

# Boekbesprekingen

## Uitgewerkt beleid

Paul de Beer, *Werk, een uitgewerkt medicijn? Arbeidsparticipatie, welvaart en ongelijkheid in de post-industriële samenleving*, Nijmegen: SUN, 2001, 155 pag.

Paul de Beer, die het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) onlangs verruilde voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), schreef een bondig overzicht over de betekenis van werk in Nederland tijdens het laatste kwart van de twintigste eeuw. Centraal staat de tweeslachtigheid van betaalde arbeid. Terwijl beroepsarbeid wordt beschouwd als een onmisbare bron van individueel welbevinden, als fundament van de welvaart en als grondslag van de verzorgingsstaat, ervaren steeds meer mensen het als een last, raken arbeidsongeschikt en doen – meer dan in andere Europese landen – hun beklag over de hoge werkdruk.

De Beer begint zijn betoog met de hoog opgelopen werkloosheid tijdens de eerste helft van de jaren tachtig en bespreekt de opeenvolgende beleidsdiscussies die er toe hebben geleid dat het bevorderen van de werkgelegenheid ('werk, werk, werk') en het verhogen van de arbeidsparticipatie centrale doelstellingen werden van het overheidsbeleid.

Vervolgens gaat hij in een reeks van korte tot zeer korte hoofdstukken na hoe in een periode van enkele decennia de verschillende facetten van het arbeidsbestel zich ontwikkeld hebben. Hij maakt vooral gebruik van databestanden van het SCP en het CBS, illustreert deze zo nu en dan met meer kwalitatief onderzoek en confronteert de gevonden trends met beleidsdoelstellingen. Daarnaast benut hij denkbeelden van klassieke en eigentijdse theoretici (van Adam Smith en Thorsten Veblen tot aan George Ritzer).

Zo passeert een hele reeks van onderwerpen de revue: het arbeidsethos en de opvattingen over werk, de toegenomen arbeidsdeelname en -duur, het gestegen gemiddelde werkniveau (regradatie) en de polarisatie op de arbeidsmarkt (het middensegment is gekrompen, aan de onderkant kwamen er banen bij), de verschuiving van een industriële naar een post-industriële economie en de veranderende beroepenstructuur die daarmee samenhangt, de flexibilisering, de sterk toegenomen deeltijdarbeid, verschillende indicatoren van welbevinden, de omslag van nivellering naar denivellering van inkomens, de so-

ciale zekerheid, het voortbestaan van armoede, de vergrijzing van de bevolking en de bekostiging van de AOW.

In zijn bespreking van deze ontwikkelingen wordt gaandeweg een rode draad zichtbaar die rechtstreeks verband houdt met de beleidsvragen van de nationale overheid. Volgens De Beer is het werk-werk-werkadagium van de achtereenvolgende kabinetten een steeds minder effectief beleidsinstrument. Het bevorderen van werk is geen goed middel gebleken tegen inkomensongelijkheid en armoede: langdurig werklozen en arbeidsongeschikten hebben veel minder geprofiteerd van het beleid dan was bedoeld. Bovendien blijkt dat in de jaren tachtig en negentig de groei van het bruto binnenlands produkt (BBP) en de toename van de arbeidsproductiviteit zeer beperkt zijn geweest in vergelijking met de drie decennia daarvoor. Om de welvaart te vergroten en de vergrijzing te kunnen bekostigen is een stijging van de arbeidsproductiviteit van meer belang dan een verdere groei van de arbeidsparticipatie. Zo doemt een nieuw beleidsprobleem op: zou een sterkere productiviteitsstijging kunnen worden gerealiseerd zonder tegelijkertijd de belasting van de werkenden verder te vergroten? Zou Nederland behalve als 'de enige deeltijdeconomie ter wereld' ook naam kunnen maken als het land van het 'ontspannen arbeidsbestel'?

Over de mogelijkheden tot het verhogen van de productiviteit laat De Beer zich verder niet uit, maar als we zijn redenering volgen dan kan het niet zo heel moeilijk zijn. De Beer beschouwt werkzaamheden als vergaderen, overleggen, en nota's lezen namelijk als 'in wezen improductieve werkzaamheden' (p. 140). Dat mensen hieraan steeds meer tijd zijn gaan besteden komt volgens De Beer door statuszucht. Dit beperkte productiviteitsbegrip (vermoedelijk ontleend aan een productivistische econoom als Veblen) roept net als de verklaring voor de verbreiding van al deze 'improductieve werkzaamheden' meer vragen op dan hij beantwoordt. Dat neemt niet weg dat Paul de Beers studie, die een gepopulariseerde versie is van zijn proefschrift, een zeer goed gedocumenteerd en helder overzicht biedt over de ontwikkelingen in het Nederlandse arbeidsbestel.

JOHAN HEILBRON

## Hoe denken organisatieadviseurs?

Pieterjan van Delden & Maarten Veraart, *Publieke dienstverlening in de markt*, Amsterdam: Business Contact, 2001.

Zo'n twee decennia lang wordt het overheidsbeleid in westerse landen nu bepaald door het neo-liberale beleidsprogramma volgens welke verzelfstandiging, privatisering en marktwerking de voornaamste doelstellingen zijn voor de reorganisatie van de publieke sector.

Het boek van Pieterjan van Delden en Maarten Veraart, twee organisatieadviseurs, is een poging om de gevolgen van dit beleid te analyseren voor een aantal overheidsdiensten (nutsbedrijven, musea, zorginstellingen). Dat is een belangrijk onderwerp waarnaar te weinig zorgvuldig onderzoek is gedaan. Helaas brengt dit boek het inzicht niet veel verder. De conceptualisering van de onderzoeksvragen is niet overtuigend en aan de onderbouwing van hun betoog schort van alles.

De auteurs hebben hun betoog opgebouwd aan de hand van op het eerste gezicht redelijk plausibele schema's. Die worden in de eerste twee hoofdstukken gepresenteerd en in de latere delen gebruikt. Ze onderscheiden allereerst vijf 'motieven' voor overheidsinterventie: structuurversterking, kostenverlaging, leveringszekerheid, universele dienstverlening, consumentenbescherming. Naast deze 'motieven' zijn de betreffende beleidsprocessen verweven met wat ze 'onderstromen' noemen. Daar zijn er vier van: technologische vernieuwing, Europese regelgeving, mondigheid consumenten, onverwachte concurrentie. De beleidsvoering van de overheid is voorts afhankelijk van de 'stuurbaarheid' van maatschappelijke processen, en ook daarin hebben zich veranderingen voorgedaan, drie in getal: het belangenspel is complexer geworden, er is een toenemende afstand tussen bestuur en uitvoering, en de politieke cultuur is vluchtiger geworden.

De zin en onzin van zulke schema's hangt af van hun empirische basis en hun theoretische relevantie. Helaas maken de auteurs op geen enkele wijze duidelijk waarop hun schema's berusten. Zijn ze het resultaat van een soort inductieve generalisering voortkomend uit eigen waarnemingen? Zijn het inheemse duidingen afkomstig uit interviews met de betrokken beleidsmakers of bestuurders? Of zijn het eerder normatieve modellen die berusten op de beleidsdoelstellingen zoals de auteurs die wenselijk achten of zoals ze wellicht uit ambtelijke nota's hebben opgemaakt? Het is onduidelijk.

Ook de analytische status van de schema's is niet helder. Soms zijn het gcondenseerde beschrijvingen, dan weer interpretaties van ontwikkelingen, en

in weer andere gevallen zijn het eerder beleidsnormen. Wat door de auteurs wordt aangeduid als 'motieven' zijn over het algemeen beleidsdoelstellingen of beleidsnormen. Of dat ook de werkelijke 'motieven' zijn is maar de vraag. Wat de auteurs 'onderstromen' noemen, zijn voor een deel algemene condities voor hedendaags overheidsbeleid, en voor een ander deel onbedoelde gevolgen van gevoerd beleid.

Hoe de gebruikte schema's zich verhouden tot andere interpretaties van de ontwikkeling komt ook nauwelijks aan bod. Zijn de gepresenteerde analyses in bepaalde opzichten beter dan andere interpretaties? En hoe verhouden de analyses zich tot de theorievorming op dit gebied? In hoeverre sluiten de auteurs aan bij economische analyses van beleidsprocessen, of bij politicologische en sociologische theorieën? We weten het niet en blijven achter met de indruk dat de auteurs bij gebrek aan empirische verantwoording en theoretische reflectie niet veel verder zijn gekomen dan ad hoc constructen. Waar zulke schema's vandaan komen, en vooral hoe ze door organisatieadviseurs worden gebruikt bij de veranderingsprojecten is een onderwerp dat sociologen hoog-nodig eens moeten besturen.

JOHAN HEILBRON