
BESTUURSKUNDE ALS AVONTUUR

Een beschouwing over bestuurskundige heuristiek:
perspectieven op de toekomst van gemeenten

REDE

*in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder
bestuurskunde aan de Open Universiteit te Heerlen*

op vrijdag 23 september 1988

door

Dr. A.F.A. Korsten

ISBN 90 268 1850 5

© 1988 Dr. A.F.A. Korsten, Schimmert

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze opgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van Uitgeverij Kluwer BV te Deventer, die daartoe door de auteursrechthebbende met uitsluiting van ieder ander is gemachtigd.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

*It's not so much that we're afraid
of change or so in love with the old
paradigm, but it's that place in
between we fear...
It's like being between trapezes.
There's nothing to hold on.*

Marilyn Ferguson

Zeer gewaardeerde toehoorders,

Geestelijke gevangenis

Vermoedelijk kent u het befaamde probleem van de 'negen punten'. Het ziet er zo uit. Op een vel papier staan de negen punten in drie rijen van drie; samen vormen zij een vierkant. De opgave is nu om alle punten met elkaar te verbinden, door er vier rechte lijnen door te trekken, maar dan zonder de pen van het papier te nemen. Veel mensen komen daar niet uit. Zij nemen impliciet aan dat zij met de pen geen lijnen buiten het vierkant mogen trekken. Dat mag evenwel best. Er is dus sprake van een zelfgekozen gevangenis. Mensen zoeken blijkbaar nogal eens een oplossing binnen een te eng kader.

Van een te eng kader is ook sprake in een ander voorbeeld, dat ik u voorleg. Nasrudin had de gewoonte elke dag een ezel met een kar vol stro over de grens te brengen. Omdat hij elke avond bij terugkomst toegaf een smokkelaar te zijn, onderzochten de douanebeambten hem keer op keer grondig. Ze zochten in zijn kleren, pluisten het stro uit, dompelden het in water, verbrandden het soms zelf, maar ze vonden nooit iets. Zij staakten daarop hun controle voor enige tijd. Intussen zagen ze dat Nasrudin rijker en rijker werd. Daarna ging hij rentenieren, in een ander land. Jaren later trof een van de ambtenaren hem daar. 'Zou je me nu dan eindelijk kunnen vertellen, Nasrudin', zei hij, 'wat was dat in hemelsnaam, dat je al die tijd hebt gesmokkeld en waarop wij je nooit konden betrappen?' 'Ezels', antwoordde Nasrudin.¹ Ook hier een te eng denkkader. De douanebeambten zaten gevangen in een te beperkt perspectief en waren niet tot een ander zoekproces in staat. 'Zoekt en ge zult vinden' ging voor hen niet op. Ze probeerden van alles. Tot het doorgronden van de smokkelaar bleken ze echter niet in staat. Ze konden de stap buiten het gebruikelijke denkkader niet zetten.

Deze eenzijdigheid in het gekozen perspectief en daarmee het vraagstuk van de geestelijke gevangenis, is het vertrekpunt van mijn betoog. Ondanks dat de bestuurskunde intussen over een uitgebreid geestelijk erfgoed beschikt – je zou kunnen zeggen: zalig verklaarden, heiligen en bedevaartsoorden genoeg – zit zij ook in een geestelijke gevangenis. Het venster dat licht moet werpen op de praktijk is te klein, met als gevolg te weinig zicht op het karakter van de bestuurskunde. Anders gezegd: de bestuurskunde kan wel allerlei puzzels oplossen maar er ligt nog een probleem à la het 'negen puntenprobleem'. Of – nog anders – de bestuurskundedouaniers kunnen Nasrudin

niet aanhouden. Een betere fundering van de bestuurskunde-brug naar de praktijk is gewenst.

Op zichzelf is dat niet schokkend; het is wel vaker beweerd. Maar de uitwerking bleef uit. Kunde gevraagd dus, maar welke? Mijns inziens moet de bestuurskunde de uitwerking van de 'kunde' onder meer zoeken in de ontwikkeling en uitbouw van praktische heuristiek. Ik denk dat het nodig is om bestuurskundigen praktische zoekschema's oftewel heuristieken aan te bieden en ze in het gebruik daarvan te trainen. Ik zal dat niet slechts bepleiten, maar die gedachte ook verder uitwerken. Het is juist dat wat tot nu toe achterwege blijft. Daarmee verwijder ik mij overigens amper van de 'traditionele' bestuurskunde. Ik zie de bestuurskunde-opleidingen ook in de toekomst opleiden voor onder andere fundamenteel-wetenschappelijk onderzoeker en voor beleidsonderzoeker. De kritische functie van bestuurskunde als bestuurswetenschap moet behouden blijven; ik meen dat deze zelfs versterkt mag worden. Maar, opleidingen kunnen en dienen ook voor te bereiden op de rol van 'reflective practioner'. Wij dienen generalisten af te leveren die kunnen bemiddelen tussen theoretisch-wetenschappelijke specialisten en de praktijk; de generalisten dienen ook, als ze in de praktijk zelf werkzaam zijn, te bemiddelen tussen beleidsmakers, die sectorspecialist zijn en een al of niet bestuurskundige, disciplinaire herkomst hebben. De categorie bestuurskundigen, die zich tot generalist ontwikkelt, dient het erfgoed mee te nemen, maar ook in heuristiek te gaan; ze kan zo makelaar in bestuurskundige heuristiek worden. Ook voor deze generalist-bestuurskundige, die in de praktijk van het openbaar bestuur werkzaam zal zijn, kan bestuurskunde een avontuur zijn. Met bedreigingen en onzekerheden, zeker, maar ook met de positieve verwachting dat bestuurskunde een discipline en een vak is. Als de bestuurskundige heuristiek zich verder ontwikkelt, kan de professionalisering van bestuurskundigen toenemen.

Daarmee heb ik de grote lijn in mijn betoog, dat op constructieve verdere ontwikkeling van de bestuurskunde is gericht, aangegeven. Bepaalde, uitvoerige adstructies op mijn betoog zal ik overigens niet uitspreken; deze zijn wel in de schriftelijke versie opgenomen.

De opbouw is als volgt. Ik zal allereerst trachten aan te tonen dat de bestuurskunde geen bescheiden wetenschap meer hoeft te zijn. Desalniettemin zal de bestuurskunde, wil ze zich beter verstaan met het openbaar bestuur zelf, ook de weg moeten inslaan van het geven van praktische perspectieven, zoekschema's of heuristieken. Dat is niets meer of minder gevraagd dan een beslissende evolutionaire stap. Bij het bepleiten van die stap zal ik mij vooral richten op gemeenten en nagaan of er voor hen praktische perspectieven zijn te ontwikkelen voor een visie op de toekomst. Ik zal betogen dat gemeenten enigszins onthand zijn, maar de bestuurskundige kan, als hij zich op de positie van een bestuurskundige oogarts of makelaar stelt, 'glazen' voorhouden. Die glazen zijn de perspectieven. Ik 'gebruik' er acht. De vraag is vervolgens of deze acht reeds in de praktijk voorkomen. Ik zal laten zien dat dit in belangrijke mate het geval is. Maar individuele gemeenten zitten nogal eens in een te beperkt denk kader. Een bredere oriëntatie op hun toekomst is mogelijk als zij het heuristisch repertoire als glazen set gebruiken (ofte wel als een rad van avontuur laten draaien). Dit kan de blik verruimen. Mijn betoog heeft dus een

dubbele doelstelling: zowel de bestuurskunde als de toekomstgeoriënteerde gemeenten moeten uitbreken uit hun geestelijke gevangenis. Ik meen dat het ontwikkelen van heuristieken voor beide een bevrijding kan betekenen.

Bestuurskunde en heuristiek: vluchtroute uit de gevangenis

De bestuurskunde kent nog geen lange traditie aan Nederlandse universiteiten en hogescholen. Maar het is bekrompen te menen dat de bestuurskunde daarom een jonge wetenschap zou zijn.² De bestuurskunde kent al een lange traditie van denken. Sinds Wilson ruim 100 jaar geleden zijn artikel publiceerde, dat wel als het symbolisch begin van de bestuurskunde wordt gezien, verscheen menige baanbrekende tekst van inmiddels klassieke auteurs.³ Ik heb met het boek 'Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's'⁴ willen laten zien dat diverse pioniers als eersten het hooggebergte van het openbaar bestuur van een bepaalde kant beklommen en later als sjerpa's anderen gidsten. De grond onder de stelling dat sprake moet zijn van een bescheiden bestuurskunde⁵ lijkt daarmee weggeslagen. Een positiever zelfbeeld doemt op. En met recht, omdat resultaten van bestuurskundige reflectie ook wel benut worden door ambtenaren en bestuurders: op korte en langere termijn, concreet instrumenteel en vooral ook conceptueel en diffuus.⁶ Anekdotisch, maar daarom niet zonder betekenis, is het dat een secretaris-generaal van een departement onthulde, dat bestudering van het werk van een klassiek auteur hem veel geleerd had over het leiden en omgaan met een departement. Mijn stelling is dat dit het geval was omdat deze klassieke auteur⁷ monumentale heuristieken ontvouwde, dus zoekschema's of zoeklichten. Daardoor was deze ambtenaar tot perspectiefwisseling in staat; de douaniers uit het voorbeeld kenden die niet. Een ander zoekschema werpt een nieuw licht op een bestaand vraagstuk. Het draagt ertoe bij dat men de spijlen uit de eigen geestelijke gevangenis kan doorzagen en kan ontsnappen.

In feite gaat het hier om een al oud thema; we zien dat Plato zich er al mee bezig hield.⁸ De reden dat het thema voor de bestuurskunde nog zo weinig is uitgewerkt, is te vinden in de geschiedenis van het vak.⁹ Ik kan daarover hier slechts kort zijn.

Ik memoreer dat de belangrijkste oorzaak voor het feit dat de bestuurskunde het openbaar bestuur nog te weinig te bieden heeft, ligt in de eenzijdige aandacht voor technisch-wetenschappelijke rationaliteit. De bestuurskunde negeert nog teveel de juridische, economische en politieke rationaliteit van de praktijk.¹⁰ Bezien we het beleidskunde-onderdeel van de bestuurskunde dan valt op dat er weinig oog is voor 'tacit knowledge' ofte wel non-discursieve kenvormen en voor de diversiteit aan opvattingen van partijdige beleidsmakers. Wie niet in de beleidspraktijk werkzaam was of daarin observaties verrichte, dreigt te weinig rekening te houden met het 'savoir-vivre' uit de beleidspraktijk. Men zal dan weinig oog hebben voor de kunsten van reflexieve managers en te weinig doordringen in de probleemvindingsrepertoires en beslsstrategieën van actoren. Bevordering van reflexiviteit in de praktijk komt dan niet direct in beeld en evenmin zal er veel oog zijn voor het leren van organisaties.¹¹ De beleidskunde, of ruimer de bestuurskunde, ziet dus iets over het hoofd, waardoor iets anders teveel accent krijgt. De bestuurskunde gaat er teveel van uit dat discursief kennen de enige en beste gemalen koffie in het

koffiezetapparaat met de naam 'beleid' is en dat dat ook zo moet blijven. Ik meen dus dat de bestuurskunde teveel primair wetenschap wil zijn op basis van discursief kennen. Prescriptie op basis daarvan blijkt echter niet haar grootste kracht te zijn¹², zeker als uitsluitend de theorie als de brug tussen onderzoek en praktijk moet dienen.¹³ De passende reactie op die relatieve zwakte is bescheidenheid over de adviserende kwaliteit van de bestuurskunde. Maar daar schiet de praktijk weer niet zoveel mee op.

Hoe de fase van bescheidenheid over juist het kunde-karakter van de bestuurskunde achter ons te laten? Ik meen dat de normatieve kant van de bestuurskunde, en bestuurswetenschappen, verdere ontwikkeling behoeft.¹⁴ Het non-discursieve dient daarbij verdisconteerd te worden. Ik zie daartoe meerdere mogelijkheden, doch noem er hier slechts twee. Ten eerste is verdere ontwikkeling van de filosofie van bestuur gewenst. Werk van Hodgkinson en van politiek-filosofen, die actuele uitspraken over bestuur mogelijk maken, verdient verdere doordenking.¹⁵ Maar dat is niet genoeg. Wij dienen ons, zoals gezegd, ook te richten op het ontwikkelen van praktische heuristiek voor de beleidspraktijk.¹⁶ Op dat onderwerp richt ik me hier. De aandacht daarvoor is tot nu toe veel te gering geweest.^{17, 18} Deze dient groter te worden terwille van de verdere legitimiteit voor het vak bestuurskunde, zowel bij studenten als beleidsvoerders. Voor dat ik de inhoudelijke aanzet daartoe geef, wil ik het onderwerp verbreden en versmallen. Verbreden door er op te wijzen dat het ook van belang kan zijn voor de bedrijfskunde, waarmee op dit punt zelfs een duidelijke overlap bestaat. Versmallen door mij te beperken tot de gemeenten als voorbeeld. Dit laatste omdat in de Nederlandse gemeenten vele bestuurskundigen werkzaam zijn, de bestuurskunde-opleiding aan de Open universiteit aan het lokaal bestuur nadrukkelijk aandacht besteedt en – ten derde – omdat ik mij eerder op dit terrein bewoog.

Gemeentekunde

Diverse 'grijze eminenties' op het gebied van de studie van het openbaar bestuur hielden zich in de eerste fase van hun loopbaan met de studie van lokaal bestuur bezig, zoals Simon, Dahl en Wildavsky.¹⁹ Onderzoek naar gemeenten heeft sinds 1920 internationaal sterk in de belangstelling gestaan. In Nederland was het G.A. van Poelje, de gemeentesecretaris die later als eerste hoogleraar bestuurskunde aantrad, die vooral belangstelling had voor de gemeente.²⁰ Internationaal sprak men toen van 'Kommunalwissenschaft' en 'local government studies'.²¹ Van Poelje²² wijst erop dat de bestuurskunde eerst op gebied van de gemeenten tot ontwikkeling is gekomen. Hij sprak van de wetenschap van het gemeentelijk beheer als onderdeel van de bestuurskunde. Ik spreek van gemeentekunde. Ondanks het ontstaan van een groot aantal handboeken, tijdschriften en andere geschriften, en een groei daarvan, kreeg de gemeente lange tijd in opleidingen toch nog weinig aandacht. Afgestudeerden ervoeren dit als een tekort, zo bleek in 1982.²³ Een opleiding gemeentekunde ontbreekt ook nu nog. Geleidelijk verandert dit.²⁴

De gemeentekunde kent verschillende deelterreinen, zoals dat van het gemeentelijk bestuur, de organisatie, beleid en omgeving, en de relaties daartussen.²⁵ Een klassiek leerstuk betreft een deelterrein, dat ik hier naar voren haal: de relatie tussen bestuur en omgeving bij individualiserend beleid (waar-

bij te denken is aan onder andere woningtoewijzing, verstrekking van uitkeringen en vergunningverlening). Dergelijk onderzoek is onder meer bekend onder labels als de relatie bestuur-bestuurden²⁶, zo zien we al in Van Poelje's 'Inleiding tot de bestuurskunde'. Hoe zal die relatie bestuur-bestuurden er in de toekomst uit kunnen zien?

De toekomst van gemeenten

Mijn uitgangspunt is dat het springtij is voor gemeenten om een visie op de toekomst te ontwikkelen en dus op de relatie bestuur-bestuurden.²⁷ Nadat de afgelopen tijd weinig aandacht is besteed aan de lange termijn, veel gemeenten stonden immers voor de noodzaak om te bezuinigen, is thans weer volop de vraag aan de orde waarheen de gemeenten koersen. Alom wordt geroepen om visie en verbeeldingskracht. Zicht op toekomstige ontwikkelingen is te krijgen door een antenne op te zetten om een variëteit aan signalen op te vangen.

Besturen = visie ontwikkelen

Selectie en interpretatie van signalen kan tot uiting komen in de ontwikkeling van een visie op de toekomst. Dat is op zich niet bijzonder. Besturen is beslissen.²⁸ Maar dat niet alleen. Besturen is reageren, kiezen, handelen en soms ook vooruitschuiven maar zeker ook richting geven.²⁹ Richting geven betekent de gewenste richting kiezen en eventueel ongewenste richtingen vermijden. Dat drukt actie uit. Partij- en verkiezingsprogramma's, collegeprogramma's en raadsconvenanten zijn daarvoor niet voldoende. Ze reiken niet veel verder dan de politieke cyclus; ze grijpen niet ver vooruit en bevatten doorgaans slechts lijsten van actiepunten voor de korte termijn.³⁰ Ze zijn derhalve een beperkt detectie-instrument om toekomstige ontwikkelingen te selecteren. De lokale politiek is dan ook onthand. Dat is begrijpelijk. 'De vraag naar de relevantie van allerlei toekomstige ontwikkelingen voor de lagere overheden is in Nederland tot nu toe niet systematisch gesteld. Er zijn in Nederland geen omvattende studies voorhanden, die aangeven welke toekomstige ontwikkelingen voor de lagere overheden van belang zijn. De lokale politiek is dan ook nauwelijks in staat om op basis van wetenschappelijke studies mogelijke en gewenste ontwikkelingen in het vizier te krijgen en een referentiekader te ontwikkelen voor het beoordelen van sociale verschijnselen, waarmee zij van dag tot dag worden geconfronteerd'.³¹

De VNG: de WRR voor gemeenten?

Moeten we dan maar de hulp inroepen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)? Die laat het afweten.³² De VNG geeft nuttige modellen, verordeningen en inventariserende nota's. Maar zij is niet wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor een kabinet is.³³ De WRR hield de regering alternatieve toekomstvisies voor. Dat deed de VNG nog niet voor gemeenten. Dat laat zich verklaren. De VNG stelt zich primair op als belangenbehartigend orgaan, dat bovendien een steeds verder gesegmenteerde markt van gemeenten door dienstverlening dient te bedienen. De taak om alternatieve visies te ontwikkelen voor de grote vier, de middelgrote en kleine gemeenten, de rijke en de artikel 12-gemeenten, de specifieke ge-

meenten met hoge bijstandsuitgaven, de groeigemeenten en de speerpuntgemeenten, die taak lijkt ook een vrijwel onmogelijke. De toekomst volledig in het vizier willen krijgen, is ook teveel gevraagd.

De 'ideale' gemeente

Een stap om de toekomst toch in beeld te krijgen, zou kunnen zijn om opnieuw de vraag te stellen wat de ideale gemeente is.³⁴ Daarover is nog onlangs gereflecteerd door ambtenaren en bestuurders zelf. Een bestuurder formuleert het aldus: de ideale gemeente is benaderbaar, heeft grote oren naar de burgers toe, is slagvaardig en ondernemend, is een betrouwbare partner, spreekt de taal van de burger en is stimulator. De gemeentesecretaris van een grote stad vat het in een woord: klantgerichtheid.³⁵ De ideale gemeente lijkt de klantgerichte of burgergerichte gemeente. We weten nu iets: bestuurders kunnen besturen door een visie op de klantgerichte gemeente te ontwikkelen.

Als zodanig is het begrip klantgerichtheid nog tamelijk vaag. Enige begripsverduidelijking is daarom nodig.³⁶ Laat ik beginnen bij de gemeente. Die is in elk geval op te vatten als cultuur-, democratisch, rechts- en als verzorgings- of dienstverlenend systeem. Als burgers contact hebben met de gemeente kunnen ze dat hebben in een bepaalde rol. In hun rol van onderdaan krijgen ze primair te maken met de gemeente als democratisch systeem en als rechtssysteem. Hun rol van klant is een andere, namelijk die van 'verzoeker' of afnemer. Zo krijgt de burger primair te maken met het rechts- en vooral het dienstverlenend systeem. De rol van politieke participant springt hierbij niet naar voren, of slechts in bijzondere zin, zoals Thomassen in zijn oratie belicht.

Hier gaat het vooral om de gemeente als dienstverlener. De dienstverlenende taken van gemeenten zijn zeer uiteenlopend. Veelal gaat het daarbij om de uitvoering van individualiserend beleid, waarbij rekening gehouden moet worden met individuele gegevens en omstandigheden van burgers. Te denken is aan vergunningverlening, woningtoewijzing en het verstreken van uitkeringen. Een van de voorwaarden voor die adequate dienstverlening en 'verantwoord' individualiserend beleid is dat de gemeente toegankelijk en klantgericht (of burgergericht) is. Dit zijn *twee* kanten van *een* medaille. Toegankelijkheid verwijst naar openheid, openbaarheid, openingstijden, toegelaten worden, bij het goede loket komen, de weg kunnen vinden. Klantgerichtheid van ambtenaren en diensten houdt in: rekening houden met individuele omstandigheden, ontvankelijk zijn voor informatie van burgers, informatie geven, goed doorverwijzen, behoorlijke behandeling, efficiënte en effectieve behandeling van een verzoek, antwoord geven. Negatief geformuleerd, is te denken aan bijvoorbeeld: afwezigheid van drempels in het contact en het vermijden van onrechtmatige, onbehoorlijke, inefficiënte en ineffectieve dienstverlening. Dat omvat dus nogal wat. Klantgerichtheid is 'geen lege doos'. We vatten het begrip ruim op en zien de gemeente niet als 'supermarkt'. Wellicht ware daarom de term burgergerichtheid te prefereren, maar die is in zekere zin te ruim, want we laten politieke participatie in belangrijke mate terzijde en daarmee politieke toegankelijkheid.

De 'autistische' gemeente

Men kan zich afvragen of niet elke gemeente al klantgericht is, zoals een

schimmel wit is? Tenslotte heeft een gemeente een monopolie in het leveren van bepaalde diensten en goederen. We weten echter dat ook een monopolist levering achterwege kan laten en anderszins imperfecties kan tonen. Nog niet zo lang geleden is zelfs gesteld dat menige gemeente autistische trekken vertoonde.³⁷ Dit beeld impliceert een niet-aanspreekbare, in zichzelf gekeerde gemeente.

In ambtelijke kring kwamen er zo rond 1980 geluiden naar voren om dit beeld te veranderen.³⁸

Een werkgroep van ambtenaren uit Amersfoort, Utrecht, Hilversum en Leiden bepleit dan het volgende:

1. Een meer publiekgerichte gemeente-organisatie is gewenst.
2. De gemeente dient toegankelijk te zijn.
3. Een sectorale benadering met verkokering dient plaats te maken voor meer coördinatie. Bovendien is gewenst: een goede registratie, voortgangscntrole en afdoeningscontrole van lopende zaken.
4. De afhandeling van wensen en klachten van burgers, die zijn vastgelopen in de bureaucratie, moet worden verbeterd, inclusief beoordeling van de redelijkheid van hun klachten.
5. Meer vorming en training van ambtenaren in het omgaan met burgers is gewenst.

Daarmee is al een korte checklist gegeven voor diagnose van een individuele gemeente. Wordt die diagnose ook gesteld? Er zijn signalen, die daarop niet direct duiden. Een voorbeeld.

Een inwoner van een middelgrote gemeente bewoont als huurder een gemeentewoning en heeft last van astma. Hij heeft artikelen gelezen in een krant, die een verklaring geven voor zijn astma. Hij vraagt zich af of die astma wellicht veroorzaakt of versterkt wordt door de vele duiven die sinds enige tijd zijn balkon bevolken. Hij is geen duivenmelker, heeft niets tegen duiven maar vraagt zich toch af of er niets tegen te doen is. Daarop wendt hij zich tot de gemeente. Een afdeling die 'over zijn probleem gaat' is er evenwel niet. De huurder wordt van afdeling naar afdeling doorverbonden, van het kastje naar de muur gestuurd. De huurder belandt zelfs bij enkele departementen. Ambtenaren daar weten er geen raad mee. Waar moet hij zijn? Is het een zaak voor 'volkshuisvesting', voor 'milieu' of 'volksgezondheid'? Na vele telefoontjes belandt onze huurder weer bij de gemeente. Bij toeval krijgt hij contact met een wethouder, die zich het probleem aantrekt. De wethouder kent de weg in de organisatie ook niet volledig, maar weet een schilder zo ver te krijgen dat deze met speciale verf het balkon behandelt; de duiven kunnen daar blijkbaar niet tegen en blijven daarna weg. Het verhaal wil dat de huurder daarop tevreden was gesteld.

Dit verhaal is extreem. Over het belang ervan kan men twisten. Maar het verzoek is levensecht. Het is opgetekend uit de mond van een wethouder. Het verzoek illustreert dat een gemeente een in schijn toegankelijke en dienstverlenende instelling kan zijn. De hoorn werd immers van de haak genomen en de deur geopend. Daarna kan er veel goed en fout gaan. Dergelijke verzoeken kunnen soms efficiënt (snel, door de juiste persoon) en effectief worden afgehandeld. Burgers en anderen, zoals bedrijven, kunnen ook van het kastje naar de muur worden gestuurd.

Ik meen dat dergelijke signalen méér voorkomen en van belang zijn, ook al was het voorbeeld extreem en merkwaardig. Een gemeente die zich instelt op de omgeving, op degenen voor wie zij bestaat – de burgers –, heet in het huidige jargon klantgericht. Toegankelijkheid en klantgerichtheid horen dus bij elkaar.

De klantgerichte gemeente heeft de toekomst. Het is onvermijdelijk dat gemeenten zich daarop instellen.

Ondanks dat de gedachte van klantgericht werken na 1980 heel geleidelijk opkwam, zou het beeld van hier en daar aanwezige autistische gemeenten nog blijven bestaan.³⁹ Dat geldt niet alleen voor Nederland. Klaus Lenk stelt in 1988 voor West-Duitsland: 'Die Information über öffentliche Angelegenheiten, von denen Bürger selbst unmittelbar betroffen sind, ist hingegen nach wie vor lückenhaft'.⁴⁰ En elders: 'Die Transparenz der Verwaltung wird in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen'.⁴¹ Bent u nog niet overtuigd dan verwijs ik u naar de jaarverslagen van ombudslieden uit Den Haag en Rotterdam. Het aantal klachten dat zij in de periode sinds 1980 ontvingen is in de loop der jaren gestegen. De agressie van burgers neemt toe.⁴² Niets aan klantgerichtheid doen, levert dus op termijn een groeiende discrepantie op tussen normen van burgers en bijvoorbeeld van ombudslieden enerzijds en de feiten anderzijds.

Zelfreflexiviteit

Hoe nu te komen tot een toekomstvisie op de gemeente? Als de VNG daar niet aan wil beginnen, kan ook de bestuurskundige gewaarschuwd zijn.⁴³ Een utopie ontwikkelen, zou natuurlijk wel kunnen.⁴⁴ Een andere manier is om, gelijk een collega ooit deed, in conclaaf te gaan en in alle bescheidenheid een gefingeerd oud, Chinees sprookje voor te leggen over het bezuinigende stadsbestuur. Weer een andere manier behelst het grijpen naar een aantal metaforen.⁴⁵ Beelden zijn namelijk belangrijk om in de politiek verstaan en begrepen te worden.⁴⁶ Ze reduceren overmatige informatie over trends en mogelijke ontwikkelingen en bundelen die tot herkenbare beelden. Ze zijn nuttig omdat ze hulp bieden aan de politiek bij het zoeken naar aspecten van beleid, die nog geen aandacht kregen.⁴⁷ Ik kies ervoor om heuristische te reconstrueren op basis van onderzoek naar klantgerichtheid en het denken in gemeenten daarover; heuristische per beleidsvraagstuk dus en geen zeer vage besturingsconcepties, waarmee beleidsmakers niet uit de voeten kunnen, omdat ze te ver afstaan van 'de wereld van alledag'.⁴⁸ De heuristische dienen een middel te zijn voor beleidsmakers om te komen tot ontwikkeling van een (politiek gedeelde) toekomstvisie. Terzijde merk ik op dat deze heuristische niet vrij zijn van metaforische 'invloed'.

Ik gebruik overigens nadrukkelijk een metafoor om de positie van de bestuurskundige te verduidelijken. De bestuurskundige dient namelijk de zelfreflexiviteit bij actoren te bevorderen; de actor op een ander been te krijgen, iets waartoe de douaniers uit het voorbeeld niet in staat waren.

De bestuurskundige als medicus of oogarts

De bestuurskundige zou zich kunnen opstellen als een medicus. Daar lijkt aan-

leiding toe. Immers, sommigen wezen op de overeenkomst tussen de geneeskunde en de bestuurskunde. Maar de bestuurskundige beschikt over 'een algemeen aanvaarde ranglijst van de belangrijkste faalverschijnselen in bestuurlijke structuren en processen, zoals de geneeskunde wel kan wijzen op een ranglijst van ziekten'.⁴⁹ De bestuurskundige kan daarom ook geen therapeutische prestatielijst tonen, wat begrijpelijk is omdat tussen medicus en patiënt geen managers staan en in het openbaar bestuur is dat wel het geval. Het gat tussen theorie en praktijk is mijns inziens wel te verkleinen door de bestuurskundige op de positie van de oogarts te brengen, omdat deze nadrukkelijk in overleg moet treden met zijn klant.⁵⁰

De oogarts kan nagaan of klant x een bril nodig heeft. Hij test eerst of sprake is van 'slechte ogen', door een globale diagnose te stellen. De oogarts roept dan vervolgens de hulp in van onze klant. Hij houdt glazen van verschillende sterkte voor en vraagt of de klant beter, even goed of slechter ziet dan via het eerste glas. Zo gaat de oogarts nog even door. Hij roteert als het ware zijn glazen set. Na enige jaren keert de klant terug en herhaalt de procedure zich. Incidenteel neemt de klant een nieuw montuur met behoud van oude glazen. De parallel met 'klantgerichtheid' dringt zich hier al op. Klantgerichtheid is een nieuw montuur; weten gemeenten eigenlijk wel welke glazen van voldoende sterkte er in moeten?

De bestuurskundige kan als bestuurskundige oogarts gemeenten glazen voorhouden.⁵¹ Ik noem die glazen perspectieven, invalshoeken, zoekschema's of heuristieken.

Enige toelichting kan dit verduidelijken.

– Het uitgangspunt is dat de formulering van een probleem een reconstructie van een stukje werkelijkheid is. Er zijn steeds verschillende probleemdefinities mogelijk en elke definitie verwijst impliciet of expliciet naar bepaalde oplossingen of laat bepaalde buiten beschouwing.⁵² In de woorden van Dery: 'problem definition is a framework within which certain interventions are considered – and indeed defined – as solutions'.⁵³ Deze definiëring en precisering van een probleem wordt beïnvloed door allerlei factoren, zoals veronderstellingen over de relaties tussen oorzaken en gevolgen, tussen beginselen en normen, en tussen doeleinden en middelen.

– Wat zijn heuristieken dan? Mijns inziens zijn het denkkaders ('frames') om een probleem te definiëren en oplossingsrichtingen (wat niet hetzelfde is als de oplossing) te zoeken.⁵⁴ Ze dienen om zinvolle en zingevende waarnemingen te doen over de werkelijkheid.⁵⁵ Ze bieden (een aanzet tot) ordening. Ze zijn in zekere zin vaag, partieel en praktisch; vaag in zoverre ze concreter gemaakt moeten worden in de praktijk; partieel omdat elk schema een of meer 'dimensies' van een vraagstuk in het bijzonder belicht, zelden alle tegelijk en in gelijke mate. Ze zijn praktisch, omdat het zoekschema's zijn voor 'reflective practitioners' resp. actores of groepen actores.

– Voor de term 'heuristiek' zijn ook andere termen in de plaats te stellen: 'denkkader', 'perspectief' of 'frame', bijvoorbeeld. Heuristieken zijn ook aan te duiden als 'repertoires' voor probleemvinding, -definiëring en -structuring. De term heuristiek lijkt me te prefereren omdat die betrekking heeft op: zoeken en vinden. Slechts omwille van de 'verstaanbaarheid' en levendigheid van deze tekst gebruik ik andere termen, waarmee ik hetzelfde bedoel: zoek-

L
niet

schema, zoeklicht, 'frame', denkkader, perspectief, invalshoek. Voor het resultaat van het hanteren van meerdere heuristieken in het openbaar bestuur zelf – in de vorm van een nieuw, gedeeld perspectief –, reserveer ik de term 'visie' of 'perspectiefmix'. Indien een actor overgaat van een expliciete of impliciete visie in de vorm van beleid, eventueel via heuristische bezinning, op een nieuw, gedeeld perspectief spreek ik van perspectiefwijziging.

– De ontwikkeling van heuristieken lijkt enigszins te vergelijken met een factoranalytische procedure volgens welke in eerste instantie niet naar zo weinig mogelijk interpreteerbare factoren/dimensies wordt gezocht, maar juist naar meerdere, die nog zinvol interpreteerbaar zijn.⁵⁶ Na die uiteenlegging kan een reductie plaatsvinden: het zoeken naar een gedeeld perspectief, dat politiek – bestuurlijk haalbaar is en rechtvaardiging vindt.

– Het aantal perspectieven is in principe niet gelimiteerd. De perspectieven hoeven elkaar niet volledig uit te sluiten. Afhankelijk van het doel zijn perspectieven eventueel in elkaar te schuiven, als bij de factoranalyse.

– Dergelijke heuristiek is praktisch en moet derhalve hanteerbaar zijn. Een heuristiek is niet zonder meer gelijk te stellen aan een volledige, consistente set van getoetste en ongetoetste hypothesen. Een heuristiek kan theorie wel benutten en daarvan afgeleid zijn, mits deze verbonden is met 'praktijk-kennis' en 'ervaring'. Praktische heuristieken dienen in principe onderdeel te kunnen zijn van de beleidsconversatie; ja zelfs, daarvoor worden ze in principe ontwikkeld.⁵⁷

– Verondersteld wordt dat in het openbaar bestuur praktische heuristieken bestaan. Daarvan uitgaande kan er een taak weggelegd zijn voor de externe en interne bestuurskundige, werkzaam bij een overheidsorganisatie. De externe bestuurskundige aan een universiteit kan onderzoek doen naar bijzondere vraagstukken als: omstandigheden die nopen tot heuristiek-ontwikkeling, de rol van bestuurswetenschappelijke benaderingen en theorie om te komen tot 'praktische heuristieken', heuristiek-inhouden, conflicten tussen heuristieken, heuristiek-mix, heuristiek-switch. De externe bestuurskundige kan onder meer heuristieken ontdekken of reconstrueren, waarvan de beleidsmakers niet eens meer wisten dat ze te gebruiken waren, bijvoorbeeld omdat ze een deel van de beleidsgeschiedenis vergeten waren. De externe academicus reikt deze, voorzien van commentaar, over aan de practici. De interne bestuurskundige heeft een andere oriëntatie dan de externe. Te noemen is met name: het leveren van een bijdrage aan het vergroten van inzicht in sturingsproblemen en aan het aanpakken daarvan. Deze bestuurskundige kan gebruik maken van het werk van de externe academicus of een adviseur, maar ook zelf, in zijn context, komen tot een of meer heuristieken. Hij zal soms nieuwe heuristieken bedenken, ze soms reconstrueren en soms proefondervindelijk te werk gaan, en al of niet 'het toeval' gebruiken. De acht heuristieken die we verderop noemen, zijn het resultaat van een externe 'reconstructie'.

– Praktische heuristieken zijn ook negatief af te bakenen. Het zijn geen wetenschappelijke paradigma's, want ze zijn minder omvattend, praktisch hanteerbaar (in principe) en vervullen niet primair een functie in de wetenschappelijke kennisontwikkeling. Praktische heuristieken zijn evenmin gelijk te stellen aan alternatieve oplossingen, want een heuristiek geeft niet de oplossing maar is een kader om eventueel naar een oplossing toe te werken; elk

zoekschema kan nog alternatieven bevatten. Praktische heuristiek is evenmin gelijk te stellen met een scenario. Een scenario vat ik op als een beschrijving van een huidige toestand van (een deel van) de samenleving, van mogelijke en wenselijke toekomstige toestanden, en van gebeurtenissen die van de huidige toestand naar die toekomst kunnen leiden. Een heuristiek kan worden uitgewerkt tot een of meer scenario's. Heuristieken kunnen overigens op 'wereldvreemde schetsen' uitlopen als de ontwerper (uit de praktijk) ver afraakt van 'naming' en 'framing' van beleidsmakers en zich niet verdiept in de denk-, taal- en wilswereld van diverse actoren.

– Perspectief-ontwikkeling en herontwikkeling is in het algemeen nuttig, vanwege kenmerken van beleidsdynamiek. Een bestaand 'frame' kan zelden of nooit eeuwig mee. Veel beleid slijt aan, waardoor na enige tijd een nieuw gedeeld kader nodig kan zijn. Menig beleid slijt ook of kalft af; na verloop van tijd gewenst nieuw elan, noopt dan tot discussie en 'reframing'. Voorbeelden zijn: de reorganisatie van het binnenlands bestuur; decentralisatiebeleid; de geschiedenis van de WIR, voor in 1988 de valbijl over deze wet viel. In tijden van bezuiniging en de- en herregulering kan juist een perspectievencalescoop nodig zijn, zeker als ingegrepen wordt in beleidscomplexen. Voorbeeld: de studiefinancieringsdiscussie, die de vraag opriep vanuit welke oude en nieuwe denkkaders de financiering van 'studie' nu eigenlijk gezien moest worden.

– Heuristiek-ontwikkeling is vooral nuttig om het blikveld in de beleidsconversatie te verruimen. Heuristieken kunnen met elkaar geconfronteerd worden.⁵⁸ Daarna kan eventueel een nieuw kader ontstaan (perspectiefmix), dat een oorspronkelijk kader – dat wellicht bestond – (eventueel) overstijgt.

Ik wil een achttal perspectieven voorleggen (om te komen tot een visie op de klantgerichte gemeente). Die perspectieven zou een gemeente gelijk een oogarts met zijn klant, eens kunnen nalopen om te zien welk glas, welk perspectief 'passend' is. Ik wil de gemeenten helpen aan een bril met meerdere glazen. Ik trek dit beeld door en meen dat het onverstandig is om het bij een glas te houden. Van de oogarts weten we immers: als je aan een oog wat doet, verslechtert het andere 'goede' ook. Dat goede is enigszins te sparen. Anders gezegd: ik wil bewerkstelligen dat gemeenten de toekomstige ontwikkelingen vanuit meerdere glazen in de bril belichten. Ik kan het nog anders zeggen: zoals de oogarts zijn 'rad' met glazen aan de klant voorhoudt, wil ik een rad van perspectieven voorhouden, zeg een rad van avontuur laten draaien.

Acht perspectieven

Om te komen tot een visie op de klantgerichte gemeente zijn acht perspectieven te kiezen.

Ik reconstrueer deze na breedte- en dieptestudie. Breedtestudie: door de literatuur vanaf 1965-1988 uit te kammen en door in het bijzonder studies over en van sociale diensten zelf te bekijken. Dieptestudie: door 'inside'-informatie uit een casus-gemeente, die streeft naar klantgerichtheid, te verwerken.

Het gaat om de volgende perspectieven:

1. *het afstandsperspectief*: daarin verschijnt de burger als weinig betrokken maar wel mondiger wordende burger, die een bepaald beeld heeft van de ge-

meente en gemeentelijke dienstverlening; de invalshoek is bestuurspsychologisch en -sociologisch; openbaarheid, voorlichting en inspraak vormen de 'remedie';

2. *het barrièreperspectief*: de burger is hier de leek, die hulp nodig heeft, opdat hij drempels kan overwinnen; de invalshoek is bestuurspolitologisch en rechtssociologisch; de remedie ligt in de verhoging van de bureaucratische competentie via voorlichting, meer publieksgerichtheid van diensten en bijvoorbeeld aanstelling van contactambtenaren;

3. *het ombudsperspectief*: de burger verschijnt hier als klager, die niet slechts een verzoek gehonoreerd wil zien, maar ook behoorlijk behandeld wenst te worden; de invalshoek is vooral juridisch; en de oplossing wordt gezocht in de richting van instelling van een ombudsfunctie met een signalerende functie naar de raad;

4. *het interne organisatieperspectief*: de burgers zijn hier een omgevingsvariabele; de burgers zijn kwantitatief groot in aantal en bovendien zeer verschillend; de invalshoek is die van de organisatieleer; oplossingen worden gezocht door verticale en horizontale taakverdeling en werkstructurering, onder erkenning van zekere autonomie van professionals en controle in groepen;

5. *het bedrijfsmatig perspectief*: de burger geldt hier niet als de cliënt, maar als klant, en de klant is koning; het perspectief is dat van de bestuurlijke bedrijfskunde; de oplossingsrichting is die van het rigoureuze bestrijden van verkokerde behandeling van aanvragen via zelfbeheer en contractmanagement; zakelijke behandeling is gewenst;

6. *het schaalperspectief*: de burger is hier een economische eenheid; de invalshoek is voornamelijk die van de bedrijfseconomie en openbare financiën; de remedie ligt in schaalvergroting of schaalverkleining van organisaties om zo de verhouding capaciteit-afzet gunstig te beïnvloeden;

7. *het netwerkperspectief*: de burger is een hulpbehoevende met een enkelvoudige of complexe vraag die aangewezen kan zijn op meerdere organisaties en niet slechts op een gemeente; de invalshoek is interorganisationeel; de oplossingsrichting ligt in de beheersing van het netwerk en wijziging van dysfunctionele overlappingsen;

8. *het ethisch perspectief*: de burger is hier met name een potentiële of echte fraudeur, die krijgt waarop hij geen recht heeft, omdat individuele gegevens niet 'goed' gekoppeld zijn met regels; de invalshoek is hier vooral bestuurscriminologisch; de remedie ligt in wijziging van regels en onder andere vergroting van informatievragend gedrag door ambtenaren en van toetsgeneidheid.

Ik zal deze achtereenvolgens kort toelichten, door ook enig recent onderzoek te noemen, dat een antwoord geeft op de vraag of er 'werk aan de winkel' kan zijn in gemeenten; de actualiteitswaarde voor de nabije toekomst moet duidelijk worden, om te vermijden dat de indruk van een perspectief 'onder het stof' ontstaat. Of deze perspectieven ook in de gemeenten zelf te herkennen zijn, zal ik verderop nagaan.

Afstandsperspectief: verkleining van de afstand tussen burger en gemeente

Klantgerichtheid en toegankelijkheid is allereerst te zien in termen van openbaarheid, openheid en vooral in afstand tussen bestuur en burgers. Vooral in

de jaren zestig kwam dit afstandsperspectief naar voren. Openbaarheid van gegevens was nog amper gemeengoed. De telefonische bereikbaarheid van diensten liet nogal eens te wensen over.⁵⁹ De communicatie tussen gemeenten en burgers was voor verbetering vatbaar; de burgers werden immers mondiger en roerden zich. De gemeente Veldhoven vond daar aanleiding in om een onderzoek te laten doen onder leiding van de toen nog jonge Hoogerwerf, onder de titel 'Burgers kijken naar hun gemeente'.⁶⁰ Zo waren er meer studies naar beelden, die actores van elkaar hadden. Onderzoek toonde dat vrij veel burgers ontevreden of niet geheel tevreden waren. Klachten hadden betrekking op het niet krijgen van de gevraagde informatie. Bleken oudere burgers in deze wat gelatener, jongeren toonden minder autoriteitsvrees. Ambtenaren en bestuurders op hun beurt stemden deels in met de klachten. Een kwart vond dat de burgers wel erg veel moeite moesten doen om aan informatie te komen. Men gaf zelfs toe dat de informatie soms te laat kwam en de burgers van het kastje naar de muur werden gestuurd.⁶¹

U begrijpt dat dit perspectief vooral bestuurspsychologisch en -sociologisch is.⁶² De oplossingsrichting is aangepast aan de diagnose. Wie een afstand signaleert, zoekt oplossingen in de richting van afstandsverkleining, via openbaarheid en voorlichting en inspraak. Zo zou dan ook weer een positiever beeld van de gemeente kunnen ontstaan.⁶³

Dat is dus het eerste 'glas' dat ik een gemeente als bestuurskundige oogarts voorhoudt. Is dit het glas waar gemeente x het beste door ziet? Elke gemeente kan dat zelf uitmaken. We volstaan hier met te signaleren dat sommige gemeenten thans de instelling van een cliëntenraad voor de sociale dienst steunen.⁶⁴ En men kan zich afvragen: welk beeld hebben etnische minderheden eigenlijk van de gemeente en omgekeerd?⁶⁵ Dat is een relevante vraag als we veronderstellen dat de gemeenten voor vertegenwoordigers uit die categorieën hier en daar iets minder toegankelijk zijn.

Barrièreperspectief: drempelverlaging in het contact

In een tweede perspectief verschijnt de burger niet slechts als iemand die mondiger wordt. Nee, de burger is een leek die hulp nodig heeft. Er kunnen immers drempels zijn in de agendering van verzoeken en in de contacten. De burger kent zijn rechten op een bepaald goed of dienst niet altijd. Hij voelt zich soms gestigmatiseerd en moet psychische weerstanden overwinnen om gebruik te maken van een recht. En als hij dat al doet, kan hij stranden in de aanvraagprocedure. Of de burger loopt in de fase van de behandeling van een verzoek vast of strandt omdat hij niet weet of bezwaar en beroep mogelijk is.⁶⁶ Dit perspectief is anders dan het afstandsperspectief. De kijk is meer bestuurs-politicologisch en rechtssociologisch.⁶⁷ Vanuit dit perspectief kijkt men naar wie waarom wel of niet vastloopt in de agendering. Analyse toont dat de veronderstelling van de wetgever van een bureaucratisch competente burger niet opgaat.⁶⁸ Dat kan ook niet vanwege de cumulatief werkende barrières.

Ik werk dit kort uit. Een eerste kwestie is dan de toegankelijkheid van het regelbestand. Toegankelijkheid en regelgeving zijn met elkaar verbonden.⁶⁹ Een gemeente vaardigt allerlei regels uit over een variëteit aan onderwerpen: verordeningen over het betalen van belasting, het mogen kappen van bomen, enz. De burger die niet weet of hij iets 'moet' of 'mag', dient van die regels

kennis te hebben of ervan kennis te kunnen nemen. Feitelijk hebben veel gemeenten echter geen regelbestand in overzichtelijke, leesbare vorm. De eerste ombudsvrouw van Amsterdam kritiseert die gebrekkigheid dan ook scherp. Ik citeer: 'Ik vroeg indertijd om een overzicht van de vigerende verordeningen (in Amsterdam, schr.). Dat bestond niet. Dat is uiterst curieus, want de burger wordt geacht de wet te kennen, maar dan moet die overheid de burger op zijn minst in staat stellen om kennis te nemen van die wet. Vervolgens heeft daar een jaar iemand heel hard aan gewerkt en kwam er in het gemeenteblad van, ik meen, 29 december 1987 een overzicht van de vigerende verordeningen uit. En dat is nog iets heel anders dan dat je een handzaam boekje hebt waar alles in staat'.⁷⁰

De kritiek beperkt zich niet tot een grote gemeente als Amsterdam. In 1985 blijkt slechts een kwart van de gemeenten de eigen regels verzameld te hebben in een bestand; de helft daarvan heeft een inhoudsopgave bij dat bestand. Kleine gemeenten hebben vrijwel nooit een overzichtelijk bestand, terwijl de grote dat wel hebben. Dat is begrijpelijk omdat ze meer verordeningen vaststellen. Tot doorlichting van het regelbestand ging sinds 1982 ongeveer eenderde van de gemeenten over. In ongeveer eenderde van gemeenten waar over deregulering is gesproken, blijktens onderzoek uit 1985, heeft dat toen niet of nog niet tot deregulering geleid. Van de gemeenten waar de discussie over deregulering tot een aanpak leidde, dereguleert ongeveer de helft zowel in de regels als in de uitvoering, ongeveer een kwart in de regels en eveneens een kwart alleen in de uitvoering. De twee meest genoemde motieven om te dereguleren zijn het toegankelijkheidsmotief en de terugdringing van overheidsbemoedienis.⁷¹

Kan deregulering eigenlijk wel, zo kan men zich afvragen? Althans de politieverordeningen zijn op te schonen, zo houdt een jurist ons voor. In het boek 'Strafrecht in de gemeente' zijn de algemene politieverordeningen (apv's) van 57 gemeenten onderzocht; peildatum was 1980.⁷² In die studie wordt aange- toond dat het met de verordeningen veel simpeler kan. Een groot deel van de bepalingen kan worden gemist: omdat ze zonder meer overbodig zijn, verouderd zijn of sprake is van strijd met de wet.⁷³

Het regelbestand kan dus een drempel vormen voor burgers. Er kunnen ook andere drempels bestaan. Een zo'n drempel is dat men het recht op iets niet onderkent.⁷⁴ Voorlichting kan dan een oplossing zijn. Recent leidt dat binnen sociale diensten tot discussie. Sommige diensten voelen niet voor voorlichting, omdat men dan wellicht het rijk attendeert op zaken, die het rijk niet gewenst acht.⁷⁵ Dat is dus een dilemma, dat afgewikkeld wordt op een zodanige wijze dat het de vraag is of de klanten er altijd mee gediend zijn, respectievelijk de betalende samenleving.

Het claimen van rechten kan een volgende barrière zijn. Burgers kunnen vastlopen in de aanvraagformulieren.⁷⁶ Dat kunnen ze ook in de behandelingsprocedure. Tenslotte, als ze alle drempels overwonnen hebben, is de vraag of ze geïnformeerd worden over klachtenprocedures. Een studie van 21 sociale diensten laat zien dat diverse diensten weinig actief zijn in het zichtbaar maken van de klachtenprocedure. Ook op dit vlak lijken verbeteringen mogelijk. Deze worden ook bepleit door een consumentenorganisatie.⁷⁷

Als er diverse barrières bestaan, lijkt er het een en ander te verbeteren voor gemeenten, die klantgericht willen werken. De remedie dient zich aan in de richting van: voorlichting, duidelijker formuleren, bevordering van een grotere publieksgerichtheid van diensten, bevordering van de zelfredzaamheid van burgers, situering van contactambtenaren tussen burgers en ambtenaren, verbetering van de klachtenprocedures.⁷⁸ Daarbij zijn nog twee kanttekeningen te maken. Ten eerste: de encyclopedie van de bestuurskunde toont ons dat bepaalde remedies niet het gewenste effect hebben. Zo weten we bijvoorbeeld dat de bevordering van zelfredzaamheid zelfs averechts kan werken.⁷⁹ De bestuurskundige oogarts kan dus zijn expertise in de dialoog met de gemeente aanwenden en zeggen welke bloemen op welke bodem minder kans hebben te groeien. Ten tweede: als bepaalde barrières niet meer of niet meer in een bepaalde mate gelden voor delen van de bevolking, kunnen ze toch weer gaan gelden voor nieuwe categorieën.⁸⁰ Dat was dus het tweede ‘glas’ uit de caleidoscoop.

Ombudsperspectief: bemiddeling en klachtenafhandeling

Het ombudsperspectief verschaft een derde entree tot toegankelijkheid en klantgerichtheid. Toegankelijkheid wordt daarin niet slechts opgevat als een kwestie van afstandsverkleining of als verlaging van drempels maar als bemiddeling en klachtenoplossing. Dit perspectief ligt in het verlengde van het genoemde barrièreperspectief. In dit ombudsperspectief gaat de aandacht uit naar de burger die geen correct antwoord krijgt of geen behoorlijke behandeling. Hierin komt niet zozeer de burger naar voren als leek die hulp nodig heeft om rechten te claimen, maar de burger als klager. Het perspectief is vooral juridisch.⁸¹

De klagende burger wordt in gemeenten op nogal verschillende wijze opgevangen: via burgerraadslieden, ombudsinstituten en meldpunten voor klachten op een bepaald terrein, bijvoorbeeld met betrekking tot rassendiscriminatie. Behoorlijke behandeling via dergelijke ombudsinstituten en meldpunten vormt thans een actueel thema. Diverse gemeenten overwegen een daad van ‘organizational design’ in deze. Blijft het daarbij?

De praktijk blijkt heterogeen. Neem de burgerraadslieden. Hun taken en bevoegdheden lopen uiteen. Hier leggen zij het accent op informatieverschaffing, daar op advies, en elders spelen ze een bemiddelende rol bij conflicten en signaleren ze een conflict aan het college van B en W of aan de burgemeester. Deze burgerraadslieden beschikken doorgaans formeel niet over een onderzoeksbevoegdheid en zijn niet onafhankelijk. Dus is er geen sprake van een ombudsinstituut. In sommige gemeenten is overigens noch sprake van burgerraadslieden noch van een ombudsman. Daar is geen enkele voorziening getroffen. De inwoners zijn daar aangewezen op commissies voor de verzoekschriften, raadsleden, wethouders of de burgemeester. Voldoet dat? Het is mogelijk.

Voor de aanstelling van ombudslieden in wat grotere gemeenten lijken alleen maar argumenten ‘voor’ aanwezig. Wie de jaarverslagen van Den Haag en Rotterdam jaarlijks grondig doorspint, constateert dat het aantal gegronde klachten zo’n 50% bedraagt en het absoluut aantal gegrond verklaarde klach-

ten zelfs nog stijgt. Een groot deel van de klachten betreft de lange behandelingstijd. Maar er zijn toch ook wel klachten over de bereikbaarheid van ambtenaren en instellingen. Ik meen dat deze instellingen/instituten per saldo functioneel zijn. Zij werken als bescherming voor een goed bestuurder en ambtenaar, en als geweten voor een slechte.

Toch bestaan er, het zij herhaald, verschillende mogelijkheden binnen dit perspectief. Een voorbeeld. Recent verschijnen er ook meldpunten voor klachten op een bepaald terrein, bijvoorbeeld met betrekking tot rassendiscriminatie. Een gemeentelijk meldpunt bestaat in Gouda en Eindhoven, terwijl in bijvoorbeeld Nijmegen een plaatselijke organisatie in deze actief is.⁸² In het doorsturen van klachten vervullen deze meldpunten een opmerkelijke rol. Vaak blijft een klacht daar 'hangen'. Meer dan de helft van de klachten wordt binnen het eigen apparaat of via een interne klachtenprocedure afgehandeld. Dat weinig klachten naar politie en justitie worden doorgestuurd deert slachtoffers over het algemeen niet. Men toont begrip voor intermediairs, die onvermogen zijn om hulp te bieden.⁸³

Het interne organisatieperspectief: dienstverlening en organisatiestructuur

Ik kom op een vierde 'glas'. De confrontatie met klachten leert ombudslieden in verschillende steden dat hier en daar sprake is van desorganisatie en inefficiency.⁸⁴ De gewone en voor de hand liggende acties, als het registreren van binnenkommende brieven, blijven soms achterwege.⁸⁵ Bezinning op de structuur en werkwijze van organisaties ligt daarom voor de hand. Vooral sociale diensten zijn in de loop der jaren doorgelicht op de keuze van de organisatiestructuur, de hiërarchie in de verhoudingen, op de werkstructurering en versnippering in de behandeling van aanvragen. We noemen dit het interne organisatieperspectief.⁸⁶

Dit is ook een perspectief omdat de wijze van inrichting en het functioneren van een organisatie van invloed is op de manier van omgaan met cliënten. Het interne organisatieperspectief brengt toegankelijkheid nadrukkelijk in verband met horizontale en verticale differentiatie in de organisatie en autonomie in de afhandeling van aanvragen, en minder in verband met een rechtmatige en 'behoorlijke' behandeling van burgers door ambtenaren. Deze invalshoek onderscheidt zich dus van de genoemde perspectieven.⁸⁷

Sociale diensten kunnen ook niet anders dan reflecteren op hun organisatie omdat het aantal cliënten de afgelopen jaren groeide en het personeelsbestand niet in gelijke mate meegroeide. Bovendien stonden zij voor een rijke schakering aan cliënten. Kon in de genoemde perspectieven nog vrij algemeen sprake zijn van cliënten, die stranden in aanvraagprocedures of soorten cliënten die klagen, hier krijgen we te maken met een andere doorsnede van cliënten: verschil in individuele omstandigheden, die van belang zijn voor de toedeling, dus wat men wel of niet krijgt.

Dit perspectief is er vooral een vanuit de bestuursorganisatieleer; het waren dan ook organisatiekundigen die nogal eens onderzoek deden naar dergelijke vraagstukken. Dit leverde een schat aan informatie op.

Voor sociale diensten is door middel van een reeks van studies een precies

beeld verkregen over de wijzigingen in de organisatie die zich voltrokken sinds 1970. Het voert te ver om deze veranderingen hier allemaal te beschrijven. Wel is vast te stellen dat deze diensten in zekere zin minder accent op hiërarchie zijn gaan leggen.⁸⁸ Het IVA-rapport 'Naar een beheerste professionalisering' wees daarvoor in 1982 al de weg. Dit rapport bepleit effectieve en efficiënte dienstverlening, te bereiken door een integratie van werkzaamheden, uit te voeren door medewerkers in relatief autonome teams met op groepsniveau duidelijke sturing. Controle uit zich dan via controle door en tussen professionals. Zij overleggen en bespreken gevallen. Zo wordt van onderop overeenstemming bereikt over de wijze van dienstverlening en over prestatiecriteria.

Niet al deze voorstellen zijn volledig gerealiseerd. De aantallen cliënten stegen sterk, het personeelsbestand groeide niet mee en de franje ging eraf.⁸⁹ Het is dan ook begrijpelijk dat de sociale diensten onder druk kwamen. Dit blijkt uit de tijd van behandeling van aanvragen.

Ondanks vele veranderingen in de organisatiestructuur werd klantgerichtheid nooit voldoende gerealiseerd. Beschikkingen worden namelijk over het algemeen in de middelgrote en grote diensten niet op tijd verstuurd. Volgens wettelijke regels moeten beschikkingen binnen 4 weken verstuurd zijn, terwijl het gemiddelde 7 weken is.⁹⁰ Sommige diensten behoren overigens tot de goedkopere en snellere. Er blijken grote verschillen.

Hier treft men 30 cliënten per personeelslid aan en elders bijvoorbeeld 125 cliënten.⁹¹ Daarbij moet men de taken van het personeel niet uit het oog verliezen. Maar ook de cijfers voor bijvoorbeeld maatschappelijk werkers lopen zeer uiteen: van 71 cliënten tot 304 per bijstandsmachtschappelijk werker, zoals bleek uit een onderzoek onder 41 sociale diensten. Daarmee wordt ook duidelijk dat de administratieve kosten per cliënt aanzienlijk verschillen.⁹²

De stand van zaken bij de automatisering loopt eveneens sterk uiteen. Sommige diensten automatiserden (nog) slechts het administratieve werk, terwijl uit dezelfde categorie diensten qua gemeente – grootteklasse andere bijna het volledige proces van melding bij de receptie tot en met de uitbetaling automatiserden.⁹³

Op grond van de grote verschillen in personele en andere kosten per cliënt tussen diensten lijkt het zeer aannemelijk dat diverse diensten meer efficiency-winst kunnen boeken, aldus de mening van sommige onderzoekers. Het kan 'zakelijker', aldus bijvoorbeeld ook H. Bloedjes, directeur van de Delftse dienst in 1986.⁹⁴ Daarmee dient zich een andere aanpak aan. Een ander glas dus om het beeld van de oogarts te gebruiken.

De conclusie van dit deel moet zijn: de structuur en werkwijze maakt blijkbaar wat uit voor de kwaliteit van de dienstverlening.⁹⁵ Veel hiërarchie, veel schrijven, veel versnippering, resulteert in inefficiency.⁹⁶ Maar de structuur is ook als factor overschat. Het verband tussen organisatiestructuur en klantgerichtheid is niet simpel en 100%; de relatie is niet monocausaal.⁹⁷ Anders gezegd: ook bij een organisatie- en werkstructurering die sterk verbeterd is, kan de klant nog wel eens in de kou blijven staan. Dat komt omdat ook de organisatiecultuur van belang is en verband houdt met het functioneren van organisaties.

Daar wordt zeer sterk rekening mee gehouden in het vijfde perspectief: het bedrijfsmatig perspectief.

Bedrijfsmatig perspectief: zakelijke en efficiënte dienstverlening

In dit perspectief bestaat oog voor toegankelijkheid als zakelijke dienstverlening. Dit perspectief is thans in middelgrote steden populair. Daar hoort een andere taal bij dan bij het vorige perspectief. Effectiviteit en efficiency worden als termen vervangen door zakelijkheid en 'echte' klantgerichtheid. De burger verschijnt onder dit 'glas' niet als mondiger wordende burger, als consument, als klager of als cliënt. Nee, men spreekt van de klant, en de klant is koning.

Pleidooien om 'echte' dienstverlening te bieden zijn gevoed door de constatering dat diverse diensten nog steeds de aanvragen en verzoeken op verkokerde wijze aanpakken en te veel intern gericht zijn. De organisatie moet meer aansluiten bij de omgeving.⁹⁸ Zelfbeheer en contractmanagement wordt dan een adagium, waarmee een gemeente als Delft volop experimenteerde. Weg met de versnippering. Ruimte voor de professional die de aanvragen van begin tot einde in de hand houdt, luidt de boodschap.⁹⁹ De organisatie volgt zelf haar werkwijze door prestatie-indicatoren op te stellen.

Men krijgt in dit meer bedrijfskundig geïnspireerde perspectief ook weer meer oog voor het feit dat de totale organisatie in moet spelen op de klant en de raad actief geïnformeerd kan worden.¹⁰⁰

Dit is kort toe te lichten.

Ondanks pogingen maatschappelijke ontwikkelingen op te vangen, ontstond geen organisatie die echt aansloot bij 'de' omgeving. Het doorbreken van ambtelijke cultuurpatronen werd niet gerealiseerd. Dat zou veranderen. In sommige gemeenten besloot men tot integratie van beleids- en beheersactiviteiten in de vakdiensten, tot beperking van het aantal diensten en het terugbrengen van de rol van de secretarie tot een bestuursdienst met de wezenlijke functie van bestuurshulp in engere zin: geen functionarissen die het vakinhoudelijk beleid van diensten uitvoerig toetsen. Daarnaast koos men voor een vergaande vorm van decentralisatie van beheersbevoegdheden naar vakdiensten. De stap naar zelfbeheer was daarmee snel gezet: decentralisatie van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budget. Zelfbeheer door middel van contractmanagement impliceert dan dat de interne decentralisatie wordt gebaseerd op een overeenkomst tussen hetzij B en W en diensthoofden, hetzij tussen ambtelijke leiding en dienstonderdelen/-hoofden. Delft koos voor het eerste.¹⁰¹

Een contract kan betrekking hebben op beheer en beleid en hoeft de rol van B en W en raad niet uit te hollen: zij sturen op hoofdlijnen. Contractmanagement vereist een bedrijfsmatig opgezette begroting, waartoe nieuwe compabiliteitsvoorschriften een impuls gaven. Het bestuur zal ook informatie (kunnen) vragen over de uitvoering van het contract: een managementrapportagesysteem, waarmee een gemeente als Tilburg al ervaring opdeed. Zo'n systeem vraagt dan om produkt- en prestatie-indicatoren. En dat is even wennen.¹⁰²

Onder andere in sociale diensten is contractmanagement intussen gestart, zoals in Delft. Afgesproken is om een schatting te maken van het aantal per jaar te bedienen cliënten, op welk niveau dat dient te gebeuren, hoeveel personeel daarvoor nodig is. En daarvoor krijgt men dan een budget. De sociale

dienst geldt als speerpunt-sector, waar ervaring wordt opgedaan. Die ervaring reikt verder dan het contractmanagement. Zo ver was het jaren terug nog niet. Sinds 1982 is in de dienst eerst de organisatie afgeplat om klantgericht te kunnen werken. 'Je had de intake, de maatschappelijk werker, het beslissbureau, interne zaken, de codeur, de correspondent, het archief, de dagelijkse adviescommissie', aldus schetst H. Bloedjes de onoverzichtelijke situatie uit het verleden.¹⁰³ Besloten werd de versnippering te beëindigen. De verschillende taken werden geconcentreerd bij één medewerker. Dit verhoogt de doelmatigheid omdat problemen bij de aanvraag sneller duidelijk zijn en opgelost kunnen worden. De individuele medewerker weet precies hoe het ervoor staat. Dit proces ging uiteraard gepaard met omscholing. Dit proces van klantgericht gaan werken, kreeg een vervolg in contractmanagement dat begin 1986 al gedeeltelijk operationeel was.

Het zal duidelijk zijn dat deze aanpak correspondeert met het streven van de wethouder uit diezelfde gemeente, die meer klantgerichtheid wenst.¹⁰⁴

Vanuit het bedrijfsmatig gezichtspunt wordt veelal niet uitsluitend naar een dienst gekeken. Initiatiefnemers benadrukken nogal dat de gehele organisatie doordrongen dient te zijn van het werken voor de klant wil de klantgerichtheid toenemen.

Het schaalperspectief: dienstverlening en schaal

De bestuurskundige oogarts is daarmee nog niet klaar. Een volgend perspectief is het zesde: het schaalperspectief.¹⁰⁵ De burger verschijnt daarin als een economische eenheid. Toegankelijkheid en klantgerichtheid wordt daarin een kwestie van kosten van verleende diensten. Diagnoses vragen aandacht voor adequate afstemming van capaciteit op afzet resp. het aantal cliënten. Vanuit dat economisch geïnspireerd perspectief staat de analyse van schaalvoor- en -nadelen centraal. Kosten zijn nogal eens te reduceren als een gemeente een groot afzetgebied heeft. Kleine gemeenten kunnen de schaal vergroten door intergemeentelijke samenwerking. 'Big' is echter niet altijd 'beautiful'. Analyse van kleine en grotere kleine gemeenten toont: hoe groter het apparaat, hoe meer differentiatie en specialisatie; des te hoger ook de kosten van afhandeling van althans bepaalde uitkeringsaanvragen.¹⁰⁶

Voorzichtigheid is evenwel geboden. De onderzoekresultaten zijn genuanceerd. We geven een voorbeeld van resultaten uit onderzoek. Het blijkt dat de schaal een grote betekenis heeft voor de uitvoering van de WWV-taak. Er gaat een grote invloed uit van de gemeentegrootte en van het aantal WWV-uitkeringsgerechtigden. De snelheid waarmee vragen en bezwaarschriften worden afgehandeld hangt in negatieve zin samen met de gemeentegrootte, aldus Derksen c.s.¹⁰⁷ op basis van een analyse van de taakbehartiging van 30 gemeenten uit drie categorieën: tien gemeenten van 4000-5000 inwoners, tien van 10 000-16 000 inwoners en tien van 30 000-35 000 inwoners. De bestede tijd aan de afhandeling van een aanvraag en de kosten per afgehandelde aanvraag liggen hoger in de middencategorie uit dit onderzoek. Ongeacht de gemeentegrootte is het aantal WWV-ers sterk bepalend voor de wijze van taakbehartiging; de duur van de afhandeling neemt sterk toe bij de stijging van het aantal WWV-ers. Schaalvoor- en nadelen heffen elkaar in de sfeer van de kosten van de uitvoering van de WWV op. De kosten hangen per saldo niet met de

gemeentegrootte samen, blijkens dit onderzoek. Verder blijkt dat naarmate er meer ambtenaren in de GSD werkzaam zijn, de gesprekken met aanvragers langer duren. Naarmate er meer ambtelijke differentiatie is, duren de gesprekken al evenzeer lang. Specialisatie naar uitkering verhoogt bovendien de kosten van de afhandeling.

Grote schaal noopt dus tot voorzichtigheid. Zeker de erg grote schaal van bijvoorbeeld Amsterdam heeft nadelen. Door middel van deconcentratie van het ambtelijk apparaat tracht Amsterdam de schaalvoordelen van middelgrote gemeenten te krijgen, uitgaande van de zgn. U-curve, volgens welke juist een kleine en een zeer grote schaal hogere kosten geeft.¹⁰⁸

We constateren dat de studie van 'dienstverlening en schaal' een omvangrijk terrein is, dat onder meer ook het leerstuk van de optimale bedrijfs- en gemeentegrootte kent en dat van de 'economies of scale'.¹⁰⁹ We laten dit verder voor wat het is en komen bij het zgn. netwerkperspectief.

Het netwerkperspectief: samenhang in de dienstverlening

Bij dit zevende 'glas' gaat het erom vast te stellen dat niet slechts de gemeente diensten verleent. Een burger met een 'enkelvoudige' of 'meervoudige' vraag kan terecht bij de gemeente maar ook bij particuliere organisaties. De organisaties dienen hun werk op elkaar af te stemmen.¹¹⁰ Met name bij de maatschappelijke dienstverlening is dat het geval. Op dat terrein bestaan netwerken van niet-materiële hulp- en dienstverlening. De dienstverlening varieert van informatie tot therapie. Dit aanbod van voorzieningen dient samenhangend, betaalbaar, effectief en toegankelijk¹¹¹ te zijn. De burger verschijnt hier niet 'verknipt' in beeld als consument, klager, klant, economische eenheid maar als hulpbehoevende, die soms in moeilijke maatschappelijke en individuele omstandigheden verkeert. Het perspectief is interorganisationeel. Netwerk-analysen onderzochten de dysfunctionele overlappingsen en de beheersing van het netwerk.

Het blijkt dat er in allerlei gemeenten feitelijk ook overlappingsen bestaan. Instellingen zelf achten die niet zo bezwaarlijk, begrijpelijk. Driekwart van de cliënten komt ook op de goede plaats terecht.¹¹² Cliënten zijn over het algemeen ook positief over de afstemming, vooral bij een enkelvoudige vraag, maar dan valt er ook weinig af te stemmen. Gemeenten op hun beurt zijn veel kritischer, volgens onderzoek. Dat komt doordat ze vooral een financieel-economisch criterium gebruiken.¹¹³ Vanuit dit perspectief zijn om deze en andere redenen nog verbeteringen mogelijk.¹¹⁴ Maar dat geldt ook vanuit de andere perspectieven.

Het ethisch perspectief: verduistering van toegankelijkheid en klantgerichtheid

Ik kom nu aan het laatste, achtste perspectief. Dit is, wat ik noem, het ethische perspectief.¹¹⁵ Dit richt de aandacht op de schaduwzijde: op te grote toegankelijkheid en op goed en kwaad in het verkeer tussen burger en gemeente.¹¹⁶ De burger kan zo mondig zijn, dat ambtelijke corruptie en fraude optreedt.¹¹⁷ Het perspectief zal vooral bestuurscriminologisch en justitieel zijn, maar op het grensvlak zal ook de ethicus verschijnen.

Kijken we naar één aspect, fraude, dan zien we dat de burger-fraudeur een bijzondere koppeling kan maken tussen individuele omstandigheden en regels, waardoor hij teveel krijgt of algemener krijgt waarop hij geen recht heeft. De ambtenaar kan dit toelaten en er zelfs aan meewerken.¹¹⁸ Wie zo kijkt, zal als bestuurscriminoloog de adequaatheid van informatieverstrekking door burgers willen bezien, het informatievragend gedrag van ambtenaren en de controle op de juistheid van feiten en op zich wijzigende omstandigheden. Feitelijk blijkt zich uiteraard ook misbruik en fraude voor te doen bij de ABW en RWW.¹¹⁹ De controletaak neemt toe, maar de controleerbaarheid van verstrekte gegevens wordt moeilijker doordat de controletaak zich steeds meer over details is gaan uitstrekken.¹²⁰

De controletaak roept inmiddels allerlei vragen op. Konsumenten Kontakt¹²¹ vreest een repressiever klimaat. Maar die vrees is (nog) onterecht. Veel gemeenten tonen zich het jongetje met teveel zakgeld dat niet erg wil luisteren naar de ouders. Sociale diensten reageren amper op rijksimpulsen en hanteren het fraudeperspectief amper. In de diensten zijn de opsporingsambtenaren op eilanden gezet. De grotere diensten tonen thans nog een grote geloofsgeneigdheid tegenover burgers en een geringe toetsings- en controlegeneigdheid.¹²² Gemeenteraden blijken amper prikkels te geven voor anti-fraudebeleid. Dat alles is begrijpelijk, omdat het rijk voornamelijk de bijstandsuitgaven financiert en de gemeenten uitvoeren.¹²³ Maar begrijpen is een, begrip hebben iets anders.

Afwezigheid van een duidelijk fraudebeleid leidt ook tot botsing van regelsystemen. Dit wordt wel aangeduid als horizontaal bestuur of als het schuiven van een ongenotuleerde orde over een genotuleerde (van regels). Een voorbeeld: 'Een klant voert jarenlang een bedrijf zonder vakdiploma's of vestigingsvergunning met instemming van een maatschappelijk werker. Van tijd tot tijd geeft hij wat verdiensten op (kopie van de boekhouding of kladboekhouding ontbreken). Hij laat zich ook nog inschrijven bij de Kamer van Koophandel, briefpapier drukken, e.d. De maatschappelijk werker vindt het best: 'Hij is tenminste ergens mee bezig'. Terzelfdertijd wordt de nijvere klant door de Economische Controledienst geverbaliseerd en veroordeeld wegens beunhazerij! De controle blijkt slechts te bestaan uit het accepteren van de eigen mondelinge opgaven en wat velletjes waarop de opgaven van de eigen verdiensten en kosten (waaronder in rekening gebrachte maar nimmer afgedragen BTW).¹²⁴ Ook vele andere voorbeelden waarin geen sprake is van fraude, maar van goedwillendheid, geven aan dat botsing van regelsystemen optreedt. Om daar uit te komen moeten regels opzij gezet worden. Onderhandelen is nodig om er uit te komen.¹²⁵ Maar hoe gebeurt dat in een reeks van gevallen? Welke lijn zit daarin? Het leerstuk van 'horizontaal bestuur' vraagt daar aandacht voor.

Acht heuristische als verborgen verleiders

Ik gaf u daarmee acht perspectieven (als vingeroefening in bestuurskundige polyheuristiek). Hierin verschilt de wijze van kijken naar de burgers, alsmede de diagnose en oplossingsrichting. Wie klantgerichtheid beziet in termen van agendering komt niet zonder meer met dezelfde oplossingen als wie bijvoorbeeld bedrijfsmatig aankijkt tegen aanvraagprocedures. Enig gevoel voor

nuance is hier evenwel van belang. Een perspectief impliceert namelijk niet zonder meer en steeds dwingend een bepaalde keuze voor actie. Dit is toe te lichten.

- Eenzelfde actie kan in overeenstemming zijn met verschillende perspectieven ('frames'). Zo kan bijvoorbeeld aanstelling van een klachtenfunctionaris passen binnen een afstands- en een barrièreperspectief.
- Eenzelfde perspectief kan leiden tot verschillende acties. Opteren voor het barrièreperspectief kan bijvoorbeeld uitlopen op instelling van een klachtenbureau, maar ook op niet-instelling daarvan maar bijvoorbeeld op een actieve opstelling van de gemeenteraad.
- Het kiezen van een nieuw perspectief kan toch gepaard gaan met beleidscontinuïteit.
- Beleidsverandering kan optreden zonder dat van perspectief gewisseld wordt: veranderingen tegen de achtergrond van het 'oude' perspectief.

De genoemde acht perspectieven zijn mede geïnspireerd door de verschillende bestuurswetenschappen. Mijn betoog kende daarmee een 'verborgen leider'. Ik wilde en passant illustreren dat de bestuurskunde als multidisciplinair vak gebruik kan maken van diverse aspectwetenschappelijk geïnspireerde (aanzetten tot) heuristieken (met betrekking tot een bepaald thema).¹²⁶ De bestuurskunde treedt zo op als bemiddelaar bij oordeelsvorming (zonder een superieure rol van koning-filosoof te vervullen).¹²⁷ Of de acht heuristieken algemenere betekenis hebben, laat ik hier terzijde. Als bestuurskundige 'oogarts' kan ik in elk geval al deze glazen gebruiken om de ene gemeente die bril aan te meten en de andere gemeente een andere.

Herkenbaarheid van perspectieven in gemeenten

Of de bestuurskundige zich nu kan verstaan met een gemeente, die zijn klant is of waarin hij werkt, is de vraag.¹²⁸ Corresponderen de perspectieven met denkschema's in gemeenten, zo luidt de vraag. Bij de oogarts gaat het goed tussen arts en klant.

Om zicht te krijgen op 'frames' van en binnen gemeenten¹²⁹ heb ik analyses verricht van de situatie sinds 1986.

Het gaat om drie soorten acties: a) analyse van een groot aantal collegeprogramma's van middelgrote en grotere gemeenten¹³⁰, b) analyse van een sector in de tijd: sociale diensten, c) analyse van enkele gemeenten aan de hand van eigen observatie en een groot aantal documenten. Ik heb dus breedte en diepte gecombineerd.

Dit leidt tot de bevinding dat in gemeenten herkenbaar zijn: het afstands-, het barrière-, het ombuds-, het intern-organisatie- en het bedrijfsmatig perspectief. Passages in collegeprogramma's wijzen daarop, alsmede nastrevingen van sociale diensten. Bepaalde perspectieven die thans minder populair zijn, zijn het schaal-, het netwerk- en het ethische of fraudeperspectief. Maar deze zijn niet geheel afwezig. Het schaalperspectief wordt slechts door bepaalde gemeenten nadrukkelijk omhelsd; het is met name actueel in zeer grote gemeenten. Het fraudeperspectief lijkt vooral nog slechts verbaal beleden te worden. En het netwerkperspectief onttrekt zich over het algemeen aan de zichtbare interesse van besturen, politieke partijen en fracties. Die belangstel-

ling is er daarentegen wel voor een invalshoek, die ik nog niet noemde, en die in feite een negende is: het herverdelingsperspectief.¹³¹

Menige gemeente streeft thans namelijk een politiek na die sommigen duiden als hulpverdeling, anderen als inkomenspolitiek. Het betreft de bevordering van de toegankelijkheid van goederen, voorzieningen en diensten voor lagere inkomens via schuldsanering, kwijtschelding en bijvoorbeeld kortingen. Sommige gemeenten spreken van herverdelingsbeleid, wat zonder meer neer komt op herverdeling van inkomens: bevoordeling van de lagere inkomens en benadeling van de andere inkomensgroepen (ook al werkt dat proces niet direct via belasting op inkomens).

Een perspectief als gevangenis

Opvallend is dat vrijwel geen enkele gemeente alle perspectieven of meerdere *tegelijk* hanteert voor men ... de bril van de klantgerichtheid opzet. Of men meent onmiddellijk zelf de 'goede' glazen gekregen te hebben of men ziet niet scherp door voortdurend met te zwakke glazen rond te lopen. Dat laatste is niet gunstig. Een oogarts zal een klant dan waarschuwen voor de eigen veiligheid in het verkeer. Ik ben het daarmee eens. Ik meen dat menige gemeente gevangen zit in een te beperkt perspectief en zich daar niet makkelijk los van kan of wil maken.¹³²

Een gemeente die een ombudsperspectief kiest en een ombudsman aanstelt, denkt daarmee wellicht klantgericht bezig te zijn (op basis van zelfreflectie). Dat lijkt me terecht maar men loopt dan het risico andere doorkijken en verbeteringsmogelijkheden ten aanzien van klantgerichtheid te missen. Men zou het hele perspectievenrad kunnen laten draaien om vast te stellen of men het bijvoorbeeld bij het ombudsperspectief wil laten. Dat is mijn boodschap. Maar ik wil het daarbij niet laten.

De natuurlijke draai van het perspectievenrad

Menige gemeente is in feite een gevangene van zijn eigen traditie en cultuur, waardoor men niet eenvoudig tot een perspectiefschitch in staat is. Toch weten we van gevangenen dat ze over het algemeen eens vrij komen. Men zou mij dan ook kunnen voorhouden dat er wel een natuurlijke perspectiefschitch volgt (onder het motto wat komen moet, komt ook). Inderdaad dienen zich in de loop der tijd nieuwe 'frames of reference', zeg referentiekaders, aan. Wie de toekomst over zich laat komen, kan die natuurlijke draai van het rad van avontuur afwachten.

Wat houdt die natuurlijke draai in? Ik constateer dat sinds 1965 oude perspectieven in hernieuwde vorm terugkeren en er nieuwe bij komen.¹³³ Het schaalperspectief was immer aanwezig, maar nooit dominant in de gemeentelijke zelfreflecties; we komen het nu vooral in de grote steden tegen. Het intern-organisatieperspectief kent momenteel een dalende populariteit. Structuurverandering is 'uit' en cultuurverandering is 'in'. Het bedrijfsmatig perspectief kent daarom een stijgende populariteit terwijl het netwerkperspectief sluimert. Tot de verdwijnende perspectieven die anders terugkeren, reken ik het afstands- en barrièreperspectief. Het zijn de typische 'Sonja Barend'-perspectieven: als iedereen intussen mondig is, worden nieuwe categorieën ontdekt die niet goed toegang hebben tot de gemeenten. Zijn het niet de tweede

generatie nakomelingen van schaapherders uit Adijk, dan zijn het wel de blanke 'middle class'-wao's uit Iksdam, die een beeldscherm niet van een televisiescherm kunnen onderscheiden. Dat het afstandsperspectief nooit helemaal verdwenen is, wordt geïllustreerd door de gemeente Veldhoven. Dit was ooit een van de eerste gemeenten die zich liet doorlichten. Ook in 1986 spreekt men daar nog van bevordering van openbaarheid en voorlichting. Het jaar 1971, van het boek 'Burgers kijken naar hun gemeente', moet daar blijvende indruk hebben gemaakt.

Rest mij nog twee perspectieven te noemen: het ombudsperspectief en het ethisch perspectief. Het ombudsperspectief is het perspectief dat met stip genoteerd staat op de hitparade van middelgrote gemeenten, nadat het eerder hoog stond bij de grote gemeenten.¹³⁴ Het ethisch perspectief is thans tamelijk impopulair, hoewel het gelanceerd en gesteund wordt door het rijksimpressariaat. Ik meen zelf dat dit perspectief bij alle gemeenten, maar ook bij het rijk meer aandacht verdient. Maar het is moeilijk toepasbaar. Want als de deregulering niet lukt en er verfijndere regelgeving opdoemt, wordt het voor gemeenten inderdaad erg moeilijk om capaciteit voor controle in te zetten en door te dringen in de details uit de privé-sfeer.

Funcities van het perspectievenrad

Er is dus al met al een op- en neergang van perspectieven. Het gebruiken van die perspectieven vervult verschillende funcities voor gemeenten.

Ten eerste kan het gebruik van meerdere perspectieven bevorderen dat concrete gebeurtenissen of voorstellen niet te snel of sjabloonachtig op slechts een manier worden geïnterpreteerd. In de drukte van alledag worden gebeurtenissen of voorstellen gemakkelijk gesteund of verworpen. De perspectievencarousel is nuttig om eenzelfde gebeurtenis, voorstel of aanpak vanuit verschillende invalshoeken te bezien, met als mogelijke opbrengst een groter begrip en inzicht of – in andere termen –: er vindt losweking en ontstroefing plaats. Een voorbeeld betreft het hanteren van diverse perspectieven om de betekenis van informatisering in gemeenten te belichten. Uitgangspunt daarbij kan zijn dat de informatisering uit een oogpunt van toegankelijkheid en klantgerichtheid niet zonder meer positief is. In 1980 gerapporteerd Duits onderzoek toont dat door de massale invoering van computers in de periode daarvoor de dienstverlening aan burgers zelfs achteruit is gegaan: meer ongemak voor burgers, vergroting van de ongelijkheid in toegankelijkheid van overheidsdiensten, een verenging van communicatiemogelijkheden, een gebrek aan openheid naar de cliënten, continuïteit van op verkeerde informatie gebaseerde beslissingen en een erosie van legitimiteit.¹³⁵ Hoe dit te veranderen? Anno 1988 is de vraag of informatisering de kans op een kortsluiting met de bureaucratie vermindert nog steeds niet positief beantwoord.¹³⁶ Hier ligt dus een uitdaging voor gemeenten. Een gemeente kan zich bijvoorbeeld vanuit een afstandsperspectief afvragen welke beeldvorming bij burgers over geautomatiseerde dienstverlening optreedt? En: welke opinie hebben bepaalde categorieën, zoals etnische minderheden – die toch al geconfronteerd worden met taal- en andere barrières –, daarover? Een gemeente kan eveneens bezien wat informatisering vanuit een bedrijfsmatig perspectief betekent: welke gevolgen treden op voor de snelheid van afhandeling of het nemen van 'goede' beslissin-

gen? Informatisering kan in deze wellicht positief zijn. Onderzoek naar de gebruikmaking van een expertsysteem door uitvoerders van sociale zekerheidswetten op lokaal niveau laat althans een duidelijke stijging zien van het aantal goede uitkeringsbeslissingen ten aanzien van complexe, gestructureerde beslissingen. Bij semi-gestructureerde beslissingen, waarbij een bijstandsambtenaar keuzen moet maken uit beleidsopties, ondersteunt het systeem echter slechts marginaal.¹³⁷ Zo zijn meer perspectieven te kiezen.

Ten tweede kan nagegaan worden of er op een bepaald moment hiaten in de klantgerichtheid bestaan. Deze functie ligt zeer voor de hand. Ik gaf al aan dat bij vele gemeenten hiaten te constateren zijn, omdat men voor het ethische perspectief weinig belangstelling toont. Zo kunnen er meer hiaten zijn; in diverse gemeenten ook verschillende. Een analyse van de positie van gehandicapten vanuit verschillende perspectieven toont voor een regio dat sprake was van grote lacunes in het gemeentelijke gehandicaptenbeleid en geringe samenhang.¹³⁸ Gemeenten gaan ook zelden na hoe klantgericht ze zijn voor ondernemingen.¹³⁹

Ten derde kan de perspectievecarroussel stimuleren tot analyse van de botsing van perspectieven. Iets is immers zelden goed of slecht door het feit zelf, maar zulke oordelen krijgen vooral betekenis door de wijze van kijken ernaar. Wie het afstandsperspectief hanteert, kan ontdekken dat een grote meerderheid van de bevolking een positief beeld heeft van de dienstverlening. Wie een barrièreperspectief kiest kan tegelijk constateren dat veel vertegenwoordigers drempels in de aanvraagprocedures niet kunnen overwinnen vanwege taal- of andere barrières, of nogal eens onbehoorlijk behandeld worden ondanks het bestaan van klachtenfunctionarissen voor die groepen. Het laten draaien van het rad van avontuur levert zo een bijdrage aan de kwaliteit van de beleidsconversatie, aan wat Rein en Schön noemen: 'frame-reflective policy discourse'.¹⁴⁰

Ten vierde kan het hanteren van meerdere invalshoeken duidelijk maken welke actoren in de politieke arena welke positie kiezen en welk perspectief hanteren en waarderen. Verschil in waardering en prioritering van perspectieven kan zichtbaar maken dat de ene partij kiest voor het barrière-, de andere voor het ethisch, en een derde voor het bedrijfsmatig perspectief. Deze verheldering kan wellicht ertoe bijdragen om tot een nieuwe, gedeelde perspectiefmix te komen, tot een nieuw 'frame'. Het recente proces tot cultuurverandering in de gemeente Groningen illustreert het belang van één 'frame' dat door de verschillende politieke partijen vanuit hun eigen perspectief gedeeld wordt.¹⁴¹

Ten vijfde kan het hanteren van de perspectieven de beeldvorming over de praktijk van klantgerichtheid relativeren. Het is niet zo dat wie kiest voor openbaarheid en voorlichting klaar is. Eerder omgekeerd: wie het afstandsperspectief doorgrondt, beseft eens te meer wat Lenk voor West-Duitsland stelt: 'Gleichwol finden sich nur wenige Ansätze, die die Informationslage des Bürgers effektiv und dauerhaft verbessert haben'.¹⁴² Dat geldt ook voor de andere perspectieven. Klantgerichtheid is nooit 'af'. Het probleem van de klantgerichtheid en toegankelijkheid wordt nooit helemaal opgelost.¹⁴³ Door middel van een herhaald draaien aan het perspectievenrad kunnen we de pro-

bleemverschuiving volgen en het probleem naar een 'hoger niveau' tillen. De toekomst is in zekere zin de herschepping van het verleden.

Dysfuncties

Het is overigens goed te beseffen dat teveel draaien aan het perspectievenrad ook eventuele dysfuncties kan hebben. Ik zie er twee.

Een van de problemen in overheidsorganisaties is aan te duiden als het hoge niveau van intellectuele activiteit in verhouding tot het lage niveau van daadkracht; menigmaal wordt een actie, die tot vernieuwing kan leiden bij voorbaat geblokkeerd door 'verstandige' contra-argumenten in te brengen. Het vergroten van de variëteit, door middel van een polyheuristische benadering kan dat nog versterken en (soms) extra bijdragen aan inefficiency en ineffectiviteit in het spel van argumentatie en tegenargumentatie. Het pleidooi voor heuristiekontwikkeling zou dus kunnen uitmonden in een cognitieve verdieping van afwezigheid van actie, waar juist actie gevraagd wordt of – anders gezegd – in nog beter weten waarom men niets moet doen. Dit is niet zonder meer de bedoeling van het pleidooi. Ik onderken dat nieuwe perspectieven soms juist door wel actie te ondernemen boven kunnen komen drijven. Ik wil dus de betekenis van handelen niet miskennen. Sterker nog, op het eerste gezicht simpele, eenzijdige en misschien zelfs triviale perspectieven kunnen al doende in beeld komen en later functioneel blijken. Dit betekent dus dat ik wil waarschuwen voor het intellectueel spel van argumentatie en tegenargumentatie, dat strandt in denken zonder daden.

Daarnaast wil ik wijzen op een tweede dreiging. Het is evenmin mijn bedoeling om een snellere wisseling van oppervlakkige, niet echt geïnternaliseerde en gedeelde denkkaders te bevorderen. Het openbaar bestuur kent namelijk al een relatief snelle wisseling van 'etiketten' en 'modes', en een langzame wijziging in de diepstructuur van het functioneren van organisaties. Een voorbeeld dat dit illustreert gaat terug tot mijn eigen ervaringen, opgedaan in de jaren zeventig: inspraak bij planontwikkeling. Het snel omarmen van inspraak, niet slechts vanuit de optiek van bevordering van de representatiedemocratie maar zelfs vanuit een radicaler streven naar participatiedemocratie, resulteerde hier en daar slechts in een 'veranderde wijze waarop veel hetzelfde bleef'. De participatiedemocratische heuristiek werd destijds door bestuurders voornamelijk verbaal beleden; acties die in lijn met deze oplossingsrichting lagen, bleven uit; slechts incidenteel werden participatiedemocratische experimenten gestart. Bij de keuze voor een niet-verinnerlijkt perspectief dreigt dus dat woorden woorden blijven, waarmee de daden niet corresponderen. Zulk bestuur kan afbreuk doen aan de legitimiteit ervan; burgers en volksvertegenwoordigers kunnen bestuurders dan herinneren aan de daadkracht die, naar hun oordeel, niet volgt op een veranderde kijk op een vraagstuk. Wanneer dreigt iets dergelijks? Vooral als bestuurders een heuristiek omarmen die buiten de overheid om is bedacht en doordacht.

Deze twee opmerkingen bevatten daarmee twee lessen:

- a. perspectief-ontwikkeling dient niet zonder meer uit te lopen op een steeds uitgebreider spel met argumenten, zonder daden te overwegen en daden te stellen (want menige daad brengt een onverwacht perspectief);
- b. een niet-verinnerlijkte perspectiefkeuze kan ertoe leiden dat woorden niet

corresponderen met daden; kies daarom voor een verinnerlijkt perspectief als zich dit aandient.

Onderzoek

Duidelijk mag zijn dat ik met mijn beschouwing ook een impuls heb willen geven voor nader onderzoek en bezinning. In algemene zin is te denken aan onderzoek naar de verdere ontwikkeling van een praktisch-professionele epistemologie en de rol van heuristiek daarbij.¹⁴⁴ Ik zie ook een aantal concrete thema's. Ten eerste is meer aandacht gewenst voor de mogelijkheden en grenzen van heuristiekontwikkeling bij de verdere professionalisering van bestuurskundigen. Als bestuurskundigen onder meer deskundig dienen te zijn in probleemvinding en -structurering dienen ook andere themavelden in termen geanalyseerd te worden van onder andere: criteria ter beoordeling van perspectieven¹⁴⁵; condities voor en barrières bij perspectiefswitch; macro-ontwikkelingen die aanleiding kunnen zijn tot perspectiefswitch. Het lijkt mogelijk om enkele decennia reorganisatie van het binnenlands bestuur te beschrijven in termen van perspectiefopvolging. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor gemeentelijke herindeling, inspraak en positieve discriminatie van vrouwen in het openbaar bestuur. Het opsporen van praktische heuristieken zal overigens gepaard dienen te gaan met een tweede, concreet thema voor onderzoek: onderzoek naar bijzondere onderzoeksmethoden om individuele heuristieken te achterhalen.¹⁴⁶ In het verlengde daarvan is ten derde te denken aan verkenning van de bijdrage van de verschillende bestuurswetenschappen en de bestuurskunde aan heuristiekontwikkeling ten aanzien van andere themavelden dan de relatie bestuur-bestuurden. Ten vierde stoten we op de rol van heuristiek als factor ter bevordering van de aansluiting tussen onderzoek en beleid. Ik kan mij niet aan de sterke indruk onttrekken dat de rol van heuristiek in de zgn. 'utilization research' nog te veel verwaarloosd is. Ten vijfde vraagt (onderzoek naar) vaardigheidstraining in heuristiek in het onderwijs nader aandacht.¹⁴⁷ Ten zesde valt de relatie bestuur-bestuurden nader te bestuderen, zowel in fundamenteel als toegepast opzicht. Vooral combinatie van genoemde perspectieven opent bijzondere vergezichten.

Een fraai voorbeeld vormt de combinatie van het netwerk- en ethisch perspectief, leidend tot een vraagstelling van het type: in welke vorm en met welke inhoud vindt samenwerking en overleg plaats tussen gemeenten en andere instanties bij het fraudebeleid, hoe wordt het functioneren hiervan beoordeeld, welke knelpunten worden eventueel ervaren en wat wordt daarvoor als mogelijke oplossing beschouwd? Men mag van een individuele, kleine gemeente niet verwachten dat zij dergelijke perspectieven zo combineert. Maar deze en andere gemeenten kunnen wel een bureau inschakelen om zo'n analyse te maken. De genoemde vraagstelling is ook feitelijk in een onderzoek gekozen.¹⁴⁸ De VNG komt de eer toe dit te hebben verricht. Maar naast deze combinatie zijn in een matrix op basis van de acht genoemde perspectieven nog 27 andere denkbaar.

Ik spreek de hoop uit dat mijn pleidooi voor de ontwikkeling van bestuurskundige heuristiek de bestuurskunde bevrijdt uit de 'geestelijke gevangenis', waarin ze zit door te eenzijdige nadruk op instrumenteel-wetenschappelijke rationaliteit. De uitwerking zal mede bepalen of de bestuurskunde een extern

als legitiem ervaren discipline blijft en bestuurskundigen nog betere professionals worden, gelijk oogartsen ook professionals zijn.

Het vizier op de toekomst: resumé

Ik heb u voorgehouden dat besturen richting geven is. Richting bepalen kan via partij-, verkiezings- en collegeprogramma's. Maar die hebben beperkingen. Ze reiken niet ver in de tijd. Wie daaraan vasthoudt, stelt zich tamelijk passief op ten opzichte van toekomstige bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Passiviteit is begrijpelijk want hoe zicht op die ontwikkelingen te krijgen. Kijken naar de 'ideale' gemeente brengt de klantgerichtheid weliswaar in beeld, maar dat is zo beschouwd nog weinig uitgewerkt. Daaraan moet inhoud worden gegeven. Dat zou de VNG kunnen doen, maar die doet het niet; het is een belangenorganisatie en geen WRR voor gemeenten. Ik hield u voor dat de bestuurskundige als bestuurskundige oogarts de gemeenten glazen voor zou kunnen houden, opdat gemeenten een bril kiezen om ontwikkelingen in het vizier te krijgen. Ik noemde acht glazen ofte wel acht zoekschema's (of: perspectieven, heuristieken). Deze schema's kom ik, op grond van een historische reconstructie, ook tegen in 20 jaren onderzoek naar de relatie bestuur-bestuurden of – in huidig jargon – de klantgerichte gemeente. Een aantal perspectieven vinden we ook terug als referentiekader in gemeenten zelf. Het zijn dus niet slechts of voornamelijk glazen voor theoretici maar ze zijn ook door de gemeenten te hanteren. Gemeenten zouden deze glazen meer kunnen gebruiken in een zelfreflectie, waarbij de perspectieven als een soort 'rad van avontuur' ronddraaien. Dat rad draait ook wel spontaan. Er blijkt een natuurlijke perspectiefswitch (draai) op te treden, maar die gaat langzaam; gemeenten kunnen het daarbij laten. Dan stellen ze zich vrij passief op. Ze bevrijden zich dan ook niet uit de geestelijke gevangenis van een oud denkschema, waarin ze vast zitten. Ze komen niet tot vroegtijdige zelfreflectie over 'waar men staat en waar men naartoe zou kunnen'. Gemeenten worden zo geen lerende organisaties. Leren kan echter wel. De bestuurskundige kan in deze, onder erkenning van het primaat van de politiek, een rol vervullen. Geen hooghartige rol, maar een dialoogrol; als tussen oogarts en klant. Gemeenten zouden, gelijk het advies van de oogarts, regelmatig en op tijd zelf de ogen na kunnen (laten) kijken. Anders gezegd: wie actief in wil spelen op bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen en het gewenste van het ongewenste wil onderscheiden, kan de acht perspectieven gebruiken als waarnemingsinstrument, als zoeklicht of heuristiek. Heuristiek is de leer van het vinden en het is voor praktische heuristiek dat ik de aandacht vraag.

Aandacht voor dergelijke heuristiek is in de bestuurswetenschappen niet vanzelfsprekend. Ik bepleit dan ook een, wat ik noem, evolutionaire doorbraak. Die is ook nodig opdat de bestuurskunde meer aan beleidsvoerders te zeggen heeft dan de spiegels die ze via onderzoek en theorie al biedt.

Als bestuurskundigen zoekschema's ontwikkelen voor de practici ('the reflective practioners') kunnen ze zich blijven richten op empirie en theorie, maar de kans om extern verstaan te worden aanmerkelijk vergroten. De legitiemiteit van bestuurskunde als vak wordt dan versterkt. 'Bestuurskundige' kan zo ook verder tot een professie uitgroeien. De bestuurskundige die als een bestuurskundige oogarts zijn perspectieven als glazen aan zijn cliënt of bestuur

voorhoudt wordt geen sterrenwichelaar. Hij wordt middelaar tussen de vele bestuurswetenschappen en het openbaar bestuur en tussen de beleidsmakers. De bestuurskundige die poly-heuristisch adviseert, helpt om het beleidsdebat te verruimen en te structureren, door optieken op problemen en oplossingsrichtingen te bieden. Oplossingen geeft de bestuurskundige niet zonder meer. De bestuurskundige helpt zo bij het besturen, wat in essentie richting geven is. Hij scheidt variëteit voor selectie. De bestuurskundige moeten we dan evenwel niet meer zien als een soort medicus met een diagnose- en receptenleer. Zo'n beeld deugt niet. Het is er een waar achter te veel arrogantie en pretentie zit, en het erkent de veelvormigheid, beslissingsbevoegdheid, veranderlijkheid en het 'savoir-vivre' van bestuur te weinig.

Noten

Ik dank de volgende personen voor adviezen en kanttekeningen bij een concept-tekst: Drs. N.A.A. Baakman, Drs. J.M. van Luik, Dr. H. de Man, Prof. dr. P.M. Storm, Drs. W.P.C. van Zanten. Dank gaat ook uit naar mw. M.H.S. van Dijk-Heitzer en mw. A.G.Y. Rijcken voor de tekstverwerking; voorts dank ik Uitgeverij Kluwer voor het uitgeven van de oratie. Ik dank in het bijzonder ook W.P.H. Korsten-Clevis voor de morele steun bij de totstandkoming.

1. Ontleend aan Wirtz, 1988: 57-64 en Patton. Kunstenaars manipuleren de waarneming soms ook en leveren voorbeelden.
2. Diverse uitingen daarvan zijn in allerlei geschriften te vinden.
3. Wilson, 1887.
4. Korsten en Toonen, red., 1988.
5. Een pleidooi voor een bescheiden bestuurskunde bij In 't Veld, 1982 en Ringeling, 1983:364. Een genuanceerde visie op (on)bescheidenheid: Bekke, 1984:20-22. Een pleidooi voor een positiever zelfbeeld: Korsten, A., Grote denkers in de bestuurskunde, lezing te Nijmegen (congres 'Besturen tussen klassiek en modern', 19 mei 1988) (te verschijnen).
6. Uitwerking in Korsten, 1983. Zie ook publikaties van Weiss, Dery en vele anderen. Recent: Tijssen, 1988.
7. Het betreft Mintzberg. Dat deze auteur heuristieken ontwikkelde valt moeilijk aan te vechten (Wirtz, 1988: 57-64). Over de heuristische betekenis van een typologie van Mintzberg ten behoeve van de analyse van ontwikkelingen in sociale diensten: Kraaijmes, 1986: 392-408.
8. Vergelijk de parabel van de grot: o.a. in Morgan, 1986: 199-200. Ook bij Witteveen, 1985.
9. Vergelijk diverse inleidingen in bestuurskunde.
10. Uitvoerig toegelicht door Bekke (1984: 20-22) en Snellen (1987: 10 e.v.). Ook Schön, 1983: 21-76; Rein, 1983: 221; Majone, in: Kaufmann, e.a., eds., 1986: 61-70; Hoppe, 1988: 56.
11. Aandacht voor reflexiviteit en lerende organisaties bij: March en Olsen, 1975: 147-171; Wildavsky, 1979; Etheredge, 1981: 73-61; Janis, 1982; Van Gunsteren, in: In 't Veld en Koningh, 1983: 76-90; Rein, 1983; Schön, 1983; Shrivastava, 1983: 7-28; Van Gunsteren, 1985: 53-75; Rein en Schön, 1986, nr. 4: 4-18; Sims en Goia, 1986; Bemelmans-Videc en Hoppe, 1987: 297-313; 't Hart, e.a., 1988: 83-103; Douglas, 1987.
12. Voor bestuurskunde bijv. Ringeling, 1983: 364; Bekke, 1984: 20-22; Van Vught, 1987: 15; Kraan-Jetten, 1987: 39-54. Voor bedrijfskunde bijv. Van Dijk en Punch, 1985: 14.
13. Met nadruk door Bekke, 1984: 20-22.
14. Ik stem in met Bekke, 1984: 20-22.
15. Zie ook Korsten en Toonen, red., 1988: 18, 411-427; Hodgkinson, 1978; Hoppe, 1985: 241-246; Hoppe, 1988: 55-65.
16. Enige voorzichtigheid is hier evenwel geboden. De empirische bestuurskunde kent namelijk onder meer nuttige perspectivische 'modellen' van vooral beschrijvende en verklarende aard, zoals het werk van Allison en ten onzent dat van Berg (1975) en Aquina (1985) leert. Dergelijke modellen zijn evenwel niet zonder meer te transponeren naar vele (inhoudelijke) onderwerpen uit het openbaar bestuur. Ze missen een vertaalslag. Voor praktische heuristieken is juist van belang dat deze in het openbaar bestuur worden 'verstaan': gekend, herkend, geïnternaliseerd en gehanteerd. De bestuurskundige zal daarom (soms) bij de ontwikkeling van heuristieken als antropoloog-te-velde in het openbaar bestuur te werk dienen te gaan; hij zal onder andere de taal uit de praktijk moeten kennen en met practici moeten interacteren om tot een heuristiek te komen, maar kan zich ook door andere bronnen laten inspireren. Dit sluit overigens niet uit dat de empirisch-bestuurskundige interactief kan handelen door uitgangspunten, overwegingen, doelstellingen en acties uit het openbaar bestuur te analyseren. Met name bij onderzoek van 'praktijktheorie', zoals beleids-theorieën, bestaan mogelijkheden daartoe. Maar de stap van analyse naar aanbeveling blijft ook dan een potentieel probleem. Ook in dat geval is heuristiek te overwegen.
17. De aandacht voor praktische heuristiek is gering blijkens vele inleidingen in de be-

- stuurskunde. Het woord 'heuristisch' ontbreekt ook in inhoudsopgaven en zakenregisters. Hoogerwerf (1987: 167) lijkt daarmee ook in te stemmen. Er zijn natuurlijk uitzonderingen: men vindt aanzetten in bepaalde literatuur over beleidsanalyse (Dunn, 1981; Dery, 1984), over het ontwerpen van beleid (o.a. Hoogerwerf, 1984; Snellen, 1984; Hoppe, red., 1985); over probleemvinding en -structurering (Mason en Mitroff, 1981; Schön, 1983), over methodologie van de bestuurskunde (Brasz, 1986) en over bedrijfskunde (Van Dijk en Punch, 1985: 41-43, 53; Storm, 1986).
18. Ik stem in met Hoppe (1983: 244) die zegt: 'Voor kritische bezinning op de ontwerp-praktijk hebben we geen premature paradigmata nodig; eerder een geduldige inventarisatie en taxonomie van de belangrijkste denkfiguren in gangbare beleidsvormingspraktijk. Pas als ons overzicht min of meer compleet is kan men de heuristische of normatieve waarde van bepaalde figuren vergelijkenderwijs bestuderen'. Over heuristiek zie verder: Van Peursen, 1987/1988: 130-133; De Jong en Schipper, 1987/1988: 144-149; Van Strien, 1986.
 19. Zie in Korsten en Toonen, red., 1988.
 20. Later ook: Leemans en Brasz.
 21. Zie boeken met dergelijke titels.
 22. Van Poelje, 1964 (derde druk): 4.
 23. Zie Bruggeling en De Groot, 1982: 5 en 30.
 24. Via het Kort Hoger Onderwijs-programma Lokaal bestuur en beleid besteedt de Open Universiteit aandacht aan gemeentekunde.
 25. Zie bijv. Derksen en Korsten, red., 1985; Korsten en Derksen, red., 1986.
 26. Buitenlandse studies van o.a.: Janowitz, e.a., 1958; Hill, 1976; Grünow, e.a., 1978. In Nederland o.a.: Van Poelje, 1964; Brasz en De Jong, 1968; Kallen e.a., 1974; Filet, 1974; De Jong, 1974; Huismans en Siegerist, 1974; Smit, 1974; Schuyt e.a., 1976; Schuyt e.a., 1978; Thomassen, 1979; Ringeling, 1979; Oosting, 1980; Daemen en Thomassen, 1981; Fleurke, 1982; Van de Vliert en Stok, 1982; VNG, 1982; Korsten, in: Derksen en Korsten, red. 1985; Smit, 1986, 1987.
 27. Bijv. Vierde nota over de ruimtelijke ordening, deel a, 1988. Verder Wagener, Hrsg., 1980; Nelissen, red., 1983; ook de nota Nieuw Rotterdam.
 28. Kooiman, 1970.
 29. Zie Van Dale's woordenboek.
 30. Daarover VNG, 1986 (c); Tops en Korsten, in: Derksen en Korsten, red., 1985; Mededelingen Opbouwwerk – Samenvatting van college- en partijprogramma's in 23 steden, september 1986; Guffens en Berendsen, 1986.
 31. Citaat in: Roes, e.a., 1987: 17.
 32. Ook aldus Roes e.a., 1987: 17; ook Berg en Hillenius, 1979; Van Reijen, 1987: 195-199; VNG, 1984 (b) en 1986 (a).
 33. Zie bijv. WRR, 1980, 1983 en 1988; ook: Van der Staal en Van Vught; 1987: 16-26 en 1988: 5-18.
 34. Over denken in termen van ideaal bestuur ook publikaties van Hood.
 35. Citaat in VNG, 1987 (b): 9 en 16. De gemeente is ook meer dan de klantgerichte gemeente. Daarover bijv. Derksen en Korsten, red., 1985; Toonen, 1987.
 36. Er zou nog te onderscheiden zijn in externe en interne klantgerichtheid. Externe klantgerichtheid heeft betrekking op activiteiten van gemeenten voor externe 'actores', als burgers in diverse rollen. Interne klantgerichtheid slaat op diensten, goederen en voorzieningen die binnen een gemeentelijke organisatie door een actor aan een andere actor geleverd (kunnen) worden. Externe klantgerichtheid onderscheiden we van marketing, die volgens sommigen een strategie is voor afzetvergroting van een produkt. City marketing als produktgerichte benaderingswijze is vooral promotie van de stad, als vestigingsplaats voor bedrijven en reisdoel voor toeristen. City marketing kan ook meer klantgericht (en niet primair produktgericht) zijn door uit te gaan van behoeften en voorkeuren van bepaalde doelgroepen, met name bedrijven. We volgen hier: Buursink, 1987: 29-33.
 37. Aldus in: Binnenlands Bestuur-Bedrijf en beheer, 26 juni 1987.
 38. Lucassen e.a., 1980: 416.
 39. Zie het voorbeeld volgens de wethouder van Delft. Algemeen ook: Nelissen, red., 1988.
 40. Lenk, 1988 (a): 1; zie ook 1988 (b).
 41. Lenk, 1988 (a): bijlage.

42. Zie de jaarverslagen van de ombudsman uit 's-Gravenhage en Rotterdam vanaf 1980, in het bijzonder het verslag over 1986. Over agressie: Konsumenten Kontakt, 1988.
43. We hebben hier te maken met onder meer vraagstukken als de technieken van prognostisering (bijv. Van Doorn en Van Vught, red., 1981; WRR: 1981, 1983, 1988) en het verwijt dat de toekomstkunde van het openbaar bestuur weinig fantasie zou tonen (Van Gunsteren, 1985: 61).
44. Vergelijk publikaties van Thoenes, zoals Thoenes, 1976.
45. Over metaforen: Witteveen, 1985; Guépin, 1985; Morgan, 1986; Idenburg, 1988; ook: Rein en Schön, 1986 en Kooiman, 1988.
46. We stemmen in met Idenburg, 1988: 73.
47. Aldus ook Idenburg, 1988: 73 en 75.
48. Vergelijk de discussie over sturingsconcepties in diverse tijdschriften.
49. Citaat in Storm, 1986: 21. Ook Hogwood en Peters, 1985; Van Dijk en Punch, 1985: 41-43, 53.
50. Het nut van samenwerking wordt ook beklemtoond door Hoppe (1988: 60-61), met name waar hij spreekt over kennisstromen ten behoeve van beleidsveronderstellingen in quadrant IV (combinatie van wetenschappelijke en non-discursieve kennis).
51. Tegen het gebruik van perspectieven zou als eventueel bezwaar zijn aan te voeren dat beleidsvorming niet kaleidoscopisch verloopt en dat 'frames' geen belangrijke rol spelen, eerder bureaucratie en standaardprocedures. Beide bezwaren zijn te verwerpen. Hoppe en Edwards (in: Hoppe, red., 1985: 28) stellen dat in beleidsvorming nogal eens sprake is van reeksen beelden, die nu eens scherp en dan onscherp zijn, en dat beleidsvorming dynamisch en kaleidoscopisch verloopt. 'Frames' lijken ook belangrijk. Allison (1971) wijst op 'mindsets'. Halperin (1974: 11) zegt: 'When participants share a set of global images, these will decisively shape stands on particular issues'. Art (1973: 471) zegt hetzelfde: 'the images are primary, the process secondary'. Beelden, 'frames' zijn (doorgaans) belangrijker dan bureaucratische processen ter verklaring van de totstandkoming van beleid. Onze analyse staat daarmee niet op gespannen voet, maar benut dit punt juist.
52. Zie daarvoor bijv. Hoogerwerf, 1987: 170; Dunn, 1981: 119-139; Van de Vall en Leeuw, red., 1987.
53. Dery, 1984: 5.
54. Ook ware te spreken van frames. Zie Dery, 1984: 119; Rein en Schön, 1986, nr. 4: 4-18; Van Peursen, 1987: 130-133; De Jong en Schipper, 1987: 144-149; Debrock, 1987: 133-137.
55. Zie Idenburg, 1988.
56. Het aantal 'frames' hoeft niet klein te zijn. Een groot aantal is eerder gewenst, meent Dery (1984: 119).
57. Dery (1984: 119) zoekt het ook in deze richting. Over heuristiek in de wetenschap zelf en over de relatie heuristiek-theorie: Kuhn, 1962; Lakatos, in: Lakatos en Musgrave, 1970; Kuhn, 1977; De Vries, 1985: 103-113.
58. Over het nut van confrontatie ook Dery (1984: 119). Hij spreekt over 'competing background assumptions and problem frames'.
59. Blijkens Konsumenten Kontakt, 1988: 21:24.
60. Hoogerwerf, e.a., 1971.
61. Zie Kallen, 1974: 21-34.
62. Zie Kallen, 1974; Huismans en Siegerist, 1974; Galjaard, 1976.
63. Zie bijvoorbeeld ook: Gemeente Veldhoven, 1973.
64. Over de actualiteit van verbetering van gemeentelijke voorlichting: Katus en Nijhof, red., 1986; Konsumenten Kontakt, 1988: 15, 36, 89, 90.
65. O.a. Hoppe, red., 1987.
66. Zie o.a. Thomassen, 1979; Ringeling, 1979.
67. Schuyt, e.a., 1976; Schuyt, e.a., 1978.
68. Uitvoerig in Filet, 1974.
69. Bijvoorbeeld Sebus, 1984; Widdershoven, 1984; VNG, 1987 (a); Van Marle, 1987: 61-64.
70. Stoof, 1988: 31.
71. VNG, 1987 (a); Van Marle, 1987: 61-64.
72. Ter Brake, 1986.

73. Elzinga, 1986: 19; ook Ellwein, 1986: 185-197.
74. Filet, 1974; Buddemeyer en Van Engers, 1976; Min. van CRM, 1975; Schuyt, e.a., 1976; Schuyt, 1978: Brenninkmeyer, 1987; Hill, 1976; Robson, 1976.
75. Konsumenten Kontakt, 1988: 89.
76. Uitvoerig in: Filet, 1974; Rosenthal, 1975: 44-48; Lucassen en Priemus, 1977: 105; Schuyt, e.a., 1978: 176; Daemen en Thomassen, 1978: 188; Thomassen, 1979: 43; Ringeling, 1979: 178.
77. Konsumenten Kontakt, 1988: 90.
78. Zie o.a. Filet, 1974; De Jong, 1974; Smit, 1974; Lucassen e.a., 1980: 413-417; Roes e.a., 1987: 134.
79. Van de Vliert en Stok, 1982.
80. Zie bijv. Hessels, 1985 (a) en (b); Schoemaker, 1985; VNG, 1985; Hoppe, red., 1987.
81. Studies op dit terrein zijn: Ten Berge, 1983, 91-101; Stolk, 1983: 101-111; Van der Ham, 1983: 111-123; Van Geest en Tijbosch, 1985; Van Daalen, 1987; Helder, 1988.
82. Biegel, e.a., 1987.
83. Biegel, e.a., 1987.
84. Aldus Nora Salomons, ombudsfunctionaris in Amsterdam: Stoof, 1988: 35.
85. Stoof, 1988.
86. Zie o.a. Van der Haak, 1972; Buddemeyer en Van Engers, 1976; Van Dijck en Van der Krogt, 1977; Plasmans, 1977; Lemmen en De Lange, 1977; Van der Krogt, 1978; Fleurke en Bonfrer, 1978; IVA, 1979; Min. van CRM, 1981; Kooiman en Geers, 1981; IVA, 1982; KMG, 1985; Knegt 1986; Kraaijmes, 1986; Van der Krogt, 1986; Postma, 1986; Smit, 1987; Oude Engberink, 1987; Konsumenten Kontakt, 1988; Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, 1988.
87. Zie ook Roes, e.a., 1987: 152.
88. Een goed overzicht: Kraaijmes, 1986.
89. O.a. Konsumenten Kontakt, 1988; Kraaijmes, 1986.
90. Konsumenten Kontakt, 1988: 90.
91. KMG, 1985.
92. KMG, 1985; ook Van der Drift, e.a., 1986.
93. Zie Kraaijmes, 1986.
94. Zie Adolf, 1986.
95. Deze thematiek is niet beperkt tot de sociale diensten. Zie: Korsten en Derksen, red., 1986; Ekkers, 1984; Terpstra, 1985; Aalders, 1984 en 1987; Buitendam, 1987: 153-179.
96. Zie ook al Fleurke en Bonfrer, 1978.
97. Scherp gesteld door Roes e.a. (1987: 152) en Kersten (in: NBvGA, 1987: 13-32, met name 29). Er valt moeilijk een lijn te ontdekken in motieven voor en effecten van reorganisaties; grote verschillen bestaan tussen gemeenten. Dat geldt evenzeer voor sociale diensten. Wat de ene als verantwoord maatwerk aanvaardt, wijst de andere met dezelfde argumenten af. Zie Van der Drift, e.a., 1986; Derksen, 1988: 6-7.
98. Niet iedereen zal het bedrijfsmatig perspectief willen zien als onderscheiden van het interne organisatiestructuur. Beide hebben betrekking op organisatieveranderingen. In het organisatieperspectief vormt de structuur het vertrekpunt en in het bedrijfsmatig perspectief de cultuur. Over het bedrijfsmatig perspectief zie: Corver en Spruitenbergh, 1984; Van Doorninck, 1985 en 1986; Adolf, 1986. Volgens sommige beleidsmakers gaat het bij een bedrijfsmatig perspectief 'echt' om een andere wijze van kijken.
99. Adolf, 1986.
100. Daarover Donderwinkel, e.a., 1987: 13. Voor kritiek op het supermarktdenken over de gemeenten en eenzijdige, verderfelijke bedrijfsmatigheid: Derksen, 1988.
101. Van Doorninck, 1985: 16; Meyerink, 1986: 17-23; Mol, 1986: 171-183; Mol, 1986: 3-9.
102. Over Tilburg: Van Huijgevoort, 1985; Arntzen, 1986 en 1988. Over Groningen: Pauka en Zunderdorp, 1988.
103. Adolf, 1986.
104. Jacobs, 1985.
105. Over de schaalproblematiek onder andere: Brasz en De Jong, 1968; Dahl en Tufte, 1973; Ruiter en Thomassen, 1981; SEO, 1982; ODRP, 1986; Van der Drift, e.a., 1986; Van der Krogt, e.a. (red.), 1987; Derksen e.a., 1987; Bleker en De Konigh, 1987; Doeschot e.a.:

- 1987; Huigsloot, 1987: 115-151; Huigsloot en Verheggen, 1987: 700-704; Roes e.a., 1987: 92.
106. O.a. Derksen en Korsten, red., 1985; Derksen e.a., 1987.
107. Derksen e.a., 1987: samenvatting.
108. Zie Huigsloot, 1987: 115-151; Huigsloot en Verheggen, 1987: 700-704; Korsten en Van Luik, 1988: 135-159.
109. Derksen, in: Derksen en Korsten, red., 1985: 339-350; Hulshof, 1987: 273-282.
110. Dit perspectief bij: Geers en Velgersdijk, 1979; Godfroi, 1980: 140-155; Bouman, e.a., 1984; Sluys, e.a., 1985; De Bakker en Wulms, 1986; Guffens en Berendsen, 1986; Roes e.a., 1987: 12.
111. Aldus bijv. Bouman e.a., 1984.
112. Bouman e.a., 1984: 90.
113. Bouman e.a., 1984: 93.
114. Zie Bouman e.a., 1984: 95 en 99. Voor meer samenhang in het gehandicaptenbeleid: Guffens en Berendsen, 1986. Ook VNG-SGBO, 1987.
115. Zie ISMO-rapporten; Van Duyne, 1986; VNG-SGBO, 1987; Kets, 1987: 65-79. Ook: Doolaard, 1987: 13-30.
116. Weinig aandacht hiervoor in bijv. Filet, 1974.
117. Over ambtelijke rechten en plichten: Hondeghem, 1985. Over organisatie-ethiek: Van Luijk, 1985. Corruptie in gemeenten: Hoetjes (in: Korsten en Derksen, red., 1986: 201-210); De Jong, red., 1986 en Kets, 1987: 65-79. Fraude: Van Duyne, 1986; VNG-SGBO, 1987.
118. Uitgewerkt in de discussie over 'horizontaal bestuur': Von Benda-Beckmann en Hoekema, 1987: 3-13; Doolaard, 1987: 13-30.
119. ISMO-rapporten; VNG-SGBO: 187.
120. O.a. volgens Van Duyne, 1986.
121. Konsumenten Kontakt, 1988.
122. Markant in Van Duyne, 1986.
123. Aldus ook Van Duyne, 1986.
124. Voorbeeld in: Van Duyne, 1986: 21.
125. Uitvoering bij: Doolaard, 1987: 13-30.
126. Het geschetste perspectievenspectrum kent nog beperkingen omdat non-discursieve kennisinhouden, zoals de betekenis van politieke haalbaarheid, nog onvoldoende verdisconteerd lijken. Die verdiscontering is wel mogelijk door met heuristische te werken en zo 'savoir-vivre' in te brengen. Een tweede kanttekening behelst dat wie nog meer perspectieven zoekt, zich zou kunnen laten inspireren door discussie met beleidsmakers, door de bestuursfilosofie en politieke filosofie. Zie o.a. Lock, in: Korsten en Toonen, red., 1988; Van Gunsteren en Lock, 1977; Hoppe, 1988: 55-66.
127. Zie ook Schön, 1983: 268-275; Bemelmans-Videc, 1985: 291, 299. Er zijn natuurlijk criteria nodig bij de afweging. Daarover: Schön, 1983 en Bemelmans-Videc en Hoppe, 1986: 300.
128. Van belang is dan om de kenmerken, voorwaarden en functies van heuristische in het oog te houden. Deze kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van variëteit, waarna selectie dient te volgen. Willen heuristische die functie vervullen dan is van belang dat deze de veelheid van 'feiten' over verleden, heden en toekomst kunnen reduceren en ordenen en daarmee bij kunnen dragen aan (her-)definitie van de (probleem) situatie en dus een diagnose kunnen bieden. Daarin dient een historische (her-) interpretatie van handelen en niet-handelen van gemeentelijk bestuur mogelijk te zijn. De heuristische dienen ook overdraagbaar, herkenbaar en hanteerbaar te zijn voor en binnen de beleidsconversatie; ze moeten ook te verbinden zijn met een politiek-ideologisch denkkader. De conversatie dient uit te kunnen lopen op een 'politiek gedeeld frame.'
129. Het is de vraag of deze exercitie strikt noodzakelijk is. Per situatie dient toch nog te worden nagegaan welk perspectief gebruikt wordt. Maar praktijk-relevantie is zeker van groot belang. In de woorden van Schön: 'Differences in role frame help to determine what knowledge is seen as useful in practice and what kinds of reflection are undertaken in action' (1983: 274).
130. Van: Amsterdam, Apeldoorn, Arcen en Velden, Achtkarspelen, Delft, Eindhoven, Haarlemmermeer, Harderwijk, Hoogeveen, Hoogezand-Sappemeer, Leusden, Veldho-

- ven, Wormer, Zaanstad. Bovendien de hoofdlijnen uit de programma's van 23 middelgrote en grote gemeenten. In totaal kregen we zo zicht op 33 verschillende programma's.
131. Hier passen enige kanttekeningen. *a.* Er is wel enige discussie over het netwerkperspectief in bepaalde sectoren. Te wijzen is op het eventueel in elkaar schuiven van sociale diensten en gewestelijke arbeidsbureaus. *b.* Over het herverdelingsperspectief ook: Oude Engberink, in: Hoppe, red., 1987: 71-87. *c.* Er zijn nog meer perspectieven mogelijk, zoals het profijtperspectief, het privatiseringsperspectief en het zaakwaarnemersperspectief (Köbben, 1983: 1-7), Wie beperkte fantasie heeft, kan de bestuursfilosofie en politieke filosofie raadpelegen.
 132. Ik stel dit mede op grond van interviews met topambtenaren en bestuurders uit een gemeente, en een werkconferentie met ambtenaren.
 133. Bij een natuurlijke perspectiefswitch is te denken aan 'frame-shift' (Rein en Schön, 1986: 4-18.), niet te verwarren met de zgn. 'issue-attention cycle' (zie: Peters en Hogwood, 1985, 238-253).
 134. Zie o.a. Helder, 1988; Salomons, 1988.
 135. K. Lenk rapporteerde. Zie Idenburg, 1985: 6.
 136. Aldus ook Van den Donk en Snellen, 1988. Over automatisering en gemeenten verder: VNG, 1984 (a); Nielen e.a., 1985. Verder: Kevenhörster, 1984; Gladstonbury, 1985; Lenk, 1985: 231-251; Visser, 1986.
 137. Uitvoeriger in Nieuwenhuis, 1988: 197-203.
 138. Zie Guffens en Berendsen, 1988: 104-105.
 139. Zie de collegeprogramma's. Er is ook vrijwel geen onderzoek naar gedaan. Wel Vermeend, 1983.
 140. Nader uitgewerkt in: Rein, 1983; Schön, 1983; Rein en Schön, 1986: 4-19.
 141. Zie Pauka en Zunderdorp, 1988: 40-42.
 142. Lenk, 1988 (b): 1.
 143. Men zou kunnen spreken over een 'wicked problem', een ontembaar probleem. Over typen problemen o.a.: Hoogerwerf, 1987: 159-182. Over probleemverschuiving: Korsten en Tops, 1983: 246-256; Euser, 1987, nr. 2: 15-22.
 144. Vergelijk ook: Dery, 1984: 113; Bemelmans-Videc en Hoppe, 1986: 307.
 145. March en Olsen (1975) noemen drie criteria. Ook Schön, 1983: 33 e.v.
 146. Te denken is aan de analyse via hardop-denkprotocollen. Bijv. Van de Bunt, 1985; Aalders, 1987.
 147. Ik denk onder andere aan interactieve computerprogramma's.
 148. VNG-SGBO, 1987.

Literatuurlijst

- Aalders, M., *Implementatiestijlen in ambtenarengroepen*, Amsterdam, 1984.
- Aalders, M., *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling*, Groningen, 1987.
- Adolf, S., Zakelijke aanpak sociale dienst Delft, in: NRC, 5 april 1986.
- Allison, G., *Essence of decision*, Boston, 1971.
- Aquina, H., Denken in meervoud, in: *Mens en Maatschappij*, 1979, p. 61-74.
- Aquina, H., *Regeren in modderland*, Amsterdam, 1985.
- Arntzen, H., Managementrapportage, in: *Bestuur*, april 1986, p. 114-117.
- Arntzen, H., e.a., *Aanzetnota contractmanagement*, Gemeente Tilburg, juni 1987.
- Arntzen, H., De managementrapportage: een ingeburgerd overheidsinstrument?, in: *Bestuur*, 1988, p. 76-77.
- Art, R., Bureaucratic politics and American foreign policy: a critique, in: *Policy Sciences*, 1973, p. 468-484.
- Bakker, B. en M. Karel, Zelfhulpgroepen: eigen voorzieningen en verzorgingsstaat, in: *Beleid en Maatschappij*, 1981, nr. 8, p. 2-19.
- Bakker, D. de en M. Wulms, *Gemeentelijk beleid voor de eerstelijns (gezondheids) zorg*, Utrecht, 1986.
- Baldersheim, H., e.a., Street-level politics. Collective action and demand processing, *Paper ECPR workshop on Conflict and coalition in local politics*, Freiburg, maart 1983.
- Baren, R. van, e.a., *Bijdrage van de Stadsdeelraad Osdorp aan het congres Gemeenten in verandering*, Amsterdam, 1986.
- Becker, H., Kleinschalige scenario-projecten, in: *Bestuurswetenschappen*, 1985, p. 180-192.
- Bekke, A., *Isolement van het openbaar bestuur*, Alphen, 1984.
- Bekke, A., Organisatorische innovatie in het lokaal bestuur, in: H. Brasz en J. van der Dussen, red., *Gemeenten in verandering: is er ook innovatie?*, 's-Gravenhage, 1987, p. 83-103.
- Bemelmans-Videc, M., De generalist-specialist dichotomie, in: *Bestuurswetenschappen*, 1985, p. 286-301.
- Bemelmans-Videc, M. en R. Hoppe, Creatieve professionals en beleidsvorming, in: *Beleid en Maatschappij*, 1986, p. 297-313.
- Benda-Beckmann, K. von en A. Hoekema, red., *Horizontaal bestuur*, 's-Gravenhage, 1987.
- Benda-Beckman, K. von en A. Hoekema, Hoe horizontaal bestuurt de overheid?, in: *Horizontaal bestuur*, 's-Gravenhage, 1987, p. 3-13.
- Berg, E., *Decentralisatie in drievoud*, 's-Gravenhage, 1975.
- Berg, E. en D. Hillenius, *De VNG in de jaren zeventig*, 's-Gravenhage, 1979.
- Berge, J. ten, De ombudsman van de gemeente Rotterdam, in: *Ombudsman*, juli 1983, p. 91-101.
- Beus, J. de en J. van Doorn, red., *De geconstrueerde samenleving*, Meppel, 1986.
- Biegel, C. e.a., 'Rassendiscriminatie... tenslotte is het verboden bij de wet', Zwolle, 1987.
- Bleker en De Konigh, *Gemeentegroote en ambtelijke organisatie*, Groningen, 1987.
- Bonnema, W., Zelfbeheer bij de lagere overheid, in: *B en G*, juli/augustus 1985, p. 166-168.
- Bouman, A., e.a., *Samenhang in de maatschappelijke dienstverlening*, Amsterdam, 1984.
- Braam, A. van, *Leerboek bestuurskunde*, Muiderberg, 1986.
- Brake, H. ter, *Het strafrecht in de gemeente*, Arnhem, 1986.
- Brasz, H., *Veranderingen in het Nederlandse communalisme*, Assen, 1960.
- Brasz, H. en L. de Jong, *Burger en gemeente*, Alphen aan den Rijn, 1968.
- Brasz, H., Hebben omvang van gemeenten en kwaliteit van hun democratische werking veel met elkander te maken?, in: Krogt, T. van der, e.a., red., *Big is beautiful?*, 's-Gravenhage, 1987, p. 53-63.
- Brasz, H., *Een kleine methodologie van de bestuurskunde*, Amsterdam, 1986.
- Brenninkmeijer, A., *De toegang tot de rechter*. Een onderzoek naar de betekenis van onafhankelijke rechtspraak in een democratische rechtsstaat, Zwolle, 1987.
- Brockhuizen, A., Bij consument en bedrijf staat de lokale overheid er maar gekleurd op, in: *Binnenlands Bestuur-Beheer en bedrijf*, 26 juni 1987, p. 4-7.
- Bron, K. en J. Hofland, Gevolgen van gemeentelijke ombuigingen, in: *Openbare Uitgaven*, 1986, p. 172-177.

- Bruggeling, Th. en W. de Groot, *Beknopte rapportage evaluatie-onderzoek bestuurswetenschappelijke opleidingen*, 's-Gravenhage, 1982.
- Brummeler, L. ten, e.a., Staat en welzijn – Ontwikkelingen van het beleid ten aanzien van de sociale dienstverlening, in: Brummeler, L. ten en W. Faché, red., *Welzijnsbeleid van de overheid in Nederland en Vlaanderen*, 's-Gravenhage, 1984, p. 162-182.
- Buddemeyer, L. en R. van Engers, *Jeugdwerkloosheid in Amsterdam: de uitkeringen*, gemeente Amsterdam-GSD, 1976.
- Buitendam, A., Flexibiliteit in de ambtelijke organisatie, in: Akkermans, M., e.a., red., *Autonomie als arbeidssociologisch vraagstuk*, Zeist, 1987, p. 153-179.
- Bunt, H. van der, *Officieren van Justitie*, Zwolle, 1985.
- Burg, F. van der, *Representatie en participatie*, Deventer, 1973.
- Buursink, J., City marketing, in: *Intermediair*, 17 oktober 1986, p. 29-33.
- Chandler, J., *Public policy-making for local government*, Londen, 1988.
- Corver, T. en A. Spruitenbergh, *Contractmanagement bij de gemeentelijke sociale dienst Delft*, Delft, 1984.
- Daalen, R. van, *Klaagbrieven en gemeentelijk ingrijpen, Amsterdam 1865-1920*, Amsterdam, 1987.
- Daemen, H. en J. Thomassen, Afstand tussen burgers en overheid, in: Hoogerwerf, A., red., *Overheidsbeleid*, Alphen, 1978, p. 173-195.
- Dahl, R. en E. Tuftte, *Size and democracy*, Stanford, 1973.
- Dalen, J. van, *Agendering in organisaties: afstemming tussen individuele en organisatieplannen in een gemeente-organisatie*, Enschede, 1987.
- Debrock, G., De natuur als heuristisch proces, in: *Wijzgerig Perspectief op Maatschappij en Wetenschap*, 1987/88, nr. 5, p. 133-137.
- Denters, S., *Volkshuisvestingsbeleid en bestuurlijke organisatie van gemeenten*, Enschede, 1981.
- Denters, S., Gemeentelijke samenwerking: de lappendeken in de lappenmand?, in: Krogt, T. van der, e.a., red., *Big is beautiful?*, 's-Gravenhage, 1987, p. 127-149.
- Derksen, W., *Tussen loopbaan en carrière – Het burgemeestersambt in Nederland*, 's-Gravenhage, 1980.
- Derksen, W. en A. Korsten, red., *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen, 1985.
- Derksen, W., e.a., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Leiden, 1987.
- Derksen, W., De bestuurskracht van gemeenten en de ideale schaal, in: Krogt, T. van der, e.a., red., *Big is beautiful?*, 's-Gravenhage, 1987, p. 63-73.
- Derksen, W., *Verderfelijke bedrijfsmatigheid of de grote schoonheid van de lokale democratie*, paper VB-congres 1988.
- Dery, D., *Problem definition in policy analysis*, Lawrence, 1984.
- Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, *Rapportage ontwikkeling bijstandskosten en Gemeentefondscompensatie*, -Gravenhage, 1988.
- Doeschot, R., *Gemeenschappelijk regelen – Een handreiking bij besluitvorming*, Groningen, 1987.
- Doeschot, R. e.a., *Intergemeentelijke samenwerking*, Deventer, 1987.
- Donderwinkel, H., e.a., *Naar produktgerichte overheidsorganisaties door middel van zelfbeheer*, Arnhem, 1987.
- Donk, W. van den, en L. Snellen, *Die Bedeutung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für Vergrößerung der Verwaltungstranzparenz und der Partizipationschancen der Bürger*, Tilburg, 1988.
- Doolaard, W., De onderhandelende gemeente, in: *Horizontaal bestuur*, 's-Gravenhage, 1987, p. 13-30.
- Doorn, J. van en F. van Vught, red., *Nederland op zoek naar zijn toekomst*, Utrecht, 1981.
- Doorninck, D. van, Het opzetten van zelfbeheer in de gemeentelijke organisatie: ervaringen in Delft, in: *Bedrijfskunde*, 1985 (a).
- Doorninck, D. van, Zelfbeheer vereist bedrijfsmatige begroting, in: *Binnenlands Bestuur-Bedrijf en beheer*, 25 oktober 1985 (b), p. 16.
- Doorninck, D. van, Zelfbeheer in de gemeente Delft, in: Buurma, H., e.a., red., *Management bij de overheid*, Vlaardingen, 1986 (c), p. 183-201.
- Drift, J. van der, e.a., *De apparaatskosten van gemeentelijke sociale diensten*, Leiden/Amsterdam, 1986.
- Dror, Y., *Policy making under adversity*, New Brunswick, 1986.

- Dunn, W., *Public policy analysis: an introduction*, Englewood Cliffs, 1981.
- Duyn, P. van, *Beslissen in eenvoud*, Arnhem, 1983.
- Duyn, P. van, *Uitkeringsfraude*, 's-Gravenhage, 1986.
- Dijck, J. van en T. van der Krogt, *Gemeentelijke sociale dienstverlening in ontwikkeling*, Tilburg, 1977.
- Dijck, J. van, Overheid en sociale dienstverlening, in: *Beleid en Maatschappij*, 1980, p. 115-126.
- Dijk, N. van en M. Punch, Het dilemma van de bedrijfskunde, in: *Intermediair*, 20 december 1985, p. 41, 43 en 53.
- Dijkink, G., *Politie en omgeving*, Utrecht, 1987.
- Ekkers, P., *Toewijzers en woningzoekenden*, Nijmegen, 1984.
- Ellwein, Th., Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung: auch eine kommunale Aufgabe, in: Hesse, J., Hrsg., *Erneuerung der Politik 'von unten'?*, Opladen, 1986, p. 185-197.
- Es, R. van, en R. Gabriëls, Handel in lucht. De armoede van de bedrijfskunde, in: *Intermediair*, 10 juni 1988, p. 57-61.
- Esveld, G. en R. Esveld, Toepassing van wettelijke regelingen door de gemeente, in: VNG, *In lichterlaaie - Een beeld van de brandweer in Nederland*, 's-Gravenhage, 1983.
- Etheredge, L., Government learning: an overview, in: Long, S., ed., *Handbook of political behaviour*, New York, 1981, p. 73-61.
- Euser, L., Veranderende beleidsproblemen, in: *Beleidsanalyse*, 1987, nr. 2, p. 15-22.
- Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, *Openbaarheid tussen gunst en recht - Eindrapport*, 's-Gravenhage, 1983.
- Faludi, A., De toekomstkunde ontluisterd, in: *Beleidsanalyse*, 1986, nr. 3, p. 28-32.
- Filet, B., *Kortsluiting met de bureaucratie*, Alphen, 1974.
- Fleurke, F. en H. Bonfrer, *Een cliëntgerichte sociale dienst*, 's-Gravenhage, 1978.
- Fleurke, F., *Toegankelijkheid van het openbaar bestuur*, Alphen, 1982.
- Fokkens, B., Gemeentelijke herindeling: consequenties van schaalverandering, in: *Bestuur*, oktober 1985, p. 26-30.
- Fransman, Th., *Binnengemeentelijke decentralisatie: de stadsdeelraad Noord van Amsterdam*, 's-Gravenhage, 1985.
- Fürst, D., *Kommunale Entscheidungsprozesse*, Baden-Baden, 1975.
- Galjaard, J., *Verkenning van openheid en voorlichting bij 92 gemeenten*, Arnhem, 1976.
- Galle, M., Constructie van de beleidstheorie van direct nut voor de beleidspraktijk?, in: *Beleid en Maatschappij*, 1988, p. 45-54.
- Geers, C. en A. Velgersdijk, *De bijstandsconsulent: een interpretatie vanuit inter-organisatieperspectief*, Rijswijk, 1979.
- Geest, H. van en G. Tjibbosch, Lokale ombudsman, in: Derksen, W. en A. Korsten, red., *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1985, p. 165-179.
- Gemeentelijke overheid en sociale dienstverlening, *Themanummer Beleid en Maatschappij*, 1980, p. 113-160.
- Gemeenten en provincies kunnen 'echte minima' tegemoet komen, in: *Ned. Staatscourant*, 25 februari 1985.
- Geurts, J. en H. de Wit, Methodische richtlijnen voor definiëring en specificatie van beleidsproblemen, in: *De Europese Gemeente*, 1986, nr. 6, p. 25-32.
- Ginkel, D. van, e.a., *Reflectief managen. Effectiviteitsvergroting door reflectie*, Assen, 1987.
- Gladstonbury, B., *Computers in social work*, Londen, 1985.
- Glasbergen, P., *Visies op beleid*, Amsterdam 1984.
- Godfroy, A., Welzijnsplanning als netwerkconstructie: een actieve rol voor de welzijnsorganisaties, in: Harberden, P. van, red., *Lokale welzijnsplanning*, 's-Gravenhage, 1980, p. 140-155.
- Goossens' consultants, *Opleidingsbehoefte in gemeenten*, 's-Gravenhage, 1986.
- Groenendijk, C., Bestrijding van discriminatie naar ras door gemeenten, in: VNG, *Gemeenten en discriminatiebestrijding*, 's-Gravenhage, 1985, p. 12-29.
- Groenman, S., Goede kanten van kleine gemeenten, in: *Intermediair*, jrg. 7, 1971.
- Grünow, D., e.a., *Bürger und Verwaltung*, Frankfurt, 1978 (vier delen).
- Guépin, J., Het ontwaren van metaforen als ontmaskerende strategie, in: Bovens, M., W. Derksen en W. Witteveen, red., *Sturing van de samenleving*, Zwolle, 1985, p. 19-26.
- Guffens, Th. en L. Berendsen, *Gemeentelijk gehandicaptenbeleid in Noord-Limburg*, Venlo, 1986.
- Gunsteren, H. van, en G. Lock, *Politieke theorieën*, Alphen, 1977.

- Haak, C. van der, *Bekend maken en bekend raken: evaluatie van de eerste vijf jaar overheidsvoorlichting over de algemene bijstandswet (1962-1967)*, 's-Gravenhage, 1972.
- Hakvoort, J., *Territoriale decentralisatie*, Alpen aan den Rijn, 1974.
- Hall, A., *The point of entry: a study of client reception in the social services*, Londen, 1974.
- Halperin, M., e.a., *Bureaucratic politics and foreign policy*, Washington, 1974.
- Ham, A. van den, *Onderzoek ombudsfunctie lagere overheden*, Utrecht, 1979.
- Ham, M. van der, De gemeentelijke ombudsfunctie, in: *Gemeentelijke vrijheden*, Alpen aan den Rijn, 1983, p. 111-123.
- Hart, P. 't, e.a., De lerende overheid: mogelijkheden en grenzen van een modieuze metafoor, in: *Beleid en Maatschappij*, 1988, p. 83-103.
- Hartmann, H., *Sozialbedürftigkeit und 'Dunkelziffer der Armut'*, Stuttgart, 1981.
- Helder, E., *Gemeentelijke ombudsfunctie als stimulans voor klantgerichtheid?*, paper VB-congres 1988.
- Herik, H. van den, Heuristieken en kunstmatige intelligentie, in: *Wijsgeving Perspectief op Maatschappij en Wetenschap*, 1987/88, nr. 5, p. 137-143.
- Hes, J., *Tussen wal en schip – Tussen recht en hulpverlening*, Deventer, 1981.
- Hesse, J., Hrsg., *Erneuerung der Politik 'von unten'?* Opladen, 1986.
- Hessels, Th., *Tussen de regels – Een onderzoek naar de positie van allochtonen in de regelgeving van de gemeente Den Haag*, Nijmegen/Den Haag, 1985 (a).
- Hessels, Th., *'Het blijft een proces van een beetje sturen' – De regels en de praktijk van de woonruimteverdeling in Den Haag*, Nijmegen/'s-Gravenhage, 1985 (b).
- Hill, M., *The state, administration and the individual*, Londen, 1976.
- Hodgkinson, Chr., *Towards a philosophy of administration*, Oxford, 1978.
- Hoewijk, R. van, De betekenis van de organisatiecultuur: een literatuuroverzicht, in: *M en O*, 1988, nr. 1, p. 4-46.
- Hofhuis, P., *Doen en laten. Een onderzoek naar verzelfstandiging van overheidsdiensten*, 's-Gravenhage, 1983.
- Hogwood, B. en B. Peters, *The pathology of public policy*, Oxford, 1985.
- Hollander, J. den, Planning en control bij de overheid?, in: *TVO*, 5 november 1987, p. 391-394.
- Hondeghem, A., *De deontologie van de ambtenaar*, Leuven, 1985.
- Hoogerwerf, A., e.a., *Burgers kijken naar hun gemeente*, Nijmegen, 1971.
- Hoogerwerf, A., Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handciding met toelichting, in: *Bestuurswetenschappen*, 1984, nr. 1, p. 4-23.
- Hoogerwerf, A., De levensloop van problemen: definiëring, precisering en oplossing, in: *Beleidswetenschap*, 1987, p. 159-182.
- Hoppe, R., *Economische Zaken schrijft een nota*, Amsterdam, 1983.
- Hoppe, R., red., *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpleer*, Amsterdam, 1985.
- Hoppe, R., Bespreking van C. Hodgkinson 'The philosophy of administration', in: *Acta Politica*, 1985, p. 241-246.
- Hoppe, R., red., *Etniciteit, politiek en beleid in Nederland*, Amsterdam, 1987.
- Hoppe, R., Voor moed, beleid en ... betrouwbare beleidstheorie?, in: *Beleid en Maatschappij*, 1988, p. 55-66.
- Huigsloot, L., Financiën en binnengemeentelijke decentralisatie, in: Zuurmond, A., red., *De grote stad (de)centraal*, Amsterdam, 1987, p. 115-151.
- Huisman, S. en E. Siegerist, *Burger en overheid*, Alphen aan den Rijn, 1974.
- Hulshof, A., Schaalproblemen op het operationele vlak, in: Krogt, T. van der, e.a., red., *Big is beautiful?*, 's-Gravenhage, 1987, p. 273-282.
- Huijgevoort, J. van, Van traditionele gemeentesecretarie naar eigentijdse bestuursdienst, in: *Bestuur*, mei 1985 en juni 1985.
- Huijgevoort, J. van, In Tilburg komt er voor de burger stilaan een beter menu op tafel, in: *Binnenlands Bestuur – Beheer en bedrijf*, 26 juni 1987, p. 11-12.
- Idenburg, Ph., *Informatie-overlast*, 's-Gravenhage, 1985.
- Idenburg, Ph., Het smalle pad van de metafoor, in: *Intermediair*, 20 mei 1988, p. 73-77.
- IVA, *Naar een gemeentelijke sociale dienst-nieuwe stijl*, Tilburg, 1979.
- IVA, *Naar beheerste professionalisering; onderzoek naar management en organisatie van grote sociale diensten*, Tilburg, 1982.
- Jacobs, T., *Vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft*, 's-Gravenhage, 1985.
- Janis, I., *Groupthink*, Boston, 1982.

- Janowitz, M., e.a., *Public administration and the public*, Ann Arbor, 1958.
- Janowitz, M., D. Wright en W. Delany, Publiek en overheidsdienst, in: Braam, A. van, red., *Sociologie van het staatsbestuur*, Rotterdam, 1969.
- Jansen, H. en J. Ladage, Cliëntenparticipatie bij de GSD; tussen emancipatie en beheersing in: *TVA*, 1987, p. 91-108.
- Jansen, J., Gemeentelijke prestaties en effectmaatstaven: een kwestie van identificatie, meten en tellen: in *Bank en Gemeente*, oktober 1985, pp. 228-231.
- Jong, L. de, *Bestuur en publiek*, Alphen aan den Rijn, 1974.
- Jong, P. de, red., *Het blauwe recht. Op weg naar een beroepscode van de politie*, Lelystad, 1986.
- Jong, W. de en F. Schipper, Heuristisch en het twee-contexten onderscheid in de wetenschapsfilosofie, in: *Wijzerig Perspectief op Maatschappij en Wetenschap*, 1987/88, nr. 5, p. 144-149.
- Kallen, L., red., *De afstand tussen burgers en hun gemeentelijke overheden*, Deventer, 1974.
- Kate, J. ten, en P. van Koppen, *Determinanten van privaatrechtelijke beslissingen*, Arnhem, 1984.
- Katus, J. en W. Nijhof, red., *Gemeentevoorlichting*, Muiderberg, 1986.
- Kaufmann, F., Hrsg., *Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt*, Meisenheim, 1977.
- Kaufmann, F., G. Majone en V. Ostrom, eds., *Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlijn, 1986.
- Kets, F., Corruptie in een provinciestad, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1987, nr. 4, p. 65-79.
- Keuning, D. en A. Hoek, Zelfbeheer: een nieuw managementconcept voor overheidsorganisaties, in: *Handboek beleidsvoering voor de overheid*, Alphen, december 1986, p. M4160-1-19.
- Kevenhörster, P., *Politik im elektronischen Zeitalter. Politische Wirkungen der Informationstechnik*, Baden-Baden, 1984.
- Klantgericht handelen. *Binnenlands Bestuur – Bijlage Bedrijf en beheer*, 26 juni 1987.
- Klinkers, L., e.a., *Burgemeesters wegen hun ambt*, Amsterdam, 1982.
- KMG, *GSD'en vergelijkenderwijs. Een vergelijkend onderzoek bij 41 gemeentelijke sociale diensten in gemeenten van 20 000 tot 50 000 inwoners*, Diemen, 1985.
- Knapen, M. e.a., *De maatschappelijke positie van bijstandsccliënten*, Nijmegen, 1978.
- Knegt, R., *Regels en redelijkheid in de sociale dienst*, Groningen, 1986.
- Köbben, A., De zaakwaarnemer, in: *Intermediair*, 22 april 1983, p. 1-7.
- Konsumentencontact. *Hoe cliëntgericht zijn gemeentelijke sociale diensten?* 's-Gravenhage, 1988.
- Kooiman, J., *Besturen is beslissen*, Meppel, 1970.
- Kooiman, J. en C. Geers, *De bijstand op de tweesprong*, Leiden, 1981.
- Kooiman, J., *Besturen – Maatschappij en overheid in wisselwerking*, Assen, 1988.
- Koot, W., Bedrijfscultuur: de lessen van de antropoloog, in: *Intermediair*, 26 februari 1988, p. 57-61.
- Koppenjan, J., e.a., red., *Beleidsvorming in Nederland*, 's-Gravenhage, 1987.
- Korsten, A., *Wat is goed genoeg?*, Amsterdam/Zeist, 1983 (a).
- Korsten, A. en P. Tops, De leerplicht, probleemverschuiving en lokale beleidsuitvoering, in: *Beleid en Maatschappij*, 1983 (b), p. 246-256.
- Korsten, A., Uitvoeringsgericht ontwerpen van overheidsbeleid, in: *Bestuur*, 1985, nr. 8, p. 12-20.
- Korsten, A. en W. Derksen, red., *Uitvoering van overheidsbeleid*, Leiden, 1986.
- Korsten, A. en J. van Luik, Bestuurlijke ontwikkelingen in de grote steden, in: Nelissen, N., red., *De stad van de toekomst*, Zeist, 1988, p. 135-159.
- Korsten, A. en Th. Toonen, red., *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden, 1988.
- Korsten, A., Grote denkers in de bestuurskunde, lezing congres 'Besturen: tussen klassiek en modern', Nijmegen, mei 1988 (te verschijnen).
- Kraaijmes, Chr., Sturing en beheersing van publieke organisaties in een crisissituatie, in: Haan, J. de, e.a., red., *Omgeving, doelstelling en organisatie; visies uit theorie en praktijk*, Assen, 1986, p. 352-408.
- Kraan-Jetten, A., De relatie tussen descriptie en prescriptie, in: *Beleid en Maatschappij*, 1987, p. 39-54.
- Krogt, T. van der, *De gemeentelijke sociale dienst als dienstverlenend systeem*, Tilburg, 1978.
- Krogt, T. van der, en J. van Zundert, *Taak en plaats van gemeentewerken, nu en in de toekomst*, Enschede, 1985.
- Krogt, T. van der, Procesbeheersing en de botsing der culturen, in: *Bestuur*, 1986, nr. 8, p. 242-247, 262.
- Krogt, T. van der, Organisatieverandering in gemeenten, in: *M en O*, 1986, nr. 5, p. 454-469.
- Krogt, T. van der, Organisatieverandering in gemeenten, in: Brasz, H. en J. van der Dussen, red.,

- Gemeenten in verandering; is er ook innovatie?*, 's-Gravenhage, 1987, p. 103-123.
- Krogt, T. van der, e.a., red., *Big is beautiful? Schaalveranderingen in overheid en samenleving*, 's-Gravenhage, 1987.
- Kruys, W. van der, Excellent management bij de gemeentelijke overheid, in: Buurma, H., e.a., red., *Management bij de overheid*, Vlaardingen, 1986, p. 49-65.
- Land, R. en J. Snijders, Resultaten enquête klantgericht werken bij de overheid, 's-Gravenhage, 1985, p. 71-101.
- Lange, J. de en P. Lehning, Krijgt de burger wat hem toekomt?, in: Doorn, J. van en C. Schuyt, red., *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978, p. 97-123.
- Leemans, A., *De eenheid in het bestuur van de grote stad*, 's-Gravenhage, 1967.
- Leeuw, A. de en H. Ritsema van Eck-van Peet, De klant koning? Over kwaliteit van professionele dienstverlening?, in: Boersma, S. en O. Fisscher, red., *Structureren van het ongestructureerde: bedrijfskunde in praktijk*, Groningen, 1987, p. 189-201.
- Lehning, P. en J. Simonis, red., *Handboek beleidswetenschap*, Meppel 1987.
- Lemmen, P. en W. de Lange, *Sociale dienstverlening in kleine gemeenten*, Tilburg 1977.
- Lenk, K., Informationsmanagement als Gegenstand der Verwaltungspolitik, in: Ellwein, Th. en J. Hesse, Hrsg., *Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik*, Baden-Baden, 1985, p. 231-251.
- Lenk, K., Moderne Informationstechnik: Signal für Funktionalreformen?, in: Böhret, C., Hrsg., *Herausforderung an die Innovationskraft der Verwaltung*, Opladen, 1987, p. 261-269.
- Lenk, K., *Bürgerinformationssysteme: Modellkonzepte für die Zukunft*, Oldenburg, 1988 (a).
- Lenk, K., Hrsg., *Forschungsprojekt Verwaltungstranzparenz. Erfahrungen mit technikerunterstützter Bürgerinformation aus vier europäischen Ländern*, Oldenburg, 1988 (b).
- Lieshout, M. van, Het sociaal-economisch beleid van elf grote gemeenten, in: *Bestuurswetenschappen*, 1986, p. 102-114.
- Lipsky, M., *Street-level, bureaucracy: dilemma's of the individual in public services*, New York, 1980.
- Lucassen, C. en H. Priemus, *Individuele huursubsidie*, 's-Gravenhage, 1977.
- Lucassen, J., e.a., De spanningen tussen lokale bestuurders, ambtenaren en bevolking, in: *TvO*, 2 oktober 1980, p. 413-417.
- Luger, J., Interview met P. Laman, GSD-Rotterdam, in: *Binnenlands Bestuur*, 4 maart 1988, p. 16-19.
- Luijk, H. van, *In het belang van de onderneming. Aantekeningen voor een bedrijfsethiek*, Delft, 1985.
- Maas, P., *Sociaal-democratische gemeentepolitiek 1894-1929*, 's-Gravenhage, 1985.
- Mante-Meijer, E., e.a., Klagen vergelijkenderwijs, in: *Beleid en Maatschappij*, 1987, p. 65-76.
- March, J. en J. Olsen, The uncertainty of the past: organizational learning under ambiguity, in: *European Journal of Political Research*, 1975, p. 147-171.
- Marle, C. van, Deregulering van gemeentelijke regelgeving, in: *De Gemeentestem*, 20 februari 1987, p. 61-64.
- Mason, R. en I. Mitroff, *Challenging strategic planning assumptions: theory, cases and techniques*, New York, 1981.
- Mayntz, R. en C. Schumacher-Wolf, Verwaltungspolitische Strategien technischer Innovation, in: Ellwein, Th. en J. Hesse, Hrsg., *Verwaltungspolitik*, Baden-Baden, 1985, p. 251-271.
- Meyerink, M., Zelfbeheer en gemeente-organisatie, in: Lemstra, W., e.a., *Zelfbeheer en contractmanagement*, Groningen, 1986, p. 17-23.
- Ministerie van CRM, *Ontwikkelingen rondom de gemeentelijke sociale dienstverlening*, 's-Gravenhage, 1981.
- Mintzberg, H., *Structure in fives*, Englewood Cliffs, 1983.
- Mitscherlich, A., *Thesen zur Stadt der Zukunft*, Frankfurt, 1971.
- Mol, N., Budgettering ten behoeve van zelfbeheer, in: Buurma, H., e.a., red., *Management bij de overheid*, Vlaardingen, 1986, p. 171-183.
- Mol, N., Zelfbeheer en taakstellende budgettering, in: Lemstra, W., e.a., *Zelfbeheer en contractmanagement*, Groningen, 1986, p. 3-9.
- Moor, L. Gunther, en Th. Holleman, *Dweilen bij vloed: een onderzoek naar het handhaven van de parkeerorde in Utrecht*, Nijmegen, 1984.
- Morgan, G., *Images of organization*, Beverly Hills, 1986.
- Ned. Bond van Gemeente-ambtenaren, *Beleid in beweging*, Amersfoort, 1987.

- Nelissen, N., red., *De stad van de toekomst*, Zeist, 1988.
- Nielen, G., e.a., *Gemeente, informatie, automatisering*, Deventer, 1985.
- Nieuwenhuis, M., Kwaliteitsverbetering van uitkeringsbeslissingen door gebruik van het TES-SEC-expertsysteem; een experiment, in: *Informatie*, 1988, nr. 3, p. 197-203.
- Nieuwenhuijzen, P., *Gemeenten als proeftuinen voor een houdbare verzorgingsstaat*, Deventer, 1985.
- Oosting, M., *Beginselen van bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1980.
- Oude Engberink, G., *Minima zonder marge. De balans drie jaar later*, Rotterdam, 1987.
- Oude Engberink, G., Etnische minderheden, in: Brasz, H. en J. van der Dussen, red., *Gemeenten in verandering; is er ook innovatie?*, 's-Gravenhage, 1987, p. 109-241.
- Pauka, T. en R. Zunderdorp, *De banaan wordt bespreekbaar. Cultuurverandering in ambtelijk en politiek Groningen*, 1988.
- Peters, B. en B. Hogwood, In search of the issue-attention cycle, in: *The Journal of Politics*, 1985, p. 239-253.
- Peursen, C. van, Heuristiek: een historische inleiding, in: *Wijsgerig Perspectief op Maatschappij en Wetenschap*, 1987/88, nr. 5, p. 130-133.
- Plasmans, J., *Managementopvattingen, organisatiestructuur en arbeidsbeleving in GSD*, Tilburg, 1977.
- Plasmans, J., Bureaucratie en beleid in een gemeente: een organisatie-sociologische benadering, in: *Beleid en Maatschappij*, 1980, p. 135-143.
- Poelje, G. van, *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*, Alphen, 1964 (derde druk).
- Polsby, N., *Political initiation in America – The politics of policy initiation*, New Haven, 1984.
- Postema, W., Plaatselijk bijstandsbeleid of uitvoeren van rijksregelingen, in: *Handboek voor gemeenteraadsleden*, Alphen aan den Rijn, 1986, deel G2, p. 1-64.
- Raay, W. van en M. Wolters, *Ambtelijke reorganisatie – Een onderzoek naar nieuwe organisatievormen in grote gemeenten*, Alphen, 1987.
- RBB, *Advies over het (grote) stedenbeleid*, 's-Gravenhage, 1988.
- RBB, *Partners voor vernieuwing. Advies over public – private partnership*, 's-Gravenhage, 1987.
- Reijnen, L. van, De kern bleef gelijk. Bij het 75-jarig bestaan van de VNG, in: *TvO*, 14 mei 1987, p. 195-199.
- Rein, M., *From policy to practice*, New York, 1983.
- Rein, M. en D. Schön, Frame – reflective policy discourse, in: *Beleidsanalyse*, 1986, nr. 4, p. 4-19.
- Renaud, P. en F. van Winden, *Gemeentefinanciën en gedecentraliseerde besluitvorming*, Leiden, 1988.
- Ringeling, A., De lijdelijkheid van het bestuur, in: Geest, H. van, e.a., *Regel en praktijk*, Zwolle, 1979, p. 175-193.
- Ringeling, A., De bescheiden bijdrage van de bestuurswetenschap, in: *Acta Politica*, 1983, p. 345-367.
- Roes, Th., e.a., *Gemeente, burger, klant*, Rijswijk, 1987.
- Römer, M., Het 'opstarten' van een WAO-belangengroep, in: Bakker, B. en M. Kant, red., *Zelfhulp en welzijnswerk*, Alphen aan den Rijn, 1979.
- Rosenthal, U., Literatuur over bestuur en bestuurden, in: *Beleid en Maatschappij*, 1975, p. 44-48.
- Rosenthal, U., Bestuur – bestuurden, in: *Beleid en Maatschappij*, 1980, p. 265-268.
- Rosenthal, U., e.a., *Openbaar bestuur*, Alphen, 1982 (derde druk).
- Ruiter, D. en J. Thomassen, red., *Omvang van gemeenten*, Enschede, 1981.
- Salomons, N., *De terugred van de overheid*, paper VB-congres, 1988.
- Schalekamp, A. en E. Bon, *Kwaliteitsbewaking in de gemeente – Computergestuurd ondervragen van afnemers van gemeentelijke diensten*, paper VB-congres, 1988.
- Schoemaker, M., *Wonen eerlijk delen – De toewijzing van gemeentewoningen aan allochtonen en autochtonen in Den Haag*, 's-Gravenhage, 1985.
- Schön, D., *The reflective practioner: how professionals think in action*, New York, 1983.
- Schuyt, K., K. Groenendijk en B. Sloot, *De weg naar het recht*, Deventer, 1976.
- Schuyt, K., e.a., *Een beroep op de rechter*, Deventer, 1978.
- SCP, *Bevolking en voorzieningen in de vier grote steden*, Rijswijk, 1986.
- Sebus, G., *Wetgevingstechniek en de toegankelijkheid van de wet voor de burger*, Deventer, 1984.
- SEO, *Verschillen in uitgaven tussen gemeenten*, Amsterdam, 1982.
- Sluijs, E., e.a., *Overzichtsstudie onderzoek eerste lijn*, Utrecht, 1985.
- Smit, O., *Participatie in de bestuurlijke besluitvorming*, Alphen, 1974.

- Smit, O., Bestuur – bestuurden, een verkenning, in: Coenen, O., e.a., red., *Handboek beleidsvoering voor de overheid*, Alphen, 1986, M4550-1-16.
- Smit, O., *Bijstand is maatwerk*, 's-Gravenhage, 1987.
- Snellen, I., Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf, in: *Bestuurswetenschappen*, 1984, p. 355-372.
- Snellen, I., *Boeiend en geboeid*. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, Alphen, 1987.
- Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Leiden, *De hulpverlening van instituten Sociaal Raadslieden en Bureau voor Rechtshulp in ontwikkeling*, 's-Gravenhage, 1984.
- Staal, P. van der en F. van Vught, Vijftien jaar toekomstonderzoek door de WRR: de uitgestelde methodologische reflectie, in: *Beleidsanalyse*, 1987, nr. 1, p. 5-18.
- Stolk, P., De ombudsman van de gemeente Den Haag, in: *Ombudsman*, juli 1983, p. 101-111.
- Stoof, J., Interview met de Amsterdamse ombudsman Nora Salomons, in: *Binnenlands Bestuur*, 17 maart 1988, p. 31-35.
- Storm, P., *Bedrijfskunde en bestuurskunde: over samenwerking en tegenspel*, Alphen, 1986.
- Strien, P. van, *Praktijk als wetenschap*, Assen, 1986.
- Terpstra, J., *Aan de poort van de sociale werkvoorziening*, Nijmegen, 1985.
- Thoenes, P., *Van wetenschap tot utopie. Opstellen voor overmorgen*, Meppel, 1976.
- Thomassen J., Burgers in twee gedaanten, in: *Beleid en Maatschappij*, 1979, p. 38-51.
- Thomassen, J., Overheid en burger bij de uitvoering van het overheidsbeleid, in: Andeweg, R., A. Hoogerwerf en J. Thomassen, red., *Politiek in Nederland*, Alphen, 1981, p. 294-315.
- Thomassen, J., Omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur, in: Krog, T. van der, e.a., red., *Big is beautiful?*, 's-Gravenhage, 1987, p. 47-53.
- Tijssen, I., *Kwaliteit noodt tot meer gebruik – Bruikbaarheid van sociaal – wetenschappelijke onderzoeksresultaten volgens arts – bestuurders*, Nijmegen, 1988.
- Toonen, Th., *Denken over binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage, 1987.
- Tops, P., Ik zit hier niet om te werken, in: *Bestuur*, januari 1985, nr. 1.
- Twijnstra en Guddé, *Evaluatie gemeentelijke herindeling Zuid-Limburg*, Deventer, 1984.
- Vall, M. van de, en F. Leeuw, red., *Sociaal beleidsonderzoek*, 's-Gravenhage, 1987.
- Veld, R. in 't, *Verandering en bestuur*, Nijmegen, 1982.
- Veld, R. in 't, en Tj. de Koningh, red., *Toekomstdenken en openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, 1983.
- Vereniging van hoofden van gemeentelijke beplantingen/consulantschap in algemene dienst voor stedelijk groen, *Automatiseren in groen? Ja, maar...*, 's-Gravenhage, 1986.
- Vermeend, W., *Fiscale investeringsfaciliteiten*, Arnhem, 1983.
- Vickers, G., *The art of judgement*, Londen, 1965.
- Vierde nota over de ruimtelijke ordening – Deel a: beleidsvoornemen – Op weg naar 2015*, 's-Gravenhage, 1988.
- Visser, A., *Computers, informatie en informatietechnologie in hulp- en dienstverlening*, Alphen, 1986.
- Vliert, E. van der en J. Stok, Bevordering van bureaucratische competentie bij burgers kan averechts werken, in: *Beleid en Maatschappij*, 1982, p. 17-27.
- Vliet, M. van, *Feiten en normen van lokaal bestuur*, Deventer, 1972.
- VNG, *De ABW in uitvoering*, 's-Gravenhage, 1982.
- VNG, *Besturen met automatisering*, 's-Gravenhage, 1984 (a).
- VNG, *Steden vergeleken – Verslag eerste fase*, 's-Gravenhage 1984 (b).
- VNG, *Gemeenten en discriminatiebestrijding*, 's-Gravenhage, 1985.
- VNG, *Steden vergeleken – Verslag tweede fase*, 's-Gravenhage, 1986 (a).
- VNG, *Vestiging en praktijkomvang huisartsen*, 's-Gravenhage, 1986 (b).
- VNG, *Het collegeprogramma*, 's-Gravenhage, 1986 (c).
- VNG, *Een gemeente besturen een hele onderneming*, 's-Gravenhage, 1986 (d).
- VNG, *Gemeente en deregulering*, 's-Gravenhage, 1987 (a).
- VNG, *Gemeenten in perspectief*, 's-Gravenhage, 1987 (b).
- VNG, *Besturen met onderzoek en statistiek*, 's-Gravenhage, 1987 (c).
- VNG-ODRP, *Kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening*, 's-Gravenhage, 1986.
- VNG-SGBO, *Molukkers in gemeenten*, 's-Gravenhage, 1984.
- VNG-SGBO, *Gemeentelijke heroverwegingen*, 's-Gravenhage, 1986.
- VNG-SGBO, *Fraudebestrijding in de sociale zekerheid*, 's-Gravenhage, 1987.

- Vos-van Gortel, M., Vijf jaar ontwikkelingen rond de grote steden, in: *Bestuur*, mei 1987, p. 142-147.
- Vught, F. van, *Beter dan Nostradamus en Campanella?* Assen, 1985.
- Vught, F. van, *Plan- en marktcoördinatie in het hoger onderwijs*, Enschede, 1987.
- Wagemans, M., *Voor de verandering; een op ervaringen gebaseerde studie naar de spanning tussen de theorie en de praktijk van het besturen*, Wageningen, 1987.
- Wagenaar, R., Verbeteringen in de bedrijfsvoering van gemeenten, in: NSC, Studiedag contractmanagement, Vlaardingen, 1986.
- Wagener, F., Hrsg., *Zukunftsaspekte der Verwaltung*, Berlin, 1980.
- Widdershoven, R., *De toegankelijkheid van de zorgregeling*, 's-Gravenhage, 1984.
- Wildavsky, A., *The art and craft of policy analysis*, Londen, 1979.
- Wilson, W., The study of administration, in: *Political Science Quarterly*, 1887, p. 197-222.
- Wittenberg, D., Revolutie in Den Bosch, in: *NRC*, 10 juli 1985, Supplement, p. 5.
- Witteveen, W., Dokteren aan het schip van staat, in: Bovens, M. en W. Witteveen, red., *Het schip van staat*, Zwolle, 1985, p. 23-53.
- F. Wirtz, De organisatie als 'negen punten probleem'. Een vergelijkende verkenning naar aanleiding van Morgans 'Images of organization', in: *M en O*, 1988, nr. 1, p. 57-64.
- WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning – deel 1: een poging tot uitlokking*, 's-Gravenhage, 1980.
- WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning – deel 2: een verruiming van perspectief*, 's-Gravenhage, 1983.
- WRR, *Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie*, 's-Gravenhage, 1988.
- Young, K. en N. Connelly, *Policy and practice in the multi-racial city*, Londen, 1981.
- H. Zomerdijk, Reorganisatie Delft, in: *De Nederlandse Gemeente*, 4 april 1986, p. 254-255.