiteit en contingentiefactoren zonder die factoren te specificeren.

Natuurlijk moet worden erkend dat onze indicatoren verre van ideaal zijn, dat nog veel onderzoek moet worden gedaan en dat zelfs de conclusie problematisch is: we willen immers variatie verklaren en hier lijkt het erop dat we variatie creëren. Daarom moet de analyse worden uitgebreid door bijvoorbeeld politieke, economische, sociologische en juridische factoren in de analyse op te nemen. Dat wil zeggen factoren uit die disciplines waarop de bestuurskunde is gebouwd.

We kunnen denken aan variabelen die indicatief zijn voor de specifieke politieke dan wel economische context. De invloed van het toenemende belang van gemeenten in de politieke arena in Brazilië zou dan onderzocht kunnen worden. In Brazilië wordt decentralisatie van oudsher als vorm van democratisering gezien en centralisatie geassocieerd met autoritaire regimes. Dat zou kunnen verklaren waarom decentralisatie in Brazilië juist zo'n sterk positief effect heeft op publieke participatie, gegeven alle contextvariabelen. In Rusland hebben decentralisatieprocessen blijkbaar het tegenovergestelde effect op publieke participatie. In dit land was decentralisatie allereerst verbonden met het transitieproces in de jaren negentig, waarin het land transformeerde van een centraal geleide naar een markteconomie en waarin dat proces gestimuleerd werd door internationale donororganisaties. Het wordt genoemd in diverse rapporten

van de Wereldbank, het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en van andere donororganisaties over het proces van federalisme in Rusland (zie bijvoorbeeld Desai, Freinkman and Goldberg 2003; Norris, Martinez-Vazquez, en John Norregaard 2000a, 2000b). De rol van de centrale overheid aldaar, de geringe beschikbare financiële middelen en de gevoelde noodzaak tot vermindering van de publieke uitgaven werden gezien als hindernissen om te komen tot de noodzakelijke hervormingen (Eckardt 2002, Timofeev 2002). In Rusland was decentralisatie daarom veel meer verbonden met economische variabelen en efficiëntie. Zulke variabelen zouden kunnen verklaren waarom de effecten van decentralisatie op publieke participatie zo anders zijn. Dit komt overeen met het argument dat al in 1983 door Rondinelli, Nellis & Cheema werden gegeven, namelijk dat decentralisatie vaak een instrument is voor het bereiken van politieke of economische doelstellingen.

4. CONSEQUENTIES VOOR BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK

Hiermee kom ik tot mijn conclusies. In het begin van deze openbare les stelde ik dat er momenteel een ideaalbeeld van een overheid dominant lijkt te zijn geworden, waarin decentralisatie, privatisering, minder bemoeizucht, minder controle, minder verkokering en uiteindelijk minder overheid centraal staan. Volgens die mythen dient elke overheid, waar dan ook in de wereld, vooral kleiner te worden.

Het historische onderzoek wees op de veranderingen die plaats hebben gevonden in de verantwoordingspraktijk bij de overheid en op de onhoudbaarheid van de stelling dat overheidshandelen wordt gekenmerkt door een continue of zelfs toenemende controle op dat handelen. Ik heb betoogd dat het eigenlijk droevig is gesteld met die controle, dat die controle is verworden tot een ritueel en dat dit een aantal negatief te beoordelen gevolgen heeft.

Het landenvergelijkend onderzoek wees vervolgens op de onhoudbaarheid van de mythe dat decentralisatie altijd positieve effecten heeft.

Het waren twee niet toevallig gekozen voorbeelden. Het zijn voorbeelden waarmee ik heb willen betogen dat meer vergelijkend bestuurskundig onderzoek erop kan wijzen dat het ideaalbeeld van een steeds kleinere overheid, waarin decentralisatie, privatisering, minder bemoeizucht en minder controle de sleutelwoorden zijn, wellicht is gebaseerd op een onjuist beeld van wat er in het openbaar bestuur gebeurt en dat dat beeld in zijn consequenties niet noodzakelijkerwijs positief moet worden beoordeeld.

'Nous sommes les amis des fonctionnaires', zo stelde ik eveneens aan het begin. Wij zijn de vrienden van ons object van onderzoek. U zult wellicht zeggen: 'Vrienden? Nou, leuke vrienden als die zo kritisch zijn'. Maar wij zijn oprechte vrienden die soms hard de waarheid zeggen. Wij proberen het handelen van onze vrienden te begrijpen en hen te vertellen waarom sommige ontwikkelingen goed zijn en andere niet. Dat geeft een meerwaarde voor die vrienden en voor onszelf.

We kunnen niet alles tegen onze vrienden zeggen en willen ook niet alles zeggen. Als wetenschappers proberen we ons te beperken tot datgene wat wij houdbaar beargumenteerd kunnen zeggen. Als er voldoende argumenten zijn - en dat is meer dan het slechts voorhouden van een spiegel - dan zeggen wij wat op ons hart ligt. Wij zijn kritische vrienden, juist omdat wij graag zien dat het goed, of liever nog, beter gaat met het openbaar bestuur. Daartoe is het noodzakelijk het openbaar bestuur te ontmythologiseren. Daar gaat het mijns inziens om als we spreken over onderzoek in de bestuurskunde. Argumenten en onderzoek zijn de enige wapens die wij wetenschappers hebben en dat is voldoende. Zoals ik heb betoogd gaat het mij daarbij vooral om vergelijkend onderzoek.

1. *Historisch vergelijkend onderzoek.* Het doel hiervan is onder meer het openbaar bestuur zijn langetermijngeheugen terug te geven. Veel bestuurders en ook veel bestuurskundigen gedragen zich soms als profvoetballers die te vaak tegen de bal hebben gekopt en daardoor alleen nog een kortetermijngeheugen bezitten. Kennis van hoe beleid en organisaties tot stand zijn gekomen en vanuit welke problemen zij zijn ontstaan, is - mijns inziens - onmisbaar voor de verklaring van ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Bovendien geldt meer pragmatisch dat, als dat langetermijngeheugen er zou zijn, men voorzichtiger zou worden met het invoeren van privatisering, verzelfstandiging, decentralisatie en centralisatie. Dan was het openbaar bestuur wellicht grondiger in het controleren van al datgene wat in zijn eigen organisatie en in de samenleving gebeurt en nam het geen genoegen met dubieuze zelfrapportages. Dan was er wellicht ook meer scepsis over de effecten van bestuurlijke vernieuwing.

2. *Cross-sectioneel vergelijkend onderzoek.* Het doel hiervan is niet alleen leren van elkaar en het vinden van 'beste praktijken', maar wellicht nog veel belangrijker, het doorgronden van de vraag waarom identieke bestuurlijke arrangementen in de ene context goed en in de andere context slecht uitwerken. Ook zulke kennis heeft maatschappelijke relevantie. Als bestuurders zulke kennis zouden gebruiken, dan waren zij misschien iets voorzichtiger met het importeren van bestuurlijke arrangementen uit andere landen en het tot standaard maken van zulke bestuurlijke arrangementen. Dan zouden zij wellicht een betere inschatting maken van de positieve en negatieve gevolgen van dit kopieergedrag. Wellicht is het juist wat Fukuyama in zijn meest recente boek schrijft, namelijk dat beleidsmakers in het ontwikkelingswerk de dokterseed moeten zweren om 'geen schade toe te brengen' en geen programma's in gang moeten zetten die institutionele capaciteit ondermijnen, terwijl ze pretenderen deze op te bouwen. (Fukuyama, 2005: 62)

Het onderzoek dat ik voorstel is niet opzienbarend, maar het is werk dat moet worden gedaan en dat tot nu toe te weinig wordt gedaan. Helaas is dit soort onderzoek in de bestuurskunde enigszins verwaarloosd. Tot de jaren zeventig was het een alom-

gerespecteerde onderzoeksrichting, maar daarna werd de meerwaarde ervan in toenemende mate betwijfeld (Dawson & Robinson, 1963; Dye, 1965; Sharansky, 1970; Hofferbert, 1974; Heady, 1996; Mazmanian & Sabatier, 1980; Guess, 1989). De onderzoeksfondsen om de noodzakelijke data te verzamelen werden minder en geavanceerde technieken om complexe data te analyseren werden node gemist. Gelukkig zijn zulke methoden en technieken tegenwoordig wel beschikbaar, bijvoorbeeld in de vorm van multi-level analyse. Daarmee kan de variatie in verbanden tussen variabelen op verschillende tijdstippen en binnen verschillende organisaties worden vastgesteld en kan duidelijk worden gemaakt waarom een maatregel in de ene context wel effectief en efficiënt is en binnen een andere context juist leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie. Ook komen er door de veelheid aan rapportages steeds meer data beschikbaar. (Dat is dan weer een voordeel van de moderne verantwoordingspraktijk.)

Het idee dat zulk onderzoek niet nodig is blijft echter hardnekkig, hoewel de praktijk continu op de noodzaak ervan blijft wijzen. Het is niet voor niets dat in het openbaar bestuur de afgelopen tien tot twintig jaar de reorganisaties zich in sneltreinvaart opvolgden. Soms met positieve gevolgen, maar even zo vaak zonder de gewenste effecten. Het zou wenselijk zijn als bestuurders (en bestuurskundigen) iets terughoudender worden in het fantasieloos kopiëren van beleid dat ergens succesvol is gebleken en in het uitdragen van - in hun algemene toepasbaarheid - discutabele modellen, noties en ideeën, naar landen, organisaties of organisatieonderdelen die het ook zonder dat alles al moeilijk genoeg hebben. Modellen namelijk, die wellicht in één situatie goed werken, maar in andere situaties misschien alleen nadelige gevolgen zullen hebben.

Het voorbeeld rond decentralisatie illustreerde dat. Vergelijkbare uitkomsten zullen wellicht te zien zijn als we onderzoek doen naar de effecten van governance, democratisering, privatisering, globalisering, marktwerking, deregulering, benchmarking, jurisdisering, transparantie, professionalisering, en al die andere grote begrippen die de bestuurskunde heden ten dage in hun greep houden en waarvoor eveneens geldt dat daarover veel mythen bestaan, terwijl er empirisch nog maar weinig bekend is over wat de werkelijke ontwikkelingen zijn en wat daarvan de effecten zijn.

Uiteraard moet ook de inhoud van deze oratie in haar context worden gezien. Ik wens niet dat alle bestuurskundigen alleen nog maar vergelijkend theoriegestuurd empirisch onderzoek doen. Maar een paar erbij zou wenselijk zijn, omdat ik denk dat het de taak is van de bestuurskunde om regelmatigheden te ontdekken in haar onderzoeksobject. Maar ook hier geldt wellicht dat diversiteit in ontwikkeling noodzakelijk is om de discipline verder te brengen.

5. DANKZEGGINGEN

Dames en heren, hiermee kom ik tot mijn dankzeggingen.

Ik dank het College van Bestuur en het faculteitsbestuur van de Faculteit der Managementwetenschappen voor het in mij gestelde vertrouwen. Dat ik als hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen mag functioneren, geeft niet alleen aan dat er vertrouwen in mij als persoon bestaat, maar ook vertrouwen in de opleiding bestuurskunde binnen deze universiteit.

Hiernaast wil mijn leermeesters danken. Tijdens mijn studie sociologie in Groningen waren dat vooral Frans Stokman en Wijbrandt van Schuur. Als hun helderheid gemeengoed zou zijn onder sociologen zou ik elke student aanraden die studie te volgen.

Hierna volgde in Amsterdam Joop de Vree. Hij leerde mij dat disciplinaire grenzen ervoor zijn om te worden overschreden en gaf daarmee een eerste aanzet om te kiezen voor een interdisciplinaire studie.

In Leeuwarden, aan wat toen nog de Thorbecke Academie heette, heb ik onderwijs leren geven. Hoewel ik daar een zeer aangename tijd heb gehad, werden mij daar ook de eerste beginselen bijgebracht over hoe te functioneren in een slangenkuil.

Dit werd vervolgd aan de Vrije Universiteit in Amsterdam, waar ik met plezier heb samengewerkt met mensen als Hans van der Heuvel, Leo Huberts, Fred Fleurke, Hans Keman, Kees Knipscheer en Harry van der Berg om er slechts enkele te noemen.

Dan de collegae in de Faculteit der Managementwetenschappen alhier. Er wordt wel gezegd dat deze faculteit ook een slangenkuil is. Welnu, in vergelijkend perspectief heerst hier zo'n sfeer van collegialiteit, dat ik bijzonder trots ben in deze faculteit werkzaam te mogen zijn. Ik hoop te kunnen (blijven) samenwerken met veel van de collegae die in deze faculteit werkzaam zijn. In het bijzonder wil ik Marie-Louise Bemelmans-Videc noemen, wiens persoonlijke ethiek op een uitzonderlijk hoog niveau staat en die mij steeds alle vrijheid heeft gegeven om mij verder te ontplooien. Zij is mij bijzonder dierbaar geworden. Uiteraard zou ik ook alle andere collegae in de faculteit met wie ik het goed kan vinden bij naam willen noemen, maar dan zou u hier over een uur nog zitten.

De directe collegae binnen de opleiding bestuurskunde mogen uiteraard niet ongenoemd blijven. De visitatiecommissie had het vorig jaar over een bevlogen staf. Ik kan daar alleen maar mee instemmen en zeer tevreden zijn dat ik met jullie mag samenwerken. Ik heb jullie steun hard nodig en ben blij dat ik weet dat ik daarop kan rekenen.

Dan de studenten bestuurskunde. Jullie zijn niet alleen de klant, maar vooral de participant voor wie wij als staf hier zijn. Toen ik vijf jaar geleden hier in Nijmegen kwam kreeg ik een Nijmeegs drankje, dat Mariken van Nimwegen ooit zo lekker vond dat zij hier zeven jaren bleef. Met jullie goedvinden blijf ik nog wat langer.

Tenslotte een groot woord van dank aan mijn familie. Lies, Linda, Liza en Machteld. Lies is degene aan wie ik alles te danken heb. Zij weet als geen ander hoe ik ben en heeft dat altijd geaccepteerd. Zij is als mijn vrouw, ook mijn beste vriendin en daarmee ergste criticus.

Door Lies en door onze kinderen sta ik nog met beide benen op de grond. En mede daarom zijn jullie de belangrijkste personen in mijn leven. En om jullie niet langer te vervelen, is het nu tijd voor een drankje en een hapje.

Ik heb gezegd.

6. REFERENTIES

- Adelberg, S. & D. Batson. 1978. Accountability and Helping, *Journal of Personality and Social Psychology* Vol 36: 343-350.
- Ahmad, J., S. Devarajan, S. Khemani & S. Shah. 2004. *Decentralization and Service Delivery*, 2004, Washington DC, World Bank.
- Akerlof G. 1970. 'The Market for Lemons,' *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84: 488-500
- Anerachio, F & J.B. Jacobs. 1996. *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*. Chicago, Chicago UP.
- Arrow, K.J. 1963. *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale UP.
- Axelrod, R.M. 1976. *The structure of decision*. New York, Princeton UP.
- Behn, R.D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Brookings Institution Press.
- Bemelmans-Videc, M.L. 2003. Auditing and Evaluating Collaborative Government, The role of Supreme Audit Institutions, in A. Grey, B. Jenkins & F. Leeuw (eds) *Collaboration in Public Services*, Transaction publ. New Brunswick: 179-206.
- Boyne, G.A. 1998. Competitive tendering in local government: a review of theory and evidence, *Public Administration* Vol. 76 no 4: 695-712.
- Campbell, T. 2003. *The quiet revolution: Decentralization and the rise of political participation in Latin American cities*. Pittsburg, Pittsburg UP.
- Cheema, G.S. & D.A. Rondinelli. 1982. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, London, Sage.
- Crook, R. & J. Manor. 1998. *Democracy and decentralization in South Asia and West Africa: Participation, accountability and performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Crook, R. & J. Manor. 2000. *Democratic decentralization*. OECD Working Paper no. 21086. Washington DC, World Bank.
- Dawson R.E. & J.A. Robinson. 1963. Inter Party competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States, *Journal of politics*, Vol. 25 no. 2: 265-289.
- Day, P. & R. Klein. 1987. *Accountabilities: Five public services*, Londen Tavistock.
- Democracy and Local Governance project.1997. *Codebook*. <http://www.ssc.upenn.edu/dlg/dlgcbk.html>.
- Desai, R.M., L.M. Freinkman and I. Goldberg. 2003. *Fiscal federalism and regional growth: Evidence from the Russian Federation in the 1990s*. World Bank Policy Research Working Paper no. 3138. Washington DC. The World Bank.
- Dye, T.R. 1965. Malapportionment and public Policy in the States, *Journal of Politics*, Vol. 27 no. 3: 586-601.
- Eckardt, S. 2002. *Russia's Market Distorting Federalism: Decentralisation, Governance, and Economic Performance in Russia in the 90s*. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft. Heft 42.
- EIM. 2002. *Monitor Administratieve Lasten, Bedrijven*, Den Haag.
- Fukuyama, F. 2005. *Het bouwen van een staat*, Amsterdam, uitg. Contact.
- Guess, G.M. 1989. Comparative and international administration, in J. Rubin et al. (eds). *Handbook of Public Administration*, New York: 477-499.
- Hardin, R. 2002. *Trust and Trustworthiness*, New York, Russell Sage Foundation.
- Heady, F. 1996. *Public Administration: A Comparative Perspective*, New York, Marcel Dekker.
- Hibbitt, C. 2004. *External environmental disclosure and reporting by large European companies. An economic, social and political analysis of managerial behaviour*, Amsterdam UP.
- Hofferbert, R.I. 1974. *The Study of public policy*, Indianapolis, Bobbs-Merrill.
- Jackall, R. 1988. *Moral Mazes: The world of Corporate Managers*, Oxford UP.
- Kirkpatrick, I. 1999. The worst of both worlds: public services without markets or bureaucracy, *Public money and Management*. October: 376-399.
- Knaap, P. van der. 1997. *'Lerende' overheid, intelligent beleid*, Den Haag, Phaedrus.
- March, J.G. & J.P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- March, J.G. & M.S. Feldman. 1981. Information in organizations as signal and symbol, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26 no. 1: 171-190.
- Mazmanian D. & P. Sabatier. 1980. A Multi-Variate Model of Public Policymaking, *American Journal of Political Science*, Vol. 24 no. 3: 439-468.
- Møllgaard, H.P. & P.B. Overgaard. 2000. 'Market transparency: A mixed blessing,' *Center for Industrial Economics*, Copenhagen UP.
- Montero, A.P. & D.J. Samuels. (eds). 2004. *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, Notre Dame UP.
- Norris, E.D., J. Martinez-Vazquez, & J. Norregaard. 2000. *Fiscal decentralization in Russia: Economic performance and reform issues*. Paper presented at Conference on Post-Election Strategy, International Monetary Fund - IMF. Moscow, April 5-7.
- Nye, J.S., P.D. Zelikow & D. C. King (eds). 1996. *Why people don't trust government*, Cambridge, Cambridge UP.
- Olson O., C. Humphrey & J. Guthrie. 2001. Caught in an Evaluatory Trap: A dilemma for public services under NPFM, *The European Accounting Review*. Vol. 10 no. 3: 505-522.
- Oxhorn, J.S. Tulchin & A.D. Selee. 2004. *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Paul, S. 1992. Accountability in public services: Exit, voice and Control, *World Development*, Vol. 20 no 7: 1047-1060.
- Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford UP.
- Przeworski, A., S. C. Stokes & B. Main. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge UP.
- Putnam R., R. Leonardi & R. Nanetti. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Rondinelli D.A., J. R. Nellis & G.S. Cheema. 1983. *Decentralization in developing countries: A review of recent*

- experience. World Bank Staff Working Paper Number 581, Management and Development Series Number 8. Washington DC, World Bank.
- Sabine, G.H & T.L. Thorston. 1973. *A history of political theory*. Hinsdale, Illinois, Dryden Press, fourth edition.
 - Santín del Río, L. 2004. *Twenty years of decentralization in Mexico: A Top Down Process*, in Oxhorn, J.S. Tulchin & A.D. Selee, 2004: 33-58.
 - Sharansky, I. 1970. *Policy analysis in Political Science*, Chicago, Markham.
 - Simon, H. A. 1957. *Administrative Behavior*, New York, MacMillan.
 - Stiglitz, J.E. 1988. *Economics of the public sector*. New York. W.W. Norton.
 - Stuiveling, S.J. 2003. President of the Netherlands Court of Audit, at EURAC seminar, September 12, Rotterdam. Erasmus University, *Building Public Trust and the role of the Internal Auditor*.
 - Teune, H. 1995. Local?government and democratic political? development. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540: 11?23.
 - Thiel, S. Van. 2001. *Quangocratisation, Trends, causes and consequences*, Rotterdam, ICS.
 - Thijn, E. van, F. Alink & P. van Dijk. 1998. *De Sorry-democratie*, Amsterdam. Van Genneep.
 - Timofeev, A. 2002. *Fiscal decentralization and soft budget constraints*. *Economics Education and Research Consortium*. Working Paper Series No. 01/12. Moscow, EERC.
 - Valk, W de & M.S. de Vries. 1994. Criteria voor Milieueffectrapporten, in *Beleidswetenschap*, 1994, Vol. 8 no. 3: 274-304.
 - Vries, M.S. de. 1997. The Bureaucratization of Participation, in *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66 no. 2: 325-348.
 - Vries, M.S. de. 1999. Toward a historical-comparative perspective on Bureaucracies, in *International Review of Public Administration*, Vol. 4 no. 1: 55-69.
 - Vries, M.S. de. 2000. Left and right among local elites: Comparative figures from Switzerland, Spain, Germany and the Netherlands, in *Local Government Studies*, 2000 Vol. 26 no.3: 91-118.
 - Vries, M.S. de. 2000. The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries, in *European Journal of Political Research*, Vol. 38 no. 2: 193-224.
 - Vries, M.S. de. 2002. Basic requirements for interactive policymaking, in T. Bovaird, E. Löffler & S. Parrado-Díez, *Developing Local Governance Networks in Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden: 91-106.
 - Vries, M.S. de. 2002. Can you afford honesty? In: *Administration and Society*, Vol. 34 no. 3: 309-335.
 - Vries, M.S. de. 2003. Democratic values in times of radical change: A comparison at the local level between Lithuania, Belarus, Russia, Sweden and the Netherlands, in *Viesoji Politika ir Administravimas*, Vol. 2 no. 4: 54-65.
 - Vries, M.S. de. 2004. Democratic values in times of radical change, in: B. Michael, R. Kattel & W. Drechsler (eds). *Enhancing the capacities to govern: Challenges facing the Central and Eastern European countries*, Bratislava, Nispacee.
 - Vries, M.S. de. 2004. Framing crises, in: *Administration & Society*, Vol. 36 no. 5: 594-614.

- Vries, M.S. de. 2005. Changing policy views at the local level, *European Journal for Political Research*, Vol. 44 no. 1: 1-15.
- Weisberg, J. 1996. *In Defense of Government: The fall and Rise of Public Trust*, New York, Scribner.
- Willemsse, R. 2001. *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*. Delft. Eburon.
- Zapico-Goni, E. 1997. Performance Monitoring for budget Management, in J. Mayne & E. Zapico-Goni, *Monitoring performance in the public sector*, New Jersey, Transaction publishers: 67-100.