

het pragmaticisme. Uitgangspunt van het pragmaticisme is niet de tekst van de wet, maar een concrete rechtsvraag. Bij rechtsvragen die zich in de werkelijkheid voordoen, moet een rechtsregel worden gezocht die aan de oplossing van de rechtsvraag kan bijdragen. Een rechtsregel die op schrift is vastgelegd, is niet meer dan een teken, waaraan verschillende betekenissen kunnen worden toegekend. Rechtsregels kunnen daardoor soms op een andere manier worden uitgelegd dan door de wetgever bedoeld. De Jong geeft als voorbeeld het gebruik van het zelfstandig naamwoord 'goed' in de jurisprudentie. De wetgever heeft met het woord 'goed' ongetwijfeld iets stoffelijks bedoeld. De rechter heeft echter het woord gebruikt om er rechtsvragen mee op te lossen die met stoffelijke zaken niets te maken hebben. Door, zoals Hart doet, de tekst van de wet als oriëntatiepunt van het recht te beschouwen, wordt het moeilijk de bindende werking van regels te verantwoorden. De toepassing van de geldende regels wordt in het door De Jong gekritiseerde zelfbeeld van recht als een voldoende voorwaarde beschouwd om zekerheid en voorspelbaarheid te garanderen. Bovendien wordt in dat zelfbeeld al aan de verantwoordingsplicht voldaan, wanneer de geldende regels worden toegepast. De Jong stelt dat begrippen als zekerheid en voorspelbaarheid weinig waarde hebben en dat de verantwoordingsplicht tekort schiet bij zo'n mechanische wetstoepassing.

Bij een wetstoepassing die het pragmaticisme als uitgangspunt heeft, zijn zekerheid en voorspelbaarheid geen gegevenheden meer; ze moeten steeds opnieuw worden gezocht en vastgesteld. Omdat ze niet meer fungeren als steunpilaren voor het recht en als garantie voor verantwoord overheidshandelen, moet gezocht worden naar alternatieve fundamenteën voor verantwoord overheidshandelen. Regels kunnen daarbij niet meer als uitgangspunt worden genomen. In plaats daarvan zouden de legitimiteit en autoriteit op basis waarvan regels worden toegepast als uitgangspunt kunnen dienen.

Tot dit punt is het betoog van De Jong redelijk duidelijk, daarna wordt het steeds moeilijker te volgen. Het beloofde alternatieve beeld van recht, dat er voor kan zorgen dat de kloof tussen rechtswetenschap en bestuurspraktijk kan worden gedicht, blijft in tekst van de oratie verborgen. Dat is jammer, want het probleem dat De Jong aan de orde stelt, is het waard van een oplossing te worden voorzien. Misschien moet de oplossing dan maar bij anderen worden gezocht. Bijvoorbeeld bij Brenninkmeijer, die in *Ars Aequi* van november 1992 stelde dat het recht in veel gevallen wel als obstakel móet fungeren, omdat het bestuur door zijn handelwijze de rechter geen andere keus laat. Zijn boodschap aan het bestuur is: ga zorgvuldiger met de wetgevende bevoegdheid om en houd meer rekening met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De kloof kan worden gedicht, maar de partij die het moet doen is de bestuurspraktijk, niet de rechtswetenschap.

*A.T. Marseille / Rijksuniversiteit Groningen*

J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, **Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten**, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1991, ISBN 90-207-2164-x.

Het stuurvermogen van de overheid is beperkt. Toch is er vaak behoefte aan sturing door de overheid. 'De spanning tussen de vraag naar en het aanbod van sturing is uitgangspunt voor het betoog dat in dit boek wordt gepresenteerd.' Eén van de achtergronden van de beperkte sturingscapaciteit van de overheid is gelegen in het feit dat bij veel beleids-terreinen de sturing moet plaatsvinden in complexe netwerken van organisaties. In zulke netwerken participeren diverse overheidsorganisaties, semi-publieke organisaties en private organisaties. Van een centrale, laat staan dominerende, rol van één overheids-organisatie is meestal geen sprake.

Kenmerkend voor zulke complexe netwerken zijn pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Alle drie bieden zij zowel barrières als kansen voor sturing. Om deze kansen te benutten en de barrières te vermijden, moet de overheid zich richten op het verkrijgen van vrijwillige medewerking aan de vermindering van beleidsproblemen. Deze kan worden geactiveerd door institutionele regelingen, maar ook door hierop gerichte beleidsinstrumenten. Deze sturingsinstrumenten zijn meer indirect dan direct,

meer gericht op 'fine tuning' dan generiek, maken gebruik van geboden kansen zodra men die tegenkomt en zijn eerder meerzijdig dan eenzijdig vanuit de overheid. Daarnaast kan de overheid ook trachten de kenmerken van het netwerk (pluriformiteit, geslotenheid, interdependentie) of de structuur van het netwerk zelf te veranderen. Het toepassen van zulke sturingsmogelijkheden stelt wel eisen aan de betreffende overheidsorganisatie.

Tot hier een uiterst beknopte samenvatting van de eerste helft van het boek. In detail kunnen diverse kritische opmerkingen geplaatst worden bij dit deel. Zo lijken de auteurs halverwege hoofdstuk 2 impliciet van het concept van sturing *in* complexe netwerken over te gaan naar sturing *van* complexe netwerken. Bij het nadenken over de kansen voor en barrières in sturing lijken de auteurs niet meer uit te gaan van gefragmentariseerde overheden binnen het netwerk, maar denken zij mee met een sturende actor die zich tegenover een complex netwerk geplaatst ziet. Men spreekt dan ook van 'het sturen van een pluriforme actor' en 'geslotenheid van te sturen actoren'. Verder is de structuur van hoofdstuk 3 weinig helder en zou ik de meeste van de zes 'sturingsstrategieën' in hoofdstuk 4 geen strategieën, maar aangrijpingspunten voor de interventie noemen (andere actoren in het netwerk, deelpopulaties van de doelgroep, onverwachte kansen, de kenmerken van het netwerk, het netwerk zelf). De voorkeur voor meerzijdige in plaats van eenzijdige sturing vormt een uitzondering. Meerzijdige instrumenten keren in het tweede deel van het boek terug als één van de typen sturingsinstrumenten.

Toch heb ik het eerste deel met veel plezier gelezen. Het biedt een aansprekende visie op de kansen (en niet alleen de barrières) voor sturing in een samenleving waarin hiërarchische verbanden sterk aan betekenis hebben ingeboet. Voor de ontwikkeling van de beleidswetenschap vind ik het interessant dat de auteurs een koppeling tot stand brengen tussen het denken in termen van beleidsnetwerken en het denken in termen van beleidsinstrumenten.

In de tweede helft van het boek worden achtereenvolgens meerzijdige instrumenten, persoonsgerichte instrumenten, incentives, kengetallen en communicatieve instrumenten behandeld als 'tweede generatie sturingsinstrumenten'. Achter deze wat reclameachtige benaming gaan vaak zeer conventionele beleidsinstrumenten schuil. Zo worden bij incentives ook subsidiestelsels behandeld en bij communicatieve instrumenten ook vormen van gewone overheidsvoorlichting. De meerwaarde van het boekdeel ligt dan ook niet in het vernieuwende karakter van de behandelde beleidsinstrumenten, maar in de analyse van hun mogelijkheden in het perspectief dat in deel 1 is geschetst.

De opbrengst van deze analyse is echter enigszins teleurstellend. Nieuwe inzichten ten opzichte van datgene wat al uit de literatuur over de desbetreffende instrumenten bekend is, zijn betrekkelijk zeldzaam. Wellicht was de opbrengst groter geweest, indien van elk type beleidsinstrument systematisch was nagegaan wat de mogelijkheden ervan zouden zijn bij elk van de onderscheiden aangrijpingspunten. Nu gaat achter een uniforme paragraafindeling van de hoofdstukken een grote verscheidenheid aan wijzen van behandeling en aandachtspunten schuil. Tot slot lijkt er geen reden te bestaan niet ook van voorschriften en daarvan afgeleide instrumenten de mogelijkheden na te gaan binnen het in deel 1 geschetste perspectief op overheidssturing.

Bij alle mogelijke kritiek blijft het echter een zeer lezenswaardig boek, dat, zoals elke belangwekkende publikatie, de lezer stimuleert zelf verder te denken.

*J.Th.A. Bressers \ Universiteit Twente*

J.W. van der Dussen, **De financiële verhouding: Een inleiding**, VUGA, 's-Gravenhage 1992, ISBN 90-5250-098-3.

Afzonderlijke studies over de openbare financiën van de lagere overheden beperken zich veelal tot onderwerpen van bestuurskundig-praktische en financieel-technische aard. Wel is er sinds enige jaren het overzichtswerk van A.D. Bac e.a. over *Gemeentelijk financieel beheer* (2e dr. 1991), maar ook de invalshoek hiervan is praktisch-bedrijfskundig. Het werk van Van der Dussen is breder van opzet. Hierin komt zowel theorie als praktijk aan bod. In dit opzicht, maar vooral ook vanwege het onderwerp vormt de verhandeling