

Het onderscheid tussen bestuurskunde en bedrijfskunde.

Een onderzoek naar de rechtvaardigingsgronden van
bestuurskunde als wetenschappelijke discipline onafhankelijk van
de bedrijfskunde.



Naam: J. van der Klaauw BSc
Studentnummer: 347517
Opleiding: Wijsbegeerte van een bepaald Wetenschapsgebied
Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam
Begeleider: H. Krop
Tweede lezer: G. Van Oenen

Inhoud.

Voorwoord.....	3
Hoofdstuk een: introductie.	4
Schets van de bachelor thesis.	7
Hoofdstuk twee: differentiatie binnen de wetenschap.	9
Wat wetenschap is en de differentiatie hierbinnen.	9
[1] De empirie.....	11
[2] De waarden.	12
[3] De toepassing.	13
Conclusie.....	14
Hoofdstuk drie: het argument over de empirie.	15
Openbaar Bestuur en de maatschappelijke behoefte voor de bestuurskunde.	15
Analyse: literatuur over het object van onderzoek.	17
Conclusie.....	24
Hoofdstuk vier: het argument over de waarden.	26
De Nederlandse code voor goed bestuur.	26
Analyse: Nederlandse Code en Shells gedragscode.	29
Conclusie.....	31
Hoofdstuk vijf: het argument over de toepassing.	33
Schleiermacher: toepassing van de theologie en de bestuurskunde.	33
Analyse: academische programma's van de bestuurskunde en de bedrijfskunde.	35
Conclusie.....	37
Hoofdstuk zes: Conclusie.	38
Appendix A: bachelor programma bestuurskunde.	40
Appendix B: bachelor programma bedrijfskunde.	41
Literatuurlijst.	42

Voorwoord.

Toen ik aan deze scriptie begon had ik op geen enkele wijze kunnen vermoeden wat de uitkomst zou worden. Sterker nog, de oorspronkelijke opzet had veel te maken met een plaatsing of eerder waardering van de Nederlandse code voor goed bestuur, welke uiteindelijk slechts een onderdeel van de analyse van een van de aspecten, zoals besproken in de scriptie, is geworden. Dit heb ik te danken, of valt te wijten, aan de vele gesprekken die ik heb gevoerd met onder andere Edwin Lokker, mijn begeleider Henri Krop en tweede lezer Gijs van Oenen, en enkele andere studenten. Het interessante aan de reis die ik heb afgelegd via deze scriptie is dat telkens wanneer ik dacht een grond te hebben, dit in gesprek met de bovengenoemden toch weer als drijfzand aanvoelde. Ik ben meermaals verzonken in meer dan alleen gedachten, meermaals schoten de ideeën en vernuftigheden als onkruid uit de schijnbaar vruchtbare grond, om later toch weer ook slechts als dat, onkruid, te worden gewied. Als deze scriptie iets voor mij betekende, dan was het wel een oefening in analyse, vastberadenheid en vooral afbakening. Tegelijkertijd durf ik te stellen dat er weinig projecten zijn waaraan ik tot nu toe heb gewerkt die mij zoveel voldoening en plezier hebben gebracht als deze scriptie. Er is veel bedacht, gelezen en ook gelachen. Deze ervaring heeft mij dan ook mede, of in ieder geval meer, op het spoor gebracht een verdere carrière in de academische wereld te ambiëren.

Hoofdstuk een: introductie.

Er woedt in de bestuurskunde al lange tijd een heftige discussie. Namelijk die over de rechtvaardiging van bestuurskunde als een wetenschappelijke discipline die onafhankelijk is van de bedrijfskunde. Beide disciplines buigen zich namelijk over het besturen van organisaties.¹ Aan de ene kant is er de bestuurskunde, die zich richt op bestuur in de publieke sector, en aan de andere kant is er de bedrijfskunde, die zich richt op het bestuur binnen de private sector.² Veel bestuurskundigen binnen deze discussie zijn op zoek naar een rechtvaardigingsgrond voor de bestuurskunde als aparte discipline, vooral ten opzichte van het jongere, maar populairdere broertje: de bedrijfskunde.³ Deze verdediging spitst zich dan vaak op het besturen zelf, namelijk dat wat men vaak als meest gelijksoortig ziet tussen de twee wetenschappelijke studies. De argumentatie tegen de zelfstandigheid van de bestuurskunde loop vaak langs de lijnen als: wat werkt voor bestuur in het private bestuur, zou ook kunnen, of zelfs moeten, werken voor het bestuur in het openbaar bestuur.⁴ Bestuur wordt hier dan gezien als het 'aansturen' van een organisatie, dus vanuit het hoogste niveau binnen de organisatie.⁵ De bestuurders in het openbaar bestuur zijn bijvoorbeeld de leden van de colleges van burgemeester en wethouders, maar ook provinciebesturen, besturen van de uitvoerende diensten, etc.⁶ Er is dus sprake van een zoektocht binnen deze discussie naar een funderend onderscheid tussen de disciplines. Waar aan de ene kant een fundamenteel onderscheid als een rechtvaardiging van de bestuurskunde als aparte wetenschappelijke discipline kan dienen, kan aan de andere kant een integratie, of

¹ Allison citeert bijvoorbeeld al Wallace Sayre met: "public and private management are fundamentally alike in all unimportant respects", welke hij plaatst in de jaren 30 van de 20^{ste} eeuw, Allison, *Public and private administrative leadership*, p.214. Maar later zijn daar ook belangrijke bijdragen aan geweest, zoals Rainey, Backoff & Levine's systematische weergave van de argumentatie in deze discussie, en bijvoorbeeld Boyne's pleidooi voor de gelijksoortigheid van de beide besturen in 2002.

² Openbaar bestuur wordt gebruikt zoals beschreven door Bovens, van Twist & 't Hart in openbaar bestuur: "wij vatten openbaar bestuur op als het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij. Andere termen die min of meer hetzelfde aanduiden zijn overheid en staat". p.22.

³ Bedrijfskunde wordt in deze scriptie beschouwd als de wetenschappelijke studie naar besturingsvraagstukken van doelgerichte organisaties en hun oplossingen. Definitie zoals gehanteerd door Bodewes & Woudstra in: Bodewes & Woudstra, *Bedrijfskunde: een wetenschappelijke discipline?*

⁴ Zie bijvoorbeeld: Allison, *Public and private administrative leadership*, pp.214-222; Boyne, *Public and private management*, pp.97-122; Knott, *Comparing public and private management*, pp.93-119. Let op dat in de Amerikaanse literatuur over besturen de termen management en leadership gebruikt worden als besturen, hoewel wellicht met een iets bredere betekenis. In het Nederlands lijken deze woorden echter een andere connotatie te kennen dan besturen.

⁵ Sturen zoals opgevat door Bovens, van Twist & 't Hart in: *Openbaar bestuur*, p.22: "besturing komt van sturen: richting geven, een koers uitzetten".

⁶ Bovens, van Twist & 't Hart, *Openbaar bestuur*, p.23.

mogelijk een opschaling van de ene, daarmee de opheffing van de ander betekenen. Overigens een opheffing die beide disciplines niet van zichzelf willen zien.⁷

De discussie over de mogelijke samenvoeging van de twee disciplines of zelfs over het al dan niet fundamentele onderscheid tussen wat publiek en privaat bestuur is, is dus niet nieuw. In de bestuurskundige literatuur over de verschillen tussen publiek en privaat bestuur wordt, zoals eerder vermeld, vaak ingezoomd twee mogelijke verschillen van het besturen. Namelijk enerzijds op het openbaar bestuur zelf. Het openbaar bestuur is volgens hen een unieke praktijk, omdat het bestuur binnen de overheid totaal anders is dan de private tegenhanger. Het gaat hen specifiek om de institutionele context van het besturen in het openbaar bestuur. Anderzijds is dit een verdediging op basis van de waarden die de openbaar bestuurder moet belichamen, die dan weer anders zijn dan de waarden van de private manager.⁸ Deze twee mogelijke gronden worden verder besproken in de hoofdstukken drie en vier. Maar de vraag nu is: wat is dit openbaar bestuur dan?

Het simpelste zou zijn het onderscheid tussen openbaar en privaat bestuur te maken aan de hand van de definities van wat publiek is en wat privaat is. Echter, een goede definitie van publiek is bijzonder problematisch. Gezien het organische karakter van het openbaar bestuur is het lastig om met een definitie dat karakter precies te vangen.⁹ Na zo'n onderscheid te hebben gemaakt zou men dan kunnen overgaan tot het blootleggen van de complete verscheidenheid aan verschijningsvormen van organisaties. Deze organisaties zouden dan vervolgens kunnen worden ingedeeld aan de hand van de definities van wat publiek en privaat is. De tweede stap is ondanks de kritiek rondom de eerste stap toch door sommige auteurs gezet, ze hebben geprobeerd een definitie aan te nemen en dan over te gaan tot classificatie, of in ieder geval vergelijking. Ze kunnen dan onderscheid maken door middel van praktische definities van wat publiek is of 'common-sense approaches'. Maar, wellicht de elegantste pogingen zijn formuleringen van analytische aard. Hierbij kan een factor of een set aan factoren als basis dienen voor een fundamenteel onderscheid.

Van de pogingen tot classificatie zijn overzichten gemaakt door onder andere Allison die constateert dat in de literatuur twee kampen te vinden zijn. Het eerste kamp pleit voor de opheffing van bestuurskunde, juist omdat het zo lijkt op de bedrijfskunde, waardoor de bestuurskunde overbodig is of zelfs ineffectief. Het tweede kamp pleit voor een onafhankelijke bestuurskunde, vaak op de gegeven argumenten van hierboven, omdat het openbaar bestuur zo anders is en de openbaar bestuurder andere waarden heeft. Zo behandelt Allison onder andere

⁷ Rainey, Backoff, & Levine, Comparing Public and Private Organisations, p.233

⁸ Zie bijvoorbeeld van het korte overzicht dat Rainey over publiek en privaat management geeft pagina 460 over de verschillende waarden die de publieke managers aanhangen: Rainey & Bozeman, Comparing Public and Private Organisations, p.460. Maar ook Murray, Comparing Public and Private Management, p.365.

⁹ Zie bijvoorbeeld: Rainey, Backoff, & Levine, Comparing Public and Private Organisations, p.234

argumenten aangaande de verscheidene kerntaken van zowel publiek als privaat bestuur. Hij geeft in een samengestelde tabel weer wat die kerntaken zijn. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van een algemene strategie met doelen en prioriteiten, het opstellen van een organisatiestructuur en het regisseren van het personeel, maar ook het omgaan met pers en de publieke opinie.¹⁰

Een van de problemen voor de discussie, is dat wat openbaar bestuur is, of zelfs wat bestuurskunde is, niet tijdloos vaststaat. Dit is aan de tijd onderhevig. Bestuurskunde heeft niet stil gestaan en ook het openbaar bestuur niet. Wanneer men alleen al de constante verandering van wat in de literatuur over het openbaar bestuur wordt gezegd, of eerder wat in de bestuurskundige zelfreflectie over het openbaar bestuur wordt gezegd, beschouwt, dan wordt duidelijk dat de studie en het object van onderzoek niet ahistorisch zijn. Bijvoorbeeld de aanduiding beschouwend, zoals in de Amerikaanse literatuur over bestuurskunde, dan ziet men vele termen boven komen drijven door de tijd heen met alle een eigen blik op de te vervullen rol van het openbaar bestuur en de onderliggende principes ervan. Waar bijvoorbeeld eerst van 'public administration', toen van 'public management' en vervolgens 'new public management' werd gesproken. Terwijl vandaag de dag de term 'governance' populair is als benaming voor het managen, het besturen, van het openbaar bestuur.¹¹ De terminologie lijkt hierbij een exponent van de tijdsgeest te zijn geweest, waarbij steeds een ander kader aan normering en opdrachtgeving mee gegeven wordt.¹² Maar niet slechts dat, de praktijk van het openbaar bestuur lijkt hierdoor juist ook te worden gevormd, iets wat later in deze scriptie deel van de problematiek helder maakt.¹³

Gegeven de hiervoor geschetste problemen in de discussie rondom de rechtvaardiging van Bestuurskunde blijft de centrale vraag van deze discussie staan: valt een aparte studie van het besturen binnen het openbaar bestuur te rechtvaardigen? Is het wel mogelijk om deze als slechts een onderdeel van een algemene managementstudie te zien? Hoe is Bestuurskunde nu te rechtvaardigen? Zeker gezien de ogenschijnlijke convergentie met het private bestuur, of in ieder geval de vervaging van de scheidslijnen tussen beide, lijkt dit problematisch. Dit wordt verder gecompliceerd door het onduidelijke karakter van het openbaar bestuur, de vele visies hierop, en de reflectie van het openbaar bestuur op zichzelf.

In deze scriptie wil ik ingaan op de in de discussie veel gebruikte criteria voor een rechtvaardiging van bestuurskunde als aparte wetenschappelijke discipline over besturen. Ik wil hierbij duidelijk maken dat de vraag naar de wetenschappelijkheid

¹⁰ Zie voor de complete lijst: Allison, *Public and private administrative leadership*, p.220

¹¹ Ferlie, Lynn, & Pollitt, *The Oxford handbook of public management*, p.3.

¹² Bovens, 't Hart, & van Twist, *Openbaar bestuur*, pp.38-48

¹³ Ik doel dan specifiek op het zien van New Public Management als een ideologische aanval op het openbaar bestuur vanuit de bedrijfskunde, waarbij het openbaar bestuur zich is gaan vormen, al dan niet succesvol of terecht, naar principes uit het bedrijfsleven. Zie voor de 'ontmaskering' hiervan bijvoorbeeld: Lorenz, *if you're so smart, why are you under surveillance?*

van de beide disciplines niet aan bod komt. Met recht zou men zich kunnen afvragen waarom studies als bedrijfskunde en bestuurskunde wetenschappelijke disciplines zijn. Een veelgehoord kritiek is bijvoorbeeld de beroepsgerichtheid van de disciplines. Ik wil hier niet te veel op ingaan en mijn voorlopig antwoord hierop zou zijn dat de koppeling tussen wetenschap en beroepsopleiding van alle tijden is, gezien bijvoorbeeld theologie, recht, en medische studies. Zo ook bij de toegepaste wetenschappen als de bedrijfskunde en bestuurskunde.

Waar het wel om gaat in deze scriptie is een analyse van rechtvaardigingsgronden van de bestuurskunde als onafhankelijke discipline ten opzichte van de bedrijfskunde. Hierbij worden de, ogenschijnlijk, twee meest gebruikte soort argumenten in de discussie behandeld, namelijk een mogelijk verschil in het object van onderzoek en een mogelijk verschil in waarden. Het argument komt voor beide neer op het idee dat wanneer er een verschil in de waarden of het organiseren is, dit vervolgens voldoende grond is voor een verschil in studies, wat daarmee de bestuurskunde moet rechtvaardigen. Ik wil betogen dat de rechtvaardiging van de bestuurskunde zoals bij de twee bovenstaande argumenten problematisch is, met name gezien de veranderde (en veranderende) praktijken van het openbaar en private bestuur, maar dat dit niet betekent dat de bestuurskunde niet als eigen studie richting gerechtvaardigd kan worden. Er is namelijk nog een derde manier mogelijk om de studie te rechtvaardigen, wat in mijn optiek het sterkste argument is voor een onafhankelijke bestuurskunde, namelijk de toepassing.

Hierbij moet gezegd worden dat deze scriptie moet worden gezien als een vingeroefening, als een verkenning van die argumenten die al bestaan en het voordragen van een nieuw argument. Het blijkt namelijk vooral dat op het eerste gezicht de verschillen waarop de argumenten gestoeld zijn, niet zo groot of fundamenteel zijn. Echter, het kan goed zijn dat bij verdere, diepere, analyse van de waarden en de organisaties in het openbaar bestuur wel tot een hard(er) onderscheid kan worden gekomen, waarop een definitief standpunt kan stoelen. Dat is echter voor deze scriptie een te ver reikende conclusie.

Schets van de bachelor thesis.

Voor tot een poging tot rechtvaardiging van de bestuurskunde kan worden overgegaan, zal eerst duidelijk moeten worden wat in deze scriptie wordt verstaan onder wetenschappelijke discipline en hoe te differentiëren valt tussen disciplines. Hiermee zal hoofdstuk twee worden belast. De driedeling die hieruit volgt dient als structuur voor de overige delen. De gebruikte argumenten aangaande empirie en waarden sluiten aan op deze driedeling, die gecomplementeerd wordt door een nieuw element, namelijk: de toepassing.

In hoofdstuk drie zal worden ingegaan op het argument op basis van empirie, dat wil zeggen het verschil in organiseren dat empirisch aanwijsbaar is. Dit wordt vooral gedaan aan de hand van literatuuronderzoek de verschillen in het openbaar bestuur en het private bestuur, daarmee aansluitend op de argumenten aangaande empirische verschillen die leiden tot een rechtvaardigingsgrond voor de

bestuurskunde. Hierbij zal worden betoogd dat het argument gezien de huidige praktijken niet erg sterk is.

In hoofdstuk vier wordt verder ingegaan op de waarden die worden gehanteerd in het openbaar bestuur en het private bestuur, wederom als mogelijke rechtvaardigingsgrond. Twee documenten die deze waarden vertegenwoordigen worden geanalyseerd. Aan de ene kant de Nederlandse code voor goed bestuur, een door het openbaar bestuur zelf vervaardigd document dat dient als toetsingskader voor de openbaar bestuurder (hierna: de Code) en aan de andere kant de gedragscode van een multinational.¹⁴ Ook hierbij zal worden betoogd dat het argument niet erg sterk is, gezien de overeenkomsten tussen de waarden in de huidige praktijken.

In het hoofdstuk hierop volgend, hoofdstuk vijf, wordt ingegaan op de toepassing. In dit hoofdstuk wordt een nieuw mogelijk argument aangeboord in de discussie rondom de rechtvaardigingsgrond van bestuurskunde, namelijk dat zelfs als er niet unieke andere waarden of unieke bestuurlijke principes aan de discipline ten grondslag liggen, de discipline zijn rechtvaardigingsgrond kan vinden door zijn unieke selectie van waarden, bestuurlijke principes, specifieke inhoudelijke kennis, etc. Dit zal worden betoogd aan de hand van het argument dat Schleiermacher in het begin van de 19^e eeuw ontwikkelde voor de theologie, welke aansluit op een specifieke beroepspraktijk. Dit wordt verder geïllustreerd aan de hand van de bachelor programma's van de disciplines aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In hoofdstuk zes worden de belangrijkste bevindingen van de voorgaande hoofdstukken samengevat en getracht antwoord te geven op de vraag van deze scriptie. Hierbij zullen ook de relevantie, implicaties en limitatie van de bevindingen in de conclusie worden besproken.

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nederlandse code voor goed openbaar bestuur.

Hoofdstuk twee: differentiatie binnen de wetenschap.

Voor er in deze scriptie kan worden over gegaan op het beoordelen van de mogelijke gronden ter rechtvaardiging van de bestuurskunde als zelfstandige wetenschappelijke discipline ten opzichte van bedrijfskunde, is het noodzakelijk te onderzoeken waarop de huidige argumenten in de discussie rond die zelfstandigheid zijn gebaseerd. Zoals eerder besproken zijn er hoofdzakelijk twee typen argumenten, namelijk dat de bestuurskunde zich op een wezenlijk ander object richt, namelijk het openbaar bestuur, en ten tweede, dat de bestuurder in het openbaar bestuur een wezenlijk ander kader van waarden heeft dan de bestuurder in het private bestuur. Dit sluit aan op het kader dat Adriaanse, Krop & Leertouwer ontwikkeld hebben, waar empirie, waarden en de toepassing passeren als helften van mogelijke scheidslijnen in de wetenschap. Verder geven zij een korte, maar informatieve, opsomming van verschillende wetenschapsopvattingen door de geschiedenis heen, waarbij ook nu niet te spreken is van slechts een wetenschapsopvatting.¹⁵ Geenszins is het interessant, of zelfs noodzakelijk, een opvatting tot 'ware opvatting' te bombarderen. Er zijn nu eenmaal verschillende wetenschapsopvattingen. Sterker nog, in de wetenschappen is men het niet eens over de mogelijke eenheid van de wetenschappelijke methode.¹⁶ Daarnaast is het voor deze scriptie wel interessant om de keuze op een representatieve en gangbare wetenschapsopvatting te laten vallen. Het gaat in deze scriptie juist om aansluiting op de huidige wetenschapspraktijken van de bestuurskunde en de bedrijfskunde en een differentiatie daartussen. Hierbij gaat het niet om de vraag: kan zij, de bestuurskunde, de test van een specifiek wetenschapsbegrip doorstaan.

Wat wetenschap is en de differentiatie hierbinnen.

Wat wetenschap is, is niet door de tijd heen hetzelfde en er bestaan ook verschillende wetenschapsopvattingen in dezelfde tijd. In deze scriptie is gekozen voor de typering die Adriaanse, Krop & Leertouwer overnemen van Van Peursen, namelijk dat wetenschap in al zijn vormen, of de verschillende wetenschappen, een bepaalde strategie van de mens is, een beleid, met betrekking tot het bestaan van de mens. Er is gekozen voor deze vrij ruime opvatting, omdat het past bij de wetenschapsopvatting zoals deze in de discussie, vaak geïmpliceerd, gebruikt wordt. Daarbij is theorie een component waarover een wetenschappelijke discipline minimaal lijkt te moeten bezitten. Een bruikbare, en volgens Adriaanse, Krop, & Leertouwer tevens representatieve, definitie van theorie is gegeven door De Groot in zijn boek *methodologie*.¹⁷ Theorie is volgens De Groot: 'een systeem van logisch samenhangende, met name niet-strijdige, beweringen, opvattingen en begrippen betreffende een werkelijkheidsgebied, die zo zijn geformuleerd dat het mogelijk is

¹⁵ Adriaanse, Krop, & Leertouwer, *Het verschijnsel theologie*, pp. 13-34.

¹⁶ Zie voor een goede samenvatting hiervan bijvoorbeeld het lemma 'the unity of science' van de Stanford Encyclopedia of Philosophy.

¹⁷ Adriaanse, Krop, & Leertouwer, *Het verschijnsel theologie*, p. 54.

er toetsbare theorieën uit af te leiden'.¹⁸ Deze definitie dient als uitgangspunt voor de mogelijkheid van differentiatie tussen wetenschappelijke disciplines, waarbij de wetenschappelijke praktijken bestuurskunde en bedrijfskunde dus ook voldoen aan deze definitie.

Nu is de differentiatie tussen wetenschappen gangbaarder op een hoger niveau dan in deze scriptie wordt getracht. Veelal wordt er een indeling gemaakt naar een breder veld van wetenschap. Hierbij kan op velerlei manieren onderscheid worden aangebracht tussen de verschillende wetenschappelijke disciplines, maar ter structurering van deze scriptie alsmede ter selectie van een mogelijke relevant onderscheid beperk ik me tot de structuur die door Adriaanse, Krop & Leertouwer is aangebracht. Zij stellen dat het zinvol is te spreken van drie tegenstellingen. Ten eerste formele versus empirische wetenschappen, waarbij de formele wetenschappen slechts de wiskunde en de logica zijn, omdat zij zich slechts met de vorm bezighouden. Deze vorm is a priori, vooraf aan alle ervaringen geldig. De empirische wetenschappen echter, hebben juist wel een inhoud nodig, zij verhouden zich zelfs uniek ten opzichte van die inhoud. De empirische wetenschappen leunen juist op de ervaring. Zij kunnen alleen op basis van de ervaring zeggen wat het geval is. Zij zijn a posteriori.¹⁹

Een volgend onderscheid is die tussen de natuur- en de cultuurwetenschappen. Dit onderscheid is niet eenduidig beschreven in de wetenschappelijk literatuur. Adriaanse, Krop & Leertouwer geven aan dat dit onderscheid soms gaat om de methode, soms tussen twee gebieden, etc. Grofweg komt dit onderscheid neer op het verschil tussen wetenschap als een gesloten samenhangend systeem, met natuurwetten en verklaring van bijzonderheden hiervan, en anderzijds de wetenschappen gericht op het menselijk handelen en wat dat voortbrengt, cultuur. Tot cultuur behoort alles van kunst, tot het kunnen organiseren, waarbij het dierlijke handelen niet wordt meegenomen, aangezien dit handelen niet zoals bij de mens in mogelijk overleg of vooruitdenken plaatsvindt, maar eerder zoals volgens natuurwetten tot stand komt. Hierbij komt bijvoorbeeld ook dat de cultuurwetenschappen veelal in een deel-geheel verhouding bepaalde cultuurfenomenen willen begrijpen en daarbij speelt de participatie van het subject ook een grote rol. Ten slotte spreken we bij cultuurfenomenen ook van een waarde geladen karakter. Adriaanse, Krop & Leertouwer gebruiken hierbij Rickert, die zelf beargumenteert dat waarden, hoewel ze niet objectief zijn, wel een bepaalde geldigheid kennen, omdat cultuur, als voortbrengsel van het menselijk handelen, ook moet worden begrepen als geleid door waarden. Rickert gaat nog een stap verder en beargumenteert dat er bepaalde 'universele waarden zijn in het licht waarvan cultuurverschijnselen begrepen kunnen worden, omdat ze er benaderingen van zijn'.²⁰

¹⁸ De Groot geciteerd in: Adriaanse, Krop, & Leertouwer, *Het verschijnsel theologie*, p.54.

¹⁹ Adriaanse, Krop, & Leertouwer, *Het verschijnsel theologie*, pp.36-38.

²⁰ Idem, *Het verschijnsel Theologie*, p.43.

Beide hierboven besproken benaderingen hebben betrekking op het object van onderzoek. In deze scriptie wordt het empirische karakter van de beide disciplines vertaald naar mogelijke verschillen in organiseren tussen de publieke en private sector, kortom argumenten op basis van vermeende empirisch aanwijsbare verschillen in de organisaties. Anderzijds wordt het culturele karakter vertaald naar de binnen de praktijken vereiste waarden.

Ten slotte is er een derde onderscheid dat wordt aangehaald door Adriaanse, Krop & Leertouwer, namelijk die tussen zuivere en toegepaste wetenschappen.

Wetenschappen kunnen namelijk worden ingedeeld naar hun doel. Waar de zuivere wetenschappen louter kennis ten doel hebben, hebben toegepaste wetenschappen ook een praktisch, buitenwetenschappelijk, doel. Dit onderscheid loopt door alle wetenschap heen, sterker nog, een wetenschappelijke discipline heeft vaak elementen van beide. Sterker nog, Adriaanse, Krop & Leertouwer beweren zelfs dat het te beargumenteren valt dat alle wetenschap op een bepaalde manier een toepassing is, maar dit neemt niet weg dat het een indicatie geeft vanwaar de wetenschap over te differentiëren is, namelijk op de mogelijke toepassingen. Dit is een andere benadering dan de bovenstaande twee benaderingen, namelijk op doel, niet op object van onderzoek.

Het is niet het doel van deze scriptie, zoals reeds eerder vermeld, een filosofisch criterium te ontdekken of toe te passen over de wetenschappelijkheid van de praktijken. Zowel bestuurskunde als bedrijfskunde worden op dit moment erkend als bestaande wetenschappelijke praktijken, wat ook wordt toegelaten door de wetenschapsopvatting zoals hier gebruikt en de wetenschapsopvatting die ook in de discussie in de bestuurskunde aanwezig lijkt te zijn. Het gaat in deze scriptie om het wegen van de argumenten die gebruikt worden in de discussie rondom de zelfstandigheid van de bestuurskunde ten opzichte van de bedrijfskunde, waarbij uiteindelijk een nieuw argument wordt ingebracht, die, mijns inziens, het sterkste argument of fundament levert voor bestuurskunde als onafhankelijke discipline. Als we de scheidslijnen volgen zoals reeds zijn vermeld, dan zullen beide praktijken worden bestempeld als empirische, sociale en toegepaste wetenschappen. Wat betreft de indeling van de wetenschappen komen ze in hetzelfde 'hokje' terecht, maar juist deze indeling geeft handvaten voor differentiatie binnen het hokje, want in verschillen in de empirie, de waarden of de toepassing kan het fundament voor onafhankelijkheid liggen.

[1] De empirie.

Het belangrijkste argument in de discussie is waarschijnlijk het argument over empirische aanwijsbare verschillen in het object van onderzoek. De empirie is bij de bestuurskunde is dan de praktijk van het openbaar bestuur. Een poging om bestuurskunde hierop te rechtvaardigen is het trachten aan te tonen dat het besturen binnen de setting van de het openbaar bestuur anders is dan in de setting van het private bestuur, uniek zelfs. Hieronder schaar ik al dat soort argumenten waar de fundering berust op een empirisch aanwijsbaar verschil in de praktijk van het openbaar bestuur en het private bestuur voor de bestuurder, waaraan de

rechtvaardiging voor bestuurskunde als discipline onafhankelijk van de bedrijfskunde vervolgens wordt verleend.

Binnen dit aspect, zoals duidelijk zal worden in hoofdstuk 3, zijn verschillende manieren van het aanduiden van een verschil in het object van onderzoek mogelijk. Zo kunnen auteurs wijzen op praktische verschillen, 'common-sense' verschillen, analytische verschillen, of denotatieve verschillen.²¹

Een belangrijke indeling bij de bespreking van de mogelijke verschillen tussen privaat en publiek bestuur is de indeling naar het niveau van abstractie. Volgens sommigen is op een bepaald abstract niveau besturen ongeacht de toepassing besturen, dan wel publiek dan wel privaat.²² Echter hoe concreter de beschrijvingen worden, hoe eerder men geneigd raakt om een onderscheid te kunnen aanbrengen. Echter, komt de vraag dan naar voren: wanneer is het einde zoek? Wanneer men namelijk zo ver inzoomt dat bijna elk geval van bestuur, binnen de overheid, de internationale overheid, de bouwsector, de financiële sector, etc. apart en uniek lijkt, dan kunnen er even zoveel bestuurlijke disciplines ontstaan als er bestuursfuncties bestaan. Dit lijkt mij niet nuttig, hoewel natuurlijk per beroepssector verschillende vaardigheden van de bestuurder kunnen worden verwacht lijkt mij dit niet voldoende voor een aparte wetenschapsdiscipline. Het is daarom belangrijk naar mijn inzien om het abstractieniveau toch redelijk hoog te houden. Het gaat per slot van rekening toch om besturen, een inherent algemeen onderwerp.

De argumenten rondom de empirie worden onderzocht aan de hand van verschenen literatuur over de mogelijke verschillen tussen publiek en privaat bestuur. Zoals eerder vermeld is dit namelijk niet een nieuw argument in het debat en de focus van de meeste wetenschappers, veelal bestuurskundigen, is ook geweest op het vinden van een verschil in het object van onderzoek.

[2] De waarden.

Zoals eerder beschreven is een tweede argument dat veel gebruikt wordt in de discussie dat de onafhankelijkheid van de bestuurskunde gestoeld kan worden op de verschillen in waarden die de bestuurders in de praktijken moeten vertegenwoordigen. Hiermee doel ik vooral op de waarden die een bestuurder geacht wordt te vertegenwoordigen in zijn functie. Wordt van de openbaar bestuurder dan verwacht om andere waarden te vertegenwoordigen dan de private bestuurder? Nu is het voor de wetenschappelijke discipline natuurlijk vooral constitutief als dit zijn weerklank vindt binnen het doelobject. Het is dus bijzonder stavend als binnen het openbaar bestuur een bepaald ander kader aan waarden wordt meegegeven, of eerder wordt verlangd, waardoor een wetenschappelijke

²¹ Hierin volg ik de classificatie van Rainey, Backoff, & Levine in: Rainey, Backoff, & Levine, *Comparing Public and Private Organisations*, p.234. Echter, hiermee laat ik slechts zien dat al deze typen onderscheid berusten op het maken van een onderscheid in het openbaar bestuur zelf.

²² Allison, *Public and private administrative leadership*, p.219.

discipline ter opleiding van juist die functionarissen interessant, of zelfs noodzakelijk, is.

Waar bij het vorige argument, mede door de complexiteit van het object, over is gegaan tot analyse van literatuur, is dit voor dit argument anders te analyseren. De waarden zijn nu eenmaal redelijk eenduidig vermeld door het openbaar bestuur zelf, dus is hier gekozen voor het overgaan op vergelijking van de waarden die de praktijk van het openbaar bestuur voor zich stelt en een organisatie van de praktijk van het private bestuur. Voor die vergelijking zijn de Nederlandse code voor goed bestuur en de gedragscode van Shell genomen. Ik ben van mening dat zij voldoende vertegenwoordigen wat de eisen van een bestuurder zijn qua waarden.

[3] De toepassing.

Naast de voorgaande twee argumenten op empirie en waarden, voeg ik een derde argument toe. Namelijk, dat van de toepassing. Dit argument is ooit het helderst beschreven door Schleiermacher in zijn verdediging van de theologie ten opzichte van onder andere de filologie, en vervolgens mede gebruikt door Adriaanse, Krop & Leertouwer in hun boek 'het verschijnsel theologie'.²³ Het argument uit de toepassing heeft betrekking op, zoals eerder besproken, het buitenwetenschappelijk nut van een discipline. Naast het wetenschappelijke doel van kennis vergaren, kennen zowel de bestuurskunde als bedrijfskunde het doel van het opleiden van bestuurder, en ook managers. Het argument uit de toepassing benadrukt echter niet dat organisaties in het openbaar bestuur een uniek karakter hebben, qua taken, vorm, prestaties, etc., of dat de waarden voor de bestuurders in het openbaar bestuur uniek zijn, maar dat de selectie van alles waar de openbaar bestuurder mee te maken krijgt belangrijk en dus zelfs funderend is voor een aparte wetenschappelijke discipline. Het is dan dus niet zo dat de openbaar bestuurder waarden of organisaties kent die alleen in het openbaar bestuur voorkomen, maar dat de focus, gezien het totale pallet aan waarden en organisaties, op bepaalde waarden en organisaties, zoals die veel voorkomen in het openbaar bestuur, funderend is.

²³ Adriaanse, Krop, & Leertouwer, *Het verschijnsel theologie*.

Conclusie.

Het doel van dit hoofdstuk was door middel van literatuur aangaande wetenschappelijke disciplines een bepaalde structuur en houvast te vinden voor het onderzoeken van de mogelijke verschillen wat betreft bestuur aangaande bedrijfskunde enerzijds en bestuurskunde anderzijds. Hierbij is duidelijk een keuze gemaakt voor de structuur zoals aangereikt door Adriaanse, Krop & Leertouwer, waarbij drie scheidslijnen, namelijk formeel versus empirisch, cultuur versus natuur, en ten slotte zuiver versus toegepast aangebracht zijn. Deze manier van differentiëren, die overigens niet automatisch een onderscheid aanbrengt in de wetenschappelijk disciplines die hier worden besproken gezien het feit dat beide disciplines zich in dezelfde hoek bevinden, namelijk die van empirische toegepaste cultuurwetenschappen, is gebruikt om drie aspecten aan te kaarten waarin een mogelijk verschil tussen beide disciplines te vinden is. Dit sluit aan bij de discussie die woedt in de bestuurskunde, omdat twee manieren, namelijk op empirie en op waarden, voorkomen in de discussie. Hieraan is nu dus een derde mogelijk argument toegevoegd, gebaseerd op de toepassing. Geenszins bestaat er hier de pretentie dat dit een compleet sluitend kader wat betreft differentiatie tussen wetenschappen is gepresenteerd. Sterker nog, de rechtvaardiging en differentiatie van wetenschappen kan op veel concreter niveau plaatsvinden, echter betoog ik wel dat een rechtvaardiging of differentiatie vanuit een onderbouwd aspect zoals hierboven wel sterk is.

Hoofdstuk drie: het argument over de empirie.

In dit hoofdstuk zal ik het argument aangaande op basis van het verschil in object van onderzoek beschouwen. Hierbij geldt als belangrijkste object het openbaar bestuur, maar voor we tot analyse van de literatuur over dit argument over kunnen gaan, is het verstandig iets meer te zeggen over het openbaar bestuur.

Openbaar Bestuur en de maatschappelijke behoefte voor de bestuurskunde.

Het openbaar bestuur is een aan verandering onderhevige praktijk. Wat openbaar bestuur is, of welke kenmerken er tot het openbaar bestuur behoren, verandert. Hoewel aan het begin van de bestuurskunde, zo rond het einde van de 19^{ste} eeuw, de institutionele structuur van het Nederlandse staatsbestel zoals wij die nog kennen grotendeels is gevormd, kunnen we dan nog amper spreken van een omvangrijk ambtelijk apparaat zoals we dat nu kennen in het openbaar bestuur.²⁴ Nederland telt namelijk in 1899 bij schatting zo ongeveer 1000 hogere bureauambtenaren in het ambtelijk apparaat. Tellen we hierbij de andere ambtenaren op (zonder hierbij de militairen, onderwijs, gezondheidszorg, etc op te tellen), dan komen we tot ongeveer 43.500 leden, wat zo'n 2,3 procent van beroepsbevolking is.²⁵

Parallel hieraan kent men in de, dan nog in kinderschoenen staande, bestuurskunde dan nog de scheiding van politiek en ambtenarij. De notie van een professionele uitvoerende tak, namelijk het ambtelijk apparaat, met daarboven de politieke leiding, is mede ontstaan door de groei van het ambtelijk apparaat door de jaren heen. Hoewel deze klassieke benadering meerdere pleitbezorgers kent zijn er twee zeer interessante 'gangmakers'. In Europa is dat vooral Weber en in de Verenigde Staten is dit vooral Wilson. Voor de 'bestuurskundigen' van die tijd is de ambtenarij het object van onderzoek. De ambtenarij als uitvoerende tak van de politiek of zoals Wilson het verwoordde "It is a part of political life only as the methods of the counting-house are a part of the life of society; only as machinery is part of the manufactured product".²⁶

Waar we in het begin van 20^e eeuw voor de Nederlandse staat spraken van een bescheiden ambtelijk apparaat, is dit nu anders. Door de jaren heen is er een enorme groei geweest van vooral het ambtelijk apparaat. Dit heeft mede te maken met het succes van de Nederlandse staat om steeds meer bevoegdheden naar zich toe te trekken. Denk bijvoorbeeld aan de uitbouw van de welvaartstaat na de tweede wereldoorlog. De groei van het ambtelijk apparaat in cijfers is dan ook duidelijk. Zo telt Nederland in 2008 zo'n 428.100 ambtenaren, wat voor ong. 5,8% van de beroepsbevolking staat. Echter, dit is niet het grootste aantal door de jaren heen en ook niet het grootste percentage. Volgens Struycken, in Van der Heijden,

²⁴ Wagenaar, Kerkhof & Rutgers, (duizend jaar openbaar bestuur in Nederland), p. 221

²⁵ Idem, p.209-279

²⁶ Wilson, the study of administration, p.210.

zien we mede de ontwikkeling dat: 1) de inspanning van het parlement om met het recht veranderingen te bewerkstelligen toe neemt, 2) uitvoerende organen steeds meer bevoegdheden gedelegeerd krijgen, en 3) het gebruik van vage, algemene normen in de wet frequenter wordt.²⁷ De ambtenarij groeide dus, maar verkreeg daarbij ook een andere rol. De ambtenarij politiseerde.²⁸

Waar Weber nog een gescheiden rol zag voor de politiek en de ambtenarij, waarbij de politiek de ambtenarij zelfs als formeel tegenwicht moest bewegen om de macht van de ambtenarij als uitvoerend orgaan te beperken, zien we in de huidige bestuurlijk praktijk, alsmede in de literatuur, juist een vervlechting van zowel het ambtelijk apparaat, de politiek en maatschappelijk instanties.²⁹

Dit is ook in de bestuurskundige theorie terug te vinden. Zo wordt er nu vooral gesproken van 'openbaar bestuur' als mengvorm waarin zowel de politieke leiding als het ambtelijke apparaat te vinden is.³⁰ De terugtreding van de wetgever is dan volgens sommige auteurs: 'het verschijnsel dat de wetgever de afweging van gemeenschapsbelang tegenover individuele belangen uit handen geeft aan de administratie'.³¹ Dit draagt bij aan de mengvorm van openbaar bestuur die wij hedendaags kennen. Echter kent de scheiding, inmiddels bekend als politiek en bestuur, nog wel een plaats in de bestuurskundige literatuur, wellicht vooral voor theoretische doeleinden.³² Dit duidt ook gelijk de maatschappelijke behoefte aan voor een studie als bestuurskunde. Ten eerste om inzicht te krijgen in deze complexe praktijk en ten tweede om bestuurders, managers, op te leiden die zich een weg kunnen banen binnen deze praktijk.

In de huidige bestuurskunde wordt dus vooral gesproken over het openbaar bestuur. De definitie die Bovens, 't Hart & van Twist geven is: "[openbaar bestuur is] het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij".³³ Echter, is deze definitie onproblematisch? Wat is bijvoorbeeld 'de maatschappij'?³⁴ Zelfs als we de filosofische bedenkingen bij dit containerbegrip negeren, levert deze simpele definitie grensgevallen op zoals publiek-private samenwerkingen, waarbij onduidelijkheid bestaat over de mate waarin het handelen vanuit het openbaar bestuur komt of vanuit de private sfeer.³⁵ Waar die grens precies ligt is onduidelijk. Daarbij geeft deze definitie ook geen criterium voor wat onder het openbaar bestuur valt. Is niet van elke organisatie te verwachten dat ze aan een bepaalde vorm van sturing van de maatschappij doen? Wel interessant is

²⁷ Van der Heijden, *Een filosofie van behoorlijk bestuur*, p.4

²⁸ Bovens, Van Twist & 't Hart, *openbaar bestuur*, pp. 309-321

²⁹ Wagenaar, Kerkhof & Rutgers, *duizend jaar openbaar bestuur in Nederland*, pp.231-233; Fennema, *balans van democratie*, pp.224-226.

³⁰ Zie bijvoorbeeld: Kickert, *Complexity, governance and dynamics*; Rhodes, *Understanding governance*.

³¹ Van der Heijden, *een filosofie van behoorlijke bestuur*, p.4

³² Bovens, 't Hart, & van Twist, *Openbaar bestuur*, pp. 301-303

³³ Bovens, 't Hart, & van Twist, *Openbaar bestuur*, p.22.

³⁴ Zie hiervoor bijvoorbeeld: Schinkel, *Denken in een tijd van sociale hypochondrie*.

³⁵ Mintzberg, *Managing government, governing management*, p.73.

dat de definitie lijkt te impliceren dat het 'openbaar bestuur' een beduidend ander fenomeen is dan private organisaties. Het is voor deze scriptie speciaal van belang te onderzoeken of het onderscheid tussen de publieke en private organisaties zoals beschreven door de bestuurskundige literatuur die wordt besproken nog standhoudt. Hoewel wellicht in het begin van de bestuurskunde, en zeker veel later nog in de 20^{ste} eeuw, gesproken werd van een uniek en ander karakter van het openbaar bestuur, zien we juist de laatste tientallen jaren een aanval op dit verschil. Dit heeft ook de praktijk van het openbaar bestuur veranderd.³⁶ De vraag is dan of de empirische verschillen die ooit genoeg waren om van een fundamenteel onderscheid tussen openbaar bestuur en privaat bestuur te spreken nog aanwezig zijn?³⁷

Analyse: literatuur over het object van onderzoek.

In dit deel van het hoofdstuk zal de literatuur over het argument uit empirie worden besproken in de discussie rondom bestuurskunde als zelfstandige discipline aangaande bestuur. Uiteraard zijn er vele artikelen, maar het artikel van Rainey, Backoff & Levine is misschien wel het meest exemplarisch als systematisch overzicht van de argumenten die tot dan toe worden gegeven over het verschil tussen de praktijken openbaar bestuur en privaat bestuur, bovendien werkt hun schematische weergave uitstekend als structuur voor bespreking. Rainey, Backoff & Levine geven namelijk een groot aantal argumenten weer, uit literatuur tot 1973, om vervolgens drie categorieën van factoren te maken die leiden tot een distictie tussen publiek en privaat. Hierbij spreken ze van [1] Environmental Factors, [2] Organization-Environment Transactions, en ten slotte [3] Internal Structures and Processes.³⁸ Dit is gestructureerd van externe factoren, effecten van buitenaf op de organisatie, transacties, effecten van de organisatie naar buiten toe, en ten slotte interne werking van de organisatie. Zij geven hierbij zelf al aan dat het om een grote hoeveelheid literatuur gaat en zij, hoewel zoveel als mogelijk getracht, met geen mogelijkheid alle argumenten volledig recht kunnen doen. Waar zij al hebben moeten samenvatten en parafraseren, zal ik dit wellicht nog meer moeten doen. Elk individueel argument verdient het om een compleet artikel aan te wijden, maar het punt van deze bespreking is een enigszins sluitende weergave te maken van de verschillen die op dat moment tussen privaat en publiek bestuur wat betreft de institutionele setting leken te spelen. Wat in dit hoofdstuk verder wordt getracht is het laten zien dat juist deze factoren niet meer opgaan voor het openbaar bestuur gezien de ontwikkelingen daarin, maar ook in het private bestuur, sinds het uitkomen van het artikel van Rainey, Backoff & Levine. Per categorie wordt het

³⁶ Een niet te onderschatten punt, wat ook bij het volgende hoofdstuk over de waarden naar voren komt, is de performativiteit van een studie. Zie bijvoorbeeld Lorenz, *If you're so smart, why are you under surveillance?*, waar Lorenz een relatie legt tussen de universiteit, het Neoliberalisme en het New Public Management, en betoogd dat het discourse sturende is voor de praktijk.

³⁷ Zie bijvoorbeeld: Allison, *Public and private administrative leadership*, pp.214-222; Boyne, *Public and private management*, pp.97-122; Knott, *Comparing public and private management*, pp.93-119.

³⁸ Rainey, Backoff, & Levine, *Comparing Public and Private Organisations*, pp.235-241.

verschil dat Rainey, Backoff & Levine aangeven weerlegt aan de hand van artikelen over de ontwikkelingen van het openbaar bestuur, maar ook artikelen die een ideologische push hebben gegeven aan het openbaar bestuur, waardoor aan het einde van het hoofdstuk duidelijk moet worden dat de grens tussen openbaar bestuur en privaat bestuur enorm vervaagd is, of ook wel, zoals Rainey, Backoff & Levine zelf al lijken aan te voelen door het noemen van wat toen het begin van de vervaging was, of zoals zij het noemde 'blurring'.

[1] Environmental Factors.

Bij deze 'omgevingsfactoren' gaat het om factoren die buiten de controle van de organisatie zelf staan. Hierbij zijn globaal drie externe sferen van invloed te benoemen. Ten eerste is er een verschil in hoe **de markt** de verschillende sectoren beïnvloedt. Dikwijls hebben publieke organisaties budget allocaties. Zij staan daar niet onder de druk van de markt, maar krijgen projecten of aspecten gefinancierd van bijv. een rijksoverheid, of federale overheid. De verschillende argumenten binnen deze factor benadrukken vooral dat de bestuurder, anders dan in de private sfeer, minder efficiënt met zijn middelen omgaat, en zelfs budget verbruikt, omdat het op moet! Daarbij werkt de markt ook als directere feedback op de bestuurder qua doelen, eisen, indicatie van wensen, vraag, etc. In de publieke sector zou namelijk het stellen van doelen lastiger zijn dan in de private sector.

Echter, zoals Rainey, Backoff & Levine zelf al beginnen te noemen, zijn juist dit soort marktmechanismen nagebootst in de publieke sector. Gezien recente ontwikkelingen in het openbaar bestuur, waarbij principes uit het private bestuur worden overgezet naar het openbaar bestuur, dan wordt duidelijk dat deze bezwaren of criteria niet standhouden.³⁹ Dit heeft mede te maken met het dominante geluid van publieke hervormingen naar een privaat model gedurende de jaren '70 tot en met de late jaren '90. Binnen deze hervormingen zijn tal van marktmechanismen in de publieke sector, het openbaar bestuur, ingevoerd om de bestuurder in het openbaar bestuur meer te laten focussen op effectiviteit en efficiëntie. Een groot voorbeeld is de 'reïntventing government' beweging van de jaren '90. Onder andere Osborne & Gaebler pleiten dan voor het invoeren van principes uit de private sector binnen het openbaar bestuur. Zo spreken zij bijvoorbeeld van: catalytic government, competitive government, mission-driven government, results-oriented government, etc. Hun studie was naar praktijken binnen het openbaar bestuur die volgens hen als best practices voor de rest van het openbaar bestuur zouden kunnen worden overgenomen.⁴⁰ Ten eerste heeft de beweging ervoor gezorgd dat de focus meer op efficiëntie en effectiviteit kwam te liggen, maar daarnaast, door middel van onder andere 'contracting out', is ook het gerelateerde argument aangaande het meetbaar maken van resultaten weerlegt. Het is namelijk via het 'contracting out' mogelijk om zoals in de private sector op

³⁹ Zie bijvoorbeeld: Walsh, *Public services and market mechanisms*. Maar, ook zeker: Kettl, *The global revolution in public management*.

⁴⁰ Zie voor een samenvatting: Osborne, *Reinventing government*. Zie voor de volledige studie: Osborne & Gaebler, *Reinventing government*.

'outcomes' te besturen en dus haarscherp de dienstverlening en de eisen daaraan op te geven, zonder daar bureaucratische controle of procedurele controle op los te laten.⁴¹

Een tweede externe factor is wat Rainey, Backoff & Levine noemen 'legal and formal constraints', dat ik vertaal als **legaliteit**. Het argument dat volgens hen veel wordt ingebracht is dat in het private bestuur men niet meer dan zich slechts aan de wet moet houden, terwijl het openbare bestuur een veel specifiekere definiëring van de operaties, methodes en procedures van openbaar bestuur vindt in de wetgeving. Daarbij spreken ze ook van politieke benoemingen en verkiezingen als disruptieve krachten binnen de administratie, iets waar de private onderneming niet mee van doen heeft. Dit is gelijk een brug naar het derde element waarnaar Rainey, Backoff & Levine verwijzen, namelijk de **politiek** als maatgevende institutie, waar het openbaar bestuur in ieder geval in verdere mate mee van doen heeft dan het private bestuur. Hierbij spreken ze niet slechts van formele politieke bevoegdheden, maar ook over 'interest groups' en lobbyisten. Er zou zo meer worden getrokken aan de bestuurder in het openbaar bestuur en ook de publieke opinie telt hierin meer mee.

Wat betreft de legaliteit is het qua principe voor beiden sectoren natuurlijk hetzelfde. Bestuurders in zowel het openbaar bestuur als het private bestuur moeten zich aan de wet houden. Het argument is dan dat er vooral meer wetgeving rondom de openbaar bestuurder is. Hierbij valt weer te verwijzen naar de aangebrachte weerlegging wat betreft het verschil in de markt. Één van de hervormingen van het nieuwe management in de publieke sector betreft juist deze procedurele controle, waarbij steeds meer sprake is van besturen die men moet laten besturen, of zoals Kettl aangeeft: *let managers manage*.⁴² Echter, wat betreft de bestuurder ondervangt dit niet alle verschillen. De openbaar bestuurder en de private bestuurder worden weliswaar benoemt, maar de openbaar bestuurder zal dit veelal doen op basis van een soort verkiezingsuitslag. Maar, ook het politieke aspect is niet geheel aan het openbaar bestuur uniek, want zeker de afgelopen tien à twintig jaar is een politisering gaande van het private bestuur. In het Nederlands spreken we bijvoorbeeld van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, voor internationale bedrijven vaak als CSR, of Corporate Social Responsibility, vormgegeven. Hierbij worden private bestuurders, net zo goed als publieke, blootgesteld aan publieke opinie, zoals het gehele bedrijf eigenlijk. Daarbij speelt onder andere ook het globaliseren van het bedrijf, waarbij ze natie overstijgend te werk gaan en zich aan velerlei regels moeten en ook willen houden. Zo is een interessant voorbeeld hiervan bijvoorbeeld ketenverantwoordelijkheid. Een goed voorbeeld van wanneer bedrijven zich niet slechts aan de wet proberen te houden, maar ook gedwongen rekening te houden met andere belangen.⁴³ Echter, dit

⁴¹ Kettl. The global revolution in public management, pp.447-448

⁴² Idem, p.447.

⁴³ Zie bijvoorbeeld: Palazzo & Scherer, Corporate social responsibility, democracy, and the politicization of the corporation. Of voor ketenverantwoordelijkheid: Spence

betekent niet helemaal dat de belangen hetzelfde zijn of zelfs dat dit niet een verschil in beide disciplines betekent. In hoofdstuk vijf duidelijk wordt hopelijk duidelijk dat er een bepaalde gerichtheid in bestuurskunde zit die zijn weerslag kent in het openbaar bestuur.

Daarbij is het de vraag of er 'meer' wordt getrokken aan de publieke bestuurder. Hoewel veel bedrijven niet worden gelobbyd om wetgeving of toezeggingen, is er wel veel contact en mogelijke samenwerkingen met andere bedrijven. Bedrijven gaan constant samenwerkingen aan met andere bedrijven en daarbij hoort ook een vorm van concurrentie en beïnvloeding van andere bedrijven. Zo is het voor te stellen dat wanneer een bedrijf een grote order binnenkrijgt en zij bepaalde grondstoffen nodig hebben, daarvoor verschillende leveranciers zich aanbieden en aan de bestuurders trekken om de optie te krijgen, net zoals bedrijven aan de bestuurders bij een wethouder of andere bestuurder kunnen 'trekken' om een aanbesteding te krijgen of om bepaalde wetgeving mede te vormen.

Wat betreft deze verschillen zijn er een flink aantal nuanceringsen te geven, echter blijft dan de vraag of het hetzelfde is. Dat lijkt mij niet. Een gekozen of benoemde bestuurder via het politieke systeem is daadwerkelijk anders dan een aangenomen bestuurder of een eigenaar van een bedrijf, maar de vraag hierbij is of de verschillen niet vooral subtiel zijn. Ook het bestuur in een Naamloze Vennootschap heeft te maken met principes die lijken op die van een democratie. Hoewel bestuurders lang niet altijd worden verkozen bij een private organisatie, betekent dit niet dat zij geen verantwoording hoeven af te leggen over hun acties aan een 'publiek'. Waar dit bij het openbaar bestuur de burgers zijn, is dit bij het private bestuur de aandeelhouders, of wellicht zelfs belanghebbenden.

[2] Organization-Environment Transaction.

Bij dit tweede onderdeel van de literatuur wordt vooral de omgedraaide relatie, namelijk het handelen van het bestuur naar buiten toe, besproken. Hierbij spreken Rainey, Backoff & Levine in eerste instantie van de 'coerciveness' oftewel **dwang** die een publieke organisatie kan uitoefenen. Dit argument wordt vooral in combinatie met het ontbreken van een markt gebruikt. Dit is op zijn beurt juist weer constitutief voor de vele formele checks en balances die in het openbaar bestuur aanwezig zijn. Rainey, Backoff & Levine omschrijven het ook wel als monopolistische neigingen binnen het bestuur. Je hebt als staatsburger nu eenmaal geen andere keuze dan behoren tot die staat. Je kunt niet winkelen voor een staat zoals men dat bij ontbijtgranen kan doen.

Echter de vraag is of dit wel stand houdt. Nu, meer dan ooit, is men aan het winkelen naar de juiste staat om in te wonen. Uiteraard valt het te bezien als een spectrum, waarbij het kiezen van een ontbijtgraan verreweg de minste implicaties en nuances met zich meebrengt. De keuze voor je ontbijtgranen heeft ten slotte

& Bourlakis, the evolution from corporate social responsibility to supply chain responsibility.

geen gevolgen voor de band met je familie, of voor je gevoel van patriotisme, de keuze voor een staat wel. Dit blijft dan ook een lastig punt, maar er valt zeker een mogelijke ontwikkeling aan te geven, als gevolg van de globalisering, dat men zich kan onttrekken aan de overheid. Men hoeft maar naar de huidige vluchtelingen crisis in Europa te kijken en er zijn tal van mensen die zich trachten te onttrekken aan hun staat, soms succesvol en soms niet. Maar, niet alleen aan de onderkant van de samenleving zijn dit soort migratiestromen zichtbaar. Zo kent China bijvoorbeeld momenteel een enorme uitstroom van de Chinese midden- en bovenklasse die het niet eens zijn met het openbaar bestuur daar en zich nu van proberen te onttrekken door te verhuizen naar landen als Canada, Australië of de Verenigde Staten.⁴⁴ Hirschman legt dit uit aan de hand van twee opties die men zou hebben in een conflictsituatie, namelijk ten eerste 'voice', de optie lid te blijven van de gemeenschap en die proberen te beïnvloeden tot je wel tevreden bent, of ten tweede 'exit', de optie je te onttrekken aan de organisatie waarover je niet tevreden bent. De 'exit' optie zou dus veel lastiger zijn bij de staat, zoals eerder gezien, maar de 'voice' optie is minder geïnstitutionaliseerd voor de private sector.⁴⁵ Daarbij betoogt Hirschman onder andere dat de exit-optie in ieder geval in bepaalde mate wel haalbaar is, maar nog niet een droomsituatie heeft bewerkstelligd.⁴⁶ In lijn met wat Hirschman betoogt valt te stellen dat ook de 'exit' optie gemakkelijker wordt in het publieke domein. Waar Hirschman nog over steden of staten in de Verenigde Staten spreekt, kunnen we natuurlijk heden ten dage ook spreken van een vergrote mobiliteit, en dus lagere drempel voor een exit, in de Europese Unie, of eerder rondom Schengen, waar vrij verkeer van personen geldt.

Naast migratiestromen van personen is er nog een belangrijke migratiestroom, namelijk die van bedrijven.⁴⁷ De vraag is dan of de kosten van het onttrekken aan de staat dusdanig hoger zijn dan het onttrekken aan bijvoorbeeld marktleiders voor bepaalde producten. Want, uiteindelijk kunnen we dit probleem van dwang nog steeds bespreken en vergelijken met bepaalde marktsituaties, namelijk monopolies, of in ieder geval monopolistische markten. Deze markten zijn er ook binnen de Nederlandse samenleving en de vraag is dan of dit ten eerste uniek openbaar bestuur is en ten tweede wat voor gevolgen dit dan ook daadwerkelijk voor de bestuurder van de organisatie heeft. Natuurlijk zijn er verminderde prikkels tot vernieuwing in een setting van dwang, oftewel een monopolistische markt, maar is dit dan fundamenteel anders? Anders genoeg voor een aparte wetenschappelijke

⁴⁴ Men hoeve maar de krant open te slaan voor een onderbouwing van deze stellingen, maar voor degelijk wetenschappelijk onderzoek kan gekeken worden naar bijvoorbeeld: Castles, Miller, & Ammendola, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*.

⁴⁵ Hirschman, *Exit, Voice, and the State*, p.90.

⁴⁶ Hirschman spreekt dan bijvoorbeeld over de ghettoization van verschillende Amerikaanse steden. Hirschman, *Exit, Voice, and the State*.

⁴⁷ Denk hierbij alleen al aan het concept van postbusbedrijven, waarbij bedrijven zich registreren in een bepaald land vanwege het gunstige belastingsklimaat, zonder daar hun operaties te hebben: <http://www.nu.nl/economie/2791595/eu-wil-einde-nederlandse-postbusbedrijven.html>

discipline? Dit lijkt me niet. Bij uitstek lijkt me dit een 'limiting case', op zijn hoogst. Dit alleen al, omdat het in markttermen uit te leggen valt, er is dus een corresponderende marktform van. Daarnaast is er ook nog eens een terugtred van deze monopolistische markten. Osborne noemt het type serviceverlening als monopolistische markt dan ook niet voor niets het 'General Motors organizational model'. Het monopolie is niet een publiek of privaat fenomeen volgens hem, maar vooral een fenomeen van een voorbijgaande tijd.⁴⁸

Hiermee verbonden zijn de argumenten rondom de reikwijdte of **grotere invloedssfeer** van het openbaar bestuur. Zo zou het openbaar bestuur een veel groter effect op de maatschappij kennen. Echter, zeker gezien de privatiseringsgolven van de hierboven besproken bewegingen in het publieke bestuur en zijn instituties, valt te betwijfelen of een grote multinational als Shell niet minimaal zo'n grote impact heeft als een onderdeel van het openbaar bestuur. Kunnen wij, zeker ook gezien het toegenomen besef van de impact van grote multinationals op de naties waarbinnen ze opereren, nog wel spreken van een grotere impact van beslissingen in het openbaar bestuur? Daarnaast is het ook nog maar de vraag wat er onder invloed of reikwijdte wordt bedoeld. Dit is op zijn minst zeer te betwijfelen.

Twee volgende en samenhangende argumenten gaan over **het toezien oog van het publiek** en **verwachtingen van het publiek**. Deze argumenten gaan vooral over het normatieve aspect dat in het volgende hoofdstuk wordt behandeld. Het zou namelijk zo zijn dat bestuur in het openbaar bestuur andere verwachtingen kent dan bestuur binnen het private bestuur en dat de kritische burger altijd meekijkt bij de beslissingen van het openbaar bestuur, terwijl dit in het private bestuur afwezig, of veel minder aanwezig, is. Waar we bij de typering van Hirschman zoals eerder gezien spraken over 'exit', betreft dit de 'voice' optie, die minder vaak voorkomt in de private sector.⁴⁹ Echter, in een later artikel ziet Hirschman ook hier een verandering in komen. Zo vroeg als 1980 bespreekt hij al het fenomeen dat mits de aandeelhouders voldoende winst behalen, zij de organisaties waarin zij deelnemen proberen te beïnvloeden betreffende sociale kwesties of milieukwesties.⁵⁰ Rainey, Backoff & Levine zelf geven hier al aan dat er een ontwikkeling van een grotere belangstelling gaande is voor het optreden van bestuurders in het private bestuur en ik denk dat zij daarmee het juiste narratief hebben gevonden, maar ik wil hierop uitgebreider ingaan met de casus die in het volgende hoofdstuk wordt besproken, waarbij de waarden die de bestuurders mee wordt gegeven van een grote multinational en het openbaar bestuur worden vergeleken door middel van hun gedrags- of bestuurscode.⁵¹ Ten slotte wordt gesproken over argumenten die inhouden dat er een fundamenteel verschil in de **(publieke) goederen** zit die kunnen worden geleverd door het openbaar bestuur, wat vervolgens weer gevolgen

⁴⁸ Osborne, *Reinventing government*, p.350.

⁴⁹ Hirschman, *Exit, Voice, and the State*, p.90.

⁵⁰ Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: further reflections*, p.435.

⁵¹ Rainey, Backoff, & Levine, *Comparing Public and Private Organisations*, p.239.

zouden kunnen hebben voor het besturen binnen die organisaties, die deze goederen leveren. Los van het feit dat dit onder andere een monopolistische organisatie kan vereisen, doelen ze hier ook op het mogelijk verlies draaien op de goederen. Echter, de vraag is of dit wel relevant is voor het bestuur. Veel goederen worden bijvoorbeeld door 'contracting out' tegenwoordig alsnog via een privaat systeem geleverd. Uiteraard zal er nog steeds publieke financiering nodig zijn, maar voor de bestuurders binnen de organisaties die de goederen leveren maakt dit verder niet uit.⁵² In Nederland kennen wij bijvoorbeeld privatisering van het openbaar vervoer (gedeeltelijk), maar ook van energie, waarvan lange tijd gedacht werd dat het openbaar bestuur dit zou moeten leveren, en als een van de laatste ontwikkelingen: de zorg.⁵³

[3] Internal Structures and Processes.

Onder deze factor verstaan Rainey, Backoff & Levine alle argumenten in de literatuur die wijzen op een andere interne structuur van de organisaties in de publieke sfeer. Zoals bijvoorbeeld de hiërarchie, prestatie-indicatoren, of iets overtuigender de vaagheid, diversiteit en complexiteit van de doelstellingen. Echter, ook hiertegenover staan eerder aangegeven weerleggingen. Deels heeft dit te maken met het enigszins verouderd zijn van het artikel, namelijk nog voor de vergrote kruisbestuiving vanaf de jaren '70 tot aan nu, waarbij de twee krachten, het politiseren van het private veld en het vermarkting van het publieke veld, een grote rol hebben gespeeld. Veel van de benoemde argumenten spelen met deze verschillen gaan daarbij uit van een bureaucratische, logge, organisatie in het openbaar bestuur tegenover de uiterst adaptieve organisaties in het private veld. Dit onderscheid is niet altijd zo aan te brengen geweest, zoals duidelijk wordt uit de typering van Osborne, namelijk als 'General Motors organizational model'.⁵⁴ Dit is niet voor niets. Osborne betoogt dat dit een dominant model was in een eerdere tijd en dat de private sector hier slechts sneller van is afgestapt. Dit onderscheid kan echter, zoals eerder getoond, ook nu niet meer gemaakt worden.⁵⁵ Het openbaar bestuur is nu namelijk onder andere naar aanleiding van Osborne & Gaebler doorspekt van zogenaamde practices vanuit de private sector. Het idee van

⁵² Zie voor contracting out: Kettl. The global revolution in public management, pp.447-448. Maar ook belangrijk is het systeem van concessies: Den Hollander & Baggen, Organisatie openbaar vervoer in de Randstad.

⁵³ Zie voor een algemener overzicht van de Nederlandse privatiseringsgolf: Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld de organisatiestructuur van General Motors in 1921. Toenmalig president Sloan stond erom bekend voor een enorme bureaucratie te zorgen wat later ook model zou staan voor het bedrijfsleven: Automotive News, *After the frenetic Durant era, Sloan brought order from chaos*.

⁵⁵ Zie voor een uitgebreidere analyse van deze trends bijvoorbeeld: Osborne & McLaughlin, The new public management in context, maar ook: Freedland, The marketization of public services, en voor een specifiek geval: Petersen & Hjelmar, Marketization of welfare services in Scandinavia. Daarnaast laat Boyne in een uitgebreide analyse van het mogelijke bewijs voor een verschil in onder andere doelstellingen zien dat het empirische bewijs voor een groot verschil niet duidelijk is, zie daarvoor: Boyne, public and private management, p.118.

'contracting out', maar ook andere manieren van 'vermarkten' hebben ervoor gezorgd dat veel van de doelstellingen veel simpeler worden en ook de prestatie indicatoren zijn gemakkelijker op te zetten. Er wordt nu meer dan ooit gebruikt gemaakt van outcome-sturing, in plaats van het 'throughput' sturen, sturing met betrekking tot de procedures. Vervolgens zouden we kunnen beargumenteren dat beide soorten bestuurders met complexe problematiek te maken krijgen, want überhaupt het voorbereiden van de bestuurders met een wetenschappelijke discipline veronderstelt natuurlijk een hoge mate van complexiteit, juist dan zijn bedrijfskunde en bestuurskunde interessant.

Daarnaast wordt de publieke bestuurder ook vaak verweten niet innovatief en maar al te terughoudend te zijn, dit zijn echter eerder argumenten aangaande observaties van een staande praktijk in het bestuur en niet zozeer van de institutionele setting, maar ook hier zien we laatste jaren verandering in.⁵⁶ De publieke organisaties en hun bestuurders, mede onder invloed van de invoering van het New Public Management, lenen hierbij noties van de private sector met groot succes, sterker nog, soms zijn er berichten dat publieke organisaties juist in extremis noties doorvoeren, meer nog dan hun private tegenhangers.

Conclusie.

Wat dit hoofdstuk hopelijk laat zien is dat het argument over de empirie, over het verschil in organiseren, problematisch is. De bestuurskunde heeft zich namelijk sterk ontwikkeld en daarbij zijn de praktijken van het openbaar bestuur en het private bestuur geconvergeerd. Het is moeilijk te spreken van een echt unieke institutionele setting voor de openbaar bestuurder ten opzichte van de private bestuurder. Uiteraard wordt hier niet beweerd dat de praktijken precies hetzelfde zijn, maar veel van de taken, organisatievormen, doelen, etc. zijn in beide sectoren te vinden. De scheidslijn tussen de praktijken is vervaagd. Hoe dit tot stand is gekomen, ofwel de logische conclusie van het besturen in het openbaar bestuur, ofwel door een ideologische aanval vanuit de bedrijfskundig gezinde, is voor dit onderzoek niet relevant. Wel relevant is dat de bestuurlijke praktijk daadwerkelijk veranderd is sinds het uitkomen van het artikel van Rainey, Backoff & Levine. Dit betekent dat een mogelijke rechtvaardiging van de bestuurskunde op basis van een verschil in de bestuurlijke principes of de organisatie types niet standhoudt. Dit betekent overigens niet dat deze praktijk hiermee tot zijn voltooiing is gekomen en daarmee stil staat. De bestuurskunde en de bestuurlijke praktijk ontwikkelen zich door. Waar hier gesproken wordt over het lenen van bedrijfskundige principes door het openbaar bestuur, zien we juist dat nieuw bestuurskundig werk zijn focus verlegt op 'netwerk' theorieën.⁵⁷ Echter, momenteel lijkt het argument over het

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: Brown & Osborne, *Managing change and innovation in public service organizations*.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld: Osborne, *The new public governance*. Hoewel Osborne zelf nog veel geschreven heeft over het NPM, worden er in dit boek opkomende theorieën gegeven die voorbij gaan aan het NPM, zo heet een van de hoofdstukken bijvoorbeeld: 'From new public

verschil in organiseren vooralsnog niet beslissend voor de rechtvaardiging van de bestuurskunde als onafhankelijke discipline ten opzichte van de bedrijfskunde.

Hoofdstuk vier: het argument over de waarden.

In dit hoofdstuk wordt het tweede argument uit de discussie besproken, namelijk het argument van de waarden. Beide wetenschappelijke disciplines leiden naast wetenschappers ook bestuurders, of zelfs breder, managers op. Dit is hun niet wetenschappelijk doel, of ook wel toepassing. Deze toepassing wordt verder besproken in hoofdstuk vijf. In dit hoofdstuk gaat het om een mogelijk verschil in de waarden waar van de bestuurders wordt verwacht dat ze over beschikken, als mogelijke grond voor de rechtvaardiging van de bestuurskunde. Het argument is namelijk, dat van de openbaar bestuurder een andere set aan waarden wordt verwacht, als dit zo is dan is dit natuurlijk een goede grond voor een discipline om zich op te rechtvaardigen. Om deze grond te analyseren is niet gekozen voor bespreking van de literatuur in de discussie, maar juist voor documenten die de waarden in de praktijken vertegenwoordigen. Dit is simpelweg zo, omdat dit een eenduidiger argument is dat goed te vangen is in zo'n analyse, waar de eerdere analyse eigenlijk over een collectie argumenten ging. Er is dus bij de analyse van deze waarden gekozen voor de vergelijking van de waarden die organisaties in de beide praktijken aanhouden. De koppeling met de discipline is dan minder direct, anders gezegd is het denkbaar dat er binnen de studies niet daadwerkelijk naar andere waarden wordt opgeleid, maar het is als grond sterker als er in de praktijk andere waarden spelen. Als in de praktijk blijkt dat de waarde dezelfde zijn, maar de disciplines andere waarden hanteren, dan is dit geen grond voor rechtvaardiging van de discipline. Dit kan wellicht zelfs als problematisch worden beschouwd. Voor deze analyse is gekozen voor de Nederlandse code voor goed bestuur en de gedragscode van shell. De keuze hiervoor wordt later in het hoofdstuk verder uitgelegd. Eerst wordt ingegaan op de Nederlandse code.

De Nederlandse code voor goed bestuur.

De waarden van de bestuurders worden onderzocht aan de hand van codes opgesteld door het openbaar bestuur en een grote private organisatie. Het collectieve zelfbeeld wat betreft waarden van het openbaar bestuur komt bij uitstek naar voren in het document 'de Nederlandse code voor goed bestuur'. Dit document is een vertaling van enkele van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB's). De Code is niet een formeel rechtsgeldig document, maar een maatschappelijk referentiepunt, welke laat zien dat bestuurders bepaalde waarden kennen. Zoals in de code vermeld: "De code bevat geen juridisch afdwingbare normen. Er is al veel wet- en regelgeving die het optreden van de overheid reguleert, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De waarden die aan deze wet- en regelgeving ten grondslag liggen worden in de code expliciet gemaakt".⁵⁸ De beginselen in de code zijn:

1. Openheid en integriteit
2. Participatie

⁵⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p.7.

3. Behoorlijke contacten met burgers
4. Doelgerichtheid en doelmatigheid
5. Legitimiteit
6. Lerend en zelfreinigend vermogen
7. Verantwoording⁵⁹

De, met de taak van ontwikkeling van de Code, aangestelde werkgroep bij het ministerie van binnenlandse zaken stelt in een sectie 'waarom deze code?' niet dat het noodzakelijk was deze code op te stellen ter vervanging van of opvulling van een gat in de ABBB's.⁶⁰ Nee, het doel van de code is het:

- Vergroten vertrouwen van burgers en instellingen in de overheid;
- Vergroten zelfbewustzijn binnen en trots op de overheid;
- Vergroten professionaliteit en 'esprit de coeur' binnen overheid;
- Vergroten transparantie over kerntaken.⁶¹

Het gaat de werkgroep in dit document dus om de zichtbaarheid, explicatie, van al bestaande beginselen rondom het handelen van de overheid in de publieke en private sfeer. Ze spreken over bewustzijn, vertrouwen en transparantie.⁶²

Interessant is dan ook dat de doelgroep van de code expliciet de besturen van de overheid zijn. Waarom is deze Code nu specifiek voor het openbaar bestuur? Wat is nu het verschil in reikwijdte, grootte, invloed, etc. tussen grote multinationals als Google, Shell of Proctor & Gamble ten opzichte van (kleine) staten?

Deze ontwikkeling van codificatie is niet behouden aan slechts de publieke sector, ook de bovengenoemde bedrijven hebben een gedragscode, dus niet slechts het bestaan van een code is uniek aan het openbaar bestuur.⁶³ Als ijkpunt voor het private bestuur is de gedragscode van Shell genomen, die later in dit hoofdstuk naast de code voor het Nederlandse openbaar bestuur wordt gelegd. De oefening is dan het onderzoeken van een fundamenteel verschil qua waarden voor de bestuurder. Blijkt uit een vergelijking van de codes dat het daadwerkelijk zo is dat we kunnen spreken van andere waarden binnen de praktijken met betrekking op bestuur? Voor het antwoord hierop duidelijk wordt via analyse, acht ik het nuttig om de Nederlandse code van iets meer context te voorzien.

Verhouding tot andere codes.

De Nederlandse code voor goed bestuur is niet de eerste code van zijn soort en zeker niet de enige code. Er bestaan vele codes in bijvoorbeeld de verschillende

⁵⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p.9.

⁶⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p.21.

⁶¹ Idem, Idem.

⁶² Idem, Idem.

⁶³ Zie voor een hernieuwde interesse in de ethiek van de bestuurskunde bijvoorbeeld: Frederickson, *The spirit of public administration*.

bedrijfssectoren en er bestaan ook 'governance codes'. Deze codes zijn veelal gericht op de private sector of semipublieke organisaties. Er staat in de toelichting bij de Nederlandse code: "De Nederlandse code voor corporate governance gaat voornamelijk over checks and balances in de organisatie, evenals in enige mate over transparantie en integriteit van bestuur en toezicht".⁶⁴ En zeer sprekend: "Met de code voor goed openbaar bestuur wordt recht gedaan aan het specifieke karakter van het openbaar bestuur. De code voor goed openbaar bestuur regelt geen checks and balances, omdat macht en tegenmacht in het openbaar bestuur al bij wet geregeld zijn via democratische legitimering. Deze code heeft dus een ander karakter en is als zodanig niet te vergelijken met de code Tabaksblat en sectorale governance codes".⁶⁵ De code is hiermee dus uitermate geschikt als ijkpunt voor het normatieve karakter van de bestuurder, want, zoals vermeld, behandelt het niet de institutionele verschillen, die al eerder zijn besproken aan de hand van de bestuurskundige literatuur. Echter, moet wel duidelijk zijn dat de conclusies over de vergelijking tussen de Nederlandse code en de gedragscode van Shell niet te veralgemeniseren zijn naar andere naties. Net zoals de variatie in de codes tussen verschillende bedrijven of sectoren, zijn ook de codes van verschillende landen variaties van elkaar. Codes van staten, zoals de Nederlandse, zijn gebonden aan landsgrenzen. Iedere staat kent een eigen geschiedenis van visie, opvattingen en eisen aangaande overheidshandelen en rechtsbescherming tegen de overheid. Zo ook de ongeschreven normen, zoals de beginselen, en hun publieke extracten.⁶⁶ Hierbij moet worden vermeld dat specifiek is gekozen voor deze twee codes omdat ze op een vergelijkbaar niveau mensen aanspreken.

De Nederlandse code voor goede bestuur spreekt specifiek van bestuurders van dagelijkse besturen, alsook wethouders. We spreken vooral over de toplaag van het openbaar bestuur over zijn geheel. Waarom is er dan voor de gedragscode bij Shell gekozen? Wellicht had passender geweest om de Code voor de toplaag van Shell te gebruiken, namelijk de Code of Ethics. Echter is deze Code slechts het formele kader voor een organisatie waarbinnen waarden moeten worden gespecificeerd. De verdere toespitsing van de waarden van de organisatie staan dan weer vooral in de Algemene Beleidsuitgangspunten, die vervolgens weer worden vertaald voor medewerkers en managers (tot aan de toplaag van bestuurders). Het meest vergelijkbare document qua reikwijdte en doelgroep bij Shell is dus de gedragscode en niet de Code of Ethics. Er is in deze scriptie gekozen voor een vergelijking van de Nederlandse Code met de gedragscode van een grote Nederlandse multinational. Dit, mede, omdat het hierbij gaat om het laten zien dat er een organisatie bestaat die zeer veel overeenkomsten vertoont met een organisatie binnen het openbaar bestuur, maar daar toch duidelijk geen deel van uitmaakt.

⁶⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p.30.

⁶⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p.30.

⁶⁶ Pennarts. *Beginnelsen van Behoorlijk Bestuur*, p.20.

Analyse: Nederlandse Code en Shells gedragscode.

In dit deel van het hoofdstuk zal worden overgegaan tot de analyse van de twee codes. Dit wordt gedaan, stapsgewijs, aan de hand van de zeven punten in de Nederlandse code voor goed bestuur, hierbij is gezocht naar corresponderende waarden in de gedragscode van Shell.

1. Openheid en integriteit

Op het eerste gezicht lijkt het hier wezenlijk om reputatiemanagement te gaan. Dit is voor beiden een primaire zaak. Of het nu de bestuurders van het openbaar bestuur zijn, of zelfs maar een medewerker van een private organisatie. Het is belangrijk voor beiden om het vertrouwen te winnen en te houden van derden, of dit nu de burgers of de klanten zijn. Hierbij spelen openheid – inzichtelijkheid van handelen – en integriteit – betrouwbaarheid van handelen – een grote rol voor beiden.⁶⁷ Zeker vanuit het perspectief van de bestuurder lijkt hier, met de politisering van het private bestuur, niet een fundamenteel verschil te ontstaan. De bestuurder in de private sector zal net zoals in de publieke sector zijn aandeelhouders en 'klanten' open van dienst moeten zijn op een betrouwbare manier, al is wellicht de motivatie ertoe directer voor de privaat bestuurder dan voor de publiek bestuurder.

2. Participatie

In eerste instantie lijkt participatie geen rol te spelen voor Shell, maar de Nederlandse Code spreekt bij participatie van burgers over 'het betrekken van burgers en belangrijke partijen uit de omgeving' en het 'interactief te zijn met zijn omgeving, daadwerkelijk te luisteren naar vragen en ideeën van betrokkenen over een concreet onderwerp'.⁶⁸ Natuurlijk geldt dit voor Shell ook. Zij vragen van hun bestuurders een bewustzijn van, en interactie met, de omgeving en samenleving waarin ze leven en opereren.⁶⁹ Zo zien we bij Shell verscheidene normen, aangaande samenwerkingen met de gemeenschappen waarin zij opereren, over milieu, mensenrechten, economische verantwoordelijkheden, etc.⁷⁰ Dit valt enigszins samen te vatten als het bewust maken van de bestuurders, managers, van de Corporate Social Responsibility van de organisatie. Zo spreekt Shell ook wel van: "het vertrouwen winnen van onze klanten, aandeelhouders en de samenleving, en ook een bijdrage leveren aan de gemeenschappen waarin wij als goede buur actief zijn met duurzame maatschappelijk voordelen".⁷¹ Ongeacht de naleving of specifiek inhoud ervan, is duidelijk eenzelfde verwachtingspatroon bij Shell als bij het openbaar bestuur.

⁶⁷ Shell, *Onze gedragscode*, p.8; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*, pp.4-5 & 11-12.

⁶⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*, p.11.

⁶⁹ Shell. *Onze gedragscode*, p. 8; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*, pp.8-17.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld voor de ketenverantwoordelijkheid en de mensenrechten waarborg: Shell, *Onze gedragscode*, p.11.

⁷¹ Shell, *Onze gedragscode*, p.10.

3. Behoorlijke contacten met burgers

In navolging van het vorige principe is het contact houden met de burgers niet alleen van groot belang voor het laten participeren van de doelgroep, maar ook het in contact staan met de doelgroep is van belang. Voor zowel Shell als het openbaar bestuur dit van belang. Shell zal goede contacten met klanten en aandeelhouders willen nastreven om hen beter te bedienen, in die rol doen zij hetzelfde als het openbaar bestuur doet bij de burgers.⁷² Het openbaar bestuur en Shell houden in hun eigen belang in de gaten wat de klanten, of burgers, willen en zullen hierop inspelen en in hun contacten met de klanten en burgers als oprecht geïnteresseerde gesprekspartner optreden.⁷³ Voor de bestuurder, of manager, zal ook dit niet een fundamenteel verschil betekenen in het besturen van de organisatie. Klanten, of burgers, zullen in hun evaluaties van de organisatie of het handelen van de bestuurders bepalend zijn. De normen voor de publieke en private bestuurder lijken hier zeer op elkaar.

4. Doelgerichtheid en doelmatigheid

Het bestuur in een organisatie van het openbaar bestuur is verplicht de doelen van de organisatie af te stemmen met partijen in en om de organisatie, zoals bijvoorbeeld andere besturen in het openbaar bestuur. Daarbij is het 'plicht' van de besturen om de doelen te vertalen in uitvoerbaar en handhaafbaar beleid.⁷⁴ Ook dit is toepasbaar op menigeen private organisaties en zo ook hun besturen. Is bijvoorbeeld het takenpakket van de organisatie zo uitgebreid dat het hierbij in een keten werkt aan de opdracht, dan is er bijvoorbeeld ook de noodzaak om doelgericht en doelmatig te werken, waarbij samenwerking met andere besturen van groot belang is. Voor de publieke organisatie is die noodzaak er niet uit zichzelf, die wordt nogmaals benadrukt door deze norm, maar voor de private organisatie is die er wel vanzelfsprekend omdat het direct in verband staat met het voortbestaan van de organisatie. In tweede instantie is dit ook zo voor de publieke organisatie, wanneer zij ondoelmatig en niet doelgericht te werk gaan zullen zij bij nadere inspectie wellicht ook opgeheven worden.⁷⁵ Zowel de publieke als private bestuurder wordt een bepaalde effectiviteit en efficiëntie op het hart gedrukt.

5. Legitimiteit

Voor zover legitimiteit is beschreven in de Code geldt het als niets anders dan het volgens het recht optreden. In deze zin is de norm voor het openbaar bestuur en het private bestuur hetzelfde. Echter, het wettelijk kader is, zoals reeds is besproken in het vorige hoofdstuk, anders voor private besturen dan voor het

⁷² Zie bijvoorbeeld: Bekkers, Zouridis & Korsten, *Denken over dienstverlening*.

⁷³ Shell, *Onze gedragscode*, p.8; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*, pp.8-17.

⁷⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*, p.11.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld van de oprichting en opheffing van de vele ZBO's gedurende het begin van deze eeuw en het eind van de vorige eeuw, wegens verschillende redenen van rechtmatigheid en doelmatigheid, dit artikel: Van Montfort, *Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand*.

openbaar bestuur. Het principe dat hier wordt geponeerd blijft echter hetzelfde voor alle organisaties. Ook de private bestuurder zal rechtmatig moeten handelen.⁷⁶

6. Lerend en zelfreinigend vermogen

Het lerend en zelfreinigende vermogen van een overheidsorganisatie lijkt in eerste instantie niet zo vanzelfsprekend als bij een private organisatie, immers wanneer een private organisatie een grote fout in de financiën begaat zal het of ten onder gaan of diezelfde fout nooit meer maken. Het heeft direct effect op hun bestaansrecht. Voor het openbaar bestuur ligt dit anders, maar bij nadere inspectie ook weer niet. Het bestaansrecht van een organisatie in het openbaar bestuur is niet gefundeerd op het mogelijk winst maken, maar op de evaluatie van de aanpak van de organisatie en zijn doelen. Hoewel dit andere middelen zijn, gaat het uiteindelijk bij beiden toch om de tevredenheid van de aandeelhouders, voor het openbaar bestuur de burgers, van de organisatie. Er zijn bijvoorbeeld grote private organisaties die weinig of zelfs geen winst maken, maar toch veel investeerders trekken en hun bestaansrecht is daaraan ontleend. Voor het openbaar bestuur is alleen het aantal aandeelhouders groter en gedwongen lid ervan.⁷⁷

7. Verantwoording

Ten slotte is er de verantwoording. In de Nederlandse Code wordt hierbij vooral gesproken over het vertrouwen dat men in het openbaar bestuur heeft. Dit is te behalen door een verantwoordingsplicht. Dit staat direct in verband met de openheid en integriteit.⁷⁸

Naast het vertrouwen van de burgers, heeft het openbaar bestuur ook te maken met de democratische controle, zoals van het parlement. Maar, is dit wel zo anders dan bij een algemene leden vergadering van Shell, of de rol van de Raad van Toezicht. In wezen niet, alleen de schaal is, aannemelijk, anders.⁷⁹ Zo benadruk Shell constant zijn verantwoording ten opzichte van de aandeelhouders en hiermee heeft de bestuurder, manager, binnen Shell dan ook veelvuldig mee te maken.⁸⁰

Conclusie.

In dit hoofdstuk is getracht te laten zien dat de bestuurders in hun huidige bestuurlijke praktijken veel gedeelde waarden kennen. Dat is problematisch voor

⁷⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p.11; Shell, Onze gedragscode, pp.1 & 26-38. Zie bijvoorbeeld voor Shells beleid rondom voorwetenschap: Shell, Onze gedragscode, p.16. Ook het complete hoofdstuk vijf over allerlei aspecten over het rechtmatig handelen: Shell, Onze gedragscode, pp.26-35.

⁷⁷ Shell, Onze gedragscode, p.8; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p.11.

⁷⁸ Shell, Onze gedragscode, p.8; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, pp.11-12.

⁷⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, pp.30-31.

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld: Shell, Onze gedragscode, p.10.

een rechtvaardiging die geënt is op juist een verschil in waarden. Uiteraard zijn er wel verschillen. Zo zijn de klanten voor een openbaar bestuurder 'burgers', echter burgers zijn natuurlijk meerdimensionaal en niet 'slechts' klant. Aan de andere kant zijn de klanten van bedrijven vooral bron van winst en de bestuurders in de private sector streven naar maximalisatie van de winst voor de aandeelhouders, althans in de Angelsaksische wereld. Ook kunnen we spreken van reputatiemanagement bij Shell, terwijl in het openbaar bestuur men dan vooral spreekt van vertrouwen. Toch, zijn er veel waarden die terugkomen in beide codes zowel voor openbaar bestuurders als hun corresponderende private bestuurders. Zoals legaliteit (verwoord als legitimiteit), verantwoordelijkheid, integriteit, participatie, betrokkenheid, etc. allemaal terugkomen in een soortgelijke vorm. Het is hopelijk duidelijk geworden dat verschillende processen hieraan hebben bijgedragen. Naast de ook in hoofdstuk drie naar voren gekomen stromingen in de bestuurskunde als NPM, is ook het politiseren van de private sector een belangrijke factor geweest in de convergentie van de waarden in de beide bestuurlijke praktijken. Dit geeft ook aan dat die waarden tijdsgebonden zijn. Zo lijkt er in de bestuurskunde een nieuwe stroming te ontstaan, rondom 'public values', die op zijn beurt weer tracht het openbaar bestuur te sturen naar een nadruk op de waarden die gepaard gaan met besturen.⁸¹ Dit zou dus op den duur wel weer tot meer unieke waarden in het openbaar bestuur kunnen leiden, mits de stroming binnen de wetenschappelijke discipline voldoende tractie krijgt en ook succesvol is in de beïnvloeding van de praktijk.⁸² Echter, gezien de gedeelde waarden in de praktijken en het daarmee vervaagde onderscheid tussen de praktijken, lijkt het momenteel problematisch om een rechtvaardiging van bestuurskunde hierop te baseren. Ook dit argument lijkt me dus vooralsnog niet beslissend.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld voor een aardige samenvatting van de opkomende stromingen het artikel: Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management, van Bryson, Crosby & Bloomberg. Hierin worden onder andere Bozeman, Moore, Meynhardt en Benington besproken die de nadruk leggen op de het 'publieke', of in de termen zoals zij ze gebruiken: public value, public values, publicness, etc.

⁸² Ook hier, zoals eerder besproken bij de empirie, kunnen we spreken van een bepaalde performativiteit van de studie bestuurskunde aangaande de waarden die spelen in de praktijk.

Hoofdstuk vijf: het argument over de toepassing.

In dit hoofdstuk wordt het derde argument besproken, namelijk over de toepassing van de wetenschap. Dit argument komt niet terug in de discussie rondom de onafhankelijkheid van de bestuurskunde, maar wordt juist hier ingebracht naar aanleiding van het theoretisch kader zoals is besproken in hoofdstuk twee over de differentiatie in de wetenschappen. Beide wetenschappen hebben, zoals eerder vermeld, een buitenwetenschappelijk doel, namelijk het opleiden van bestuurders, of breder managers, voor de respectievelijke praktijken waarop ze gericht zijn, op een verschil tussen deze toepassingen kan een rechtvaardiging leunen.

Het argument ter verdediging van een wetenschap middels zijn toepassing is overigens niet nieuw. De sterkste verwoording ervan komt van Schleiermacher, die begin 19^e eeuw de theologie verdedigt als onafhankelijke wetenschappelijke discipline. In dit hoofdstuk wordt het argument eerst weergegeven in de context waarin Schleiermacher het maakt en vervolgens toegepast op de bestuurskunde. Vervolgens zal ter illustratie van het argument een vergelijking worden gemaakt tussen de wetenschappelijke opleidingen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, dit vooral ter ondersteuning van het argument, namelijk dat er een andere nadruk ligt qua vakinhoud, kenmerkend voor de selectie van problematiek, bestuurlijke principes, etc. voor bestuurskunde ten opzichte van bedrijfskunde.⁸³

Schleiermacher: toepassing van de theologie en de bestuurskunde.

Waar de bestuurskunde in de huidige lopende discussie ogenschijnlijk bedreigd wordt door de bedrijfskunde gold dit voor de theologie door onder andere de filologie, de filosofie en de geschiedenis.⁸⁴ Of in ieder geval was een bepaalde tijd niet duidelijk waarom de theologie aan de universiteit een aparte studie zou moeten zijn ten opzichte van studies met eenzelfde methodiek of eenzelfde object van onderzoek. Vanaf de verlichting wordt de bijbel namelijk gezien als een menselijk boek, niet langer het geopenbaarde woord van god, waardoor het verschil wegvalt. Niet veel anders dan wat er bij de bestuurskunde en bedrijfskunde al een lange tijd wordt bediscussieerd. Schleiermacher geeft in zijn 'Kurze Darstellung des theologischen Studiums zum Behuf einleitender Vorlesungen' een drievoudige beschouwing van de theologie, namelijk een filosofische theologie als 'wortel', een historische theologie als 'lichaam' en ten slotte een praktische theologie als

⁸³ Hoewel bestuurskunde en bedrijfskunde aan meerdere universiteiten en in meerdere landen wordt gegeven zijn hier ter illustratie de programma's aan de Erasmus Universiteit Rotterdam gebruikt. In Appendix A vindt men het programma van de bestuurskunde en in appendix B vindt men het programma van de bedrijfskunde.

⁸⁴ "Konnte man dieses Studium dann nicht der Philologischen Fakultät bzw. Der Fakultät für Altertumswissenschaft zuschlagen?" Nowak, *Schleiermacher: Leben, Werk und Wirkung*, p.232

'kroon'.⁸⁵ Voor Schleiermacher gelden de filosofische en historische theologie als zijnde de principes van de specifieke theologie, in zijn ogen van de specifieke christelijke stroming, en zijn geschiedenis, als onderdeel van de specifieke stroming waarbij alle andere geschiedenis daarvan in dienst staat en niet andersom.⁸⁶ Hierbij beargumenteert Schleiermacher dat de historische en filosofische theologie aspecten van andere disciplines gebruiken. Zo kan de geschiedenis van de theologie, of specifieker van het christendom, of zelfs protestantisme, ook worden gezien als onderdeel van de geschiedenis in zijn geheel en dus ook als onderdeel van een discipline geschiedenis bestaan. Ook de methode van de bestudering van teksten zoals men in de filologie in het algemeen doet, wordt gebruikt in de theologie. Hiermee verloor de theologie dus zijn rechtvaardiging in de uniciteit van zijn object van onderzoek, namelijk de bijbel als het geopenbaarde woord van god, en zijn methode. Speciaal van belang voor dit hoofdstuk is het derde element, de praktische theologie, vergelijkbaar met wat hier de toepassing wordt genoemd. Voor Schleiermacher kent de theologie namelijk als toepassing het opleiden van toekomstig bestuur van kerken. Specifiek is het aan de praktische theologie om zich slechts bezig te houden met de "richtigen Verfahrungsweise bei der Erledigung aller unter den Begriff der Kirchenleitung zu bringenden Aufgaben".⁸⁷

De rechtvaardiging van de theologie als wetenschappelijke discipline kent voor Schleiermacher dan juist de toe-eigening van de filosofische en historische theologie door de praktische theologie en omgekeerd moet in die inhoudelijke kant van de discipline een bewustzijn van het praktische nut zijn, zonder dat deze bewustmaking de praktijk zelf onderdrukt.⁸⁸ Schleiermacher doelt hierbij op de specifieke selectie van die delen van de geschiedenis en die principes, in dienst van de toepassing, de praktische theologie. Voor Schleiermacher betekende dit dat de theologie zich onderscheid door voor zijn toepassing, namelijk studenten opleiden voor de toetreding tot de kerkelijke leiding, in combinatie met de toe-eigening van specifieke delen van de geschiedenis, namelijk het ontstaan, de werking en de maatschappelijke context van de kerk, en die specifieke filosofie van die kerk, welke die ook mag zijn.

Het is precies deze rechtvaardiging die ik nu hier ook wil toepassen op de bestuurskunde. Zoals Schleiermacher in de theologie voor een groot belang van de praktisch kant van de theologische discipline pleit, zo pleit ik ook voor het grote belang van de praktische kant van de bestuurskunde, maar daarvoor is het noodzakelijk dat een bepaalde inhoudelijke kant, namelijk zowel een historische als filosofische kant, toegeëigend moet worden door de toepassing. Deze verhouding lijkt mij zo ook bij de bestuurskunde zich voor te doen.

⁸⁵ Nowak, *Schleiermacher: Leben, Werk und Wirkung*, pp.232-233

⁸⁶ Schleiermacher & Lücke, *brief outline of the study of theology*, p.120

⁸⁷ "juiste handelswijze bij het oplossen van alle onder de aandacht van de kerkleiding gebrachte problemen" (vertaling Jamie van der Klaauw). Schleiermacher in: Nowak, *Schleiermacher: Leben, Werk und Wirkung*, p.233

⁸⁸ Nowak, *Schleiermacher: Leben, Werk und Wirkung*, p.233

De bestuurskundige heeft namelijk onder andere unieke vakinhoudelijke kennis nodig die hij deelt met onder andere de politicologie, de economie, rechten en de sociologie. Elk van deze disciplines voegt kennis toe over het domein van het openbaar bestuur. De economie over de financiële zijde van het openbaar bestuur, de sociologie vergroot de kennis over maatschappij en daarbij ook kennis van zijn mogelijke bestuurbaarheid, het recht over het staats- en bestuursrecht, etc. Zo eigent de bestuurskundige zich gedeelten van de kennis van allerlei disciplines toe om die vervolgens in te zetten in zijn bestuurlijke omgeving. Het openbaar bestuur maakt daarbij dus onder andere gebruik van de opleiding bestuurskunde voor het opleiden van hun bestuurders, zoals "sommige kerken gebruik maken van een godsdienstwetenschappelijke opleiding voor de vorming van hun voorgangers".⁸⁹ Dit biedt de grootste kansen dat de verschillende disciplines, waarmee een toekomstige bestuurder te maken heeft, toch tot een eenheid samengebonden worden.⁹⁰

Analyse: academische programma's van de bestuurskunde en de bedrijfskunde.

De analyse die hierop volgt is niet sluitend, noch veelomvattend. De analyse dient eerder als illustratie van een punt, door middel van een observatie over een selectie van het mogelijke materiaal, namelijk slechts een observatie over de bachelor programma's van de bedrijfskunde en de bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast is het logisch dat de programma's van beide wetenschappelijke disciplines niet alleen aan plaats gebonden zijn, namelijk dat het programma bij een andere universiteit anders kan zijn, maar ook aan de tijd. Het gaat aan deze scriptie voorbij om daar een analyse van te maken, maar uiteraard verandert de inhoud van de discipline naar de geest van de tijd. Verder onderzoek naar de opleidingen bestuurskunde en bedrijfskunde aan verschillende universiteiten en in verschillende tijden zou dan ook een erg welkome onderneming zijn in de toekomst, wil deze analyse echt verder reiken dan slechts een illustratie van het argument.

Bestuurskunde en bedrijfskunde.

Bij de vergelijking van de beide academische programma's aan de Erasmus Universiteit Rotterdam valt wellicht ten eerste op dat de programma's niet totaal verschillend zijn. Zo kennen beide programma's vakken als bijvoorbeeld HR of HRM, en ook Recht, en Organisatie en Management komen terug in beide programma's, weliswaar onder verschillende namen. Dit zou ook onder invloed van het NPM zo zijn gekomen, waar wellicht dat in een andere periode bestuurskunde qua vakinhoud nog wel veel meer verschilde van bedrijfskunde. Echter zijn er een aantal vakken in het bestuurskundig programma die iets uitdrukken dat niet is terug te vinden in het bedrijfskundige programma. Ik doel bijvoorbeeld op de vakken die

⁸⁹ Adriaanse, Krop & Leertouwer, *het verschijnsel theologie*, p.136

⁹⁰ Zie: Adriaanse, Krop & Leertouwer, *het verschijnsel theologie*, p.136. Hier wordt dit principe van samenbinden tot eenheid van verschillende disciplines op de theologie toegepast.

betrekking hebben op 'maatschappelijke problemen' of zoiets als 'global issues'. Bij deze vakken is sprake van een gerichtheid op bepaalde maatschappelijke problemen, problemen die betrekking hebben op bepaalde delen van of de gehele bevolking.⁹¹ Daarbij worden in de bestuurskunde ook vakken als sociologie en economie gegeven, weliswaar op een introductie niveau, die bijdragen aan de gerichtheid en het inzicht van een openbaar bestuurder met betrekking tot zijn maatschappelijke takenpakket.⁹²

Deze gerichtheid op organisaties binnen het openbaar bestuur mist uiteraard bij bedrijfskunde. In de bedrijfskunde is men veeleer algemener bezig met de inrichting van de organisatie zelf, zoals de vakken zelf uitwijzen, waarbij zelfs een grotere rol voor een cijfermatige aanpak bestaat.⁹³ Dit betekent niet dat de bedrijfskunde zich afsluit van het oplossen van maatschappelijke problemen. Het kan heel goed dat problemen die in eerste instantie door het openbare bestuur worden opgelost uiteindelijk door ondernemingen worden opgepakt of zelfs dat het ondernemingen zijn die bepaalde maatschappelijke problemen aanpakken, zoals bijvoorbeeld Elon Musk als entrepreneur met verschillende bedrijven een maatschappelijke verandering teweeg wil brengen als oplossingen voor maatschappelijke problemen, denk bijvoorbeeld aan Tesla modellen, die zelfs meerdere maatschappelijke problemen moeten verhelpen.⁹⁴

Maatschappelijke behoefte voor de bestuurskunde.

Echter, Elon Musk is eerder de uitzondering dan de regel. De bedrijfskunde richt zich namelijk niet op dit soort problematiek. Waar de bestuurskunde zich specifiek met deze problematiek bezighoudt, is dit voor de bedrijfskunde niet specifiek relevant, maar eerder slechts een van de mogelijke problemen waarop men zich kan richten of een van de mogelijke manieren waarnaar men de organisatie kan richten. De problematiek die aan de orde komt in de bestuurskunde, de waarden die centraal staan, of de principes van het besturen, zijn niet per se uniek. Ze worden veelal gedeeld tussen verschillende disciplines. Wat de bestuurskunde dus wel uniek maakt, is de toe-eigening van de specifieke kennis, methodiek, principes, etc. met het doel het oplossen van alle onder de aandacht van het openbaar bestuur gebrachte problemen op te lossen. De bestuurskunde vervult daarmee ook een bepaalde maatschappelijke behoefte, die, zoals eerder vermeld in hoofdstuk drie,

⁹¹ Dit kan worden geduid als het algemene belang, hoewel het lastig precies te definiëren wat dat nu voor belangen zijn. Dit wordt vaak uitgelegd met betrekking tot het begrip maatschappij, maar ook hiervan is niet precies duidelijk wat daarmee bedoeld wordt. Toch gebruik ik het hier om aan te geven dat het om een specifiek andere groep van problemen en kwesties gaat dan bij private belangen.

⁹² Bovens, 't Hart & van Twist, openbaar bestuur, p.61.

⁹³ Zie het vakkenpakket onder appendix b, waar onder andere 'wiskunde' wordt gegeven. Dit is geen vak bij bestuurskunde.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld het vierdelige essay van waitbutwhy met als relevantste deel: why tesla will change the world. Hierin wordt uitgelegd hoe het 'masterplan' van Elon Musk nu precies werkt en waarom hij het doet.

draait om het inzicht krijgen in de praktijk van het openbaar bestuur en daarmee bestuurders op te leiden die zich een weg kunnen banen rondom deze praktijk.

Conclusie.

In dit hoofdstuk is het argument van de toepassing, zoals verwoord door Schleiermacher, geïntroduceerd en toegepast op de bestuurskunde. Waar Schleiermacher de theologie verdedigde ten opzichte van onder andere de filologie en de geschiedenis, tracht ik op gelijksoortige wijze de bestuurskunde te verdedigen middels zijn toepassing ten opzichte van de bedrijfskunde. Hiermee wordt een nieuw argument aan de bestaande discussie toegevoegd. De kern van het argument is dat zij die de bestuurskunde opleiding volgen, specifiek worden opgeleid om het besturen van organisaties gericht op maatschappelijke problemen te beheersen, namelijk het openbaar bestuur.⁹⁵ Ogenscheinlijk een open deur, maar het gaat specifiek om de kennis, bestuurlijke principes, etc. dat de bestuurskunde selecteert ten opzichte van bijvoorbeeld de bedrijfskunde. Het is de koppeling tussen de vakinhoudelijke kennis en de toepassing, als toe-eigening, die de bestuurskunde in mijn optiek het sterkste argument geeft ter rechtvaardiging van zijn zelfstandigheid.

⁹⁵ Bovens, 't Hart & van Twist, *openbaar bestuur*, pp.56-58.

Hoofdstuk zes: Conclusie.

In deze scriptie zijn de argumenten in de discussie rondom de zelfstandigheid van de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline geanalyseerd en is een nieuw argument toegevoegd. Dit is gedaan met gebruik van het kader van Adriaanse, Krop & Leertouwer over drie, gangbare, mogelijke manieren van indelen van wetenschappelijke disciplines. Ten eerste is gekeken naar het object van onderzoek, de empirie, van de beide disciplines en wat dit betekent voor het besturen binnen deze verschillende objecten, te weten enerzijds het openbaar bestuur en anderzijds het private bestuur. Ten tweede is gekeken naar de waarden, waarbij de waarden waarvan wordt verwacht, door de beide praktijken, dat de bestuurders ze bezitten in die praktijken, zijn onderzocht. Ten slotte is gekeken naar de toepassing, waartoe de beide disciplines opleiden, ook wel bekend als het maatschappelijk doel.

Voor de analyse van de bestaande argumenten in de discussie is vergelijkend te werk gegaan. Ten eerste, bij de empirie, is gebruik gemaakt van het kader dat door Rainey, Backoff & Levine is opgezet. In een vooraanstaand artikel bespreken zij alle literatuur, tot dan toe, onderverdeeld in drie soorten factoren. Ten eerste environmental factors, ten tweede organization-environment transactions, en ten slotte internal structures and processes. Alle drie de groepen factoren zijn, voor zo ver mogelijk, aan bod gekomen. Bij alle drie is geconcludeerd, aan de hand van tegenvoorbeelden en argumenten in andere, recentere, literatuur, dat om diverse redenen de scheiding die zij trachten aan te brengen tussen openbaar en privaat bestuur, in ieder geval hedendaags, problematisch is, of op zijn minst erg vervaagd. Dit compliceert het argument ter rechtvaardiging voor de bestuurskunde dat juist leunt op dit verschil.

Ten tweede is bij de waarden een vergelijking gemaakt van twee codes. Codes die de waarden in hun respectievelijke sectoren, praktijken, vertegenwoordigen op een gelijksoortig niveau. Aan de hand van de zeven waarden opgesteld in de Nederlandse code voor goed bestuur, is gezocht naar de corresponderende waarden in de gedragscode van Shell. Hieruit blijkt dat een veelvoud van de waarden terugkomen in beide codes, waarbij dus gesproken kan worden van veel gedeelde waarde. Ook hier lijkt sprake van een vervaagd onderscheid en net als bij het argument aangaande de empirie, is ook dit problematisch voor een rechtvaardiging dat juist leunt op een helder onderscheid.

Ten slotte is een nieuw argument geïntroduceerd, namelijk de toepassing als rechtvaardiging. Bij het verwoorden van dit argument is gebruikt gemaakt van Schleiermacher die het argument ooit al heeft gebruikt voor de rechtvaardiging van de theologie en sindsdien is het niet beter verwoord. Schleiermacher koppelt de vakinhoud, de historie en de filosofie, aan de toepassing van de studie, om de theologie te rechtvaardigen. Het gaat hem niet om de uniciteit van de methodiek, of de kennis, maar juist om de unieke selectie van bepaalde kennis en methode in dienst van de toepassing.

Dit is vervolgens toegepast op de bestuurskunde. Het zijn namelijk ook bij de bestuurskunde niet de unieke bestuurlijke principes, of de unieke institutionele context, of de unieke waarden die binnen de bestuurskunde het sterkste fundament voor zijn rechtvaardiging lijken te zijn, maar zijn unieke toepassing tot opleiden van bestuurders voor het openbaar bestuur, waarbij vakinhoud wordt toegeëigend door deze specifieke toepassing.

Vervolgens is dit punt geïllustreerd aan de hand van de bachelor programma's aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Bij de vergelijking van de programma's blijkt namelijk een bepaalde gerichtheid, of selectie, die anders is bij de bestuurskunde, dan bij de bedrijfskunde. Dit verschil in selectie, of in Schleiermachers woorden toe-eigening, is in mijn optiek het sterkste fundament voor een rechtvaardiging van de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline. De bestuurskunde is namelijk voor de opleiding van bestuurders in het openbaar bestuur, ofwel zoals Schleiermacher zou zeggen, diegene met een betrokkenheid bij het welzijn van het openbaar bestuur en een wetenschappelijk inzicht. Dit biedt de grootste kans dat de verschillende disciplines, waarmee een openbaar bestuurder te maken krijgt, tot een zinnige eenheid worden verbonden, wat daardoor dus het sterkste fundament is voor een bestuurskunde als onafhankelijke wetenschappelijke discipline.

Zoals eerder vermeld in deze scriptie gaat het hier echter niet om een sluitende of alomvattende analyse van de argumenten zoals gebruikt in de discussie rondom de onafhankelijkheid van de bestuurskunde ten opzichte van de bedrijfskunde. Eerder gaat het om een vingeroefening, of een analyse op het eerste gezicht van de gronden van de argumenten. Hierbij is gebruik gemaakt van een literatuuranalyse voor de argumenten aangaande verschillen in het organiseren, mogelijke empirisch aanwijsbare verschillen, en slechts een enkele indicator voor een verschil in waarden van de beide praktijken. Hierbij is nog veel ruimte voor dieper gaande onderzoeken naar de waarden en de organisaties. Alleen al het analyseren van veel meer documenten die de waarden aangeven in de beide praktijken, maar ook onderzoek naar waarden anders dan via het soort documenten zoals hier gebruikt, kunnen veel toevoegen. Dit doet overigens verder niet af aan het centrale punt van deze scriptie, namelijk de presentatie van het argument over de toepassing.

In deze scriptie is daarbij getracht te laten zien wat de filosofie kan betekenen voor de andere wetenschappen, namelijk een structurering en verheldering van de discussie en de daarin gebruikte argumenten. Zo ook een toevoeging van een ander soort argument, namelijk dat wetenschappen hun bestaansrecht uit hun maatschappelijk doel kunnen verkrijgen. Een argument met, mijns inziens, de sterkste fundering voor een bestuurskunde die onafhankelijk is van de bedrijfskunde. Echter, zoals de theologie ook recentelijk enorm aan maatschappelijke relevantie heeft in moeten boeten, door de verminderde behoefte aan kerkelijke leiding in de maatschappij, kan dit natuurlijk ook voor de bestuurskunde gebeuren. Mochten wij de droom van het neoliberalisme laten uitkomen, dan betekent dit wellicht het einde van de bestuurskunde, dit hebben wij, gelukkig, in de hand, gezien de performativiteit van studies als bestuurskunde.

Appendix A: bachelor programma bestuurskunde.

Vakken Bachelor 1

Blok 1	Blok 2	Blok 3	Blok 4
Bestuurskunde: maatschappelijke problemen en bestuurlijke oplossingen	Inleiding Sociologie voor bestuurskundigen	Ontwerpen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek	Kwantitatieve methoden
Inleiding academische vaardigheden	Academisch Lezen en Schrijven	Onderzoeksopzet	SPSS
Blok 5	Blok 6	Blok 7	Blok 8
Policy	Organisatie en management	Economics	Recht en regulering
Schrijven	Interviewen	Presenteren	Project Management

Vakken Bachelor 2

Blok 1	Blok 2	Blok 3	Blok 4
Political Science	Bestuur en organisatie in netwerken	HRM, leiderschap en finance	Stage (blok 4-5)
Practicum	Practicum	Practicum	
Blok 5	Blok 6	Blok 7	Blok 8
Stage (blok 4-5)	Kwalitatieve Methoden	Kwalitatief en kwantitatief leeronderzoek (blok 7-8)	
	Practicum		

Vakken Bachelor 3

Blok 1	Blok 2	Blok 3	Blok 4
<u>Minor / Exchange</u>	<u>Minor / Exchange</u>	n.t.b.	Global issues and multi-level governance
Blok 5	Blok 6	Blok 7	Blok 8
Politieke filosofie en democratie	Organisatie, beleid en advisering	Bachelorwerkstuk	Bachelorwerkstuk

Appendix B: bachelor programma bedrijfskunde.

Trimester 1		Trimester 2	Trimester 3
September - November/December		December - Maart	Maart - Juni
Inleiding in de bedrijfskunde (5)	Statistiek (4)	Marktcontext (5)	
Bedrijfskundige vaardigheden (5)		Macro-economische & Institutionele context (5)	
Methodologie (3)	Primaire processen (6)	Financiële processen (6)	
Wiskunde (4)	Beslissingsondersteuning (5)	Strategisch Bedrijfsplan (6)	
Gedrag in organisaties (6)			
(21)	(20)	(19)	

Trimester 4		Trimester 5	Trimester 6
September - december		Januari - maart	April - juni
Organisatietheorie en -dynamiek (6)	Management Accounting (6)	Marketing Management (5)	
Operations Research en Modelbouw (6)	Statistische Methoden & Technieken (6)	Marktonderzoek (3)	
Wetenschapsleer (3)	Strategisch Management (6)	Management van Technologie (4)	
Leadership, sustainability & governance (5)	Corporate Finance (5)		
		Orientatie op Ondernemen (5)	
(20)	(20)	(20)	

Trimester 7		Trimester 8	Trimester 9
September - december		Januari - maart	April - juni
RSM Minor (15) of Stage (15)	Interim Project (5) of Keuzevak (5)	Human Resource Management (5)	Innovatie Management (4)
		Informatie Management (5)	Financial Accounting (5)
of International Exchange (20)	Ondernemingsrecht (4)		Supply Chain Management (5)
		Research Training & Bachelor Scriptie (12)	
(20)	(20)	(20)	

Literatuurlijst.

- Adriaanse, H. J., Krop, H. A., & Leertouwer, L. (1987). Het verschijnsel theologie: over de wetenschappelijke status van de theologie. Boom.
- Allison, G. T. (1986). Public and private administrative leadership: Are they fundamentally alike in all unimportant respects. *Leadership and organizational culture: New perspectives on administrative theory and practice*, 214-222.
- Automotive News, After the frenetic Durant era, Sloan brought order from chaos, <www.autonews.com/article/20080914/OEM02/309149952/after-the-frenetic-durant-era-sloan-brought-order-from-chaos>.
- Bekkers, V. J. J. M., Zouridis, S., & Korsten, A. F. A. (1998). Denken over dienstverlening: de klant is koning. *Bestuurskunde*, 7(3), 100-109.
- Bodewes, W. E. J. en E. Woudstra (1996), 'Bedrijfskunde: een wetenschappelijke discipline?', *Bedrijfskunde*, 68(2).
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: what's the difference?. *Journal of management studies*, 39(1), 97-122.
- Bovens, M.A.P., Van Twist, M. J. W., & Hart, P. T. (2011). *Openbaar Bestuur-Beleid, organisatie en politiek*.
- Brown, K., & Osborne, S. P. (2012). *Managing change and innovation in public service organizations*. Routledge.
- Burkens, M. C., Kummeling, H. R. B. M., Vermeulen, B. P., & Widdershoven, R. J. G. M. (2001). Beginselen van de democratische rechtsstaat. *Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*.
- Castles, S., Miller, M. J., & Ammendola, G. (2005). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, The Guilford Press.
- Cat, J, The Unity of Science, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.), <<http://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/scientific-unity/>>.
- Den Hollander, A., & Baggen, J. H. (2012, November). Organisatie openbaar vervoer in de Randstad: Meanderen in crisistijd. In *Colloquium vervoersplanologisch speurwerk, 22-23 november 2012, Amsterdam, Nederland*. Stichting Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk (CVS).
- Fennema, M. (2012). *Van Thomas Jefferson tot Pim Fortuyn: balans van democratie.-4e geheel herz. dr.* Het Spinhuis.
- Ferlie, E., Lynn, L. E., & Pollitt, C. (2007). *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press, USA.
- Fox, C. J. (1996). Reinventing government as postmodern symbolic politics. *Public Administration Review*, 256-262.

- Frederickson, H. G. (1997). *The spirit of public administration* (Vol. 80). Jossey-Bass Publishers.
- Freedland, M. (2001). The marketization of public services. *Citizenship, markets and the State*, 99-110.
- Fry, B. R., & Raadschelders, J. C. (2013). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo: From Max Weber to Dwight Waldo*. CQ Press.
- Hirschman, A. O. (1980). "Exit, Voice, and Loyalty": Further Reflections and a Survey of Recent Contributions. *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society*, 430-453.
- Hirschman, A. O. (1981). Exit, voice, and the state. *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*.
- Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and management*, 446-462.
- Kickert, W. (1993). *Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management* (pp. 191-204).
- Knott, J. H. (1993). Comparing public and private management: Cooperative effort and principal-agent relationships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(1), 93-119.
- Lorenz, C. (2012). If you're so smart, why are you under surveillance? Universities, neoliberalism, and new public management. *Critical inquiry*, 38(3), 599-629.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur; beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Breda: Koninklijke Broese en Peereboom.
- Mintzberg, H. (1996). Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, 74(3), 75.
- Murray, M. A. (1975). Comparing public and private management: An exploratory essay. *Public Administration Review*, 364-371.
- Nowak, K. (2002). *Schleiermacher: Leben, Werk und Wirkung*. Vandenhoeck & Ruprecht.
- Osborne, D. (1993). Reinventing government. *Public productivity & management Review*, 349-356.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- Osborne, S. P., & McLaughlin, K. (2002). The new public management in context. *New public management: Current trends and future prospects*, 7-14.

- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Palazzo, G., & Scherer, A. G. (2008). Corporate social responsibility, democracy, and the politicization of the corporation. *Academy of Management Review*, 33(3), 773-775.
- Pennarts, H. T. (2008). *Beginzelen van behoorlijk bestuur*. Maklu.
- Petersen, O. H., & Hjelmar, U. (2014). Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(4), 3-20.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. H. (1976). Comparing public and private organizations. *Public administration review*, 36(2), 233-244.
- Rainey, H. G., & Bozeman, B. (2000). Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the a priori. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 447-470.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Schinkel, W. (2007). Denken in een tijd van sociale hypochondrie. *Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Klement.
- Schleiermacher, F., & Lücke, F. (1850). *Brief Outline of the Study of Theology: Drawn Up to Serve as the Basis of Introductory Lectures*. T. & T. Clark.
- Shell. (2015). *Onze gedragscode: de juiste beslissingen nemen*, <<http://www.shell.nl/over-ons/netherlands/our-values.html>>
- Spence, L., & Bourlakis, M. (2009). The evolution from corporate social responsibility to supply chain responsibility: the case of Waitrose. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(4), 291-302.
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking* (p. 106). Amsterdam University Press.
- Urban, T. (2015). *Why Tesla will change the World*, <<http://waitbutwhy.com/2015/06/how-tesla-will-change-your-life.html>>
- Van der Heijden, G.M.A. (2001). *Een filosofie van behoorlijk bestuur: een verklaring voor de juridische en de maatschappelijke functie van de beginselen van behoorlijk bestuur*.
- Van Montfort, C. J. (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. *Tijdschrift voor toezicht*, 1(1), 6-20.
- Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: competition, contracting and the new public management*. Macmillan.