

Erik Snel, *De vertaling van wetenschap. Nederlandse sociologie in praktijk*, Uitgeverij SWP, Utrecht, 1996

Onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog begonnen de sociale wetenschappen hun triomftocht. Het trauma van de jaren dertig, de wederopbouw van het verwoeste land, en spoedig nadien de geforceerde industrialisatie-politiek, maakten een straf interventiebeleid noodzakelijk, waarbij economen en sociologen werden uitgenodigd hun kennis ter beschikking te stellen en hun legitimerende functie te vervullen.

Hoe zwak ook bewerktuigd, ze aarzelden niet deze ongezochte kansen te benutten. Ze vertrouwden erop 'al werkende weg' hun methoden te kunnen verbeteren en hun inzicht te verdiepen. Evenals de econometrie ontstond het moderne sociaal onderzoek in Nederland uit en door de uitdaging van de beleidspraktijk. De droom was tweevoudig: de ontwikkeling tot 'echte' wetenschap en de verwerving van maatschappelijke macht. Vandaar de toch wel roekeloze ambitie van de economen een Centraal Planbureau in het leven te roepen en de niet minder roekeloze verwachting dat het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naast de aloude trias politica 'de vierde macht' zou kunnen gaan vormen. De hoogleraar S.J. Groenman opperde dit laatste terloops in 1954, de hoogleraar G.H.L. Zeegers viel hem een jaar later bij.

Deze dromen maken het begrijpelijk – en nu bepalen we ons verder tot de sociologie – dat men zonder veel aarzeling zeer omvangrijke researchprojecten ter hand nam, zoals het onderzoek naar de gerepatrieerden uit Nederlands-Indië, naar de zogenaamde onmaatschappelijken, en naar de situatie van wat genoemd werd de 'massajeugd'; dit laatste project, waarover in het begin van de jaren vijftig werd gerapporteerd, had zo weinig kwaliteit dat het tot een publiek schandaal leidde.

In deze serie past ook het onderzoek in de Nederlandse 'ontwikkelingsgebieden' (ook wel genoemd

probleem- of stimuleringsgebieden). Het betrof een negental agrarische streken in het noorden en zuiden van het land, gekenmerkt door een relatief hoog werkloosheidscijfer en bestemd om door industrialisatie te worden 'ontwikkeld'. Daarbij werd niet alleen gedacht aan ingrijpende verbetering van de economische infrastructuur, maar tevens aan maatregelen en voorzieningen, bedoeld om de sociale randvoorwaarden voor een succesvol industrialisatiebeleid te scheppen, dan wel te moderniseren.

Ten behoeve van dit aanvullende sociaal beleid werd in de jaren 1953-1956 in alle gebieden – in totaal 83 gemeenten – sociaal onderzoek verricht, vooral betreffende de sociale structuur en de ontwikkelingstendities, alsook over de bestaande voorzieningen ter plaatse. De uitvoering werd toevertrouwd aan een team van meestentijds vier onderzoekers, optredend namens een viertal sociaal-wetenschappelijke instituten, te weten het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO), het Sociologisch Instituut van de Nederlands-Hervormde Kerk, het Katholiek Sociaal-Kerkelijk Instituut (KASKI) en het Landbouw-Economisch Instituut (L.E.I.). De coördinatie lag in handen van het ISONEVO. Aan mij werd opgedragen de streekrapporten samen te vatten; het resultaat was de publicatie *De Nederlandse ontwikkelingsgebieden: Schets van de sociale problematiek* (1960).

Het is dit onderzoeksproject dat Erik Snel als casus heeft gekozen bij zijn zoektocht naar de samenhang tussen sociologische theorie en maatschappelijke praktijk. De centrale vraag is duidelijk gesteld: hebben de Nederlandse sociologen in die jaren inderdaad de grote maatschappelijke invloed gehad die zij pretendeerden te bezitten?

De studie, die Snel als Utrechts proefschrift diende (met de afwijkende ondertitel: *Nederlandse sociologie en praktijk*), bestaat in hoofdzaak uit vier delen: de presentatie van diverse modellen ter analyse van de relatie tussen theorie en praktijk; een karakteristiek van de na-

oorlogse sociologie in Nederland; een overzicht van het beleid in de ontwikkelingsgebieden; en als pièce de résistance een onderzoek naar de invloed van de researchbevindingen in drie gemeenten: Beerta, Oude Pekela, en Uden.

Snel heeft een belangwekkend werkstuk afgeleverd over een onderwerp waarvan hij terecht zegt dat het betrekkelijk weinig empirisch wordt bestudeerd: de feitelijke invloed van sociologische kennis op de maatschappelijke praktijk. Helaas heeft hij het zich met de keuze van het onderzoek in de ontwikkelingsgebieden niet gemakkelijk gemaakt. Er kwam bijzonder weinig sociologische theorie aan te pas. Het doel van het project was het bijeenbrengen per gebied van een aantal elementaire gegevens op grond waarvan een globale schets van de problematiek mogelijk zou zijn. Het geheel had het karakter van een vrij haastig uitgevoerd survey.

Dat Snel – om wat meer greep te krijgen op de kwestie – zich concentreert op een drietal ‘zorgpraktijken’, zoals hij het noemt, en daarin op zoek gaat naar de invloed van het onderzoek, brengt geen uitkomst. We krijgen een boeiende kijk op de wijze waarop men lokaal met het ‘ontwikkelingsbeleid’ omspringt, heel verschillend uiteraard naar gelang de plaatselijke problematiek en de politieke krachtsverhoudingen, maar de confrontatie tussen ‘theorie’ en ‘praktijk’ is zelden goed waarneembaar.

Wat Snel niettemin, en terecht, uit deze lokale studies leert, is de grote betekenis van het selectieve weerwerk dat praktijkmensen bieden indien ze sociaal-wetenschappelijke noties krijgen aangeboden. Het brengt hem ertoe te kiezen voor wat hij noemt het ‘vertalingsmodel’ terzake van wetenschapsgebruik in de praktijk. Wetenschap wordt niet eenzijdig, als superieur inzicht, aan de praktijk opgelegd, maar oefent alleen invloed uit in zoverre de mensen in de praktijk bereid zijn wetenschappelijke ideeën te aanvaarden en naar eigen inzicht te benutten (blz. 37, 178).

Ten onrechte verwerpt Snel andere modellen. Ik ben het met hem eens dat de sociologen tekort schoten als ‘sociale ingenieurs’, zodat het ‘instrumentele’ model weinig verklaringswaarde heeft. Maar met het conceptuele – of verlichtingsmodel dat Snel eveneens verwerpt, staat het anders. Zeker op centraal niveau en in de kring van degenen die het publieke debat bepaalden, verduidelijkte het onderzoek de specifieke problematiek die in de ontwikkelingsgebieden werd aangetroffen. Onder sociologen ontstond, onder meer naar aanleiding van dit onderzoek, een discussie over de relatie tussen wetenschap en beleid, een bijproduct dat door Snel over het hoofd wordt gezien (zie mijn artikel hierover in *Beleid & Maatschappij* van mei 1985).

Evenmin toont hij oog te hebben voor de sterke politieke geladenheid die het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in de jaren vijftig bezat. Hij stuit erop bij zijn studie van de Brabantse gemeente Uden (blz. 156 e.v.), maar hij gaat er niet op door. Toch vormden de ontwikkelingsgebieden toentertijd een van de belangrijkste arena's waarin de strijd tussen de ‘neutrale’ en de katholiek georganiseerde sociologie werd uitgevochten. Het bisdom Haarlem ging er in 1954 toe over een afzonderlijk beleid voor zogeheten ‘geestelijke ontwikkelingsgebieden’ af te kondigen, en Kaski-directeur Zeegers bepleitte het goed recht van ‘sociale research als politiek instrument’, mits katholiek afgestempeld (*Sociaal Kompas*, nov./dec. 1955). Kortom: over de relatie tussen ‘theorie’ en ‘praktijk’ woede juist in de jaren vijftig een heftig, ideologisch gekleurd debat.

Terloops levert het boek van Snel een waardevolle bijdrage aan de geschiedenis van het sociaal onderzoek in Nederland. We krijgen inzicht in de vrij primitieve beginfase, waarin de onderzoekers, meer ambitieus dan competent, aanspraak maakten op zowel de status van wetenschappelijk expert als van sociaal criticus. Beide rollen lagen nog dicht bijeen, en de samenleving stelde dat hogelijk op prijs. Men vond elkaar trouwens moeiteloos in een wat naïef maatschappelijk optimisme, gedragen door gemeenschappelijke normen en waarden, hervormingsgezind maar nooit radicaal.

In de loop van de jaren zestig brak deze ontwikkeling af. De maatschappijcriticus ging ‘in Marx’ en raakte de voeling met het beleid kwijt; de expert verschanste zich in de academische ivoren toren en werd voor de praktijk oninteressant. Het is met de ‘vertaling’ van de sociologie nadien nooit meer helemaal goed gekomen.

J.A.A. van Doorn

N.J.M. Nelissen, A.J.A. Godfroy en P.J.M. de Goede (red.), *Vernieuwing van bestuur; inspirerende visies*, Coutinho, Bussum, 1996.

Dit boek behandelt in dertien hoofdstukken het werk van een aantal belangrijke bestuurswetenschappelijke auteurs. Steeds wordt daarbij nagegaan welke lering uit dat werk te trekken is voor ‘bestuurlijke vernieuwing’, centraal aandachtsgebied van de Nijmeegse vakgroep ‘bestuurs- en organisatiewetenschap’, waaraan de meeste medewerkers aan dit boek verbonden zijn.

In de keuze voor te behandelen werken en auteurs zijn de samenstellers naar eigen zeggen ‘enigszins prag-

matisch te werk gegaan'. Men heeft vooral geselecteerd wat interessant leek en al in en om Nijmegen in huis was. Het resultaat is niet in de eerste plaats een verzameling typische 'bestuurlijke vernieuwing'-auteurs. De nadruk ligt meer in het algemeen op openbaar-bestuurlijk-organisatorische vraagstukken, zodat de rode draad in het werk van de auteurs dan ook vooral is gelegen in een algemene zorg om bestuurlijke waarden als democratie, rechtmatigheid, efficiency, en effectiviteit (met Norbert Elias als een wat vreemde eend in de bijt). Naast de wisselende nadruk die ze leggen op enkele van deze waarden, verschillen de behandelde auteurs onderling ook in hun benaderingswijze. Daarin is grofweg van een tweedeling sprake. Aan de ene kant is er een categorie auteurs die vooral begrippenkaders en verklaringen levert (Olson, Kingdon, Dahl, Crozier, Mintzberg). Aan de andere kant is er de categorie meer normatief geïnspireerde auteurs. Een belangrijk deel daarvan signaleert primair een probleem of crisis, die de moderniteit (Touraine), het Fordisme (Aglietta), dan wel de verzorgingsstaat betreft (Rosenvallon, Schuyt). Een ander deel van de auteurs uit deze categorie draagt vooral oplossingen aan (Osborne en Gaebler, Denhardt).

De behandelde werken worden gepresenteerd als 'inspirerende visies', maar dat is een beetje verwarrend. 'Visies' kunnen verschillende dingen zijn: dromen, vergezichten, zienswijzen, opvattingen, interpretatiekaders. Maar wie in dit boek op zoek gaat naar het begeesterde visionaire, naar de 'dragende idealen, ideologieën, en utopieën' waar het volgens Nelissen (1992) bij bestuurlijke vernieuwing zo aan schort, vindt hier weinig van zijn of haar gading. Misschien dat 'belangwekkende bestuurswetenschappelijke beschouwingen' dan ook een betere ondertitel was geweest, ware het niet dat men voor een dergelijk overzicht al lang en beter terecht kan bij Korsten en Toonen's (ook zorgvuldiger en evenwichtiger samengestelde) *Bestuurskunde; hoofdfiguren en kernthema's* – een werk waarmee dit boek ook overlap vertoont, in behandelde auteurs, in meewerkenden, en in enige stukken tekst. Welaan, aangezien de toegevoegde waarde van dit boek niet in het visionaire gezocht moet worden, en ook niet in het inleidend-bestuurswetenschappelijke, zal ik mij verder vooral richten op de vraag wat uit dit boek te leren valt over bestuurlijke vernieuwing.

Omdat de behandelde auteurs daar veelal niet expliciet over schrijven, vindt aan het eind van ieder hoofdstuk een interpretatieslag plaats, waarin analysekader en stellingname van de betreffende auteur op 'bestuurlijke vernieuwing' worden betrokken. Onwillekeurig bracht lezing daarvan bij mij de associatie teweeg met de parabel van de zes blinden (Morgan, 1986) die, af-

hankelijk van de positie van waaruit ze waarnemen, in de olifant een speer, een muur, een boom, een slang, een waaier en een touw menen te herkennen. Op soortgelijke wijze verschuift in dit boek de opvatting over waar het bij bestuurlijke vernieuwing om gaat, al naar gelang het accent dat de behandelde auteur in kwestie legt. Zo wordt in het hoofdstuk over Touraine diens oproep tot 'revalorisatie van het subject' opgevat als de opdracht waar de bestuurlijke vernieuwing voor staat. Bij Rosenvallon ziet men de aansluiting bij diens pleidooi voor een meer transparante verzorgingsstaat en een herdefinering van de intermenselijke solidariteit. In de hoofdstukken over Olson, Dahl, en Golembiewski worden vraagstukken van schaalvergroting en -verkleining, centralisatie en decentralisatie geacht de bestuurlijke vernieuwing te typeren; naast vraagstukken die voortvloeien uit eigenschappen van machine-achtige organisaties in het hoofdstuk over Mintzberg. Terwijl in het hoofdstuk over Denhardt bestuurlijke vernieuwing wordt gelijkgesteld aan het streven naar 'excellente publieke organisaties'.

Wat het zo moeilijk maakt het werk van de verschillende auteurs op overtuigende wijze op 'bestuurlijke vernieuwing' te betrekken, is dat het boek een eigen empirische dan wel theoretische stellingname dienaangaand ontbeert. De in het eerste hoofdstuk gegeven definitie van bestuurlijke vernieuwing is zodanig ruim, dat alle intentionele, op verbetering gerichte transformatie van bestuurlijke structuren en processen als zodanig is aan te merken. Met zo'n definitie kan niemand uit de voeten. Alle medewerkers aan dit boek hantieren dan ook eigen, min of meer impliciete criteria om vernieuwende van niet-vernieuwende transformaties te kunnen onderscheiden, en dat is niet vreemd. Bestuurlijke vernieuwing is een historisch, contextueel en inhoudelijk bepaald verschijnsel. Er valt alleen maar zinvol over te theoretiseren als die bepaaldheid in de begripsvorming verankerd ligt. En omgekeerd geldt overigens, dat het wat mal aandoet om zonder theoretische en empirische stellingname over bestuurlijke vernieuwing de aard van die vernieuwing wel te kritiseren – zoals in de hoofdstukken over Touraine en Dahl gebeurt.

Vooraf bij de behandeling van de meer conceptueel-analytisch geïntereerde auteurs doet het gemis aan een inhoudelijke definitie zich voelen. De keuze voor uitgerekend deze auteurs blijft er duister door, terwijl de relatie met bestuurlijke vernieuwing plichtmatig wordt gelegd en geforceerd aandoet. Terzijde zij opgemerkt dat het hoofdstuk over Crozier wel erg zwaar de formeel-analytische kant van zijn werk benadrukt, wat de leesbaarheid niet ten goede komt, en temeer de vraag opwerpt naar de reden voor opname in deze bundel.

Het hoofdstuk over Kingdon springt er in een ander opzicht uit, in dat het zowel een presentatie, een toepassing, een beoordeling, als een verfijning van diens analysekader bevat. De toepassing vindt plaats aan de hand van de case 'de ontwikkeling van de Arbeidsvoorzieningswet van 1990' – wat gelijk wel weer een heel concreet geval van op verbetering gerichte transformatie is. Het draagt allemaal niet bij aan een evenwichtig en inzichtelijk geheel; iets waarvoor men, het zij nogmaals gezegd, elders beter terecht kan.

De meer normatief geïnspireerde auteurs bieden meer en interessantere aangrijpingspunten ten aanzien van het hoofdthema van het boek. Dat geldt met name voor het werk van de auteurs die ik hierboven aanmerkte als probleem- dan wel crisis-signalerend. Om te beginnen vinden we bij hen inderdaad onderbouwing van de stelling dat bestuurlijke vernieuwing een hedendaags verschijnsel is – iets wat de meewerkenden aan dit boek waarschijnlijk ook vinden, verschrijvingen als zou Touraine de bestuurlijke vernieuwing sedert de Franse revolutie hebben beschreven even daargelaten (p.104). Of het nu gaat om Touraine's moderniteit die in zijn eigen staart bijt, om Aglietta's tien 'control problems' van de Fordistische regulering, om Rosenvalon's sociaal-politieke problemen van de verzorgingsstaat of om Schuyt's 'tegendraadse werkingen'; Steeds wijzen deze auteurs op de externe effecten van een in eerste aanleg succesvol historisch project die tot een crisis leiden waarmee de huidige westerse samenlevingen en overheden worden geconfronteerd (wat overigens ook doet denken aan Beck, die in dit boek niet zou hebben misstaan). Steeds ook zoeken genoemde auteurs de uitweg uit de crisis niet in méér markt of méér overheid, maar in een 'derde weg' van kwalitatief ander overheidsoptreden, andere verhoudingen tussen overheid en samenleving, en een andere moraal. In de beschrijvingen van deze derde weg liggen ook de aanwijzingen voor de inhoudelijke bepaaldheid van bestuurlijke vernieuwing.

Het is de contextuele bepaaldheid van bestuurlijke vernieuwing, die aanleiding is voor terughoudendheid ten aanzien van het werk van de meer oplossingsgerichte auteurs. Terecht worden vraagtekens geplaatst bij het bestuurlijke-vernieuwingsgehalte van Osborne en Gaebler's 'reinventing government', waar hun vernieuwingsconcept veel meer stoelt op een Amerikaans-minimalistische staatsopvatting, en veel minder op zorgen om een sociaal-politieke crisis. Ik moest bij dit hoofdstuk terugdenken aan March and Olsen (1989) – overigens een werk dat voor een belangrijk deel over institutionele aanpassingen en transformaties handelt en hier derhalve eveneens op zijn plaats was geweest.

Zij hebben laten zien hoe het bij veel van dit soort Amerikaanse 'op verbetering gerichte transformaties' in wezen draait om spierballen-retoriek die de bereidheid en mogelijkheid van krachtadig ingrijpen moet symboliseren. In die zin is er een aardige interne tegenspraak: 'bestuurlijke vernieuwing' kan binnen een bepaalde context zelfs een traditie zijn.

Het geheel overziend, zou deze bundel het goed hebben kunnen stellen zonder de ballast van algemene conceptueel-analytische beschouwingen en typisch contextvrije 'public choice'-benaderingen à la Olsen. Op grond van het werk van de resterende – en wellicht nog een aantal andere – auteurs, en zonder dat noodzakelijk op één hoop te gooien, zou toch méér te zeggen zijn over de aard van de temporele, contextuele, en inhoudelijke bepaaldheid van bestuurlijke vernieuwing, en zou het geheel aan gepresenteerde perspectieven minder een bron van verwarring hoeven te zijn dan nu in dit boek het geval is.

K. Le Blansch
Universiteit Utrecht

F. Hendriks, *Beleid en instituties, het verhaal van twee steden*, D.S.W.O.-press, Rijksuniversiteit Leiden, 1996.

Dit ruim 300 bladzijden tellende, in Leiden verdedigde proefschrift – trefwoord vergelijkende bestuurskunde – wil een antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen: 'Welk verband is er tussen de institutionele vormgeving van het bestuur en de wijze waarop steden als Birmingham en München omgaan met uiteenlopende houdingen ten aanzien van de auto in de publieke ruimte?' en 'Wat is de betekenis van de institutionele factor in het bestuur en hoe kan deze factor bestuurskundig beschreven worden?'. Om deze vragen te kunnen beantwoorden analyseert de auteur de integratie van waardenpatronen in de beleidsvorming door middel van een theoretisch interpreterend onderzoek (De auteur spreekt op pagina 29 zelf van 'een inductieve onderzoeksstrategie die door de bestaande institutionele theorie geïnformeerd maar niet volledig gestuurd wordt').

Na een (mijns inziens te) korte introductie over de methodiek van het vergelijkend onderzoek volgen twee delen. Deel I behandelt thema's en bestuurskundige en politicologische theorieën die licht werpen op het verband tussen beleid, cultuur, en instituties. Deel II, de institutionele vergelijking van het automobilitéitsbe-

leid van Birmingham en München, bestaat uit een beschrijving van de geschiedenis van dat beleid in termen van de zogenaamde cultuurtheorie van Mary Douglas. Het beleid, dat wil zeggen de beleidsculturele regimes, 'specifieke mengelingen van verschillende beleidsculturen in de beleidsarena' wordt in deel II verklaard met behulp van hun bestuurlijke en 'situationele' context. Onder de laatste verstaat de auteur de lokale omstandigheden, de substantiële verschillen tussen beide steden die naar voren komen ondanks het bestaan van gemeenschappelijke achtergrondvariabelen en die eveneens verklaringen zouden moeten opleveren voor het uiteenlopend beleid. Tenslotte komt Hendriks tot de conclusie dat instituties van belang zijn en wel omdat ze een mobilisatie van 'cultural bias' (door hem beschouwd als zowel keuzegedrag van actors als de daar achtergelegen waarden en denkbeelden) teweeg brengen welke weer de bestuurlijke processen beïnvloedt.

Het onderzoek van het automobilitéitsbeleid (hoe belangwekkend de uitkomsten daarvan ook zijn) is voor Hendriks meer middel dan doel. Het doel is het bereiken van kennis van de culturele achtergronden van beleid in het kader van een debat over mogelijkheden en beperkingen van het neo-institutionalisme in de bestuurskunde. De betekenis van het proefschrift ligt dan ook niet in de eerste plaats in hetgeen over automobilitéitsbeleid wordt gezegd, maar over wat dit bijdraagt tot dit debat. Die bijdrage ligt enerzijds in een kritische ordening van de vele theoretische aanzetten in deze discussie, en anderzijds in de wijze waarop de empirische beschrijving is verricht.

De theoretische ordening is gecentreerd op de culturele dimensie van beleid, in het bijzonder beleidsculturen die – op het niveau van de actors – zijn omschreven als 'het patroon van aspiraties, voornemens, en praktijken ten aanzien van een beleidsvraagstuk' (p. 51). Op het niveau van de beleidsarena vermengen die culturen zich tot een 'beleidscultureel regime'. Zich baserend op de school van Mary Douglas noemt Hendriks een viertal ideaaltypische structuur-cultuurcombinaties. Dat zijn *individualisme*, *egalitarisme*, *fatalisme*, en *hiërarchie*. Hij gebruikt deze typen als 'universele analytische modellen die per definitie abstraheren van tijd- en plaatsgebonden verschijnselen' (p.56). Deze vier beleidsculturen werkt hij uit in typen van beleidsculturen door hun mens-, maatschappij- en wereldbeelden te beschrijven, te verbinden met management- en interactiestijlen in de politieke arena, en te verbinden met het automobilitéitsbeleid. Omdat Hendriks op grond van zijn literatuuronderzoek meent dat er geen monocausale relaties tussen instituties zijn, en er steeds 'situationele' factoren interveniëren ontwerpt hij daarom een drie-

hoekig model van besluitvorming als samenloop van endogene (binnen het bestuursstelsel werkende) factoren en exogene factoren. De punten van de driehoek zijn dus het bestuursstelsel als 'institutioneel ensemble', de exogene omstandigheden en de te onderzoeken collectieve keuzeprocessen. Deze staan met elkaar in wederzijdse relaties. Door middel van dit model ordent de auteur de in de literatuur beschreven invloeden die de hoekpunten op elkaar uitoefenen. Dat voert hem onder meer tot de conclusie dat 'bestuurlijke instituties bijdragen aan de vorming van preferenties en overtuigingen, en dat zij de penetratie daarvan in de beleidsvorming reguleren via regels en procedures, en via kanalen en barrières' (p.127), alsook dat instituties argumenten en pleidooien op verschillende wijzen 'macht' kunnen geven.

In zijn empirische beschrijving vergelijkt Hendriks de beleidsculturen van Birmingham en München. Daarbij probeert hij culturele pluriformiteit, uitgedrukt in de vier Douglassiaanse typen van culturen, in de beleidsgemeenschap in relatie te brengen met verandering, door hem 'leervermogen' genoemd.

Aanvankelijk bestond in beide steden een autovolgend beleid, in Birmingham zelfs tot de jaren tachtig, in München tot in het begin van de jaren zestig. Dit beleid werd gesteund door een individualistisch-hiërarchische cultuurcoalitie met een functionalistische rationaliteit gericht op het vrij baan geven aan de auto, het creëren van een forse infrastructuur, en het toekennen van lagere prioriteiten aan het openbaar vervoer. In München kwam al vroeg een egalitaire cultuur op, gericht op gelijkberechtiging van openbaar en privé vervoer, zo niet prioriteit aan het openbaar vervoer, aan kleinschaligheid, leefbaarheid, en argumenten in het integrerend vlak van de 'leefomgeving'. In Birmingham gebeurt dit later. Hendriks toont overtuigend aan dat de wijze waarop automobilitéitsbeleid geïnstitutionaliseerd is in organisaties, bevoegdheidsdomeinen, en de onderlinge relaties daartussen, van grote invloed is op de wijzen waarop veranderingen van beleid mogelijk worden en gestalte krijgen. De Duitse bestuursvervlochten met de polycentrische netwerken biedt veel meer mogelijkheden tot verandering dan de door Hendriks 'functioneel verkokerde' en 'centralistisch opgebouwd' genoemde beleidsgemeenschappen in Groot-Brittannië. De Duitse vorm van democratie, hoewel minder slagvaardig dan de Britse, 'presteert beter' op langere termijn. Tot zover enkele hoofdlijnen uit dit veel aan de orde stellende boek.

Als geograaf ben ik niet in staat om een oordeel te vellen over de bestuurskundige betekenis van deze dissertatie. Als buitenstaander echter heb ik veel waarde-

ring voor de orde die Hendriks weet te scheppen in zijn theoretische deel. Heldere omschrijvingen en een duidelijke structuur leiden de lezer door een woud van begrippen, meningen, en op empirisch onderzoek gebaseerde argumenten naar het analyseschema waarmee de auteur zijn onderzoek rapporteert. Als samenvatting van de hoofdlijnen van het debat rond het neo-institutionalisme in relatie met beleidsculturen is het boek waardevol, vermoedelijk ook voor de bestuurskundigen, maar in ieder geval voor de kring van andere op enigerlei wijze bij bestuurskundig onderzoek betrokken maatschappijwetenschapsbeoefenaars.

De inhoudelijke betekenis van theorie, methoden, en uitkomsten van het onderzoek lijkt me voor bestuurswetenschapsbeoefenaars en andere betrokkenen van belang, ondanks enkele punten van twijfel die ik na lezing heb overgehouden. Het eerste punt betreft de Douglassiaanse vormgeving aan het cultuurbegrip. Als analyse- en representatieschema heeft die zeker volstaan in dit onderzoek: de vergelijking van het beleid is met deze vormgeving goed gelukt. Tegelijkertijd echter – maar dit komt niet in mindering op Hendriks' studie omdat die het cultuurbegrip alleen in de context van zijn eigen onderzoeksvraag heeft gebruikt – denk ik dat deze vier cultuurtypen zo abstract zijn dat heel veel verschillende typeringen en toespitsingen van waarden, normen, wereld-, maatschappij-, en mensbeelden onder een der labels kunnen vallen. Daardoor is toedeling aan concrete culturen niet eenvoudig. (bijvoorbeeld de 'protestcultuur kan zowel individualistische als egalitaire trekken hebben). Operationalisatie met concrete verschijnselen is bij nadere beschouwing dus minder evident dan de Douglassianen lijken te suggereren. In de egalitaire cultuur komen naast (derde) wereld betrokkenheid, milieu-elementen, en manifestaties van een communautair burgerschap in Duitsland ook vormen van een lokale- of Heimatgebondenheid voor die zich op de keper beschouwd niet verdragen met de 'zorg voor de wereld' van andere elementen. Daarbij komt dat de relatie tussen beleidscultuur en de bredere culturen (regionaal of nationaal, en in het lokale vlak met een plurale stedelijke samenleving) in tegenstelling tot de institutionele context, niet aan de orde wordt gesteld door Hendriks. De uitsluiting van het beleid van bepaalde culturen door culturele bias lijkt me mogelijk gemaakt te worden door zowel de aard van de bovengenoemde cultuur als die van de samenstelling en de aard van de (waaronder de uitgesloten of 'fatalistische') aanwezige culturen in het territorium, alsook door de werking van de instituties. Voor de beantwoording van de vraag of beleidsculturen afspiegelingen zijn van al of niet dominante culturen, dan wel middels

de cultural bias een tijdelijke autonomie als beleidscultuur hebben die afwijkt van de bredere culturele (al of niet plurale) context, is kennis van die context noodzakelijk.

Een ander punt van twijfel betreft de term 'leervermogen'. Deze term hoort thuis in analyses op individueel niveau en behoort niet te worden overgedragen op organisaties en instituties. Bovendien omvat de historische kennis in organisaties slechts bijzonder korte tijdsspannen, en verdwijnt zij bij wisselingen van functionarissen. Ik zou de term veranderingsvermogen hebben geprefereerd.

Als geograaf heb ik uiteraard met veel aandacht de stukken over situationele analyse gelezen omdat de gevolgde methode in grote lijnen dezelfde is als die van regionale geografie. Dat betreft in het bijzonder het afwerken van een heuristisch algemeen model, en het daarna ingaan op lokale en regionale specificiteiten. De ruimtelijke context, dat wil zeggen de relaties met de ruimere omgeving, is erg beknopt behandeld, evenals de impact van ondernemingen op het beleid. De locaties van die ondernemingen gaven vaak hun belangen bij het beleid aan. Als de bedrijven gedecentraliseerd zijn naar het buitengebied neemt hun belang bij het binnenstedelijk beleid af en is dat verlegd naar andere beleidsarena's. Ik deel overigens Hendrik's conclusie wel dat 'de beleidsvorming niet gedicteerd werd door de omstandigheden' (p. 288), maar meer op grond van geloof en eigen waarnemingen, dan op grond van de diepgang van zijn analyse van die omstandigheden.

Zoals gezegd, ondanks enkele punten van twijfel heb ik dit boek met veel vrucht en vreugde gelezen. Het is een welkome bijdrage op een probleemveld dat zowel bestuurskundigen als anderen aangaat.

G.A. Hoekveld
Universiteit Utrecht

Martin Kraaijestein, *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het rijk: 1945–1990*, Hilversum 1995

Een onmisbaar naslagwerk voor eenieder die geïnteresseerd is in de actuele vraagstukken van centralisatie en decentralisatie in het werkgelegenheidsbeleid. Deze karakteristiek van de dissertatie van Martin Kraaijestein is op de achterflap te lezen. In het boek heeft Kraaijestein de periode 1945 – 1990 gekozen voor een uitgebreide behandeling van de drie begrippen centralisatie, decentralisatie en werkgelegenheidsbeleid. Zijn algemene probleemstelling luidt: 'Welke ontwikkelin-

gen en veranderingen hebben zich in de periode 1945-1990 voorgedaan in de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten op het beleidsterrein werkgelegenheid? Welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?' (blz. 19).

De empirische verslaglegging wordt allereerst voorafgegaan door een theoretische verhandeling over de actoren die steeds in zijn betoog de hoofdrol spelen, te weten de gemeenten, de VNG, en het Rijk, in het bijzonder de ministeries van Binnenlandse Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Economische Zaken. Een tweede theoretische verkenning betreft de verhouding tussen rijk en gemeenten, waarin (uiteraard) het vraagstuk van centralisatie en decentralisatie het belangrijkste onderwerp is. De theoretische plaatsbepaling laat de auteur volgen door een viertal onderzoeksvragen die hem als leidraad hebben gediend voor het empirisch onderzoek:

– Welke geschillen hebben plaatsgevonden over de taakverdeling en taakuitoefening op het beleidsterrein werkgelegenheid tussen gemeenten, VNG, en de betrokken departementen en tussen deze departementen onderling, en wat waren de achtergronden van deze geschillen?

– Welke middelen hebben gemeenten, VNG, en de departementen gehanteerd om invloed uit te oefenen op de taakverdeling en taakuitoefening op het beleids-terrein werkgelegenheid?

– Welke standpunten hebben de actoren ingenomen ten aanzien van de taakverdeling en taakuitoefening door gemeenten op het beleidsterrein werkgelegenheid?

– Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de standpunten van de betrokken actoren, in het bijzonder de departementen, ten aanzien van de taakverdeling en taakuitoefening door gemeenten op het beleidsterrein werkgelegenheid? (blz. 36).

De op basis van archiefonderzoek volgende verhandeling is in drie gedeelten opgeknipt. De periode 1945-1963, met als thema de relatie tussen rijk en gemeenten over de gemeentelijke taken op het terrein van de werkgelegenheid. De periode 1963-1973, met als thema welvaart: werkgelegenheid verdwijnt naar de achtergrond. En de periode 1973-1990, met als thema gemeenten in het offensief tegen de werkloosheid: strijd tussen rijk en gemeenten over de gemeentelijke beleidsvrijheid. Het boek bevat onder die thema's gerangschikt een uitgebreid overzicht van beleid zoals vastgelegd in ambtelijke nota's. Daar staan veel lezenswaardige verhalen tussen die van een wisselende rol van gemeenten getuigen. Het boek gaat niet verder dan die beleidsbeschrijvingen. Aan het eind gekomen treft

de lezer een keurige beknopte beantwoording aan van de onderzoeksvragen op basis van de empirische beleidsbeschrijvingen. Er volgen dan nog de zeer gedetailleerde en nauwkeurige noten en een aantal bijlagen.

De wetenschappelijke waarde van het boek zou voor mij persoonlijk in de theoretische verdieping van het begrip decentralisatie moeten zitten. Het eerste hoofdstuk begint goed met een behandeling van het begrip aan de hand van de literatuur. Bij de operationalisering van de probleemstelling in onderzoeksvragen viel mij echter op dat de theoretische uitgangspunten die daarvoor zijn behandeld, daarin geen concrete plaats krijgen toegekend. Evenmin zijn die theoretische uitgangspunten duidelijk terug te vinden bij de empirische behandeling van de thema's, en bij de uiteindelijke beantwoording van de onderzoeksvragen. Typerend is naar mijn oordeel ook dat het register alleen plaats- en persoonsnamen bevat. Wie van kenmerkende praktijkverhandelingen over decentralisatie kennis wil nemen kan deze niet via het register opzoeken.

Een tweede beperking heeft de dissertatie voor mij in de aanpak die de schrijver heeft gekozen door vrijwel uitsluitend bureaucratische bronnen in de zin van ambtelijke nota's te raadplegen. De werkelijkheid buiten deze beleidsnota's wordt slechts met mondjesmaat getoond, kan immers pas worden achterhaald met behulp van andere schriftelijke bronnen, interviews met direct betrokkenen, en dergelijke.

Een voorbeeld van die andere werkelijkheid is de 'uitvinding' van de herorinteringsgesprekken. Daar zijn natuurlijk allerlei prachtige ambtelijke nota's over te vinden met probleemanalyses en dergelijke. Kraaijestein schrijft zelf dat bij Sociale Zaken de overtuiging ontstond dat een nauwere samenwerking tussen gemeenten (sociale diensten) en de arbeidsbureaus noodzakelijk was (blz. 232-233). Uit mijn Haagse verleden weet ik dat het eerste begin van deze beleidsaandacht voor langdurig werklozen te situeren is op een receptie, waar de toenmalige directeur van het Haagse arbeidsbureau en de Haagse sociale dienst elkaar troffen. Beide heren raakten in gesprek over de harde kern van de werkloosheid en de in uitkeringsjaren toenemende afhankelijkheid van de bijstand van Haagse burgers. Hoe zou die groep langdurig bijstandsgerechtigden er eigenlijk uitzien, vroegen beide directeurs zich af. Ter plekke besloten zij een aantal ambtenaren vrij te stellen van directe uitvoerende werkzaamheden. De ambtenaren van beide diensten zouden één team gaan vormen met als taakopdracht de niet direct voor bemiddeling in aanmerking komende werklozen op te roepen voor een gesprek over interesses en mogelijkheden voor werkhervatting. Deze gegevens zouden samen met persoon-

lijke achtergrondgegevens worden vastgelegd, en de beleidsvoerder was in staat om met de beleidsrapportages gerichte activiteiten voor langdurig werklozen te ontwikkelen. Het rijk was snel overtuigd van de zin van dit initiatief, en het fenomeen heroriënteringsgesprek was geboren. Het zijn naar mijn oordeel dit soort onderzoeksgegevens die de wetenschappelijke analyses kruiden, een speciaal licht werpen op de inhoud van vaak droge beleidsnota's. Voor de probleemstelling van Kraaijestein is van belang dat volgens deze anekdote het beleidsinitiatief van de heroriënteringsgesprekken bij de gemeente heeft gelegen.

Het zijn de twee beschreven beperkingen die naar mijn oordeel ervoor zorgen dat de kwalificatie van de dissertatie van Kraaijestein op de achterflap als naslagwerk voor geïnteresseerden in actuele vraagstukken van centralisatie en decentralisatie in het werkgelegenheidsbeleid korrekt is.

J. Vos
KPMG

Rik van Berkel, Aat Brand en Jos Maaskant, *Uitgeschreven of afgeschreven?* Werklozen door de tijd gevolgd. Jan van Arkel, Utrecht, 1996.

Waarom slagen sommige werklozen er wel in een baan te vinden en blijven anderen werkloos? Deze vraag staat door de aandacht voor participatie en de opkomst van het activerend arbeidsmarktbeleid, opnieuw in de belangstelling. Ook in dit boek wordt dit vraagstuk besproken. Opvallend is de verfrissende manier waarop dit gebeurt. Het handelen van Rotterdamse werklozen staat centraal, zonder dat je daarbij de hete adem van het beleid in je nek voelt. De handelingsstrategieën van werklozen worden niet aan beleidsdoelstellingen gespiegeld, en vervolgens op basis daarvan veroordeeld of goedgekeurd. In plaats daarvan worden ze in het perspectief geplaatst waarin ze horen: dat van de werklozen zelf en de bedoelingen die zij daarmee hebben. Werklozen worden zo niet gereduceerd tot calculerende burgers die misbruik maken van beleid. De auteurs laten zien dat evengoed gesproken kan worden van de 'homo honoris': de respectzoekende burger. Dit respect kan zowel op de arbeidsmarkt gezocht worden als daarbuiten (soms door de weinige mogelijkheden daarop of de teleurstellingen die werklozen hebben meegemaakt, soms als bewuste keuze door oriëntatie op andere vormen van participatie). Uitkeringsgerechtigden zijn niet alleen werkloos, maar bekleden tal van andere sociale

posities die voor het handelen als werkloze zeker niet onbelangrijk zijn.

Het ontwikkelen van meetlatten is de nieuwste modedрил binnen de vormgeving van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Als de werkloze langs deze lat gelegd wordt, geven objectieve kenmerken als werkloosheidsduur, opleidingsniveau, en werkervaring op eenvoudige wijze de afstand tot de arbeidsmarkt aan, en daarmee de maat voor toepassing van arbeidsvoorzieningsinstrumenten. De auteurs vinden deze meetlatten te eenvoudig. Ook de gerichtheid op arbeid door uitkeringsgerechtigden, omstandigheden binnen hun dagelijkse context, en hulpbronnen waarvan zij gebruik (kunnen) maken, spelen een rol. Dat geldt eveneens voor de knellende werking van beschikbare werkgelegenheid. Tegenover iedere baan staan meerdere werkzoekenden in een rij waarbij langdurig werklozen zeker niet over de beste uitgangspositie beschikken.

Om aan de eerder genoemde lacunes recht te doen en gaten in de theorievorming rond herintredingsonderzoek op te vullen, presenteren de auteurs een analyse-schema. Het handelen van werklozen staat hierin centraal. Aan dit handelen ligt bagage ten grondslag in de vorm van kennisbronnen, machtsrelaties, en normen. Hieraan wordt gerefereerd met de term 'modaliteiten van het handelen'. Onderscheiden worden tactische hulpbronnen (kennis van werklozen over diverse overheidsmaatregelen en de beschikbaarheid van bronnen om inzicht in de arbeidsmarkt te krijgen), strategische hulpmiddelen (de fysiek-psychische dimensie: kenmerken die de werklozen hebben en die zij zelf niet kunnen veranderen, en hun kwalificaties), organisatorische hulpbronnen (politieke hulpbronnen, monetaire hulpbronnen en intermediaire hulpbronnen) en interpretatieve schema's en normen waar zowel de betekenis van werk, werkloosheid en scholing, eisen met betrekking tot een baan, en eventueel een 'cultuur van de bijstand' deel van uitmaken. Een ander onderdeel van het analyse-schema wordt gevormd door het strategisch handelen van uitkeringsgerechtigden: zoeken zij naar een baan, hoe doen zij dat, in welke frequentie en welke kwalificatiestrategieën hanteren zij daarbij? Het laatste onderdeel van het analyse-schema bevat de uitkomsten van het handelen.

Hoofdstuk 3 behandelt de vraag, in hoeverre voormalig werklozen met een baan verschillen van blijvers in de bijstand. De ingrediënten van het analyse-schema vormen daarvoor de basis. Het antwoord hierop is genuanceerd. Blijvers en uitstromers verschillen op een aantal punten inderdaad van elkaar. Maar het ontbreken van bepaalde hulpbronnen en weinig strategisch handelen (gericht op het bemachtigen van een baan), leiden

niet automatisch tot kansloos zijn op de arbeidsmarkt. Het ontbreken van hulpbronnen in de vorm van netwerken of kwalificaties kan bijvoorbeeld gecompenseerd worden met gebruik van andere hulpbronnen zoals arbeidsvoorzieningsmaatregelen. Het beschikken over hulpbronnen betekent evenmin dat daaruit automatisch een reguliere baan voortkomt. De gerichtheid van de werkloze op het bemachtigen van een betaalde baan speelt daarbij een rol. Een beperking van het hoofdstuk is dat (de auteurs geven dit overigens zelf ook aan), de analyse zich in dit hoofdstuk erg richt op het bemachtigen van regulier werk. Als gevolg daarvan komen handelingsstrategieën van werklozen die gericht zijn op participatie buiten de arbeidsmarkt onvoldoende in beeld. En juist dit is belangrijk voor de vraagstelling: waarom handelen werklozen zoals ze handelen?

Deze lacune in de *invulling* van het schema, geldt niet voor hoofdstuk 4 over de motieven van werklozen om zich te scholen. De motieven voor het al dan niet overgaan tot scholing komen ruimschoots aan bod. Niet alleen de beleidsargumenten, scholen om werk te vinden, maar ook andere argumenten als 'vluchten in scholing', 'meer sociale contacten', 'statusverschaffing ten opzichte van de sociale omgeving', 'scholing als alternatieve tijdsbesteding', en rituele scholing om 'van de sociale dienst af te zijn' spelen een rol. Ook als motivatie voor niet-scholen worden talrijke argumenten aangevoerd. Een deel (twee van de drie) van de schoolvolgende werkzoekenden heeft daar inderdaad een baan mee gevonden. Een ander deel slaagt daar niet in. Ook de vraag of scholing werkelijk meer kennis, meer kans, of enkel educatieve recycling is, verdient een genuanceerd antwoord.

In hoofdstuk 5 staan de blijvers centraal. De centrale vraag is of er zoiets bestaat als een 'cultuur van de bijstand', waarbij uitkeringsgerechtigden zich richten op overlevingsstrategieën buiten de betaalde arbeid om. Theoretisch is het hoofdstuk erg sterk. Veel aandacht krijgt de (sociaal-economische) context van het eventuele bestaan van een 'cultuur van de bijstand'. Uit het Rotterdamse onderzoek komt niet naar voren dat er zoiets als een 'cultuur van de bijstand' bestaat. Rotterdamse uitkeringsgerechtigden oriënteren zich over het algemeen nog steeds op een baan, ook als hun werk-

loosheidssituatie langer voortduurt. De praktische uitwerking van het concept 'cultuur van de bijstand' naar de Rotterdamse uitkeringsgerechtigden toe, blijft wat achter bij de uitwerking van het theoretische kader. De handelingsstrategieën van werklozen komen als het gaat om oriëntatie *buiten* de arbeidsmarkt te summier aan bod, behalve dan op het gebied van meningen over en vormgeving aan zwart werk. De analyse zit ook hier te dicht tegen betaalde arbeid aan om overlevingsstrategieën zoals bijvoorbeeld misdaad en drugs en de legitimering daarvan, zoals Sansone dat bij voorbeeld in *Schitteren in de Schaduw*¹ doet, in beeld te krijgen.

Het boek eindigt opnieuw met een verfrissende beschouwing, ditmaal over beleid. Het huidige beleid is te veel economisch getint: het wordt ingezet om een maximale uitstroom van uitkeringsgerechtigden te realiseren. Het sociale element, waarbij niet alleen de afstand op basis van objectieve criteria tot de arbeidsmarkt de doorslag geeft, maar waarbij aandacht is voor wat vanuit het perspectief van de werkloze zelf het meest geëigende beleidsinstrument is, krijgt te weinig aandacht. Het doel van uitkeringsgerechtigden moet centraal staan, en op basis daarvan kunnen dan passende participatie-instrumenten gezocht worden. Niet de doelgroep waartoe iemand behoort, maar de mogelijkheden, kansen, en wensen van de individuele werkzoekende moeten uiteindelijk beslissend zijn voor het instrument. De participatiehiërarchie waarbij de kansrijkste werklozen automatisch van de (voor de reguliere arbeidsmarkt) kansrijkste arbeidsvoorzieningsinstrumenten gebruik maken zou doorbroken moeten worden. Dan is arbeidsvoorzieningsbeleid zowel maatwerk als een antwoord op sociale uitsluiting. De maatwerk-methode en job-coaching zijn voorbeelden van succesvolle methoden waarbij als kansloos beschouwde werkzoekenden toch aan een baan komen.

M. Zorgman
Universiteit Utrecht

1. Sansone, L., 1992, *Schitteren in de Schaduw* – Overlevingsstrategieën, subcultuur en etniciteit van Creoolse jongeren uit de lagere klasse in Amsterdam 1981-1990. Spinhuis, Amsterdam.