

Doet de organisatievorm er iets toe?

door Fritz W. Scharpf

Taakverdeling en samenspel bij de departementale bureaucratie

Inleiding

Dit artikel behandelt enkele theoretische en methodologische problemen, die naar voren kwamen bij een onderzoek naar de mogelijkheden tot reorganisatie van het ministerie van verkeer in West-Duitsland. Voorts worden enkele empirische resultaten van dat onderzoek besproken.

De opdracht voor het onderzoek werd gegeven door de (inmiddels opgeheven) inter-departementale *Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform*; het onderzoek werd uitgevoerd onder leiding van de auteur in de periode van januari tot oktober 1975 door een studiegroep, waarvan hoge ambtenaren van het onderzochte departement, leden van de *Projektgruppe* en medewerkers van een particulier onderzoek- en adviesbureau deel uitmaakten.

Het onderzoek beoogde de interne structuur van en de gang van zaken binnen het departement te analyseren ten einde voorstellen te kunnen formuleren, die de bekwaamheid van het departement als beleidsvormend apparaat op het terrein van verkeer en vervoer zouden kunnen verbeteren.

Naar Duitse maatstaven gerekend, heeft het ministerie een gemiddelde grootte. Het heeft zo'n 1150 ambtenaren in dienst, waarbij circa 350 vakspecialisten. Er zijn 103 werkgroepen, gegroepeerd in 9 afdelingen, te weten twee staf-afdelingen voor respectievelijk 'huishoudelijke dienst' en 'planning' en zeven technische afdelingen voor resp. spoorwegen, wegvervoer, binnenscheepvaart, zeescheepvaart, luchtvaart, wegebouw en waterwegen.

Het reorganisatie-onderzoek is in de eerste plaats ingesteld als gevolg van de moeilijkheden, die de afdeling planning voortdurend ondervond bij het beïnvloeden en coördineren van de beleidslijnen van de technische afdelingen.

Kan de organisatievorm van enig belang zijn?

De doelstelling van het onderzoek impliceert de veronderstelling dat door reorganisatie de beleidsvorming zou kunnen worden verbeterd. Dit is een controversieel uitgangspunt, dat vaak wordt aangevochten en waarbij dan de nadruk wordt gelegd op het gebrek aan zelfstandigheid van regeringsinstellingen en op de beïnvloeding van het beleid door

machtige 'externe' — in het algemeen economische belangen. Als het beleid het resultaat is van externe krachten, hoe zou het dan kunnen worden verbeterd door een interne reorganisatie van het overheidsapparaat?

Nu wordt het vervoerswezen inderdaad gekenmerkt door het optreden van machtige externe belangengroepen (waaronder de ambtelijke bolwerken van weg- en waterstaat en de spoorwegvakbond) en staat het onder geweldige druk van economische en financiële moeilijkheden, veroorzaakt door de massale overgang van railvervoer op wegvervoer met de daaruit voortvloeiende astronomische verliezen van de spoorwegen en de stedelijke openbaar-vervoersbedrijven. Onder zulke omstandigheden zou het wel erg naïef zijn om te denken, dat het departement een 'autarkische' vrijheid van beleidsvorming zou genieten of zou kunnen verkrijgen, in die zin, dat eigen doelstellingen en voorkeuren uitsluitend of ook maar in de eerste plaats bepalend zouden zijn voor de kern van de vervoerspolitiek en voor de doelmatigheid daarvan.

Waar het onrealistisch is om te menen, dat het departement over volledige onafhankelijkheid (of beheersing) van de betrokken maatschappelijke krachten zou beschikken, is het echter evenzeer onrealistisch om uit te gaan van een volledige onmacht tot beleidsvorming. Hoewel de in het vervoerswezen opererende instellingen en groeperingen zich soms sterk tonen in hun aanvallen op en verzet tegen de overheid, zijn zij toch afhankelijk van elkaar en van departementale beslissingen, middelen en diensten, en kwetsbaar voor positieve en negatieve sancties in velerlei opzichten. De wederzijdse beïnvloeding van departement en maatschappij wordt dan ook

Fritz W. Scharpf is momenteel directeur van het International Institute of Management te Berlijn. Eerder was hij verbonden aan de Yale Law School, University of Chicago, de Freiburg Universität, en de Universität von Konstanz. Hij publiceerde een dertigtal boeken en artikelen over vooral departementale beleidsvorming. Zeer recentelijk schreef hij samen met Renate Mayntz: *Policymaking in the German Federal Bureaucracy* (Elsevier, Amsterdam-New York, 1975).

beter weergegeven door een ingewikkeld netwerk van één- of tweezijdig gerichte invloedslijnen, dan door een simplistisch model van hetzij eenzijdige beheersing, hetzij eenzijdige afhankelijkheid. In zo'n netwerk kan het departement op z'n minst een paar eigen doelstellingen en prioriteiten met enig succes nastreven, indien het in staat is een realistische strategie te ontwerpen, waarin de sterke kanten van haar positie worden uitgebuit en de zwakke kanten beveiligd en als het op het tactische niveau goed weet in te spelen op de mogelijkheden, die worden geboden door de snelle veranderingen in het transportwezen en op de daaruit voortvloeiende risico's. Het zijn deze strategische en tactische bekwaamheden van het departement, die kunnen worden beïnvloed door interne reorganisatie.

Hiervan uitgaande, namen wij verder aan, dat de bestuurlijke vaardigheid van het departement toeneemt naarmate het er in slaagt de beleidsvoorname van de verschillende gespecialiseerde afdelingen onder de ene noemer van het gemeenschappelijke doel te brengen in overeenstemming met een door allen gedeelde visie op de maatschappelijke werkelijkheid. De hoge mate van specialisatie van de 103 werkgroepen, de afwijkende vraagstukken waarmee zij zich moeten bezig houden, de verschillende groeperingen waarmee zij te maken hebben en de uiteenlopende vakbekwaamheden waarover zij moeten beschikken maken het moeilijk een hoge graad van normatieve en informatieve integratie van de beleidsvorming te bereiken: hiernaar te streven zou bijzonder 'duur' worden in termen van aandacht en tijd, die besteed zouden moeten worden aan uitwisseling van informatie en aan het oplossen van conflicten. Het streven naar een *maximale* normatieve en informatieve integratie ('positieve coördinatie') is dan ook geen zinvol antwoord op de strategische en tactische eisen, waaraan het beleid moet voldoen in een turbulent politiek vaarwater met uiteenlopende, onderling afhankelijke, steeds veranderende en krachtige stromingen. Positieve coördinatie moet worden beschouwd als een schaars goed, dat in de eerste plaats dient te worden toegewezen aan enkele beleidsonderdelen, waarvan de prioriteit wordt bepaald door een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid van de onderscheiden beleidskeuzen en derhalve door de grote waarschijnlijkheid van het optreden van frustraties en tegenwerking bij afwezigheid van effectieve coördinatie.

Motieven voor coördinatie

De belangrijkste zwakte van afzonderlijke werkschema's en procedures als coördinatie-instrumenten schijnt te liggen in het feit, dat ze niet worden ondersteund door de motivatie-structuur van de Duitse departementale bureaucratie. Die motivatie-structuur kan met enige overdrijving worden gekarakteriseerd door de volgende vier aan een ambtelijke bureaucraat te stellen eisen:

- Maak geen moeilijkheden met de externe groeperingen en instellingen, die je op jouw werkterrein tegenkomt en waarvan je afhankelijk bent voor informatie en politieke steun en die jou schade kunnen berokkenen door negatieve publiciteit of parlementaire acties;

- Maak geen moeilijkheden met je naaste collega's, met wie je heel wat jaren te maken zult hebben en die je kunnen laten vallen als het om je promotie gaat;

- maak geen moeilijkheden met je directe superieuren, die het veto-recht over jouw voorstellen hebben en die je carrière kunnen bespoedigen dan wel afremmen, zelfs binnen een promotiestelsel waarin anciënniteit een belangrijke rol speelt;

- om hogerop te komen moet je zorgen, dat je werk de aandacht van de leiding trekt, maar zonder te zondigen tegen de eerste drie regels.

Waar deze regels belangrijke aspecten van de motivatie-structuur van de bureaucratie schijnen te belichten, is het van belang op te merken, dat de belangrijkste parameters worden bepaald door de formele organisatie. Deze bepaalt het aantal externe belangen, waarmee rekening moet worden gehouden, door aparte taken en verantwoordelijkheden toe te wijzen aan aparte werkgroepen; zij bepaalt ook op formele wijze wie collega's zijn en wie hiërarchisch hoger zijn geplaatst, door de werkgroepen samen te voegen in grotere organisatorische eenheden, zoals onderafdelingen en afdelingen. Hoewel het belang van informele organisatie niet onderschat moet worden, lijkt de formele organisatie als zodanig zo'n machtige realiteit te zijn in de Duitse departementale bureaucratie, dat de verwachting, dat de motivatie-structuur vooral daardoor wordt bepaald, gewettigd schijnt.

Voorzover deze motivatie-structuur al samenwerking (in plaats van wedijver) aanmoedigt, bevordert zij die eerder binnen dan tussen de organisatorische eenheden. Dit zou belangrijke consequenties heb-

ben voor de coördinatie van het beleid, waarbij uiteraard in ruime mate moet worden geprofitteerd van de door de formele organisatie opgewekte motivaties.

Pragmatische benaderingen

We hebben gekozen voor een combinatie van systematische analyse met een hele serie ad-hoc benaderingen, gebaseerd op een uitgebreid verkennend onderzoek, dat in de eerste twee en een halve maand van het project werd uitgevoerd. Zo hebben wij elementaire beleidsanalyses gemaakt van die beleidssterreinen, waar wij de meeste moeilijkheden hadden geconstateerd, namelijk 'investerings', 'regulering' en 'rationalisatie'. Het betreft hier de departementale verantwoordelijkheid voor ten eerste de infrastructuur van het vervoer, ten tweede de concurrentieverhoudingen tussen en binnen de diverse vervoerssectoren en ten derde de efficiency van die instellingen, waarvan de bedrijfsverliezen direct of indirect onder de verantwoordelijkheid van het ministerie vallen (hoofdzakelijk de spoorwegen, het beheer van de waterwegen en de luchtverkeersleiding). Steunend op een reeks uitgebreide vraaggesprekken die zowel binnen het departement als daar buiten werden gehouden en op reeds beschikbare gegevens, heeft de studiegroep (waarvan economen en vervoersdeskundigen deel uitmaakten) onafhankelijke probleem-analyses uitgevoerd teneinde de effectieve beleidsinstrumenten te leren kennen, die het departement ter beschikking staan en te ontdekken hoe die instrumenten moeten worden gecombineerd om een bruikbare strategie te vormen voor het oplossen van de moeilijkheden.

Door deze onafhankelijke probleem-analyses te vergelijken met de organisatorische functieverdeling was het mogelijk de organisatorische hindernissen voor beleidscoördinatie te onderkennen. Zodoende was het ten slotte ook mogelijk voor enkele onderdelen van het departement een reorganisatieplan te ontwerpen dat optimaal bleek uit het oogpunt van investeringsbeleid, of reguleringsbeleid of rationalisatiebeleid.

De benadering van reorganisatie door middel van onafhankelijke probleem-analyses heeft het voordeel, dat zij direct is, eenvoudig te begrijpen en te bespreken en dientengevolge open staat voor correctie door terugkoppelende groepsdiscussies binnen het ministerie.

De nadelen van deze aanpak liggen in de eerste plaats in de moeilijkheden, die men tegenkomt bij elke poging om als buitenstaander analyses van beleidsvraagstukken en beleidsinstrumenten uit te voeren op een competentieniveau, dat acceptabel is voor de vakspecialisten op het departement. Zelfs als deze moeilijkheden worden overwonnen zal een reorganisatie door middel van aparte beleidsanalyses altijd erg 'duur' zijn en zich slechts kunnen richten op een paar beleidsonderdelen tegelijkertijd. Waar zulke onafhankelijke beleidsanalyses kunnen leiden tot zeer acceptabele reorganisatieschema's voor enkele belangrijke beleidsterreinen, zullen ze moeten worden getoetst aan de algemene taakverdeling binnen het departement. Dat was het doel van de meer systematische benadering, zoals we die toepasten in ons reorganisatie-onderzoek, t.w. een taak-invloedssfeeranalyse en interactie-analyse. Gelukkig kwamen de resultaten hiervan uiteindelijk goed overeen met de conclusies, getrokken uit de onafhankelijke beleidsanalyses.

Taak – invloedssfeer analyse

Volgens onze belangrijkste werkhypothese hangt de mogelijkheid tot beleidscoördinatie ten nauwste samen met de mate van overeenstemming tussen de formele organisatiestructuur van het departement en het stelsel van functionele relaties tussen de organisatorische eenheden. Teneinde vast te stellen in hoeverre functionele en organisatorische structuur samenvallen, ontwikkelden wij een analytische procedure, die men 'Taak - Invloedssfeer Analyse' of kortweg T.-I.-analyse zou kunnen noemen. Hierbij worden de beleidstaken van het departement gerelateerd aan een bepaalde reeks 'invloedssferen' binnen het departementale werkterrein om zodoende te ontdekken welke taken van elkaar afhankelijk zijn en dus gecoördineerd zouden moeten worden. Het hieruit resulterende patroon van onderlinge betrekkingen tussen de diverse beleidstaken kan dan worden vergeleken met de bestaande organisatorische structuur.

Om het verzamelen van gegevens te vereenvoudigen besloten wij de beleidstaken, die waren toevertrouwd aan de kleinste organisatorische eenheden op het departement, te kiezen als basiseenheid voor onze analyse. Tijdens gestandaardiseerde vraaggesprekken, die gevoerd werden met alle werkgroepen van het departement (en waarin ook tal van

andere onderwerpen aan de orde kwamen) kregen de ondervraagden (meestal de leider van de werkgroep, soms met één of twee van zijn stafleden) een lijst met 70 'invloedssferen' voorgelegd, die zodanig systematisch waren opgesteld dat alle belangrijke sectoren van het vervoersbeleid er bij betrokken werden.*

Hen werd gevraagd om aan te geven welke invloedssferen (direct of indirect) zouden worden betrokken bij binnen hun taakgebied te maken beleidskeuzen en om de mate van beïnvloeding een 'gewicht' te geven op een schaal van drie punten.

Uitgaande van de gegevens, die wij uit de vraaggesprekken verkregen, was het mogelijk een taak - invloedssfeer matrix op te stellen, waarin de rijen de taken van de departementale werkgroepen** en de kolommen de invloedssferen voorstellen. De matrixelementen hebben de waarde 0, 1, 2, of 3, afhankelijk van het 'gewicht' van het geconstateerde (potentiële) effect van een bepaalde taak van een werkgroep op een bepaalde invloedssfeer.

invloedssferen

		I ₁	I ₂	I ₃	I ₄	...	I _k
taken (werkgroepen)	T ₁	3	2	0	1	...	1
	T ₂	3	3	1	0	...	3
	T ₃	1	0	2	3	...	3
	...	...	...	...	...	...	...
	T _n	0	0	3	3	...	3

In deze matrix kunnen we zien hoe onderscheiden taakgebieden (werkgroepen) qua invloed overeenkomen of uiteenlopen. In bovenstaand voorbeeld komen de taken T₁ en T₂ respectievelijk T₃ en T_n goed overeen voor wat betreft hun effect op de ver-

schillende invloedssferen. Daarentegen vormen T₁/T₃, T₁/T_n, T₂/T₃ en T₂/T_n minder samenhangende combinaties. Om deze samenhang iets nauwkeuriger te kunnen meten werd een aantal coëfficiënten berekend, zodanig dat zij de verhouding weergaven van de geconstateerde tot de maximaal mogelijke overeenkomst in beïnvloeding voor elk tweetal werkgroepen.

De resultaten van deze stap in de analyse kunnen worden weergegeven in de vorm van een (symmetrische) correlatiematrix, waarvan de elementen de correlatiecoëfficiënten voor elk tweetal werkgroepen (variërend tussen 0 en 1) voorstellen. Voor het gegeven voorbeeld zou dit de volgende matrix zijn:

	T ₁	T ₂	T ₃	...	T _n
T ₁	1	0,87	0,48	...	0,30
T ₂		0,55	...	0,43	
T ₃			1	...	0,92
...				...	...
T _n					1

Uit een eerste onderzoek van de correlatiematrix kan veel nuttige informatie worden verkregen. Gezien de grote afmetingen van deze matrix echter, wordt het uiteindelijke doel, namelijk het onderkennen van de algemene takenstructuur van het departement, eerder bereikt met behulp van meer geavanceerde methoden van structurele analyse. In dit project werden zowel hiërarchische cluster-analyse als factor-analyse gebruikt om de in de correlatiematrix weergegeven structuurpatronen te analyseren. Hiervan bleek de factor-analyse het meest bruikbaar. De resultaten daarvan konden direct worden geïnterpreteerd in termen van organisatie: Een aantal werkgroepen, met elkaar verbonden door hoge scores op een factor, zullen in hoge mate overeenstemmen in hun Taak - Invloed - patroon, waarbij het vermoeden rijst dat coördinatie van hun taken hoognodig is.

Binnen zo'n aantal verwante werkgroepen konden secundaire verwantschappen worden vastgesteld vanwege additionele Taak - Invloed - correlaties, die speciale aandacht vragen bij het ontwerpen van een organisatie. Waar werkgroepen gelijktijdig hoog scoren op verschillende factoren wijst dat erop, dat de correlatiematrix niet volledig 'herleidbaar' is en dat ernstige coördinatieproblemen tussen een in de factoranalyse vastgesteld aantal werkgroepen zullen blijven optreden. In zo'n geval lijkt het nuttig

* De invloedssferen werden gedefinieerd aan de hand van beleidsinvloeden op 'kosten', 'prijzen', 'vraag', 'capaciteit van de vervoersweg', 'capaciteit van de vervoersmiddelen' en 'veiligheid' bij elk van de volgende vervoerssectoren: 'particuliere auto', 'bus', 'stedelijk openbaar vervoer: rail', 'stedelijk openbaar vervoer: metro (ondergronds)', 'railvervoer: passagiers', 'luchtverkeer: passagiers', 'wegvervoer, korte afstand', 'wegvervoer, lange afstand', 'railvervoer: goederen', 'binnenscheepvaart' en 'vrachtvervoer over zee'.

** Werkgroepen, waarvan de taak zich beperkt tot interne functies binnen het departement (organisatie en bestuur) werden in dit deel van het onderzoek niet opgenomen.

om het takenpakket van de desbetreffende werkgroep nader te bezien en na te gaan of het hetero-geen genoeg is om splitsing van de werkgroep te kunnen voorstellen, anders zouden bijzondere regelingen nuttig kunnen zijn om de schakelfunctie van die werkgroep te vergemakkelijken.

De volgende stap in onze analyse was het vergelijken van de door T.I.-analyse gevonden verwantschappen met de bestaande organisatorische indeling. Dit kon op verschillende wijzen gebeuren. Het meest verhelderend bleek het om de in kaart gebrachte groepsverwantschappen op een organisatie-schema van het departement te leggen. Deze vergelijking onthulde, dat door het merendeel van de verwantschapsrelaties bestaande organisatorische scheidslijnen werden doorsneden, wat wijst op een geringe mate van overeenstemming tussen de takenstructuur en de organisatorische structuur van het departement.

Interactie-analyse

In aanvulling op de T.-I.-analyse werd een analyse gemaakt van de bestaande interactiepatronen van alle departementale werkgroepen. Hiermee werden twee doeleinden beoogd:

Enerzijds zou interactie-analyse een onafhankelijke controle verschaffen op de taakcorrelaties, die bleken uit de T.-I.-analyse. Als deze enige werkelijkheidswaarde hebben (en niet slechts methodologische kunstmatigheden zijn), mag men verwachten dat ze hun weerspiegeling vinden in de bestaande interactiepatronen van de departementale werkgroepen.

Anderzijds zou interactie-analyse een onafhankelijke toets verschaffen voor de oorspronkelijke uitgangspunten betreffende de relevantie van formele organisatie als coördinatiemiddel. Zouden immers de interactiepatronen en de taakcorrelaties geheel overeenstemmen, zonder zich te storen aan de organisatorische scheidslijnen, dan zou de voornaamste werkhypothese van ons reorganisatie-onderzoek, (namelijk dat de organisatiestructuur zoveel mogelijk moet aansluiten op de takenstructuur) opnieuw moeten worden bekeken.

He bleek, dat interactie-analyse voor beide doeleinden zijn nut afwierp.

In ons onderzoek gebruikten wij twee indicatoren voor interactie tussen werkgroepen: het uitwisselen van beleidsrelevante informatie en het feitelijke

'participeren' (raadplegen, overleggen, coördineren, verwijderen van belemmeringen) van de ene werkgroep in de taken van de andere.

In onze gestandaardiseerde vraaggesprekken vroegen wij onze gesprekspartners om op het organisatieschema van het departement aan te geven met welke andere werkgroepen zij zelden (een paar keer per jaar), af en toe (ongeveer eens per maand) of regelmatig (meerdere keren per maand) contact hadden.

Door de gegeven antwoorden voor elk tweetal tegenover elkaar te stellen konden symmetrische matrices worden opgesteld voor informatie-uitwisseling en wederzijdse participatie. De matrixelementen geven de interactie-scores weer. Deze werden gedeeld door de hoogste score die theoretisch mogelijk was. Zodoende bevatten de informatiematrix en de participatiematrix 'interactie-coëfficiënten' variërend (maar niet continu) tussen 0 en 1.

De interactiematrices werden geanalyseerd met behulp van factoranalyse. Hieruit bleek het bestaan van enkele 'families' van werkgroepen. Deze relaties werden vergeleken met het organisatieschema van het departement, zoals dat eerder met de resultaten van de T.I.-analyse was gedaan. Hoewel er uiteraard in de details afwijkingen optraden, was er een hoogst opmerkelijke overeenstemming in de werkgroep'families', zoals die resulteerden uit twee verschillende onderzoeksmethodes en op basis van drie verschillende reeksen gegevens. Wederom doorsneden de interactiepatronen de organisatorische scheidslijnen en onthulden zij het bestaan van onderafdelingen binnen een afdeling, die nauwer waren verbonden met andere afdelingen dan met andere werkgroepen binnen de eigen afdeling.

In het algemeen kwam het interactiepatroon, gebaseerd op gegevens over informatie-uitwisseling, goed overeen met het patroon, dat volgde uit de gegevens over wederzijdse participatie, terwijl beide een zeer goede overeenkomst vertoonden met de taakstructuur, die bleek uit de T.-I.-analyse. Wij beschouwden dit als een bevestiging dat de resultaten van de T.-I.-analyse konden gelden als aanwijzingen voor de 'objectieve' behoefte aan coördinatie bij de beleidsvorming op het departement. Deze behoefte aan coördinatie werd kennelijk door de departementale ambtenaren zelf onderkend en weerspiegeld in de feitelijke patronen van participatie en uitwisseling van informatie tussen 'lagere'

organisatorische eenheden.

Een volgende bevestiging werd verkregen uit de antwoorden op een rechtstreekse vraag aan onze gesprekspartners om aan te geven met welke werkgroepen zij zouden willen worden gecombineerd in het hypothetische geval dat het samenvoegen van werkgroepen tot grotere eenheden in het kader van een reorganisatie van het departement noodzakelijk zou blijken. De voorkeuren doorsneden opnieuw de organisatorische scheidslijnen en kwamen goed overeen met de verwantschappen, die werden vastgesteld door T.-I.-analyse en interactie-analyse.

De betekenis van organisatorische scheidslijnen

Terwijl de waarde van T.-I.-analyse scheen te worden bewezen door de resultaten van de interactie-analyse, dreigden diezelfde resultaten onze voorname werkhypothese te ondermijnen dat de formele organisatie van belang was voor de coördinatie van het beleid binnen het departement. Als uitwisseling van informatie en participatie in de beleidsvorming zo goed de functionele relaties volgen, ook waar deze de grenzen van de afdelingen overschrijden, lijken die grenzen nauwelijks een belemmering te vormen voor de vereiste coördinatie van onderling afhankelijke functies. Volgens ditzelfde argument lijkt het onwaarschijnlijk, dat voorstellen tot reorganisatie, gericht op het meer laten samenvallen van de functionele en de organisatorische structuur, de coördinatie van het beleid in belangrijke mate zouden kunnen verbeteren. Deze sceptische interpretaties zijn echter in tegenspraak met onze elementaire beleidsanalyses, die hadden aangetoond dat de beleidscoördinatie ernstige tekortkomingen vertoonde, welke konden worden verklaard uit institutionele belangenconflicten tussen departementale afdelingen en de daarmee samenhangende belemmeringen voor communicatie en samenwerking. Deze tegenstrijdige conclusies schijnen op het eerste gezicht erg aannemelijk. Zij waren echter gebaseerd op kwalitatieve, 'zachte' en weinig betrouwbare gegevens, waarvan de interpretatie in hoge mate afhing van het oordeel van de individuele onderzoeker.

Dit vraagstuk hadden wij niet voorzien bij het opstellen van ons onderzoekprogramma. Wij prezen ons dan ook gelukkig dat in onze gestandaardiseerde vraaggesprekken een aantal elementen was opgenomen, die we konden interpreteren als onafhan-

kelijke aanwijzingen voor de relevantie van organisatorische scheidslijnen voor interactie in de beleids sfeer: Aan onze gesprekspartners was gevraagd om interactie-problemen aan te geven door die werkgroepen te noemen, die volgens hen

— vaker of uitgebreider beleidsinformatie zouden moeten verschaffen dan zij nu deden, of die

— meer gebruik zouden moeten maken van de informatie die zij kregen van onze gesprekspartners.

Verder werd gevraagd om die werkgroepen te noemen waarmee frequent en langdurig moeilijkheden rezen over de bevoegdheden of over belangrijke beleidsonderdelen. De antwoorden op deze vragen konden worden uitgelegd als aanwijzingen voor het bestaan van een kwalitatief of kwantitatief gebrek aan communicatie en voor de gebrekkige oplossing van conflicten bij interacties in de beleidsvorming. Door nu het aantal 'gebrekkige' interacties binnen en tussen de afdelingen te vergelijken konden we ruwweg meten in hoeverre organisatorische scheidslijnen belangrijke belemmeringen voor beleidsvoorbereidende interactie vormen. Wil dit echter enige betekenis hebben, dan moet deze meting 'genormaliseerd' worden met betrekking tot de verhouding tussen het totaal aantal interacties binnen en tussen de afdelingen. Met de gevallen van 'regelmatige' uitwisseling van informatie (enige keren per maand) als vergelijkingsstandaard verkregen wij de volgende resultaten (zie tabel op blz. 254).

Deze resultaten zijn suggestief. Ze geven aan, dat het vier keer zo waarschijnlijk is dat een gebrek aan informatievervalsing zal optreden bij interacties tussen, dan bij die binnen de afdelingen; conflicten over beleidselementen komen ruim tweemaal zo vaak voor bij interacties tussen verschillende afdelingen; zelfs conflicten over de jurisdictie (die alleen met gezag kunnen worden opgelost door de huishoudelijke afdeling en de leiding van het departement) hebben een 50 % hogere waarschijnlijkheid op te treden in interacties tussen afdelingen dan in die binnen de afdelingen.

Natuurlijk moeten deze cijfers met meer dan een korreltje zout worden genomen. Daar we dit vraagstuk niet helemaal hadden voorzien, waren in onze vragenlijst geen strenge controles ingebouwd voor de testvragen, waarop bovenstaande tabel is gebaseerd. Daardoor kan de verschillende mate van onwil of enthousiasme, waarmee onze gesprekspartners 'toegaven' dat er informatietekorten en belang-

	(a) binnen afdelingen	(b) tussen afdelingen	(c) verhouding (b)/(a)	(b)/(a) als % van 1
1 informatie-uitwisseling	721	540	0,748	100 %
2 gebrek aan info, verschaaffing	19	57	3,00	401 %
3 gebrek aan vraag naar informatie	35	85	2,42	323 %
4 elementair conflict	205	330	1,61	215 %
5 bevoegdhedenconflict	98	108	1,10	147 %

rijke of procedurele conflicten met andere werkgroepen waren, onze gegevens op verschillende manieren hebben beïnvloed.

Toch lijken de gevonden samenhangen zo sterk en komen zij zo goed overeen met de resultaten van onze elementaire beleidsanalyses, dat het onwaarschijnlijk is dat zij slechts kunstmatige producten van een onzorgvuldige vragenlijst zijn.

Als de resultaten echter iets betekenen, suggereren ze, dat zelfs in een hiërarchisch geïntegreerde organisatie de organisatorische scheidslijnen wel degelijk van belang zijn. Ze houden niet elke interactie tegen, maar schijnen bijna ondoordringbare muren te vormen die informatiestromen tegenhouden (zowel aan de kant, waar informatie wordt gevraagd als waar die beschikbaar komt) en die de mogelijkheden tot het oplossen van conflicten beperken bij inhoudelijke of jurisdictieconflicten. De verklaring voor de betekenis van organisatorische scheidslijnen voor de beleidsvorming kan waarschijnlijk worden gevonden in een combinatie van de autoriteit van de hiërarchische besluitvorming, groepssolidariteit en carrière-prikkels, aanwezig binnen (en in mindere mate buiten) de afdelingsstructuur van een departement.

Naschrift van de redactie

Bij de opname van het artikel van Scharpf past enige redactionele toelichting. Oorspronkelijk vormde het een bijdrage voor één van de werkgroepen van het jaarlijkse congres van het *European Consortium for Political Research* dat in april 1976 te Leuven werd gehouden. Publicatie van zulk een paper in een tijdschrift daarna is, hoewel in het buitenland een bekend gebruik, in Nederland betrekkelijk zeldzaam. Dat laatste is vaak te betreuren. Op internationale wetenschappelijke congressen verzamelen zich talrijke specialisten rond een bepaald onderzoeksthema en presenteren aldaar vaak de laatste

vruchten van hun wetenschappelijke activiteiten. De nieuwe inzichten en gegevens, die ter sprake komen, verdienen ruimere aandacht dan alleen die van de gesloten kring van specialisten ter plekke. Om deze reden is de redactie van *Beleid en Maatschappij* ertoe overgegaan om — in overleg met de auteur — de onderhavige paper voor het Nederlandse lezerspubliek toegankelijk te maken.

Er is nog een tweede, inhoudelijke reden. De literatuur over departementale hervorming — vooral die welke betrekking heeft op empirisch onderzoek — is weinig omvangrijk. Scharpf behoort tot de kleinste categorie onderzoekers, die zich met dat onderwerp bezighouden. In dit artikel rapporteert hij niet alleen over Westduitse ervaringen maar gaat ook en vooral in op de gehanteerde onderzoeksmethodiek. Voor de Nederlandse situatie kan dat uitermate leerzaam zijn.

Natuurlijk had Scharpf in zijn onderzoeksaanpak verder kunnen gaan. Hij had de verschillende taken een bepaald gewicht kunnen toekennen. Wat betekent immers veel invloed ten aanzien van een relatief onbelangrijke taak? Ook het interactie-onderzoek had fijnzinniger verricht kunnen worden, in het bijzonder door nader de aard en de objecten van de contacten tussen de werkgroepen te specificeren. Dat zulke — en andere — vragen en opmerkingen bij de redactie en wellicht ook bij de lezer opkomen, mag gezien worden als een van de belangrijkste kwaliteiten van het artikel van Scharpf: het stimuleert tot verder meedenken en wellicht mee-onderzoeken.

Voor de redactie is deze plaatsing van het artikel van Scharpf een experiment. De presentatie van vrijwel ontoegankelijke doch belangwekkende papers, die daardoor de ruimere aandacht krijgen welke zij verdienen, kan een welkome verfijning zijn van de formule van *Beleid en Maatschappij*. De ervaring zal het moeten leren.