

sen zal voor de GAB's, die ook nu reeds een zeer groot aantal personen bemiddelen, geen onoverkomelijke problemen opleveren.

— Zullen gpl niet vaak *onwillig of kwaadwillig* hun dienst vervullen, omdat zij tegen hun zin tot onaantrekkelijk werk gedwongen zijn? Zeer waarschijnlijk niet. Het overgrote deel van de huidige militaire dienstplichtigen vervult zijn dienst nauwgezet en het is niet aannemelijk dat voor gpl in aanmerkelijke mate anders zou zijn.

Slot

In het voorgaande werd de gedachte, bepaalde discrepanties op de arbeidsmarkt mede te bestrijden door een deel van de beroepsbevolking een gemeenschapsplicht tot arbeid op te leggen, slechts op zijn uitvoerbaarheid wat nader bezien.

Over de maatschappelijke wenselijkheid en politieke aanvaardbaarheid van een dergelijke plicht werd niet gesproken. Daarover dienen in de maatschappelijke en politieke overlegorganen de maatschappelijke nadelen van de discrepantie op de arbeidsmarkt te worden afgewogen tegen het onbeperkte individuele recht op vrije keus van arbeid en arbeidsplaats.

Literatuur

Redactie: U. Rosenthal

Naar aanleiding van:

J. M. G. Leune, *Onderwijsbeleid onder druk; een historisch-sociologisch onderzoek naar het opereren van lerarenverenigingen in het Nederlandse onderwijsbestel*. Tjeenk Willink, Groningen 1976, 440 blz. f 40,—.

K. Schuyt, K. Groenendijk en B. Sloot, *De weg naar het recht; een rechts-sociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*. Kluwer, Deventer 1976, 387 blz., f 32,50.

1 Inleidende opmerkingen

Beleid en Maatschappij wil — zo omschrijft de redactie de doelstelling van het tijdschrift — een onafhankelijk forum zijn voor wetenschappelijk verantwoorde analyses van beleidsontwikkelingen in de samenleving binnen de spanningsverhouding tussen beleid, wetenschap en de publieke zaak. In de literatuurrubriek worden publikaties, die voor beleidsmakers en beleidbeoordelaars interessant kunnen zijn, gerecenseerd. De keuze van de besproken literatuur wordt onder meer bepaald door de mogelijke beleidsrelevantie van het behandelde onderwerp. Bij de recensie van de publikaties worden eerst en vooral wetenschappelijke maatstaven aangelegd. Het motto is dat wetenschappelijk slecht onderbouwde analyses beleidsmakers, die er in het één of andere opzicht mee willen werken, vroeg of laat meer tot nadeel dan tot voordeel zullen strekken. Wetenschappelijk zwakke analyses kunnen dan wel politiek voordelige conclusies opleveren; na verloop van tijd wrekt zich ook in het beleidsproces het gebruik van studies die de toets van de wetenschappelijke kritiek niet of onvoldoende kunnen doorstaan. Het onderwerp van een publikatie kan betrekking hebben op een 'blinde vlek'. De druk op het beleids-wetenschappelijke forum om een dergelijke publikatie deswege een hoog waarderingscijfer te geven is groot. Juist nu vanuit de hoek van de overheid in toenemende mate wordt aangedrongen op 'beleidsrelevant' en zelfs 'beleidsondersteunend' onderzoek, kan het een ondankbare taak zijn op de wetenschappelijke rem te trappen.¹ Wetenschappelijke maatstaven schijnen degenen, die op publikaties over 'blinde vlekken' wachten, al gauw luxieus en irrelevant toe.

Wetenschapsbeoefening is iets anders dan beleidsvorming. In de meeste fasen van het proces van

wetenschapsbeoefening ontbreekt het primaat van de politiek.² De stappen in het wetenschappelijke proces dienen volgens de canons van de wetenschappelijke methode intersubjectief overdraagbaar te zijn, hetgeen onder meer wil zeggen aanvaardbaar voor een ieder ongeacht zijn (politieke) voorkeuren. Vanzelfsprekend is er ruimte voor normatieve, bijvoorbeeld politiek gekleurde, conclusies en (beleids)aanbevelingen. Deze dienen wel gebaseerd te zijn op even normatieve vooronderstellingen.

In de praktijk komt het verschil tussen wetenschappelijke en andersoortige benaderingen van beleidsproblemen veelal op het volgende neer. Wetenschappelijke analyses geven meer aandacht aan het formuleren van een zorgvuldige probleemstelling, die de druk van de omstandigheden kan weerstaan. In vergelijking tot beleidsmakers en hun helpers besteden wetenschapsbeoefenaren meer tijd en energie aan de begrips- en theorievorming. De interpretatie van onderzoeksgegevens blijft dicht bij de gegevens zelf. Conclusies en (beleids)aanbevelingen kunnen in wetenschappelijke analyses eventueel ingaan tegen normatieve uitgangspunten welke bij de aanvang van het onderzoek bestaan hebben.

Tot de kernthema's van de beleidsdiscussies en de beleidswetenschappen behoort de relatie tussen beleid en gelijkheid. Het verschil tussen wetenschapsbeoefening en beleidsvorming laat zich op dit terrein goed merken. 'Spreiding van inkomen, kennis en macht' is gemakkelijker te hanteren in politieke arena's dan dat het zich voor het wetenschappelijke forum staande houdt. Er zitten tal van wetenschappelijke haken en ogen aan dit onderwerp.³ Dit geldt niet in de laatste plaats waar het gaat om de onderwijs- en rechtssector. Des te meer reden is er om studies van de rol van lerarenverenigingen in het Nederlandse onderwijsbestel (Leune) en juridische hulpverlening (Schuyt, Groenendijk, Sloot) op hun wetenschappelijke merites te beoordelen.

2 Onderwijsbeleid onder druk?

Leune onderzoekt de rol van vier lerarenverenigingen bij de totstandkoming van het onderwijsbeleid en de functies en dysfuncties welke zij voor dit beleid vervullen. Hij analyseert de belangenbehartiging in onderwijskundig en rechtspositioneel opzicht (1945–1970). Het gaat hem om de mate van effectiviteit van de verenigingen en de factoren die deze effectiviteit kunnen verklaren. Meer in het al-

gemeen wordt aandacht geschonken aan de sociale cultuur van de lerarenverenigingen. Leune onderscheidt vier waardenoriëntaties: belangen, onderwijskundig, professioneel, ideologisch. De effectiviteitsmate in verschillende aangelegenheden kan wellicht mede verklaard worden uit de rangorde van belangrijkheid van deze oriëntaties.

Leune komt als volgt tot de keuze van dit onderwerp. Hij constateert een hoge mate van centralisme in de Nederlandse onderwijspolitiek. De lerarenverenigingen worden door de centrale overheid geraadpleegd. Derhalve 'is het plausibel te veronderstellen dat hun activiteit op de een of andere wijze van invloed is op het onderwijsbeleid' (blz. 4). Een analyse van de rol van de lerarenverenigingen zal neerkomen op een 'analyse van de obstakels die een progressief onderwijsbeleid belemmeren', aldus een met instemming vermeld citaat van Van Gelder (blz. 5).

Voor zijn onderzoek heeft Leune documenten, onder meer notulen van de hoofdbestuursvergaderingen van de verenigingen, geraadpleegd en een reeks interviews afgenomen: dertig met verenigingsbestuurders, veertien met bewindslieden en topambtenaren, zeven met kamerleden en vijftien met anderen.

Effectiviteit van lerarenverenigingen

Wat is een effectief beleid? Volgens Leune is het beleid van de lerarenverenigingen effectief wanneer hun opvattingen in het beleid van de overheid (waaronder hij ook het parlement rekent) tot uitdrukking komen (blz. 31). Over de relatie tussen effectiviteit en invloed merkt Leune het volgende op. Het niet hebben van invloed valt samen met ineffectiviteit. Men kan evenwel effectief handelen zonder dat er bewijzen van invloedsuitoefening zijn. Derhalve is het beter in geval van effectief handelen niet van (positieve) invloed te spreken.

Wat blijkt nu ten aanzien van de belangenbehartiging door de lerarenverenigingen? Op onderwijskundig terrein wordt het besluitvormingsproces rond de aanneming en invoering van de mammoetwet op de voet gevolgd. De conclusie in een tussenfase luidt dat de verenigingen 'niet of nauwelijks invloed (hebben) weten uit te oefenen op het voorontwerp van wet tot regeling van het voortgezet onderwijs' (blz. 69).

De verenigingen waren niet effectief terzake van

een door hen gewenste beleidsomgeving, wel terzake van betrekkelijk ondergeschikte wensen. Eind goed al goed? Evenmin: 'Vergeefs streden zij tegen aanneming van de mammoetwet' (blz. 180). Wel waren de verenigingen effectief in de besluitvorming over de uitvoeringsmaatregelen.

De effectiviteit van de lerarenverenigingen was veel hoger op het terrein van de materiële en andere arbeidsvoorwaarden (salariëring, vaste betrekking). Dit voert meteen naar de verklarende factoren van effectiviteit. Onderwijskundige oriëntaties bleken ondergeschikt aan belangenorganisaties. Materiële kwesties stonden in besprekingen met topambtenaren doorgaans centraal. De kenmerken van de verenigingen waren niet van dien aard dat zij desondanks politiek en ambtelijk Nederland ook op onderwijskundig gebied naar hun hand konden zetten: zij hadden in 1970 een ledenbestand van 0,14 % van het electoraat (blz. 273).

Conclusies

Leune komt tot de conclusie dat het onderwijsbeleid van de overheid onder druk staat van maatschappelijke krachten en georganiseerde groepen in het onderwijsveld. Het onderwijsbeleid kent 'smalle marges'. De druk vanuit de lerarenverenigingen kan gevaarlijk zijn voor 'wat uit een oogpunt van algemener belang maatschappelijk wenselijk is' (blz. 353). Er is met de integratie van onderwijsvoorzieningen voor ogen veel behoefte aan een 'actief opererend centraal gezag' (blz. 356).

De onderwijsorganisaties hebben zowel functies als dysfuncties. De 'positieve' aspecten betreffen het bijdragen aan de beleidslegitimering, veldkennis, controle op het ambtelijk apparaat en democratisering. 'Negatief' noemt Leune de particularistische druk op het openbaar bestuur, verdragende en conservatief-georiënteerde activiteiten en het bemoeilijken van de onderwijsplanning (blz. 361 e.v.). Hij beveelt onder meer aan bij raadpleging van het 'onderwijsveld' verder te kijken dan naar de onderwijsorganisaties alleen. Onafhankelijke adviseurs kunnen de overheid vaak betere diensten bewijzen dan de particularistische en op de korte termijn gerichte organisaties (blz. 379).

Kritiek

1 Leunes effectiviteitsdefinitie overtuigt niet (opvattingen komen in het overheidsbeleid tot uitdruk-

king). Mijn opvattingen kan ik in het regeringsbeleid tot uitdrukking zien komen; daaraan ontleen ik geen effectiviteitsaanspraken. Geraadpleegd te worden tijdens de besluitvorming is geen indicatie van invloedsoefening (blz. 4), evenmin van effectiviteit (blz. 31). Leune citeert een ambtenaar: 'Bij het honoreren van bepaalde verlangens... speelde de gedachte een rol: laten we iets toegeven, dan hebben de organisaties niet de indruk dat ze helemaal voor niets hebben gereageerd' (blz. 24).

2 Leune kan zich naar zijn zeggen op essentiële punten niet verenigen met het beleid van de lerarenverenigingen dat hij heeft bekeken (blz. 21). Het gaat hem vooral om hun houding ten opzichte van de spreiding van inkomens, kennis en macht. 'Onderwijsbeleid onder druk' zou historisch en actueel zoveel moeten inhouden als succesvolle conservatieve druk vanuit de lerarenverenigingen op de gezagsdragers in de onderwijssector. Uit de casus op onderwijskundig terrein valt echter alleen maar af te leiden dat 'op essentiële punten' van succesvolle pressie geen sprake is geweest.

De aanneming van de mammoetwet was een 'bittere pil' (blz. 100). Materiële en rechtspositionele successen zijn volgens Leune wel geboekt. Die moeten evenwel van minder gewicht geacht worden dan het falen in onderwijskundig opzicht. Zij hebben een minder rechtstreeks verband met de koers van het onderwijsbeleid. Bovendien doet zich het probleem van de vergelijking met andere beroepsgroepen voor. 'Op essentiële punten' laat Leune ons in de steek (blz. 206).

3 Leune staat sceptisch tegenover het 'particularisme' van de onderwijsorganisaties. Het algemeen belang komt om de hoek kijken, of in feite het belang van een bepaalde bundeling van politieke krachten: 'wat uit een oogpunt van algemener belang maatschappelijk wenselijk is'. Het zal wel de fixatie op 'zijn' sector zijn die Leune doet vergeten dat ook andere beleidsvelden 'particularistisch gestelde' organisaties herbergen. De vrees is ongegrond dat alleen de minister van Onderwijs en Wetenschappen het moeilijk heeft bij het spreiden van maatschappelijke hulpbronnen.

Een wetenschappelijke reactie op Leunes constatering dat de onderwijsorganisaties verdragend werken, zich conservatief opstellen en de onderwijsplanning bemoeilijken kan enkel luiden dat zulks voor de één prettig en voor de ander onprettig zal

zijn. Wie een bepaalde ontwikkeling in de onderwijssector negatief beoordeelt, zal zich verheugen over de remmende, conservatieve houding van onderwijsorganisaties. Diegenen, die — zoals Leune — een ander beleid voorstaan of een reeds ingezette ontwikkeling sneller willen laten verlopen, zullen er een negatief oordeel over uitspreken. Voor de opsomming van functies en dysfuncties geldt uitdrukkelijk dat daaraan op zich geen waardering vastgeknoot mag worden. Het is ook niet voldoende dat men 'een actief initiërend en coördinerend overheidsbeleid op het terrein van het onderwijs als wenselijk ziet' (blz. 361). Velen zullen het daarover eens zijn en toch verschillend oordelen over de dysfunctionele aspecten van de rol van de onderwijsorganisaties.

4 Samenvattend: Leune snijdt een onderwerp aan waarvan men de beleidsrelevantie niet zal ontkennen. Hij onderzoekt een beleidsaspect dat ook in andere sectoren dan de onderwijssector meer aandacht verdient. Een aantal wetenschappelijke twijfels moet geformuleerd worden. Het betreft de begripsvorming (effectiviteit), de interpretatie van het materiaal ('onderwijsbeleid onder druk?'), en de conclusies en daarmee verbonden aanbevelingen (de waardering van (dys)functies van onderwijsorganisaties). Leunes conclusies en aanbevelingen inzake de rol van de onderwijsorganisaties in hun beleidssector zullen gedeeld worden door diegenen, die het mislukte verzet van de organisaties tegen de aanneming van de mammoetwet op de koop toe nemen en zich, met Leune, aangetrokken voelen tot 'die politieke stroming die uit is op het verkleinen van verschillen in inkomen, vermogen, kennis en macht' (blz. 21). Ik vermoed dat Leune daarmee de 'progressieve krachten' in Nederland bedoelt.

3 De weg naar het recht

Het onderwerp van de studie van Schuyt et al. is of en zo ja welke samenhangen er zijn tussen vormen van maatschappelijke ongelijkheid en het gebruik van, de behoefte aan en de toegang tot juridische hulpverlening (blz. 5-6). De studie bevat drie delen: (1) theorie, (2) onderzoeksresultaten, en (3) conclusies en beleid. In het eerste deel wordt veel aandacht besteed aan de begripsvorming rond het veronderstelde maatschappelijke probleem en aan de theorievorming daaromtrent. Schuyt et al. menen: 'De kortste weg, die direct loopt van het maatschap-

pelijke probleem naar het verzamelen van gegevens achten wij meestal af te raden. Wij nemen liever de langere weg via de begripsvorming en de theorievorming. Voor sommige — ongeduldige — discussianten is deze weg een omweg' (blz. 43).

In het tweede deel worden onderzoeksgegevens gepresenteerd. Zij betreffen een enquête in een drietal gemeenten; Amsterdam, Heerlen en Valkenburg. Het aantal respondenten was 188 respectievelijk 173 en 95. De enquête had plaats in 1974-1975. De non-response was nogal hoog (35 %). De beperking tot drie gemeenten maakt duidelijk dat de gegevens niet representatief geacht kunnen worden voor de Nederlandse bevolking.

In het derde deel worden conclusies getrokken en aanbevelingen ter verbetering van het bestaande systeem van rechtshulp gedaan. In dit verband toetst men op theorieën berustende uitspraken aan het onderzoeksmateriaal.

Begrips- en theorievorming

Rechtshulp wordt gedefinieerd als 'het op georganiseerde wijze verlenen van diensten door deskundigen in probleem- en/of conflictsituaties, die met toepassing van rechtsregels worden behandeld' (blz. 62). Bij rechtshulpproblemen denkt men in de regel aan de zogeheten 'leemte in de rechtshulp' (*Ars Aequi* 1970). Schuyt c.s. bespreken een drietal betekenissen:

- leemte als een tekort aan rechtsongelijkheid (verschillen in toegang tot de advocatuur en in de kwaliteit en de kwantiteit van de rechtshulp voor verschillende sociale groepen);
- leemte als een tekort aan rechtsbescherming (de positie van de individuele rechtzoekende tegenover publieke en particuliere organisaties);
- leemte als gebrek aan juridische vaardigheid (het gebrek aan kennis en inzicht betreffende juridische rechten, plichten en procedures, mede in verhouding tot de competentie van overheden en particuliere instellingen).

Een viertal theorieën over de leemte in de rechtshulp ordent de inzichten omtrent dit onderwerp. De economische vermogenstheorie acht inkomen en bezit de voornaamste determinanten van ongelijke toegang tot rechtshulp. De sociaal-psychologische vermogenstheorie legt de nadruk op sociale en psychische vaardigheden. Die kunnen binnen eenzelfde inkomenslaag verschillen. De participatietheorie richt

zich op de samenhang tussen participatie in het maatschappelijk verkeer en juridische risico's, derhalve de behoefte aan rechtshulp. De organisatie-theorie acht het aantal rechtsproblemen minder belangrijk dan het soort rechtsproblemen. Zij stelt centraal de mate, waarin rechtshulpverleners zich op de maatschappelijke sfeer, waar zich de rechtsproblemen voordoen, oriënteren. Laatstgenoemde theorie is volgens Schuyt c.s. van groot gewicht. De eigen theorievormende bijdrage brengt de factoren, die de vier theorieën hun naam geven, in een schema samen (blz. 83). Dit resulteert in soms tegenover elkaar staande proposities.

Onderzoeksresultaten

Voor het onderzoek wordt de definitie van het begrip rechtsprobleem geoperationaliseerd (blz. 126 e.v.). Het onderzoek blijft beperkt tot conflict- en probleemsituaties en tot probleemgeladen situaties, voorzover deze laatsten aanleiding geven tot het inroepen van rechtshulp. Het onderzoek levert een gemiddeld aantal rechtsproblemen per respondent op van 2,6 (totaal 1087). Ongeveer 30 % betreft consumentenaangelegenheden, 17 % huur- en woonkwesties, 10 % sociale verzekeringszaken. De tegenstander is in ongeveer 35 % van alle problemen de overheid, in 29 % een particuliere organisatie, in eveneens 29 % een individu.

Er is geen vaste ingang voor de rechtsproblemen als zodanig. De overheid, veelal niet specifiek juridische onderdelen daarbinnen, is op nogal wat terreinen de eerst benaderde instantie. De vakbond speelt een belangrijke rol (arbeidsrecht). De advocatuur is van bijzonder belang in familierechtelijke aangelegenheden en, voorzover het betaalde advocaten betreft, bedrijfskwesties. De pro deo advocaat is in 37 % van de strafrechtelijke zaken de eerst benaderde instantie (blz. 173-175).

Men is in het algemeen tevreden over de genoten rechtshulp. Dit oordeel is evenwel goeddeels bepaald door de afloop van de zaak. Is men tevreden over de afloop, dan is het oordeel over de rechtshulpverlenende instantie vrijwel steeds gunstig, of het nu de betaalde of pro deo advocaat of de wetswinkel of sociale raadsman is.

Men kan, zo toont het onderzoek, niet zeggen dat 'de kennis' omtrent rechtshulp bij de betergeschoolden en beterbetaalden wel en bij degenen onder de opleidings- en inkomensstreep niet aanwezig is.

Daarvoor is het systeem van de rechtshulpverlening te gedifferentieerd. Daarvoor is ook de rechtsproblematiek per beroepsgroep etcetera te specifiek. Evenmin is er één duidelijk vastgelegd beeld over welke hulpverlenende instantie dan ook. De juridische vaardigheid (onder meer nagegaan door hypothetische probleemsituaties voor te leggen) blijkt bij 1/3 van de minst draagkrachtigen nihil te zijn. In het algemeen zoekt men oplossingen, die aansluiten bij het type probleem. Of het rechtshulpsysteem voor dat probleem zo werkt is voor de respondenten kennelijk minder gewichtig (blz. 274-275).

Conclusies

Schuyt c.s. concluderen uit het onderzoek dat men de toegang tot rechtshulp vooral moet zien als een samenspel van drie dimensies: (1) de aard van het rechtsprobleem, (2) kenmerken aan de kant van de rechtshulpzoekenden en (3) kenmerken aan de kant van de verleners van rechtshulp en instanties, die daarvoor in aanmerking komen (blz. 281).

'Leemte in de rechtshulp' blijkt er te zijn in de zin van een tekort aan rechtsbescherming en een gebrek aan juridische vaardigheid. Maar: 'Als men onder leemte verstond het feit dat de armen minder naar een advocaat toegingen dan de rijken . . . , dan blijkt déze leemte niet uit ons onderzoek' (blz. 283). Concrete suggesties met betrekking tot een betere rechtshulp komen neer op het verlagen van de bureaucratische en financiële drempels aan de kant van de rechtshulpverlening (blz. 292).

Schuyt c.s. zijn niet geporteerd voor een collectivistische aanpak van de rechtshulp. Zij zien naast slechte ook goede kanten van het bestaande rechtshulpsysteem in Nederland. Een 'new deal' in de rechtshulp wordt bepleit. De 'vrije keuze' moet het grondbeginsel van de rechtshulp blijven — zij het dat deze betrekking moet hebben op de rechtshulpverlenende instanties in hun totaliteit, naar vorm en aantal. Een noodzakelijke voorwaarde is wel een betere informatie aan cliënten (blz. 325 e.v.).

De pluriformiteit van de rechtshulpverlening moet tot uitdrukking komen in een competitief stelsel van helpende diensten. Daarmee komt men op het spoor van de maatschappelijke ontwikkelingen, waarin de rechtshulp in de toekomst zal moeten meegroeien en zelfs een achterstand zal moeten goedmaken.

Schuyt c.s. vragen aandacht voor de 'socialisering'

van het rechtsprobleem. Rechtshulp verwijst naar de opkomst van de verzorgingsstaat, sociale (grond) rechten, de relaties tussen het individu en dienstverleningsgiganten. Rechtsproblemen doen zich in toenemende mate voor in het contract met publieke en particuliere giganten; de overheid en grote particuliere organisaties. Reeds nu 'nemen' zij 2/3 van de rechtsproblemen 'voor hun rekening'. Het zou treurig zijn als een steeds geduchter 'tegenstander' (de overheid) ook nog het monopolie van de oplossing in handen zou hebben (blz. 343 e.v.).

Kritiek

1 Er is op deze studie wellicht het één en ander aan te merken. Ik vraag mij bijvoorbeeld af, of de definitie van 'rechtsproblemen' niet erg ruim is en, na operationalisering, blijft. Anderzijds mag men vermoeden dat de veel gebruikte termen rechtshulp en rechtsprobleem respondenten in een referentiekader van te gering oppervlak drongen (zie bij voorbeeld de introductiebrief, blz. 374, en de opbouw van de vragenlijst, de vragen 1 t/m 7, blz. 363)? Is Amsterdam, zelfs als een grote gemeente, een gelukkige keus geweest (geschiedenis wetswinkels et cetera)? Zijn de vier theorieën scherp genoeg afgebakend? Wat is het preciese verschil tussen (juridische) kennis en vaardigheid? Waarom wordt zo sporadisch ingegaan op minder zichtbare (oneigenlijke) vormen van 'rechtshulp'? Zijn 'politieke' oplossingen, bij voorbeeld patronage en spoils, alleen aan onze Zuiderburen voorbehouden (blz. 289)? Wat kost de voorstellen tot verbetering?

Toch: zowel voor wetenschapsbeoefenaren, waaronder ik ook de beoefenaars van de 'beleidsrelevante wetenschap' wil rekenen, als voor beleidmakers zou de studie van Schuyt c.s. verplichte stof moeten zijn. Deze studie is een voorbeeld van een wetenschappelijk verantwoorde analyse van een maatschappelijk probleem. Dit alles is niet in de laatste plaats mogelijk omdat men de 'langere weg via de begripsvorming en de theorievorming' heeft genomen.

2 Samenvattend: met cijfers en politieke voorkeuren in wetenschappelijke publikaties alleen is het slecht beleid maken, ook als de cijfers het eigen oordeel bevestigen en politieke voorkeuren met die van de beleidsmaker(s) overeenstemmen. Schuyt c.s. bieden cijfers aan. Hun voorkeur voor een betere 'access' (toegankelijkheid plus gehoor vinden) voor

de minst en minder draagkrachtigen in de maatschappij is duidelijk. Zij laten het echter niet bij cijfers en voorkeuren alleen. Zij bieden denkwerk van allure aan. Daaraan zal ook bij (justitiële) beleidsmakers behoefte bestaan.

U. Rosenthal

Noten

¹ Zie de rede van staatssecretaris W. Meijer (CRM), in korte verie opgenomen in *NRC-Handelsblad* van 24-12-1976, en de reactie van J. A. A. van Doorn, in *NRC-Handelsblad* van 29-12-1976.

² Zie dienaangaande A. Brecht, *Political Theory*. Princeton University Press, Princeton 1959.

³ J. van den Doel en A. Hoogerwerf (red.), *Gelijkheid en ongelijkheid in Nederland*. Samsom, Alphen aan den Rijn 1975.

H. G. Hamaker, Arbeidsmarkt en personeelvoorziening. Samsom Uitgeverij: Alphen aan den Rijn 1976, 312 blz., f 27,50

Onderzoek op het snijvlak van arbeidsmarkt en bedrijf is schaars en is pas recentelijk ter hand genomen. Dit proefschrift is bedoeld om deze leemte op te vullen. Het beoogt inzicht te geven 'in de wijzen waarop vanuit de vraag naar arbeidskrachten wordt ingespeeld op de beleavingsdimensies en orientaties van het arbeidsaanbod' (p. 20). Daarnaast stelt Hamaker zich ten doel bouwstenen aan te dragen voor een consistente sociologische arbeidsmarkttheorie, die zijns inziens ontbreekt. Beide taakstellingen zijn ten dele volbracht. De voornaamste verdienste van de studie is niet als probleemstelling geformuleerd maar is het impliciete resultaat van de pogingen beide genoemde lacunes op te vullen. Hamaker heeft namelijk op een indrukwekkende manier de stand van zaken opgemaakt van onze kennis van de arbeidsmarkt. Zijn drang om aan te tonen dat de vraagzijde van de arbeidsmarkt stiefmoederlijk bedeed is, leidt tot een uitvoerige bespreking van bestaande onderzoeksgegevens van (delen van) de arbeidsmarkt. Met grote kennis van zaken en steunend op een uitvoerige bibliografie maakt hij duidelijk dat de vraagzijde nadere bestudering verdient. Het onderzoek 'Bedrijf en arbeidsmarkt' dat het empirisch materiaal voor deze studie moet leveren is echter onbevredigend. De opzet van het onderzoek — erg summier weergegeven — lijkt op enkele punten weinig doordacht. Alleen middelgrote en grote bedrijven zijn in het onderzoek opgenomen, terwijl bedrijfs grootte één van de onderzoeksvariabelen vormt. Het onderzoek richt zich

op de reacties van bedrijven bij personeelstekorten en niet op acties die anticiperen op tekorten. Selectiecriteria die werkgevers hanteren konden in het onderzoek niet worden achterhaald. De doorstroming van werknemers in het bedrijf werd niet gemeten door werknemers in hun loopbaan te volgen, maar door de mogelijkheden voor opleiding en promotie voor het personeel vast te stellen etcetera. De auteur is zich bewust van de blinde vlekken die het onderzoek laat en doet daar zonder schroom verslag van ('De gekozen uitgangspunten lijken hier en daar nogal discutabel en de operationalisering is soms gammel', p. 38; verder ook op pp. 36, 176, 180, 194). Het kost de lezer veel moeite de onderzoeksresultaten uit de tekst te destilleren omdat in de verslaglegging onderzoeksopzet, -hypothesen, -resultaten en ondersteunende uitkomsten van ander onderzoek dooreen zijn gemengd. Aan het eind voert Hamaker een bijna onbarmhartige evaluatie van het onderzoek uit. Het geheel verkrijgt daarmee de status van verworven kennis die anderen te stade kan komen. Door deze problemen zijn de resultaten slechts als 'empirische illustratie' opgenomen. Niettemin zijn enige uitkomsten interessant. Wervingsactiviteiten van bedrijven op de arbeidsmarkt vertonen weinig samenhang met ervaren personeelstekorten. Ook indien er geen sprake van tekorten is, worden 'normale' wervingsactiviteiten (advertenties; GAB) ondernomen. Een wervingsstrategie bij bedrijven is afwezig. De methoden van personeelvoorziening worden door traditionele en/of toevallige factoren bepaald. Tot rationeel handelen van de vraagzijde met betrekking tot de arbeidsmarkt kan niet worden geconcludeerd.

Op de arbeidsmarkt schijnt de werkgever dus meer gewoontemens dan homo economicus. In het speuren naar bouwstenen voor een sociologische theorie van de arbeidsmarkt worden bestaande arbeidsmarktbegrippen, modellen en theoretische aanzetten voor het voetlicht gebracht. Ook hier getuigt de auteur — soepel formulerend — van zijn grote kennis en beheersing van de literatuur en van het vermogen de essentie van de denkbeelden alsmede hun onderling verband weer te geven. Zijn rondgang mondt uit in enige grondprincipes voor een arbeidsmarkttheorie, die de volgende elementen zou moeten omvatten:

- de segmentering van de arbeidsmarkt, gevoed door de theorie van de dubbele arbeidsmarkt;
- de gedragsstrategieën, die door ruiltheorieën meer inzichtelijk kunnen worden gemaakt;
- de institutionalisering van segmentering en gedragsstrategieën vanuit een institutionaliserings-theorie van de arbeidsmarkt.

De verdienste van deze opstelling ligt in de koppeling van de dimensies. Oorspronkelijke gezichtspunten die nieuwe perspectieven bieden bevat dit 'program van actie' niet. Het is overigens de vraag of daaraan op dit moment zo'n behoefte bestaat. Toetsing van theoretisch veronderstelde processen, relaties en factoren, met als gevolg verhoging van theoretische consistentie en consensus is nu nodig. Daarmee worden zowel de arbeidsmarkt als de sociologie gediend. De door Hamaker gewezen weg biedt kansen op een goed resultaat. In dit verband zij opgemerkt dat ik het grote enthousiasme waarmee Hamaker (en anderen met hem) de 'dual labor market theory' omhelst vooralsnog niet

deel. Op zijn werkelijkheidsgehalte voor de Nederlandse verhoudingen is deze theorie nog niet getoetst, terwijl de theoretische veronderstellingen en grondslagen op zijn minst vaag, weinig expliciet en wellicht zelfs dubieus kunnen worden genoemd. Het lijkt mij niet onmogelijk dat bij nadere bestudering het dichotome beeld zal 'balkaniseren' tot een naar verschillende dimensies gelaagde arbeidsmarkt; en deelmarkten zijn reeds lang gemeengoed in de arbeidsmarktliteratuur.

Samengevat is 'Arbeidsmarkt en personeelvoorziening' een degelijke en uitstekend gedocumenteerde studie, die haar grootste kracht ontleent aan de systematisering van theoretische en empirische arbeidsmarktgegevens en aan de weg die daarmee voor toekomstig arbeidsmarktonderzoek is gewezen.

Dr. W. van Voorden

H. de Vries, Economenwerk en werkloosheid. Nederlandse Economen over het werkloosheidsbeleid vóór 1940, Leiden 1976, 27 blz.

In deze oratie waarmee De Vries het ambt aanvaardde van lector in de economische geschiedenis aan de Universiteit van Leiden wordt de vraag aan de orde gesteld in hoeverre in Nederland in de jaren twintig en dertig de regering economisch politieke informatie ter beschikking stond over een ander werkloosheidsbeleid dan in feite is gevoerd. Het gaat om een stukje geschiedschrijving van het economische denken in Nederland dat wordt

geconfronteerd met enkele representatieve motiveringen van het overheidsbeleid. De confrontatie betreft de volgende vier (controversiële) punten: (1) de principiële visie op de overheidstaak met betrekking tot de werkloosheid; (2) de vraag welke conjunctuurtheorie actueel was; (3) de taak van de monetaire autoriteiten; (4) de mogelijkheid en effectiviteit van een politiek van openbare werken.

Het is bekend dat de relatie tussen economische wetenschap en het regeringsbeleid in de jaren voor 1940 niet zo hecht is geweest. De wetenschappelijke analyse van economische vraagstukken was minder ver ontwikkeld dan thans en in het kabinet waren professionele economen, anders dan vandaag, niet aanwezig. De laatste jaren wordt door economen weer ijverig gestudeerd op het werkloosheidsvraagstuk, getuige bijvoorbeeld de preadviezen voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde en getuige ook het speciale dubbelnummer van de *Economist* (1 een 2e kwartaal 1976) over 'Employment'. De Vries constateert dat er vóór 1940 in de *Economist* opvallend weinig aandacht werd besteed aan het werkloosheidsvraagstuk (blz. 4). Dat geldt nu dus niet. In het speciale Engelstalige nummer wordt aan de vakbroeders over de hele wereld uiteengezet wat het modeldenken over de werkloosheid in Nederland en de vele discussies daaromheen in de laatste jaren aan inzichten heeft opgeleverd.

Ook nu zijn er verschillen van mening onder economen over oorzaken en oplossingen van het

werkloosheidsvraagstuk, maar de mate van consensus is vrij hoog, met name over de uitkomsten van het macro-jaargangenmodel dat op het Centraal Planbureau door Tjan en Den Hartog is ontwikkeld. Over begrip bij het kabinet voor deze nieuwe inzichten in de oorzaken van het werkloosheidsvraagstuk mag men zich niet beklagen. Men kan de overheid thans niet betichten van dogmatisch denken in deze, anders dan bij de conjuncturele werkloosheid in de dertiger jaren toen Van Doorninck, thesaurier-generaal van Financiën, volhield dat juist in tijden van malaise besparing op de publieke uitgaven zo wenselijk is (de Vries, blz. 15) en Trip, president van de Nederlandse Bank, het sluitend maken en houden van het overheidsbudget een onafwijsbare eis noemde (de Vries, blz. 18). De traditionele economische theorie heeft in de dertiger jaren de werkloosheid ten onrechte als een loonprobleem gezien. De overwegend structurele werkloosheid van vandaag is dat wel. Sinds 1960 zijn de reële arbeidskosten meer gestegen dan de arbeidsproductiviteit. Dit bracht met zich een stijging van de arbeidsinkomensquote van bedrijven tot ca. 95 %. Terugdringen van de loonkostenstijging is nodig om de structurele werkloosheid van nu te bestrijden. Een verschuiving in de factorprijzen is gewenst. 'This conclusion is of course an ideological hot potato', aldus Pen in het reeds genoemde speciaalnummer van de *Economist*. Wat dat betreft is er wél overeenkomst met de dertiger jaren.

W. A. A. M. de Roos