

pp. 182-192

Serie: Klassieke studies in de bestuurskunde nr. 4
Onder redactie van P. 't Hart en J. de Vries

G.H. Reussing

Op zoek naar harmonie tussen politiek en bestuur

'Politics and administration' van Frank Goodnow

Drs. G.H. Reussing is verbonden aan de vakgroep Staat en Politiek van de [Universiteit Twente](#), Faculteit Bestuurskunde.

De start van de Amerikaanse bestuurskunde wordt meestal gelegd in 1887. In dat jaar verscheen in *Political Science Quarterly* het artikel 'The study of administration' van Woodrow Wilson. Wilson wordt gezien als de wegbereider van de bestuurskunde, de man die de aanzet gaf. Frank Goodnow verdient de titel van de grondlegger van de bestuurskunde, omdat hij Wilsons ideeën heeft uitgewerkt (Caiden, 1971: 33-34). Goodnow was, voor hij rector werd van de John Hopkins University te Baltimore, hoogleraar bestuursrecht aan de Columbia University. Hij was niet alleen betrokken bij het opzetten van bestuurskundige vakken aan deze universiteiten, maar was ook een vooraanstaand lid van de beweging die ijverde voor hervorming van het Amerikaanse regeringsstelsel. Hij was onder meer in 1911-1912 lid van de Taft Commission, die onderzoek deed naar de efficiëntie van het bestuur van de federale overheid (Rourke, 1968). Beide kanten van zijn werk (de theoretische en praktische kant) zijn terug te vinden in zijn klassieke werk 'Politics and administration' dat in 1900 verscheen.

De achtergrond van 'politics and administration'

Goodnow is het meest bekend geworden door zijn uitwerking van Wilsons onderscheid tussen de functies van politiek en bestuur. Hiermee legde hij de basis voor de dichotomie tussen politiek en bestuur, die de Amerikaanse bestuurskunde lang heeft gedomineerd. De centrale vraag die Goodnow in 'Politics and administration' wilde beantwoorden was hoe een regeringsstelsel de waarden van democratie en efficiëntie kan combineren. Naar zijn mening kan dit alleen als er harmonie is tussen politiek en bestuur. In dit artikel behandel ik het werk van Goodnow aan de hand van een aantal thema's:

- de realistische bestudering van het openbaar bestuur;
- het onderscheid tussen politiek en bestuur;
- de relatie tussen politiek en bestuur;
- het vergelijken van regeringsstelsels.

Voordat ik Goodnows werk thematisch behandel, plaats ik diens 'Politics and administration' in een breder historisch kader.

Goodnows 'Politics and administration' verscheen in 1900, op het breukvlak van de 19e en 20e eeuw. De inhoud van het boek kan alleen worden begrepen in het licht van de ontwikkelingen die zich daarvoor in het Amerikaanse openbaar bestuur hebben voorgedaan. De constitutie van de Verenigde Staten (uit 1787) gaat uit van de drie traditionele machten (wetgevend, uitvoerend en rechtsprekend) uit de machtscheidingssleer van Montesquieu. In die constitutie heeft het ambtelijk apparaat een ondergeschikte plaats. De constitutie vermeldt slechts dat één van de taken van de president het benoemen van ambtenaren (de 'officers') is. Dit betekent niet dat de Founding Fathers geen oog hadden voor het belang van deugdelijk bestuur. De deugdelijkheid van het bestuur was voor de auteurs van de Federalist Papers vooral een zaak van de president. Voor de eerste president (George Washington) was deskundigheid het belangrijkste selectiecriteria voor ambtenaren (Vile, 1970: 229).

Het Amerikaanse regeringsstelsel gaf echter al gauw een ontwikkeling te zien naar een snelle democratisering en een grote greep van de politiek op het bestuur. Twee presidenten speelden bij deze ontwikkeling een centrale rol. Onder Thomas Jefferson (1801-1809) vond een sterke uitbreiding plaats van het algemeen kiesrecht. Dit leidde tot een toename van de invloed van de politieke partijen. Jefferson zorgde ervoor dat veel ambtelijke functies door partijgenoten werden bezet. Het systeem van politieke benoemingen van ambtenaren, het zogeheten 'spoils-system', werd expliciet tot principe verheven onder het presidentschap van Andrew Jackson (1829-1837). Het gevolg van dit systeem is dat na de verkiezing van een nieuwe president het hele ambtelijk apparaat wordt vervangen (Vile, 1970: 229-231). De politieke partij die aan de macht is, controleert op die manier het hele openbaar bestuur.

In de loop van de 19e eeuw kwamen echter de nadelen van het 'spoils-system' duidelijk naar voren. De industrialisatie, de verstedelijking en de uitbreiding van het aantal staten, zorgden voor een vergroting van de omvang van het federale ambtelijke apparaat en de complexiteit van de ambtelijke taken. In dat licht liet de deskundigheid van het ambtelijk apparaat te wensen over. Bovendien bevorderde het 'spoils-system' de corruptie. Goodnow meende dat de politieke invloed op het ambtelijk apparaat (vooral door de enorme invloed van de politieke partijen) in zijn land te sterk was. De situatie in de Verenigde Staten was dus tegenovergesteld aan die in Europa. Daar pleitten Weber (1922) en Mosca (1896) juist voor een versterking van de greep van de politiek op de bureaucratie.

In de periode dat Goodnow zijn 'Politics and administration' schreef, was er in de Verenigde Staten overigens al een begin gemaakt met de overgang naar een 'merit-system', een systeem waarin ambtenaren werden benoemd in een vaste aanstelling op basis van vergelijkende examens. Dit was in 1883 geregeld via de Pendleton Act. Aanvankelijk viel slechts 10 procent van de ambtelijke functies onder deze wet. Dit percentage is daarna geleidelijk gestegen, mede door de hervormingsbeweging waarin Goodnow een prominente rol speelde (Waldo, 1948: 26-27).

Bij het zoeken naar een oplossing voor de problemen van het Amerikaanse regeringsstelsel gaat Goodnow te rade bij andere regeringsstelsels, met name de Europese. Deze belangstelling voor het vergelijken van regeringsstelsels is een gevolg van Goodnows pionierswerk op het gebied van het bestuursrecht en het vergelijkende bestuursrecht (Stillman, 1991: 66-67). Via deze vergelijking probeert hij een antwoord te vinden op de vraag hoe er harmonie tussen politiek en bestuur bereikt kan worden. Goodnow geeft geen nauwkeurige omschrijving van het begrip 'harmonie tussen politiek en bestuur'. Uit zijn

boek valt echter af te leiden dat hij daaronder een optimale combinatie van democratie en efficiëntie verstaat.

De realistische bestudering van het openbaar bestuur

Het eerste thema is de wijze waarop Goodnow het openbaar bestuur bestudeerde. In dit opzicht laat hij een breuk met het verleden zien. De verandering die Goodnow bepleitte, kan worden omschreven als een overgang van formalisme naar realisme. De meeste auteurs uit de 19e eeuw hadden vrijwel uitsluitend oog voor het formele regeringsstelsel, zoals dat was vastgelegd in de constitutie. Het feitelijke karakter van het regeringsstelsel wordt echter niet alleen door juridische, maar ook door buiten-juridische instituties bepaald. Een voorbeeld hiervan is de invloed van de politieke partijen, die Goodnow uitgebreid heeft beschreven. De constitutie is onderhevig aan een proces van amendering en interpretatie door diverse politieke krachten. Het feitelijke regeringsstelsel kan daardoor sterk verschillen van het formele regeringsstelsel. Bovendien besteedden de meeste 19e-eeuwse auteurs volgens Goodnow onvoldoende aandacht aan een belangrijk onderdeel van het openbaar bestuur, namelijk het ambtelijk apparaat (Goodnow, 1900: 1-6).

Het realisme van Goodnow komt tot uitdrukking in de wetenschappelijke methode die hij hanteerde bij de bestudering van het openbaar bestuur. Deze methode kan worden getypeerd als functionalistisch en pragmatisch.

Het functionalisme houdt een overgang in van de natuurkundige metafoor van de machine (die ook werd gehanteerd door de auteurs van de Federalist Papers) naar de biologische metafoor van het organisme (Landau, 1972: 78-102). Het bestuursstelsel van een staat wordt gezien als een organisme waarin zich processen afspelen, die functioneel met elkaar verbonden zijn. De diverse functies binnen het stelsel vallen niet samen met de structuren (organen) die de functies vervullen. Het stelsel is niet statisch, maar dynamisch. Naarmate het stelsel complexer is, wordt het gekenmerkt door meer structurele differentiatie en functionele specificiteit (Landau, 1972: 103-121).

Het pragmatisme is een (typisch Amerikaanse) filosofische stroming, die de nadruk legt op de mogelijkheid experimentele kennis over de gevolgen van het menselijk handelen te gebruiken voor het verbeteren van dat handelen (Waldo, 1948: 83-85). Het is begrijpelijk dat het op die wijze verkregen inzicht in de verandering en de veranderbaarheid van het regeringsstelsel leidde tot voorstellen tot hervorming van dat stelsel.

Zowel Goodnows functionalisme als zijn pragmatisme zijn te herkennen in 'Politics and administration'. Hij analyseert niet alleen het Amerikaanse regeringsstelsel vanuit een functionalistisch perspectief, maar wil ook aangeven welke veranderingen er nodig zijn om het feitelijke regeringsstelsel meer in overeenstemming te brengen met de politieke uitgangspunten (democratie en efficiëntie) die ten grondslag liggen aan het formele stelsel (constitutie). 'Politics and administration' bevat daarom concrete voorstellen om het regeringsstelsel van de Verenigde Staten democratischer en efficiënter te maken.

Het onderscheid tussen politiek en bestuur

Goodnow verwerpt het traditionele onderscheid uit de machtscheidingsleer van Montesquieu tussen drie regeringsfuncties (wetgeving, uitvoering, rechtspraak) en drie daarmee corresponderende staatsorganen. Op basis van een 'logische' analyse van regeringsstelsels komt Goodnow (1900: 7-22) tot de conclusie dat de staat als organisme twee hoofdfuncties heeft. Dit onderscheid acht hij zowel om economische als om

psychologische redenen noodzakelijk. De politieke functie ('politics') betreft de expressie van de staatswil; de bestuurlijke functie ('administration') de uitvoering van de staatswil. Het onderscheid tussen de functies van politiek en bestuur is voor Goodnow het uitgangspunt voor een gedetailleerde analyse van het Amerikaanse regeringsstelsel. De politieke hoofdfunctie wordt door Goodnow verdeeld in een aantal subfuncties waarbij in het Amerikaanse regeringsstelsel verschillende staatsorganen betrokken zijn. Met het ontwerpen van de constitutie is de grondwetgevende vergadering belast. Het interpreteren van de constitutie is een taak van de rechterlijke macht. Via de constitutie is de bevoegdheid tot het maken van wetten aan het wetgevende orgaan toebedeeld. In wettelijke regels wordt de staatswil doorgaans slechts in hoofdlijnen vastgelegd. Een nadere detaillering van de regelgeving ('power of ordinance') wordt overgelaten aan het uitvoerende orgaan en de lokale overheden. Bovendien passen de rechters de vastgestelde regels niet alleen toe, maar maken zij via rechterlijke uitspraken ook nieuwe regels. Ook organen buiten het formele regeringsstelsel (Goodnow heeft daarbij vooral de politieke partijen op het oog) zijn betrokken bij de vervulling van de politieke functie (Goodnow, 1900: 35-36, 45-46).

De bestuurlijke hoofdfunctie verdeelt Goodnow (1900: 17-18) eveneens onder in ten minste drie subfuncties. Met de algehele supervisie op de uitvoering van de staatswil (zoals vastgelegd in wetten) is het uitvoerende orgaan belast. Onder het uitvoerende orgaan verstaat Goodnow het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan, niet het ambtelijk apparaat. Met het toepassen van de wet bij concrete geschillen zijn de rechters belast. Er blijkt dan nog een restcategorie over van zeer uiteenlopende activiteiten die tot de competentie behoren van de administratieve organen. Het gaat om werkzaamheden met een (in de terminologie van Goodnow) semi-wetenschappelijk, quasi juridisch en quasi commercieel karakter. De personen die deze werkzaamheden verrichten, moeten met name over onpartijdigheid en deskundigheid beschikken (Goodnow, 1900: 78-85). De administratieve organen vormen het ambtelijk apparaat. Het is opvallend dat het ambtelijk apparaat alleen een bestuurlijke functie heeft. In tegenstelling tot het uitvoerende orgaan en de rechters heeft het ambtelijk apparaat bij Goodnow geen politieke functie.

De relatie tussen politiek en bestuur

Goodnow hechtte aan een scherp analytisch onderscheid tussen de functies van politiek en bestuur. Dit betekent niet dat hij geen oog had voor de onderlinge verwevenheid van politiek en bestuur (Denhardt, 1984: 45-46). De politieke functie heeft weliswaar primair betrekking op de expressie van de staatswil, maar secundair ook op de uitvoering van de staatswil. In een democratisch regeringsbestel (dat Goodnow 'popular government' noemt) moet de bestuurlijke functie ondergeschikt zijn aan de politieke functie. De bestuurlijke uitvoering van de staatswil moet daarom door de politiek worden gecontroleerd. Een bepaalde mate van politieke controle is nodig om te zorgen voor harmonie tussen politiek en bestuur. Alleen dan is in de ogen van Goodnow een ordelijke en een vooruitstrevende regering van een land mogelijk. De politieke controle mag echter niet onbepert zijn. De controle moet zich zover uitstrekken tot die harmonie is bereikt. Daarboven verliest politieke controle zijn 'raison d'être' en werkt de controle zelfs contra-productief. Het gaat dan niet alleen ten koste van het democratisch gehalte van de politiek, maar verhindert volgens Goodnow (1900: 36-38) ook een efficiënte vervulling van de bestuurlijke functie. Als Goodnow het heeft over de politieke controle, doelt hij vooral op de controle van het wetgevende orgaan (de parlementaire controle), op de organen die zijn belast met de bestuurlijke functie: het uitvoerende orgaan, de rechters en de administratieve organen (het

ambtelijk apparaat). De gewenste omvang van de parlementaire controle verschilt sterk per subfunctie. De minste controle dient er te zijn op de rechters. Alleen zo kan een onpartijdige rechtspraak worden verzekerd. De meeste controle moet het parlement uitoefenen op het uitvoerende orgaan, omdat dat direct is belast met de uitvoering van wetten en daartoe zelf initiatieven ontplooit. Zo wordt verzekerd dat er harmonie bestaat tussen het maken en uitvoeren van wetten. Het ambtelijk apparaat neemt een tussenpositie in. Om een efficiënte en onpartijdige uitoefening van de administratieve taken door de ambtenaren mogelijk te maken, mag er wel parlementaire controle zijn op hun algemene optreden, maar niet op concrete handelingen (Goodnow, 1900: 78-85).

Het feit dat Goodnow waarschuwde voor een overmaat aan politieke controle op het ambtelijk apparaat, betekent niet dat hij geen andere vormen van controle op het ambtelijk handelen wenselijk achtte. Daarbij dacht Goodnow vooral aan de interne controle binnen het bestuur. Goodnow was een voorstander van een sterk gecentraliseerde, hiërarchisch opgebouwde ambtelijke organisatie, zoals dat in de Verenigde Staten op het federale niveau volop in ontwikkeling was. Onder de president vallen de ministers, die als hoofden van een departement de bevoegdheid hebben beslissingen van hun ondergeschikte ambtenaren te herzien en hun opdrachten te geven (Goodnow, 1900: 114-132).

Gelet op het belang dat hij hechtte aan bestuurlijke controle is het niet verwonderlijk dat Goodnow op het gebied van de rechtsbescherming een duidelijke voorkeur had voor een systeem van administratief beroep. Administratieve rechtspraak door de onafhankelijke rechter past volgens hem beter bij een gedecentraliseerde ambtelijke organisatie. Zij dwingt bovendien de wetgever tot meer gedetailleerde regelgeving. Deze vergroting van de politieke controle acht Goodnow (1900: 94-98) vanuit het oogpunt van de efficiëntie van het bestuur ongewenst.

Het vergelijken van regeringsstelsels

Goodnow gaat in 'Politics and administration' in op het verschil tussen een parlementair en een presidentieel regeringsstelsel en op de rol van de politieke partijen. In een parlementair regeringsstelsel wordt de harmonie tussen politiek en bestuur volgens Goodnow vooral *binnen* het formele regeringsstelsel bewerkstelligd. Dit gebeurt doordat de instituties van het kabinet en de premier zorgen voor de noodzakelijke coördinatie binnen het stelsel. Als voorbeeld werkt hij de situatie in Groot-Brittannië uit (Goodnow, 1900: 180-193).

In een presidentieel systeem daarentegen wordt de harmonie tussen politiek en bestuur *buiten* het formele regeringsstelsel bewerkstelligd. De Verenigde Staten zijn uiteraard het voorbeeld van een presidentieel systeem. Daar zorgen de politieke partijen voor de selectie van de leden van het wetgevende en uitvoerende orgaan. Via het 'spoils-system' hebben de politieke partijen ook een grote invloed op de samenstelling van het ambtelijk apparaat. De meeste macht is in handen van een partijleider ('Boss') die zelf geen onderdeel is van het formele regeringsstelsel (Goodnow, 1900: 194-198).

Uit zijn beschrijving van het Britse regeringsstelsel blijkt dat Goodnow veel waardering had voor het parlementaire stelsel, zoals zich dat in Groot-Brittannië heeft ontwikkeld. Het stelsel bood in de ogen van Goodnow een optimale combinatie van efficiënt bestuur en democratische politiek. Toch deed hij voor de Verenigde Staten niet de aanbeveling het parlementaire stelsel over te nemen. Zijn hervormingsvoorstellen bleven beperkt tot verdere centralisatie van de ambtelijke organisatie en tot meer verantwoord gedrag van de politieke partijen en de partijleiders. De voorstellen bleven binnen het kader van het presidentiële systeem. Om de politieke partijen en de partijleiders meer verantwoordelijk te maken, moest hun functioneren (Goodnow, 1900: 196-202) wettelijk worden geregeld.

Invloed op de Amerikaanse bestuurskunde

Het is mede Goodnows verdienste dat, vanaf het einde van de 19e eeuw, een meer realistische bestudering van het feitelijke functioneren van het openbaar bestuur het oude formalisme aan de Amerikaanse universiteiten heeft verdrongen. Daarmee heeft hij de basis gelegd voor de ontwikkeling van de bestuurskunde als afzonderlijke sociaal-wetenschappelijke discipline, naast de politicologie. Op de benadering van Goodnow kwam echter ook kritiek, vooral omdat zij niet realistisch genoeg zou zijn.

De eerste vorm van kritiek is dat Goodnow onvoldoende oog had voor de invloed van andere groepen dan politieke partijen op het functioneren van het regeringsstelsel. Al in 1908 wees Bentley op de belangrijke rol die belangengroepen binnen het openbaar bestuur spelen. Later kwamen Amerikaanse bestuurskundigen tot het inzicht dat het openbaar bestuur zelf kan worden opgevat als een conglomeraat van groepen die proberen hun eigen doeleinden zoveel mogelijk te realiseren. Exponenten van deze benadering zijn Rourke (1969) en Allison (1971).

Anderssoortige kritiek kwam van de behavioristen. Zij vonden dat de nadruk zou moeten liggen op het bestuderen van het feitelijke gedrag van individuen. Dit uitgangspunt is door Simon (1947) toegepast op het besluitvormingsgedrag van individuen in bestuurlijke organisaties. Simon laat zien dat op ieder niveau in de organisatie (door de politieke en bestuurlijke top, maar ook door ambtenaren) beslissingen worden genomen. Ambtenaren beschikken daardoor in meerdere of mindere mate over een eigen beslissingsruimte. De vrije ambtelijke beslissingsruimte is later onder meer door Davis (1971) nader onderzocht.

Ook zijn analytische onderscheid tussen een politieke en een bestuurlijke functie heeft in de Verenigde Staten veel invloed gehad. Van dit onderscheid hebben Goodnows volgelingen een doctrine gemaakt. Het leerstuk van de dichotomie tussen politiek en bestuur heeft de Amerikaanse bestuurskunde lang overheerst. Met name na de Tweede Wereldoorlog kwam er kritiek op de dichotomie en de beschrijving van de ambtelijke werkzaamheden als zijnde apolitiek.

Alweer Simon (1947: 45-56) leverde een genuanceerde kritiek op de dichotomie. Simon acht het onderscheid tussen waarden en feiten een beter alternatief voor het onderscheid tussen politiek en bestuur. Goodnow gaf volgens Simon geen duidelijk criterium voor dit onderscheid, omdat het voor Goodnow evident was dat de politiek betrekking had op het nemen van beslissingen en het bestuur op het handelen. Via het onderscheid tussen waarden en feiten maakt Simon duidelijk dat aan elke handeling een beslissing ten grondslag ligt. Iedere beslissing (opgevat als keuze van een handelingsalternatief) heeft een ethische en een feitelijke component (Simon, 1947: 1-8). Waardeoordelen hebben betrekking op de doeleinden die dienen te worden gerealiseerd. Feitelijke oordelen betreffen de middelen die moeten worden gebruikt om deze doeleinden te bereiken.

Een meer radicale kritiek op de dichotomie tussen politiek en bestuur kwam van Waldo. Een simpele onderverdeling van het regeringsstelsel in twee functies is in de ogen van Waldo noch geschikt als een feitelijke beschrijving van het stelsel, noch als een normatief model om het regeringsstelsel te hervormen. De dichotomie geeft geen adequate beschrijving van het regeringsstelsel, omdat de ambtenaren ook politieke beslissingen nemen. Politiek en bestuur zijn slechts twee aspecten van één en hetzelfde regeringsproces, die nauw met elkaar zijn verbonden. Het ambtelijk apparaat is een integraal onderdeel van het regeringsstelsel (Waldo, 1948: 121-122).

De dichotomie is ook geen adequaat model om het regeringsstelsel te hervormen, omdat het aanspoort tot conflict tussen politiek en bestuur. In de visie van Waldo (1948: 128-129)

is juist samenwerking tussen politiek en bestuur geboden om de maatschappelijke problemen het hoofd te kunnen bieden. Daarom is er volgens Waldo behoefte aan een nieuwe theorie over de verhouding tussen politiek en bestuur, die de dichotomie zou moeten vervangen. Het bestaan van het ambtelijk apparaat als een vierde macht, naast de drie traditionele machten, zou in die theorie nader moeten worden uitgewerkt.

In 1948 toont Waldo zich nog optimistisch over de mogelijkheid een dergelijke theorie te formuleren. In 1980 moest hij in zijn afscheidscolleges toegeven dat niemand daarin was geslaagd (Waldo, 1980: 77-78). De meeste pogingen vindt hij te eenzijdig. De theorie van Thompson (1975) acht hij te centralistisch, omdat hij te veel nadruk legt op de hiërarchie in het openbaar bestuur. Ostroms benadering (1974) legt juist te veel accent op decentralisatie, omdat hij de positieve aspecten van fragmentatie in het openbaar bestuur te veel benadrukt. Waldo zelf komt overigens niet verder dan de mening dat in het openbaar bestuur een nieuwe balans dient te worden gezocht tussen bureaucratie en democratie (Waldo, 1980: 171-186).

Invloed op de Nederlandse bestuurskunde

De invloed van Goodnow is ook terug te vinden in het werk van Van Poelje, de grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde. Ook deze plaatst het startpunt van de Amerikaanse bestuurskunde in 1887 bij het verschijnen van het baanbrekende artikel van Wilson. Maar Van Poelje voegt daar meteen aan toe dat de bestuurskunde pas goed op gang kwam na het verschijnen van de belangrijke werken van Goodnow (Van Poelje, 1942: 22). Ook inhoudelijk sluiten de opvattingen van Van Poelje goed aan bij die van Goodnow. Van Poelje maakte eveneens een scherp onderscheid tussen politiek als staatsbeleid en bestuur als staatsbeheer. 'Niet geheel en al, maar wel in belangrijke mate' ziet hij als onderlinge verhouding tussen politiek en bestuur 'dat het bestuur de politiek gestelde doeleinden als feitelijkheden dient te aanvaarden en dus buiten de conflicten blijft die de politiek beheersen' (Van Poelje, 1942: 95). Uit het gebruik van de term 'niet geheel en al' blijkt al dat Van Poelje meer twijfels had dan Goodnow over de vraag of het mogelijk en wenselijk is het bestuur uit de greep van de politiek te houden.

Het duurde geruime tijd voordat de Amerikaanse discussie over de politieke functie van de ambtenaren in Nederland werd opgepakt. Crinice le Roy (1969) heeft aandacht gevraagd voor de zelfstandige plaats van het ambtelijke apparaat in het reerinesstelsel. Door hun feitelijke beslissingsmacht kunnen de ambtenaren worden beschouwd als een vierde macht, een term die hij ontleent aan Waldo. De controle op deze vierde macht dient in de ogen van Crinice le Roy sterk te worden verbeterd. In Nederland hebben van de bestuurskundigen Scholten, Rosenthal en Ringeling zich het meest intensief beziggehouden met Goodnows thema van de relatie tussen politiek en bestuur. Scholten (1972) ziet het bestuur als een subsysteem van het politieke systeem. Een tweedeling mag volgens hem niet leiden tot het negeren van de samenhang tussen beide delen en tot het ontkennen van het politieke karakter van het bestuur. Erkenning van het politieke karakter van het bestuur houdt in dat niet alleen formeel, maar vooral feitelijk een zo duidelijk en zuiver mogelijk evenwicht tussen de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van politici en ambtenaren wordt geschapen. Naar mijn mening is Scholten (evenals Waldo) overtuigender in zijn kritiek op de dichotomie tussen politiek en bestuur, dan in het formuleren van een alternatief voor de dichotomie. Ook Scholten geeft niet concreet aan hoe een nieuwe balans tussen bureaucratie en democratie kan worden bereikt.

Rosenthal (1974) probeert aan de hand van drie benaderingen duidelijkheid te scheppen over de politisering van het openbaar bestuur. Het gaat daarbij om de institutionele benadering (Wilson, Goodnow, Weber, Mosca), de groepsbenadering (Bentley) en de benadering van de 'non-decisions' (Bachrach en Baratz). Zijn conclusie is dat het openbaar bestuur altijd al een politiek karakter heeft gehad. Zelf is Rosenthal doorgegaan op een weg die in het verlengde ligt van de groepsbenadering. In aansluiting bij Rourke en Allison wil hij via het bureaupolitieke model een realistische beschrijving geven van het functioneren van het openbaar bestuur. Dit model heeft echter uitdrukkelijk ook een normatieve dimensie, en daarmee dus ook prescriptieve implicaties (Rosenthal, 1988: 5). De eigen beslissingsruimte van het ambtelijk apparaat, waar in de Verenigde Staten Simon en Davis op hebben gewezen, is in Nederland door Ringeling (1978) onderzocht in zijn studie naar de beleidsvrijheid van ambtenaren. Hij kijkt niet alleen naar factoren die bepalend zijn voor de omvang van de beleidsvrijheid, maar gaat ook in op mogelijkheden om controle uit te oefenen op de handelingen van de ambtenaren. Hij acht zich niet in staat een nauwkeurige bepaling van de waarde van elk voorstel te geven. Wel is hij van mening dat de democratische controle op de beleidsuitvoering moet worden versterkt ten koste van de hiërarchische controle (Ringeling, 1978: 230-232).

De relevantie van 'politics and administration'

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat Frank Goodnow meer invloed heeft gehad op de Amerikaanse dan op de Nederlandse bestuurskunde. Zijn invloed op de bestuurskunde in de Verenigde Staten is met name direct. Vooraanstaande Amerikaanse bestuurskundigen (zoals Simon, Waldo en Rohr) gaan in hun boeken uitdrukkelijk het debat aan met de opvattingen van Goodnow, zoals hij die heeft verwoord in 'Politics and administration'. Goodnow wordt in de boeken van bestuurskundigen in Nederland zelden aangehaald. Als hij wordt genoemd, is dat als grondlegger van de bestuurskunde en als geestelijk vader van de dichotomie tussen politiek en bestuur (bijvoorbeeld in Bovens, 1990: 192-193). De invloed van Goodnow in Nederland is vooral indirect. De Nederlandse bestuurskundigen zijn beïnvloed door hun Amerikaanse collega's, die op hun beurt weer (mede) door Goodnow zijn beïnvloed.

De meeste invloed had Goodnow niet doordat andere bestuurskundigen zijn opvattingen hebben overgenomen. Hij had vooral invloed doordat hij in 'Politics and administration' verschillende belangrijke thema's binnen de bestuurskunde aan de orde heeft gesteld en op die thema's een eigen positie heeft ingenomen. Deze thema's blijven relevant voor de verdere ontwikkeling van de bestuurskunde, ook al zijn Goodnows opvattingen in een aantal opzichten tijdgebonden en verouderd. Het blijft daarom nuttig kennis te nemen van diens oorspronkelijke klassieke werk. De blijvende relevantie van de door Goodnow aangedragen thema's kan worden geïllustreerd aan de hand van twee recente Nederlandse proefschriften en de actuele discussie in Nederland over verzelfstandiging van overheidsdiensten.

Net als Goodnow houdt ook Krapels (1992) een pleidooi voor meer realiteitszin in de vorm van een pragmatisch-analytische benadering van het openbaar bestuur. In deze benadering ligt het accent op het dynamische karakter van de ontwikkeling van het bestuurlijke systeem. Het openbaar bestuur omschrijft hij (Krapels, 1992: 106) als 'een organisch bestuurssysteem dat zich permanent herorganiseert vanwege de voortdurend wijzigende relaties tussen de bestuurlijke eenheden'.

De studie van Tuurenhout (1992) bevestigt de actualiteit van Goodnows vraag naar de gewenste omvang van de politieke controle. Hij bepleit een zelfstandige

verantwoordingsplicht voor ambtenaren tegenover het parlement. Deze plicht zou er alleen moeten zijn voor controle achteraf door het parlement op het beleid in uitvoering, niet voor controle vooraf op het beleid in voorbereiding (Tuurenhout, 1992: 193-206).

Voorstanders van het verzelfstandigen van overheidsdiensten bepleiten een organisatorische scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering (Kickert e.a., 1992). Aan een hernieuwde scheiding tussen politiek en bestuur zitten niet alleen voordelen, maar ook nadelen. De casus van de Groninger Kredietbank laat goed zien welke risico's een te grote zelfstandigheid van overheidsdiensten en falende controle door het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan oplevert (Herweijer, 1992).

Conclusie

In dit artikel heb ik het belang van het werk van Frank Goodnow voor de ontwikkeling van de bestuurskunde willen aantonen. Dat belang ligt in de eerste plaats in de realistische benadering en wijze van bestudering van het openbaar bestuur, waartoe hij de aanzet heeft gegeven. Het vergelijkende perspectief is een belangrijk element van die benadering. Maar ook Goodnows inhoudelijke standpunten zijn intellectueel nog steeds interessant, alhoewel ze nu niet meer het gezag hebben dat ze eens hadden (Rourke, 1968). Centraal staat daarbij het onderscheid tussen politiek en bestuur. Dit onderscheid kreeg aanvankelijk veel steun, maar werd later (vooral na de Tweede Wereldoorlog) sterk gekritiseerd. Bij deze kritiek kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste waren Goodnows analyses van het regeringsstelsel genuanceerder dan meestal wordt aangenomen. Het onderscheid tussen politiek en bestuur is een analytisch onderscheid. Ten tweede moeten zijn analyses in hun historische context worden geplaatst. Als Goodnow op dit moment had geleefd, had hij zeker oog gehad voor de politieke functie van het ambtelijk apparaat. Zijn pragmatische houding brengt met zich mee dat elke generatie steeds opnieuw moet ontdekken hoe harmonie tussen politiek en bestuur (een optimale combinatie van democratie en efficiëntie) kan worden gerealiseerd.

Literatuur

- Allison, G., *Essence of decision - Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, 1971.
- Bentley, A., *The process of government*, Cambridge, 1967 (oorspronkelijke uitgave 1908).
- Bovens, M., *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Zwolle, 1990.
- Caiden, G., *The dynamics of public administration*, Hinsdale, Illinois, 1971.
- Crinice le Roy, R., *De vierde macht - Een hernieuwde kennismaking*, Den Haag, 1976 (1969).
- Davis, K., *Discretionary justice - A preliminary inquiry*, Baton Rouge, 1971.
- Denhardt, R., *Theories of public organization*, Pacific Grove, California, 1984.
- Goodnow, F., *Politics and administration - A study in government*, New York, 1967 (1900).
- Hamilton, A., J. Madison en J. Jay, *The federalist*, Oxford, 1948 (1787-1788).
- Herweijer, M., Effecten van zelfbeheer, in: *Beleidswetenschap*, 1992, nr. 3, pp. 228-248.
- Kickert, W., N. Mol en A. Sorber (red.), Verzelfstandiging van overheidsdiensten, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 11, pp. 8-21.
- Krapels, J., *Openbaar besturen pragmatisch-analytisch benaderd*, Leiden, 1992.
- Landau, M., *Political theory and political science*, New Jersey, 1972.
- Mosca, G., *The ruling class*, New York, 1939 (1896).
- Ostrom, V., *The intellectual crisis in public administration*, Alabama, 1974.
- Poelje, G. van, *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*, Den Haag, 1964 (1942).
- Ringeling, A., *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Alphen, 1978.
- Rohr, J., *To run a constitution*, Kansas, 1986.
- Rosenthal, U., Politisering van het openbaar bestuur, in: Rosenthal, U. e.a., *Ministers, ambtenaren en parlementariërs in Nederland*, Groningen, 1975 (1974).
- Rosenthal, U., *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*, Alphen, 1988.
- Rourke, F., Frank J. Goodnow, in: *International encyclopedia of the social sciences*, deel 6, 1968, pp. 207-209.

Rourke, F., *Bureaucracy, politics and public policy*, Boston, 1969.

Scholten, G., Politiek en bestuur, in: Rosenthal, U. e.a., *Ministers, ambtenaren en parlementariërs in Nederland*, Groningen, 1975 (1972).

Simon, H., *Administrative behavior*, New York, 1976 (1947).

Stillman, R., *Preface to public administration - A search for themes and direction*, New York, 1991.

Thompson, V., *Without sympathy or enthousiasm - The problem of administrative compassion*, Alabama, 1975.

Tuurenhout, M., *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Arnhem, 1992.

Vile, M., *Politics in the USA*, Harmondsworth, 1970.

Waldo, D., *The administrative state*, New York, 1948.

Waldo, D., *The enterprise of public administration*, Novato, California, 1980.

Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1956 (1922).

Wilson, W., The study of administration, in: *Political Science Quarterly*, 1887, nr. 2, pp. 197-222.

Copyright - auteursrecht voorbehouden. Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de uitgever die daartoe door de auteur(s) met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk gemachtigd is.