

LUHMANNIAANSE PERSPECTIEVEN OP OVERHEIDSBESTUUR EN -BELEID

Marleen Brans en Stefan Rossbach

1. INLEIDING

Het oeuvre van Niklas Luhmann vertegenwoordigt één van de weinige grote post-Parsoniaanse ontwerpen in de hedendaagse sociologie. Met deze vaststelling in het achterhoofd, is het dan ook markant dat Luhmann zijn wetenschappelijke carrière heeft aangevat met publikaties over de theorie en de praktijk van overheidsbestuur- en beleid. Luhmann studeerde rechten in Freiburg van 1946 tot 1949 en werkte eerst als ambtenaar vooraleer hem een fellowship werd toegekend aan de Graduate School of Public Administration aan de Universiteit van Harvard. Hij vervolgde zijn carrière aan de Hochschule für Verwaltungswissenschaften te Speyer en de Sozialforschungsstelle in Dortmund, om ten slotte benoemd te worden als hoogleraar in de Sociologie aan de Universiteit van Bielefeld. Luhmanns intellectuele loopbaan toont aan dat belangrijke aspecten van zijn algemene theorie over sociale systemen bevrucht zijn geworden door de inzichten en bekommernissen van theoretici over besluitvorming, overheidsbestuur en -beleid, alsook door zijn persoonlijke bestuurservaring.

In deze bijdrage reconstrueren wij aspecten van Luhmanns vroege werk over overheidsbestuur, en met name zijn kritiek op Webers bureaucratiemodel. We tonen vervolgens aan hoe dit vroege werk aan de basis heeft gelegen van Luhmanns benadering van sociale systemen in het algemeen en van politiek en bestuur in het bijzonder. In het laatste deel van dit artikel gaan we in op de autopoïesis van de welvaartstaat en de gevolgen ervan voor het aanpassings- en sturingsvermogen van de overheid.

2. DE THEORIE EN PRAKTIJK VAN OVERHEIDSBESTUUR

2.1 Kritiek op de klassieke theorie

Het is leerzaam om Luhmanns bestuurtheorie voor te stellen als een bewuste breuk met Max Webers klassieke betoog over bureaucratie (DS, 20-46). Weber zag

bureaucratisch bestuur als de typische belichaming van rationeel of wettelijk gezag (Weber, 1947: 329-36), als een instrument van rationele overheersing. Webers model was, volgens Luhmann, gebaseerd op drie vooronderstellingen.

1. Fundamenteel is de handelingstheoretische inslag van Webers werk. Een sociale handeling is verbonden met het gedrag van anderen door middel van subjectieve intenties (DS, 21). Zulke handelingen worden rationeel genoemd voor zover het middelen zijn voor het bereiken van gewenste doeleinden. Luhmann erkent dat Weber niet blind was voor de veranderlijkheid van middelen en doelen in bestuurlijke systemen. De meeste bestuurlijke systemen kunnen immers niet worden gedefinieerd in termen van specifieke middelen, zelfs niet eens in termen van specifieke doeleinden. Weber pakte dit probleem aan door bepaalde vormen van gezag te beschouwen als gegeneraliseerde middelen. Zulke gezagsvormen kunnen rationeel worden genoemd in de mate dat ze geschikt zijn als middelen voor het bereiken van veranderlijke doeleinden. Een bureaucratisch systeem kan dan rationeel heten in de mate dat het in staat is om op eender welk moment zijn actuele doeleinden te realiseren.
2. Deze doeleinden zelf worden voorgeschreven door gezagsdragers binnen het systeem. Bevelen zijn dus de communicatievormen die rationalisering mogelijk maken. Het is typisch voor Webers bureaucratiebegrip dat bestuurlijke communicatie steeds verticaal gebeurt, gewoonlijk van de top naar de basis. De band tussen rationalisering en hiërarchische organisatievormen ('Herrschaft') is duidelijk ingebed in Webers vooronderstellingen.
3. In Webers klassieke model worden doeleinden en middelen, beheersing en controle, als zuiver interne processen voorgesteld. De verhouding van het systeem tot de externe wereld, de omgeving van het systeem, valt buiten beeld. Bijgevolg bestaat er slechts één optimale vorm van rationaliteit, namelijk een rationaliteit die gedetermineerd wordt door interne noodzakelijkheden. Deze rationaliteit verzekert op automatische wijze een harmonieuze relatie met de omgeving.

Luhmann betwist Webers model op empirische gronden. Zijn twee belangrijkste punten van kritiek richten zich op Webers middel/doel schemata en diens bevels- en controle-model. De kritiek op de middel/doel schemata is vrij vanzelfsprekend. Het is ondertussen ruimschoots aanvaard dat doeleinden niet noodzakelijk de gepaste middelen voorschrijven. Evenmin zijn doeleinden altijd richtinggevend voor de in te zetten middelen. Daar komt nog bij dat organisaties vaak tegenstrijdige doeleinden belichamen. De gestipuleerde doeleinden van organisaties gelden vaak niet als motieven voor handelingen van de leden van de organisatie. Ze kunnen worden aangepast, gehrinterpreteerd, of zelfs veranderd. De identiteit van het systeem hoeft niet te veranderen met een wijziging van de doelstellingen, zelfs niet met de wijziging van de hoogste of ultieme doelstellingen. Bovendien impliceert het bereiken van de gestelde doeleinden niet de overleving van het systeem. Met andere woorden, succes dat wordt bepaald door interne criteria belichaamt niet noodzakelijk een succesvol antwoord op veranderingen die in de omgeving van het systeem plaats vinden (DS, 26-29).

Het tweede mikpunt van Luhmanns kritiek is het bevels- en controle model dat impliciet Webers analyse schraagt. Volgens Luhmann zijn er minstens vier gevallen waarin Webers model niet met de empirische realiteit correspondeert. Ten eerste beschouwt het bevelsmodel rationalisatie alleen vanuit het standpunt van een enkelvoudige autoriteit. In moderne organisaties is er echter niet één instantie die voor

controle instaat. Ten tweede veronachtzaamt het model dat ondergeschikten vaak over meer kennis beschikken dan hun oversten. Het model sluit leerprocessen uit, evenals functionele differentiatie langs de verticale as. Bijgevolg onderschat het bevelsmodel het belang van de informatiedoorstroom van de basis naar de top. Ten derde heeft het model er geen oog voor dat consensus, die des te meer nodig is wanneer doeleinden onduidelijk zijn en geen richting geven, niet bevelsmatig kan worden opgelegd. Ten slotte, terwijl de eigenlijke machtsstructuur juist tot uiting komt in de complexiteit van besluitvormingsprocessen, heeft het bevelsmodel ten onrechte oog voor een eenvoudige tenuitvoerlegging van tevoren genomen beslissingen (DS, 31-36).

Elton Mayo is bekend om zijn beroemde experimenten in de Hawthorne fabriek van de Western Electric Company. Volgens Luhmann waren de ontdekkingen van Mayo en zijn collega's zo fundamenteel voor de empirische organisatietheorie dat het noodzakelijk werd van Webers model af te stappen. Het was overigens al lang geweten dat mensen niet steeds de door de organisatie officieel gestipuleerde doeleinden nastreven. Mensen zijn soms lui, presteren niet naar best vermogen, ze maken fouten en breken regels. Het vernieuwende inzicht echter was dat zulke afwijken van de officiële normen juist deel uitmaken van de sociale orde van een organisatie. Afwijkingen van de norm worden verwacht en zijn soms zelfs verplicht. 'Fouten' dragen dus eigenlijk bij tot het voortbestaan van het systeem. Volgens Luhmann kan deze empirische realiteit niet op gepaste wijze begrepen worden met Webers ideaaltypes (DS, 46).

Luhmanns kritiek op het Weberiaanse bureaucratie-model biedt een samenvatting van een aantal bestuurskundige ontwikkelingen uit de jaren vijftig en zestig. Al deze ontwikkelingen waren gericht tegen de science of administration school, die rationalisatie alleen kon vatten in termen van de optimale inzet van mensen en middelen voor het bereiken van bepaalde doelstellingen. Herbert Simon (1947, 1957) beantwoordde de beperkingen van deze school met zijn beroemde concepten van bounded rationality en satisfying routine behaviour. Politologen zoals Easton (1953), Dahl (1947) en Almond en Coleman (1960), benadrukten op hun beurt de relatie tussen systeem en omgeving. Het betrekken van de omgeving binnen organisatie-studies is ook de kernopzet van de zogeheten contingentietheorie. Verder is ook de kritiek op de mythe van de enkelvoudige besluitvormer een steeds weerkerend thema in de hedendaagse bestuurskunde (Majone, 1986). Tenslotte lag ook het succes van de 'bottom-up'-benaderingen van de bestuursorganisatie, voornamelijk ontwikkeld in de jaren zeventig en tachtig, precies in de afstand die ze namen van het klassieke model van bestuursorganisaties als unidirectionele 'top-bottom'-organisaties.

2.2 Bestuur en systeem

Luhmanns vroege werk over overheidsbestuur en organisatietheorie lag aan de basis van zijn sociale systeemtheorie. De kern van systeemopbouw ligt niet enkel in de interne ordening van delen binnen een geheel, maar ook in de interactie van het systeem met zijn omgeving. Daarom moet elke theorie over organisatie, bestuur en zelfs sociale systemen, met een onderscheid tussen systeem en omgeving beginnen. Luhmanns systeemtheorie, die op dat moment nog geschreven moest worden, is steeds

een systeem-omgeving-theorie geweest (SA I, 39-40), zij het dat ze later expliciet werd aangevuld met een theorie van autopoietische communicatie.

Bestuurssystemen tonen aan hoe het bestuur zich kan losmaken van de bekommernis om de motivaties en de individuele omstandigheden van zijn leden. Mensen komen en gaan, maar de organisatie blijft bestaan. Deze waarneming deed Luhmann besluiten dat rationaliteit op het niveau van individuele handelingen doorgaans niet hetzelfde is als rationaliteit op het niveau van sociale systemen. De gedachten en handelingen van individuele personen moeten worden geconceptualiseerd als op zichzelf bestaande systemen. Personen behoren altijd tot de omgeving van een sociaal systeem. Zelfs de leden van een organisatie behoren tot de omgeving van die organisatie. De betekenis die een handeling heeft voor een organisatie verschilt dus van de betekenis die ze heeft voor de individuele leden van die organisatie. In feite zullen de meeste organisaties zelfs onverschillig blijven ten aanzien van de persoonlijke bekommernissen van hun leden (FF, 25-26). Dit verschil tussen bewustzijn en sociale communicatie, psychische en sociale systemen zou zich later ontwikkelen tot één van de pijlers van Luhmanns systeemtheorie (Sosy, 16). Volgens Luhmann was Parsons de laatste theoreticus die de verhouding tussen persoonlijke en sociale systemen zou beschouwen als een verhouding binnen systemen en niet tussen systemen (intrasystemisch versus intersystemisch) (SAIII, 154).

In dit vroege stadium van zijn werk beschrijft Luhmann de verhouding tussen systeem en omgeving in termen van complexiteit. De wereld is uitermate ingewikkeld. Ze bevat altijd meer mogelijkheden dan die waarop het systeem kan reageren of waaraan het zich kan aanpassen (SAV, 5). Anders gezegd, de omgeving is altijd complexer dan het systeem zelf. Het verschil tussen het systeem en de omgeving is een verschil tussen de onbepaalbare, niet te manipuleren complexiteit van de wereld en de bepaalde, manipuleerbare complexiteit binnen het systeem aan zichzelf stelt (TS, 11, 15-16, 19). De functie van het systeem ligt er precies in de omgevingscomplexiteit toegankelijk te maken door ze te reduceren, door ze selectief te benaderen. Het systeem transformeert de problemen die het aantreft in zijn omgeving op selectieve wijze in interne, systemische problemen. De problemen worden niet opgelost maar geherformuleerd, vereenvoudigd en herverdeeld, zodat het systeem met ze kan omgaan. Het systeem bouwt zo een defensieve, interne complexiteit op tegenover de druk uit een altijd té complexe omgeving. Complexiteit is dan ook het ultieme referentiepunt voor functionele analyse.

De overheid kan opnieuw dienen als voorbeeld. Het overheidssysteem is rationeel voor zover het in staat is zijn verhouding met de omgeving te stabiliseren (TV, 9-25; Van der Eyden, 1980, 147-60). Rationalisatie betekent bijgevolg systeemdifferentiatie. De structurering van het systeem is zichtbaar in het bestaan van geregulariseerde handelingen, van het normatief aankleven van bepaalde verwachtingen, en van criteria voor de evaluatie van de rationaliteit van bepaalde oplossingen (TV, 112-113).

De complexiteit waarmee de overheid te maken heeft, is zichtbaar in de veelheid van eisen en vragen die om een invulling of antwoord vragen. Het overheidssysteem kan niet alle problemen aanpakken. Daarenboven kunnen de problemen die toch worden geselecteerd niet steeds simultaan worden behandeld. Voorstellen van oplossingen hangen af van de voorafgaandelijke selectie van problemen. Verwaarloosde problemen zullen wellicht opnieuw in een later stadium opduiken. Zo wordt het systeem telkens weer geconfronteerd met de contingentie van zijn oplossingen. Besluitvorming en probleemoplossing zijn permanent noodzakelijk. Er bestaat immers geen ultiem

antwoord op de complexiteit van de omgeving. Daarom blijft het systeem ook voortbestaan.

Bestuurssystemen behoren tot de categorie van organisaties. Dat zijn sociale systemen die als één van hun begrenzingsprincipes de notie lidmaatschap hanteren. De overheid verwijst naar haar leden als ambtenaren of ambtsbekleders. Dit lidmaatschapsbegrip betekent niet dat de leden als individuen deel uit maken van het systeem. Zoals gezegd behoren individuele menselijke wezens altijd tot de omgeving van een sociaal systeem. Het gebruik van het begrip lidmaatschap betekent dan ook slechts dat de organisatie personen in zijn omgeving percipieert als leden of niet-leden. Lidmaatschap is één van de primaire mechanismen waardoor een organisatie de complexiteit uit zijn omgeving kan reduceren. Al de details die typisch zijn voor unieke persoonsystemen worden door een organisatie gereduceerd door de vraag: lid: ja of nee?.

Binnen organisaties kan men vaak interactiesystemen aantreffen. Die ontstaan wanneer individuen elkaar waarnemen (DS, 71). Alweer geldt dat voor het systeem de individuen tot de omgeving behoren. Een kabinetsvergadering is een goed voorbeeld. Omdat het begrenzingsprincipe persoonlijke aanwezigheid is, worden interactiesystemen gekenmerkt door een wijze van werken waarin de aan bod komende vragen of problemen elkaar sequentieel opvolgen, dus door een agenda geordend worden. Dit heeft voor gevolg dat interactiesystemen, zoals b.v. een kabinetsvergadering, tamelijk langzaam verlopen en beperkt zijn in de complexiteit die ze zelf kunnen opbouwen (SA II, 21-38). Organisaties hebben een hogere complexiteitsgraad dan interactiesystemen omdat de feitelijke aanwezigheid van leden niet noodzakelijk is voor hun werking. Het enige dat telt is dat er ergens leden zijn.

Systemen differentiëren zich, zoals gezegd, tegenover een omgeving. In essentie is systeemdifferentiatie een proces waardoor verwachtingen worden gestabiliseerd. Dit gebeurt volgens drie dimensies: temporeel, materieel en sociaal. Systemen gebruiken de notie tijd wanneer ze de realiteit interpreteren in termen van het onderscheid tussen verleden en toekomst. Systemen bepalen zo hun eigen tijdshorizonten. Een overheid die autonoom wil zijn, heeft tijd nodig. Ze kan niet alle problemen en vragen tegelijkertijd aanpakken. Wat de overheid dan doet, is het opbreken van haar relaties met de omgeving in gevallen van input en output. In het juridisch systeem behoort een zaak pas tot het verleden wanneer ze is voorgekomen in een rechtbank van laatste instantie. Voor de politieke partijorganisatie kan het dat de toekomst niet morgen begint maar (misschien) slechts na de volgende verkiezingen. In de materiële dimensie 'Sachdimension' maakt het systeem een onderverdeling van de realiteit in wat het belangrijk acht en al de rest. Het verdeelt de realiteit dus in wat het als betekenisvol beschouwt voor zijn eigen werking enerzijds, en in alle andere aspecten van de wereld waartegenover het onverschillig blijft anderzijds. Dit laat bijvoorbeeld de overheid toe om differentieel met issues en eisen om te gaan. In de sociale dimensie tenslotte, bepaalt het systeem zijn grenzen door het definiëren van zijn alter ego. Anders gezegd, het definieert die systemen in zijn omgeving (FF, 68; Sosa, 119). Door zichzelf te definiëren als een organisatie maakt een sociaal systeem zichzelf vergelijkbaar met andere organisaties. De overheid zal zelfs een wettelijk kader scheppen dat toepasbaar is op alle organisaties.

Om de informatie die het heeft onttrokken aan de omgeving op selectieve wijze te verwerken, gebruikt het systeem programma's. Luhmann maakt een onderscheid

tussen twee soorten programma's. Het verschil tussen beiden ligt in de vraag of het programma op input dan wel op output gericht is. Doelprogramma's zijn gericht op output. Een doelprogramma neemt een bepaalde systeemrespons (output) als onveranderlijk, vervolgens selecteert het oorzaken die de op voorhand bepaalde output moeten bewerkstelligen. Conditionele programma's houden bepaalde oorzaken (inputs) constant; wanneer die zich voordoen, brengen ze een bepaald type van actie of respons teweeg (FF, 98, 201, 231). Doelprogramma's zijn vaak ideologisch onderbouwd, terwijl conditionele programma's typisch zijn binnen een wettelijke context. Conditionele programma's beperken de discretionaire macht van ambtsbekleders en bieden objectieve beslissingscriteria. Het gewicht dat gegeven wordt aan het ene of het andere programma bepaalt dan ook het ideologische of wettelijke karakter van de wijze waarop een overheid problemen oplost (DS, 110-113).

Volgens Luhmann zijn conditionele programma's elastischer dan doelprogramma's. Een sterk vertrouwen van de overheid in doelprogramma's weerspiegelt doorgaans een geloof in rationele planning, in optimale modellen, en in feite ook in de meeste van de vooronderstellingen die typisch zijn voor de science of administration-school. Doelprogrammering is dan ook karakteristiek voor centrale en meerejaren planning. Deze planningsmodellen gaan er immers van uit dat alle bestaande alternatieven met elkaar vergelijkbaar zijn en bijgevolg ook op samenhangende wijze kunnen worden geïntegreerd. Volgens Luhmann kan een overheid het beste met complexiteit omgaan wanneer ze een combinatie van beide soorten programma's toepast (PP). Zo kunnen doelprogramma's conditionele programma's in zich opnemen. Een eerste stap van conditionele openheid naar de omgeving toe, biedt dan beslissingspremissen volgens welke doelprogramma's kunnen opereren. Zo bekeken lijkt doelprogrammering op sturing.

Een mengvorm van conditionele en doelprogrammering komt doorgaans overeen met een mengvorm van centrale (doel) en decentrale (conditionele) besluitvorming. In gedecentraliseerde overheidssystemen worden doelprogramma's ingevuld en uitgevoerd op lagere niveaus van complexiteit en interdependentie. Decentralisatie kan dus vermijden dat complexe problemen opklimmen naar een niveau waar ze niet langer op gepaste wijze kunnen worden opgelost.

Reflexiviteit is een belangrijk middel voor de differentiatie van een systeem, en dus ook voor de reductie van complexiteit. Processen zijn reflexief wanneer ze worden toegepast op zichzelf. Door te beslissen hoe men moet te beslissen, vertegenwoordigt één enkele beslissing uiteindelijk een veelheid van beslissingen. Door te leren hoe men moet leren, zal één enkel inzicht een hele reeks andere inzichten toelaten en voorbepalen (SA I, 92-112). Planning, als een beslissing over welke beslissingen in de toekomst zullen moeten worden genomen, is bij uitstek een reflexief proces (PP, 67). Reflexiviteit verdeelt de complexiteitsreductie in één of meerdere opeenvolgende stappen. In feite is reflexiviteit een antwoord op complexiteit omdat ze de selectiviteit van handelingen doet toenemen. Een sterk complexe omgeving vereist dus een complexe, reflexieve organisatie en besluitvorming, precies omdat beslissingen zullen moeten worden genomen op verschillende lokaties binnen het systeem.

De differentiatie en werking van systemen is dus verbonden met reflexiviteit, dit wil zeggen met het vermogen van systemen om hun processen op zichzelf toe te passen. Voor Luhmann is deze cirkelbeweging een bijkomend (empirisch) argument tegen hiërarchische gezags- en bevelsmodellen. Klassieke bureaucratische modellen gaan er immers van uit dat die delen van het systeem die verandering teweegbrengen in andere systemen sterker, hoger of standvastiger moeten zijn dan de delen die verandering

ondergaan. Nochtans, aldus Luhmann, kunnen onstabiele delen de stabielere delen bevelen of richting geven, juist omwille van de reflexieve ordening van systemen. Volgens Luhmann kan de relatie tussen politiek en overheid hier als voorbeeld dienen (SA I, 126).

3. POLITIEK, OVERHEID EN DE WELVAARTSSTAAT

3.1 De functie van het politieke systeem

Het politieke systeem is een functioneel subsysteem van de samenleving, net zoals wetenschap, religie, etc. Luhmanns meest exhaustieve behandeling van het politieke systeem is te vinden in het boek *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat* (1981). In dit werk gebruikt Luhmann het concept autopoïesis nog niet om de systemische aard van het politieke systeem te beschrijven. Hij spreekt van zelfreferentiële systemen: een systeem produceert en reproduceert de elementen waaruit het zelf is samengesteld. In het politieke systeem zijn deze elementen politieke beslissingen (PTW, 40). Zelfs openheid wordt geproduceerd door het systeem. Op basis van zijn zelfreferentiële geslotenheid bemiddelt het systeem voortdurend tussen openheid en geslotenheid.

We geloven niet dat Luhmanns adoptie van het begrip autopoïesis een breuk betekent met zijn vroegere werk. Integendeel, de notie autopoïesis radicaliseert en verduidelijkt het begrip systeem dat Luhmann ook tevoren gebruikte. In zekere zin menen wij dan ook dat *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat* de continuïteit in Luhmanns werk illustreert. Hoewel het concept van autopoïesis in dit boek nog niet wordt gebruikt, is het duidelijk dat de latere introductie ervan niet meer was dan de invoering van een label voor wat steeds de essentie heeft uitgemaakt van Luhmanns bekommernissen.

De maatschappelijke functie van het politieke systeem is de integratie van de samenleving (DS, 144), het voorzien in de mogelijkheid om collectieve bindende beslissingen door te drukken (PTW, 73). Beslissingen zijn bindend wanneer ze op afdoende wijze de verwachtingen structureren van diegenen die door de beslissingen getroffen worden en de premissen voor hun toekomstig gedrag vormen (DS, 145). Deze omschrijving van de functie van het politieke systeem heeft een aantal onmiddellijke gevolgen voor haar architectuur. Zo mag de interne differentiatie van het politieke systeem niet overeenkomen met de differentiatie van haar omgeving. Want indien interne en externe differentiatie samenvielen, dan zouden naar alle waarschijnlijkheid grensoverschrijdende banden het systeem doen ontbinden (DS, 144). Een andere vereiste voor de werking, ja zelfs voor het ontstaan van het politieke systeem, is de afwezigheid van een sterke gevestigde macht in haar omgeving (b.v. een kerk, een stam of een groot aandeelhouder). De functionele differentiatie van de samenleving houdt immers juist in dat systemen zich verdichten rond bepaalde functies. Als het politieke systeem zichzelf geconfronteerd zou zien met één enkele sterke macht, dan zou de nood tot integratie niet eens bestaan. De differentiatie van een politiek systeem is dus een historisch fenomeen (GS III, 65-148).

Deze twee vereisten liggen betroffen in de sociale dimensie van de autonomie van het systeem. Nochtans is het zeker even belangrijk dat bepaalde belangrijke bestaansvoorwaarden van het politieke systeem worden gerealiseerd in de temporele en de materiële dimensie. Het systeem moet zijn eigen tijdshorizonten ontwikkelen, zodat

het niet altijd gedwongen kan worden om onmiddellijk te reageren op impulsen vanuit de omgeving (DS, 143). Wat de materiële dimensie betreft, moet het politieke systeem in staat zijn te veronderstellen dat het min of meer geaccepteerd wordt in haar omgeving. Het niveau van aanvaarding moet abstract genoeg zijn om te voorkomen dat storingen, telcurstellingen en mislukkingen in de dagelijkse transacties van het systeem zouden leiden tot de invraagstelling van het bestaan zelf en de noodzaak van politiek.

Het huidige democratische politieke systeem is intern gedifferentieerd in een politiek relevant publiek, de overheid (inclusief rechtspraak, wetgeving en overheidsbestuur), en (partij)politiek. Democratisering heeft ertoe geleid dat de betekenis van alle politieke verrichtingen wordt bepaald door een politiek relevant publiek. De kwalificatie politiek relevant moet dat publiek onderscheiden van het brede publiek. Het politieke systeem schrijft alleen betekenis toe aan mensen voor zover ze, zeg maar, belastingbetalers of stemgerechtigden zijn, dus voor zover ze bepaalde rollen kunnen vervullen. Deze rollen zijn creaties van het politieke systeem. Samen vormen ze echter een subsysteem op zichzelf. De overheid omvat de totaliteit van instellingen die bindende beslissingen creëren overeenkomstig politieke standpunten en politieke mandaten (PTW, 48). De politieke partijen tenslotte hebben de tweedeling tussen staat en politiek getransformeerd tot een complexere ordening. Politieke partijen ontstonden omdat politieke steun niet langer een gegeven is maar voortdurend moet worden gecultiveerd.

De interne dynamiek van het politieke systeem wordt voornamelijk bepaald door de relaties tussen zijn subsystemen. Omdat de drie subsystemen van het politieke systeem zelfreferentieel gesloten zijn, is het nodig dat ze de cirkel van ik doe wat jij wilt, als jij doet wat ik wil doorbreken. Daartoe moeten subsystemen hun respectievelijke omgevingen relevant maken. Dit gebeurt met behulp van specifieke referentiepunten in de omgeving. Voor de verhouding tussen het politieke publiek en de (partij)politiek, is dit referentiepunt de publieke opinie. (Partij)politiek en overheid coördineren hun verrichtingen voornamelijk door hun oriëntatie op de actuele en potentiële bekleeders van ambten en mandaten. Voor de relatie tussen overheid en publiek functioneert het recht als extern referentiepunt. Via deze referentiepunten - publieke opinie, recht en ambtsbekleders - wordt dus informatie over de omgeving ingezameld en de politieke relevantie ervan beoordeeld.

3.2 Het verlaten van de klassieke tweedeling tussen politiek en bestuur

Sinds Wilsons invloedrijke artikel *The Study of Administration* (1887) werd de tweedeling politiek-bestuur een evidentie in de bestuurskunde (Lynn en Wildavsky, 1990, DS, 20-46). Luhmanns drievoudige interne differentiatie van het politieke systeem neemt afstand van de klassieke tweedeling. De laatste is opgebouwd rond het onderscheid tussen de permanente ambtenarij en de politici, waarbij deze categorie ook ministers en wetgevers omvat. Volgens Luhmann behoren al deze groepen, dus zowel de ambtenarij, de ministers en de wetgevende macht, tot het overheidssysteem; dat is op haar beurt een subsysteem van het politieke systeem. Overheidstaken of bestuurlijke taken zijn niet minder politiek, dan zeg maar, partijpolitiek. Bindend beslissen, de essentiële functie van het politieke systeem, gebeurt immers op alle niveaus en in alle domeinen van het politieke systeem.

In het licht van het belang van de transformatie van de klassieke dichotomie in een drievoudige interne differentiatie van het politieke systeem, is het wellicht gepast om meer gedetailleerd in te gaan op de gevolgen ervan. In Luhmanns visie zijn politiek en overheid functioneel en analytisch gedifferentieerd. Politiek in de enge zin van partijpolitiek houdt zich bezig met de articulatie en veralgemening van belangen (PP, 74-5). Door het creëren van consensus en door het omzetten van voorkeuren in eisen, is de partijpolitiek verantwoordelijk voor de legitimatie van macht. Daarom lijken politieke partijen instrumenteel en opportunistisch. Het belangrijkste doel in de politiek is immers het verwerven en behouden van macht. Politieke programma's en waarden dienen enkel als middel tot herverkiezing. Nochtans benadrukt Luhmann (DS, 97) dat het instrumenteel gebruik van waarden een onmiddellijk gevolg is van het gebrek aan stabiele criteria aan de hand waarvan waarden kunnen worden beoordeeld. Onder zulke omstandigheden is de strijd om politieke macht niet een teken van verval, maar een organisatorisch mechanisme voor het in overweging nemen (en het selecteren) van bepaalde waarden ten opzichte van andere waarden. Politieke processen stabiliseren op die manier beslissingspremissen. Ze herleiden de omgevingscomplexiteit tot een vorm die beheersbaar wordt voor de overheid (PP, 66-83). De overheid kan programma's maar uitvoeren in de mate dat er elders is gezorgd voor de politieke aspecten van beslissingen, voor de veralgemening van consensus en de verzekering van legitimiteit. De differentiatie tussen politiek en overheid leidt er dus toe dat bestuurlijke processen worden ontlast of verlicht (PP, 74-75).

De overheid verwerkt op haar beurt informatie en neemt beslissingen volgens haar programmatische structuur. Die bestaat uit een set van beslissingspremissen of een pre-selectie van mogelijke opties. De legitimatie van deze structuur is gevestigd op het feit dat ze op niet-arbitraire wijze kan worden veranderd via procedures die specifiek voor dat doel werden ontworpen. Deze procedurele veranderlijkheid van de programmatische structuur ligt aan de basis van haar legitimiteit (LV;PP, 81-9; Van der Eyden 1980, 153-5). Wat de relaties tussen politiek en overheid betreft, kunnen we stellen dat deze zich aftekenen op niveau van de programmering van de beslissingen. De overheid bekomt haar programmatische structuur door haar structurele koppeling met de politiek. Wat telt voor de verhouding tussen overheid en publiek is daarentegen niet vervat in de programmatische structuur in zijn geheel, maar wel in individueel geprogrammeerde beslissingen.

3.3 Politiek in de welvaartsstaat

De eigenschap bij uitstek van de welvaartsstaat is het vergroten van de politieke inclusie (PTW, 35). Politieke inclusie betekent dat de prestaties van het politieke systeem betrekking hebben op de gehele bevolking: 'steeds ruimere aspecten van wijzen van leven worden omsloten binnen het domein van politieke waarborgen' (ibid.). Bovendien houdt inclusie in dat zowel de toegang tot en de afhankelijkheid van het politieke systeem universeel zijn geworden.

Welvaartsstaatspolitiek is geneigd die functiesystemen te promoten wier functies snel en overtuigend genoeg kunnen worden vertaald in voordelen voor personen en groepen, zoals: economie, onderwijs, gezondheidszorg,... (PTW, 77). Het is juist in deze domeinen dat inclusie de meest concrete of voelbare resultaten boekt. Omdat de idee van inclusie alleen bepaalt dat iedereen recht op iets heeft, maar niet hoe, is het proces

noodzakelijkerwijze niet vastomlijnd. Daarenboven is welvaart potentieel onbeperkt. Dit heeft voor gevolg dat de moderne welvaartsstaat geen objectieve indicatoren kan aandragen voor de begrenzing van overheidsactiviteiten. Bijgevolg creëert het politieke systeem zelf de complexiteit waarmee het in zijn dagelijkse werking geconfronteerd wordt.

Het politieke systeem bedient zich van geld en wetgeving als twee symbolisch veralgemeende communicatiemediën (PTW, 82). Zulke communicatieve mediën dienen niet enkel voor het doorzenden van communicaties. Ze motiveren ook tot het aannemen van de communicaties (PTW, 82; SA II, 170-192; M). Wetgeving en geld creëren externe redenen voor de aanpassing van gedrag aan specifieke omstandigheden. Omdat geld en wetgeving beslissingspremissen leveren en bindende effecten kunnen ressorteren, maken deze mediën dan ook centrale beslissingen mogelijk.

Omdat haar activiteiten geen intrinsieke begrenzing kennen, zal de welvaartsstaat de impact van geld en regulering voor het realiseren van inclusie vaak overschatten. Als resultaat van die zelfoverschatting zullen deze middelen frequent worden overladen. De welvaartsstaat is zeer duur en de uitbreiding van de wettelijke sfeer ("Verrichtlichung") leidt tot overregulering. Het neveneffect hiervan is dat regels niet meer worden toegepast. De niet-naleving van wetten, belastingontwijking, burgerlijke ongehoorzaamheid, corruptie en zwarte markt maken dan ook onrechtstreeks deel uit van de welvaartsstaat. Bovendien zijn door hun abstract karakter en hun werkingsmodaliteiten geld en regelgeving catalysatoren voor de oprichting van grote organisatorische systemen, dus van bureaucratieën. Bij gebrek aan groeibegrenzende criteria meten bureaucratische organisaties hun succes in termen van zelfvoldoening. Zo functioneert een bureaucratische organisatie op succesvolle wijze wanneer haar personeelssituatie verbetert. Evenzo wordt het succes van welvaartsbeleid gemeten in termen van de toename van het aantal bestuurlijke ambten die zich met welvaartsmateries bezig houden. Het gaat goed met de openbare gezondheid wanneer het aantal hospitalen toeneemt, met het onderwijs wanneer het aantal scholen en leerkrachten vermeerderd. Het resultaat van deze zelfreferentiële metingen is een dynamische behoudsgezindheid: het voortbestaan van het bureaucratische systeem wordt hoger ingeschat dan de prestaties van dat systeem.

Bij zulke praktijken van zelfvoldoening worden mislukkingen toegeschreven aan het in gebreke blijven van samenwerking en organisatie, dus eigenlijk aan een gebrek aan nog meer bureaucratie. Veel minder frequent worden mislukkingen geweten aan de ongeschiktheid zelf van geld en wetgeving als middelen voor het bereiken van de gewenste doeleinden. Wat Luhmann op fundamentele wijze in vraag stelt, is juist de efficiëntie en effectiviteit van geld en wettelijke regels als middelen van communicatie. Geld en regulering, zo schrijft Luhmann, kunnen de mensen zelf niet veranderen. Het gedrag van mensen kan niet causaal of technisch worden gestuurd door middel van geld en wetten (PTW, 83-4).

Luhmann was zelf betrokken bij het opstellen van een voorstel tot administratieve hervormingen in Duitsland. Daarin benadrukte hij de nood aan een flexibele en reflexieve personeelsplanning, waarbinnen het niet alleen mogelijk zou zijn ambtenaren te promoten maar ook te demoten, of in rang terug te zetten. Luhmanns voorstel werd teruggedrukt. Dit veroorzaakte bij hem heel wat frustratie, wat misschien gedeeltelijk kan verklaren waarom Luhmann zo pessimistisch staat tegenover administratieve hervormingen (AuW, 136, 151). Ondanks zijn pessimisme blijft Luhmann nochtans geloven dat personeelsplanning en recrutering, zeker wanneer vergeleken met organisatiestructuur en overheidsprogramma's, enige ingang kunnen

bieden voor hervormingen die eventueel zouden kunnen leiden tot het heropenen van bureaucratische systemen (PTW, 96-7).

De zogenaamde crisis van de welvaartsstaat is natuurlijk een populair thema. Bestuurskundigen wijzen in dit verband op een paradox of over-regulation and underimplementation (Majone 1990). Wat Luhmanns ontwerp zo origineel maakt, is zijn overtuiging dat de schijnbaar pathologische symptomen van de crisis van de welvaartsstaat in feite geworteld zijn in het zelfbegrip van de welvaartsstaat zelf. Door het abstractieniveau van zijn theoretisch werk hoog te stellen en door te wijzen op de complexiteit van de moderne samenleving, tracht Luhmann kritiek mogelijk te maken. Een politieke kritiek op de overbestuurlijke bekritiseert tenslotte een zelfgeschapen, zelfgewenst, en zelf bevestigd fenomeen (PTW, 89). Bovendien moet er aan worden herinnerd dat de mogelijkhedenvoorwaarden voor het gebruik van geld en wetgeving als communicatiemiddelen eigenlijk gegarandeerd worden binnen het wettelijke en het economische systeem. Een kritiek die alleen gericht is op het politieke systeem gaat dus voorbij aan de inbedding van dat systeem in een complexe, functioneel gedifferentieerde samenleving. Voor Luhmann vereist een kritiek op de welvaartsstaat dan ook in de eerste plaats een kritiek op de samenleving (ÖK,61).

4. CODA

Niklas Luhmanns theorie is eigenlijk erg bescheiden. Ze beroemt zich niet op praktische relevantie. Het algemene advies dat responsiviteit belangrijker kan zijn dan efficiëntie en dat onbepaaldheid (althans tot op zekere hoogte) een prestatie is, kan natuurlijk op vele manieren naar de praktijk toe worden vertaald. Maar feitelijk vertelt Luhmann ons niet wat we moeten doen: hij weigert oplossingen voor te schrijven. Het is nochtans belangrijk in te zien dat deze weigering geen tekortkoming van zijn theorie is. Integendeel, Luhmanns bescheidenheid is juist voorgeschreven door de inhoud van zijn theorie. In de moderne, functioneel gedifferentieerde samenleving is het nu eenmaal zo dat wetenschap (kennis) niet in de plaats kan treden van de politiek. Wat Luhmanns theorie eigenlijk doet, is het voorstellen van gestructureerde opties waartussen een keuze kan worden gemaakt (PTW, 100). De keuze zelf is echter weggelegd voor de lezer. De rol van de wetenschap is dus therapeutisch in plaats van prescriptief (WdG, 648).

Het grote voordeel van Luhmanns theorie voor de studie van de overheid is juist haar openheid. De consistentie van zijn theorie ligt niet verrat in een bepaald onderwerp, maar in een netwerk van onderling samenhangende concepten. Deze begrippen winnen aan precisie door ze te verbinden met andere concepten van hetzelfde netwerk. De flexibiliteit van deze constructie, ja van dit systeem, maakt het mogelijk om uiterste graden van complexiteit aan te pakken (en te reduceren).

In zijn traject van Webers klassieke bureaucratie-model naar autopoietische sociale systemen, lijkt Luhmann inderdaad een lange weg te hebben afgelegd. Maar misschien kunnen we aan het einde van het traject Weber opnieuw ontmoeten. Als een theorie over sociale systemen, ontsproten aan veralgemeningen over bureaucratische administratie, uiteindelijk een gepaste zelfbeschrijving van de maatschappij lijkt te zijn, dan moeten we ons afvragen wat dit over de moderne maatschappij zegt? Zou Weber deze veralgemening soms niet beschrijven als de finale uitkomst van het rationalisatie-proces?

BIBLIOGRAFIE

- ALMOND, G.A. & COLEMAN, J.S. (1960), *The Politics of the Developing Areas*. New York: Princeton University Press.
- DAHL, R.A. (1947), 'The Science of Administration: Three Problems', in: *Public Administration Review*, 1-11.
- EASTON, D. (1953), *The Political System*. New York: Knopf.
- LYNN, N. & WILDAVSKY, A. (1990), *Public Administration: The State of the Discipline*. New York: Chatham House.
- MAJONE, G. (1986), 'Analyzing the Public Sector: Shortcomings of Current Approaches. Part A: Policy Science', pp. 61-70. In: KAUFMAN, F.X., MAJONE, G. & OSTROM, V. (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin/New York: de Gruyter.
- MAJONE, G. (1990), *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London: Pinter.
- SIMON, H.A. (1947), *Administrative Behaviour: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. New York: MacMillan.
- SIMON, H.A. (1957), *Models of Man*. New York: Wiley.
- VAN DER EYDEN, A.P.J. (1988), 'Overheid en interdisciplinaire theorievorming. Het werk van Niklas Luhmann', pp. 127-144. In: KORSTEN, A.P.A. & TOONEN, Th.A.J. (eds.) *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en Kernthema's*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- WEBER, M. (1947), *The Theory of Social and Economic Organization (Part I of Wirtschaft und Gesellschaft*, translated by A.M. HENDERSON and T. PARSONS, (edited by T. PARSONS), New York: Free Press.