

Boekbesprekingen

J. Kooiman (red.): **De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos?**, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1980. 168 blz.

Deze bundel bevat een negental bijdragen die alle ontstaan zijn naar aanleiding van het congres dat de Vereniging voor Bestuurskunde in 1979 wijdde aan de bestuurlijke aspecten van de verzorgingsstaat. De beschouwingen zijn uiteenlopend van kwaliteit en karakter. Een aantal ervan gaat over min of meer theoretische vraagstukken, waarvan het voornaamste ongeveer als volgt omschreven kan worden: als er inderdaad sprake is van een bestuurlijke crisis van de verzorgingsstaat, hoe kan deze dan in bestuurskundige termen omschreven worden? Verhelderende antwoorden op deze vraag worden eigenlijk niet verstrekt. In zijn afsluitende beschouwing schrijft Kooiman dit toe aan het feit dat de bestuurskunde nog niet over een samenhangend begrippenkader beschikt. Daarom is het volgens hem in feite onmogelijk de vraag te beantwoorden of er werkelijk sprake is van een bestuurlijke chaos.

Ik vind dit geen overtuigende gedachtengang. Dat zij door nogal wat auteurs in deze bundel wordt gedeeld – getuige de vele exercities in begripsvorming – vormt m.i. de voornaamste zwakte van het geheel. Mede hierdoor beantwoordt de bundel niet aan zijn doel: „een eerste, aarzelende stap (te zijn) op weg naar een samenhangend inzicht in de wijze waarop het complex aan welvaarts- (en welzijns)voorzieningen bestuurd wordt, in de problemen die met behulp van dit inzicht worden gesignaleerd en in oplossingen die voor die problemen kunnen worden aangedragen” (blz. 156-7).

De bundel laat al met al een onbevredigende indruk achter. Debet daaraan is – naast de gememoreerde nadruk op problemen van conceptualisering – de betrekkelijke ondoorzichtigheid van de meeste bijdragen, die wel veel informatie en inzichten bevatten, maar te zelden uitmonden in duidelijke conclusies of stellingnames.

„Inspraak en participatie in de verzorgingsstaat”, de bijdrage van Bloemberg, combineert op ongelukkige wijze de analyse van een concrete toepassing met een uiteenzetting van de algemene maatschappelijke en bestuurlijke aspecten van 'inspraak'!

Den Hoed presenteert een overzicht van visies op de verzorgingsstaat en de politiek-bestuurlijke vormgeving daarvan. Behalve aan een teveel aan jargon en een tekort aan originaliteit (hoe vaak moeten we nog horen dat de verzorgingsstaat 'een ideologisch compromis' is) lijdt deze beschouwing eraan dat de sfeer van het empirische en die van het normatieve nogal eens verward worden. De al te globaal gestelde opmerkingen van Oosting over decentralisatie hebben als voordeel dat de nadruk zo valt op de waarschijnlijke negatieve consequenties van dit lievelingsidee van politici en bestuurders.

In een betrekkelijk helder, inventariserend hoofdstuk – afgerond met duidelijke conclusies over hoe het is, wat nader zou moeten worden uitgezocht en wat er gedaan zou moeten worden – brengen Van de Jagt en Staatsen de feitelijke taakverdeling binnen het openbaar

bestuur in kaart. Ondanks een teveel aan jargon en aan niet verder uitgewerkte stellingen is de bijdrage van Bekke interessant. Bureaucratisering, zo zou men de algemene teneur ervan kunnen weergeven, is niet de juiste term voor de verwevenheid van allerlei organisaties binnen de verzorgingsstaat.

Hoogerwerf herhaalt in zijn hoofdstuk over de effectiviteit van beleid dat de evaluatie daarvan, in termen van gewenste effecten, vrijwel nooit deel uitmaakt van het beleidsproces zelf.

In 't Veld betoogt in een stuk dat in een anders gesteld proza zeer prikkelend zou zijn geweest, dat de toenemende verstatelijking van verzorging het gevaar in zich draagt te leiden tot verlies in de geschakeerdheid van het aanbod van voorzieningen. „De paradoxale conclusie moet luiden, dat het noodzakelijk is geworden om chaos, begrepen als variëteit van beleidsvormingsprocedures zowel als van resultaten van beleid, te organiseren”. (blz. 54).

Vis draagt een relativerend betoog bij over de relatie tussen staatsrecht en bestuurspraktijk, dat bovendien in helder Nederlands is vevat. De meest belangwekkende beschouwing is die van Idenburg. Aan de hand van een feitelijke analyse van het Kruiswerk, brengt hij de bestuurlijke problemen van de verzorgingsstaat nog het meest precies en systematisch onder woorden.

De bundel bevat (zoals zo vaak in Nederland) geen personen- of zakenregister, en evenmin gegevens over de auteurs.

B. Tromp

G. Kuypers: **Beginselen van beleidsontwikkeling**, twee delen, Couthino, Muiderberg, 1980.

„Hoe voltrekt zich in de hooggeorganiseerde samenlevingen van onze tijd de beleidsvorming, in het bijzonder de beleidsontwikkeling, en welke zijn de mogelijkheden of noodzakelijkheden van verbetering van de procedures van besluitvorming en, vooral, de methoden van beleidsontwikkeling, dusdanig dat het beleid van deze samenlevingen méér bijdraagt tot het lenigen en voorkomen van noden?": zo luidt de wat langademige vraagstelling die de hoogleraar politicologie aan de Vrije Universiteit Kuypers zich stelt (deel A, p. 38).

De beantwoording van deze vraagstelling kent een lengte naar verhouding: een tweedelige studie van rond de 750 pagina's. Veel wordt daarin aan de orde gesteld: de nauwgezette en sterk ethymologische afleiding van begrippen, de relaties tussen beleid en plan, causaliteit en finaliteit met betrekking tot beleid, politiek en planning, beleidsontwikkeling en besluitvorming, een vergelijking van de wijze van planning in de USSR en de USA, de relatie tussen beleid en onderzoek alsmede tussen beleidsontwikkeling en democratie. Als de kern van de studie kan worden beschouwd de door Kuypers ontwikkelde methoden voor de analyse van de beleidsinhoud, zowel van bestaand als van te ontwikkelen beleid. Kuypers heeft regels geconstrueerd voor respectievelijk het analyseren van bestaand beleid, voor het beoordelen van beleid en voor het ontwikkelen van nieuw beleid. Alles bijeen vormt het een door de auteur gesponnen heel eigen gedachtenwereld. De beoordeling daarvan is dan ook geen gemakkelijke taak.

Ook om andere redenen is dat het geval. Kuypers heeft voor zijn hier besproken studie de Van Poelje-prijs 1981 van de Vereniging voor Bestuurskunde ontvangen. Gezaghebbende stemmen uit het wetenschappelijke forum hebben met die toekenning, mag men stellen, hun waardering uitgesproken. Een dergelijke gebeurtenis beïnvloedt gemakkelijk andere stemmen uit dat forum.

Bovendien hebben de inzichten die Kuypers in *Beginselen van beleidsontwikkeling* op een systematische manier ontvouwt en onderbouwt al een zekere invloed in beleidsanalytisch Nederland. Ten dele zijn eerdere publikaties daarvan de oorzaak. Inzichten die hier naar voren worden gebracht, zijn ook in publikaties van 15¹ of 20² jaar geleden in meer embryonale vorm te vinden. Men mag Kuypers dan ook prijzen voor de vasthoudendheid en stelselmatigheid waarmee hij aan de ontwikkeling van zijn opvattingen heeft gewerkt. Voor een ander deel is het een gevolg van het feit dat Kuypers volgelingen heeft gekweekt die met zijn begrippen en methoden hebben leren werken, er de waarde van hebben leren kennen en er hun begrip van het verschijnsel beleid door hebben verworven. Oordelen over dit boek *impliceren, of men het wil of niet, tevens een uitspraak over wat men als een stroming in de Nederlandse beleidsanalyse zou kunnen aanduiden.*

Er is nog een derde, meer persoonlijke reden waarom een beoordeling van dit boek niet gemakkelijk is. Kuypers behoort tot degenen die geprobeerd hebben deze recensent enig inzicht in de politicologie bij te brengen. Een oordeel over dit boek kan gemakkelijk in verband worden gebracht met die ervaring alsmede met het al of niet geslaagd zijn van de toentertijd ondernomen pogingen.

Het persoonlijk parti-pris kent ook geen ander facet. Want fascinerend is het om te beschrijven welke veranderingen in het denken van de auteur sinds het midden van de zestiger jaren hebben plaatsgevonden. Hoe zijn methoden van beleidsanalyse verder zijn ontwikkeld, meer gespecificeerd, preciezer zijn geworden. Hoe zijn inzichten ook meer zijn onderbouwd als ware hij in een voortdurend debat gewikkeld met een niet geïdentificeerde tegenstander.

De inzichten van Kuypers zijn niet omstreden. Een van de meest aangevoerde kritiekpunten op zijn beleidsanalytische methode is, dat officiële documenten, beleidsuitspraken van beleidsvoerders serieus en letterlijk moeten worden genomen. Het kan zijn dat de analyse volgens, wat ik maar als de 'methode-Kuypers' zal aanduiden, beleidsuitspraken serieuzer neemt dan de beleidsvoerders zelf in het fameuze 'onbewaakte ogenblik' voor ogen stond. Of, ernstiger, dat het beleid maar is geschreven, omdat er toch iets op papier moest staan, wilde lastige vragen vanuit de volksvertegenwoordiging of vanuit de samenleving worden voorkomen. Of, nog ernstiger, dat het geschrevene bedrog vormt, een fraaie vlag voor een slechte lading, misleiding van het volk, symbolisch beleid, en wat zo niet allemaal aan sombere bespiegelingen mogelijk is. In de politiek doet elk van de hier genoemde mogelijkheden zich voor, zij het zelden tegelijk en in dezelfde mate.

Kuypers' reactie op dit bezwaar is tweërlei. In de eerste plaats roept hij op beleidsdocumenten goed te lezen en als hulpmiddel daarvoor zijn 'doelboom', een relatering van doeleinden, middelen en tijdstippen te gebruiken. Deze doelboom vormt, zoals hij het formuleert... „een uiterst effectieve oefening in koele intersubjectiviteit, in gevoeligheid voor de betekenis van woorden en de inhoud van begrippen, in de kunst van het weergeven met een minimum aan interpretatie, in het zich inleven in andermans gedachtenwereld, in het opschorten van conclusies, in scherpzinnigheid” (p. 65 A). Uit die doelboom zullen inconsistenties in het beleid, middelen die ontoereikend zijn of geheel niet deugen voor de doeleinden waarvoor gezegd wordt dat zij dienen, blijken. Want de doelboom leent zich voor vele werkzaamheden: voor de beoordeling van beleid, voor de analyse van de beleidsvorming, voor de coördinatie van de beleidsuitvoering, voor de beoordeling van die uitvoering, voor het ontwerpen van een nieuw beleid, voor het presenteren van een beleid, voor het programmeren van onderzoek, voor het begroten en administreren van onkosten en voor het vergelijken van beleid (deel A, p. 57-64). De doelboom van Kuypers lijkt getuige deze opsomming haarlemmerolie-achtige eigenschappen te hebben.

Voor het beoordelen van een beleid is echter meer nodig. Kuypers voert de daartoe

noodzakelijke begrippen later ook in (A, p. 102-110): effectiviteit, toereikendheid, onmisbaarheid, meervoudige aanwending van een middel, het hebben van neveneffecten, efficiëntie etc. Voor een beoordeling van de mate van treffendheid van deze begrippen kan niet worden volstaan met de analyse van beleidsdocumenten alleen. Gaat immers niet een belangrijk deel van politieke debatten over de vraag of een beleid effectief is of over de vraag of bepaalde middelen niet allerlei ongewenste neveneffecten oproepen? Voor beleidsanalisten zijn dergelijke oordelen eigenlijk alleen maar te baseren op gesystematiseerde ervaringen, op sociaal-wetenschappelijk en bedrijfseconomisch onderzoek, op gecontroleerde experimenten. Laat men dat na, dan dreigt de juist door Kuypers zozeer gewenste 'koele intersubjectiviteit' in het gedrang te komen.

Het enige bezwaar is dat niet. In de door Kuypers ontwikkelde methoden staat een actor centraal, een bestuurder zou men kunnen zeggen, een politicus of een burger, die iets wil en die om het gewenste te bereiken bepaalde middelen toepast. Kuypers zal de laatste zijn om niet toe te geven dat zulks een drastische vereenvoudiging van de werkelijkheid inhoudt. Beleid is een tijdelijke resultante van veel trekken en duwen, van strijd en bluffen, van sterk zijn of slim of beiden. 'Actor' is altijd 'actoren' en de actor van heden is niet dezelfde als de actor van gisteren en morgen. Wat bij Kuypers de doelboom van een actor is, is in de werkelijkheid van alledag een bonte verzameling van talloze doelbomen die bovendien morgen voor een deel weer veranderd kunnen zijn. Dat leidt tot de onvermijdelijke vraag welke omstandigheden de weergave ervan in het genoemde model rechtvaardigen en gedurende welke tijd zulks het geval is.

Er zijn meer bezwaren te noemen. Wat nodig is, stelt de auteur (A.p.9) is beleid. Aan het eind van de studie (B. p. 284) heet het, dat een beter beleid nodig is. Beleid heeft hier een normatieve lading. Het is het begrip zoals het wel door politici wordt gehanteerd met connotaties van samenhang en systematiek. Op andere plaatsen gebruikt Kuypers het begrip in een neutrale betekenis: een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot één of meer andere verhoudt als een middel tot een doel (A. p. 19).

Hoe is dat betere beleid te bereiken? Door, zegt de auteur (B. p.284) afgezien van betere mensen (een enigszins beperkende randvoorwaarde? AR) – drie dingen:

- betere methoden van beleidsontwikkeling;
- betere procedures van besluitvorming;
- beter onderlinge afstemming van methoden en procedures.

Maar, kan men zich afvragen, leiden betere methoden ook tot een beter beleid? Is de inhoud van het begrip 'beter' wel in beide gevallen dezelfde? Kan een uiterst goed ontwikkeld beleid niet een buitengewoon smerig en inhumain beleid inhouden? Vormt die uitspraak over de relatie tussen de wijze van beleidsontwikkeling en de inhoud van het beleid geen onderschatting van andere politieke elementen als ideologie, machtsuitoefening of onderhandelingen? Wat zegt die wijze van beleidsontwikkeling bovendien over de eigenschappen die met de uitvoering van dat beleid zijn verbonden?

Er is meer in deze studie te noemen waar ik op zijn minst vraagtekens zet, zo ik niet regelrecht met de auteur van mening verschil. Ook is er reden zijn benadering te relativiseren. Er zijn vele soorten analyses van beleid mogelijk: naast finale, functionele analyses of analyses gebaseerd op de systeembenadering. Het beleidsproces als geheel kan geanalyseerd worden of juist deelprocessen als de totstandkoming of de uitvoering van beleid. Kuypers richt onze aandacht op officiële beleidsinhoud, omschrijft zeer precies zijn begrippen, is nauwkeurig in zijn analyses van de inhoud, zoals een jurist bij het analyseren van wetsteksten. Zijn benadering vertoont tekortkomingen, ook dat heb ik hiervoor getracht duidelijk te maken. Maar hij dwingt respect af voor de indringendheid^d waarmee hij de

inhoud van beleid op de snijtafel legt en hij reikt voor een dergelijke operatie ingenieuze instrumenten voor de analyse van die inhoud aan.

A. Ringeling

Noten

1. G. Kuypers en P. D. Duiker, Het volkshuisvestingsbeleid in Nederland sinds de oorlog, in: *Acta Politica*, 1965-1966, p. 197-219.
2. G. Kuypers, *Syllabus Politicologie*, Amsterdam 1962.

Thomas J. Anton: **Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden**. Boston/The Hague/London: Martinus Nijhoff, 1980, xiii en 203 blz.

Door de Afdeling Politieke Wetenschappen van de Universiteit van Michigan is in het begin van de jaren zeventig een grootscheeps onderzoek verricht onder top-ambtenaren en parlementariërs in onder meer de USA en een aantal Westeuropese landen. Een van de deelonderzoeken is in Zweden uitgevoerd. Anton doet in zijn boek verslag van dit deelonderzoek, waarbij hij zijn aandacht vooral richt op de ambtenaren.

In het Voorwoord somt Anton nogal terloops en summier een drietal onderzoeksvragen op. In de eerste plaats wil hij nagaan of het Zweedse politieke systeem een eigen nationale stijl kent, die een weerspiegeling zou zijn van de Zweedse politieke cultuur. Beschrijving en analyse van de politieke cultuur – zoals gezegd met name onder top-ambtenaren – vormt dan ook het hoofdthema van het boek. Zo behandelt Anton in een aantal hoofdstukken achtereenvolgens achtergrondskennmerken, tevredenheid met het politieke en sociale systeem, opvattingen over de eigen rol en die van parlementariërs en visies op de verdeling van macht in de Zweedse samenleving. Van toetsing is in strikte zin overigens geen sprake: een systematische uitwerking van de 'probleemstelling' in de vorm van een nadere omschrijving en operationalisering van begrippen en het formuleren van hypothesen ontbreekt.

In de tweede plaats wil Anton een vergelijking trekken tussen Zweden en andere onderzochte landen. Hoofdstuk 7 is hieraan gewijd.

Tenslotte vraagt hij zich af in hoeverre een en ander leidt tot meer inzicht in moderne politieke systemen. Dit punt komt hoofdzakelijk in hoofdstuk 9 (Naschrift) aan de orde.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren van een 'bureaucratische elite', overwegend afkomstig uit hogere sociale lagen en met een hoog opleidingsniveau. De topposities in deze 'overheidselite' worden opgevuld via opklimming uit de eigen rangen. Rechtstreekse benoeming van buitenaf in topposities komt weinig voor. De nadruk op interne recrutering betekent overigens niet dat deze bureaucratische elite van de rest van de samenleving is geïsoleerd. Anton wijst op de vele, uiteenlopende nevenfuncties die deze top-ambtenaren vervullen: 'members of the administrative elite find themselves circulating freely among the many organizations that guide Swedish society' (p. 34). Hiermee dienen zij volgens Anton vooral de belangen van de bureaucratie zelf ('protective penetration').

De top-ambtenaren blijken – ook in vergelijking tot hun collega's in andere landen – bijzonder tevreden met hun eigen positie en met het politieke en maatschappelijke systeem. Het hoeft ons dan ook niet te verbazen dat het aantal voorstanders van ingrijpende sociale en politieke veranderingen onder hen gering is.

De overheersende rol-opvatting onder de top-ambtenaren is die van de 'soft activist'. Zij

zien zichzelf niet als passieve uitvoerders van opdrachten, maar gaan zelf actief na welke mogelijkheden een bepaalde situatie biedt. Daarnaast beschouwen ze bij de uitvoering van hun taak 'zachte', dat wil zeggen 'sociale, intermenselijke vaardigheden' als onmisbare kwaliteiten. Anton verklaart het overheersend karakter van deze rol-opvatting uit het zeer ver ontwikkelde en subtiele Zweedse systeem van overleg en onderhandelingen.

Het beeld van de Zweedse ambtelijke top dat uit Antons studie naar voren komt, lijkt op het eerste gezicht plausibel. Bij nadere bestudering is zijn analyse evenwel niet altijd even bevredigend en overtuigend. Ten dele is dit het gevolg van het ontbreken van een strakke, toetsbare opzet. Hierdoor wordt het Anton gemakkelijk gemaakt het materiaal in een door hem gewenste richting te interpreteren. Als voorbeeld kan zijn conclusie dienen dat 'soft activism' de overheersende rol-opvatting is onder zijn respondenten – een van de centrale thema's uit het boek.

Anton wijst allereerst op het bestaan van nog drie andere rol-opvattingen die respectievelijk bij 31%, 12% en 9% van de respondenten voorkomen (pp. 58-60). Omdat er nogal wat overlappingsen zijn (!), kan echter slechts 20-25% van alle respondenten tot deze drie typen worden gerekend. Vervolgens stelt Anton dat 'soft activism' het overheersend perspectief is (p. 60), hetgeen in de rest van hoofdstuk 4 verder wordt uitgewerkt. Hoe Anton echter tot één overheersende rol-opvatting komt, blijft volstrekt in het vage en valt door de lezer niet te controleren. Zo wordt niet duidelijk welke indelingscriteria worden gehanteerd. Eerder in het boek (pp. 17-19) ontwikkelt Anton op grond van twee dimensies (actieve versus passieve rol-opvatting en een open of gesloten opstelling tegenover andere politieke instellingen) een typologie van ambtelijke rolverwachtingen. Niet duidelijk wordt hoe deze typologie zich verhoudt tot de empirische uitkomsten. Drie van de vier typen komen in het empirisch materiaal voor (zie bovengenoemde percentages), maar vertonen kennelijk onderlinge overlappingsen. Betekent dit nu dat de typologie niet deugt, dat de criteria niet goed zijn toegepast, of dat er andere criteria zijn gehanteerd? Het feit dat de rol van 'expert' in de typologie op p. 18 'actief' wordt genoemd en dat bij de presentatie van het materiaal op p. 59 een 'passieve' opstelling wordt gesuggereerd, wijst in de laatste richting. Dit zou betekenen dat de genoemde typen niet steeds dezelfde inhoud hebben. Het feit dat overlappingsen tussen de typen voorkomen suggereert bovendien dat bij de omschrijving van de afzonderlijke rolverwachtingen steeds andere indelingscriteria zijn gehanteerd en dat er dus niet van één typologie is uitgegaan. Antons conclusie dat 'soft activism' de overheersende rol-opvatting is, lijkt dan ook niet zozeer op empirisch materiaal te steunen, maar lijkt veeleer te zijn ingegeven door een vooropgezette mening.

Niet alleen kunnen vraagtekens geplaatst worden bij verschillende conclusies en interpretaties, maar ook bij de wijze waarop het empirisch materiaal wordt gepresenteerd. Om te beginnen krijgt de lezer geen goed inzicht in steekproeftrekking en -samenstelling. In Bijlage A wordt uiteengezet dat Anton streefde naar 200 respondenten verdeeld over drie onderdelen van de overheidsbureaucratie en dat hij daartoe, uitgaande van een respons van 75%, een steekproef van 270 personen nodig had. En dan volgt: 'Respondents were selected randomly and, because our response rate exceeded the 75 percent projected, we achieved 315 interviews' (p. 189). Verdere uitleg ontbreekt.

In de tabellen komen vrij veel fouten en onduidelijkheden voor. Zo is tabel 2.3 gebaseerd op 283 respondenten (90%). De tekst op p. 24 onderaan suggereert dat in de tabel alleen personen met een academische graad zijn opgenomen, hetgeen volgens p. 24 bovenaan maar bij ongeveer 82% het geval is. Op p. 150 is sprake van 12,6%, in tabel 7.9 daarentegen van 15%. Verschillende fouten, veelal onjuiste getallen of percentages, ben ik tegengekomen in de tabellen 2.8, 3.1, 3.5, 4.1, 6.4 en 7.3.

Het aantal fouten en onduidelijkheden bij de presentatie van het empirisch materiaal

wijst op grote haast, slordigheid of beide. Het betekent ook dat – in samenhang met het gemak waarmee Anton een en ander soms interpreteert – de conclusies met de nodige voorzichtigheid en scepsis bekeken dienen te worden.

H. van Goor

J. Hartog: Tussen vraag en aanbod; Een onderzoek naar het functioneren van de arbeidsmarkt van 1950 tot 1980. H. E. Stenfert Kroese b.v., Leiden-Antwerpen. 1980. 200 blz.

Hartog heeft een handzaam overzicht samengesteld van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt gedurende de afgelopen dertig jaar. Zijn uitgangspunt wordt gevormd door enkele gesignaleerde problemen op de arbeidsmarkt, de zogenaamde 'knelpunten'. In zijn studie poogt hij deze "problemen zoveel mogelijk van kwantitatieve empirische adstructie te voorzien. Dat betekent dat slechts die aspecten worden behandeld, waarover gegevens ter beschikking staan. En in de tweede plaats gaat het erom de situatie zoveel mogelijk in historisch perspectief te plaatsen" (p. 3). Ook aan het onderwijs wordt daarbij aandacht besteed.

Na een beknopt overzicht van de na-oorlogse ontwikkeling op de arbeidsmarkt wordt achtereenvolgens ingegaan op de werkloosheid en de openstaande vacatures, waarbij ook regionale en sectorale verschillen aan de orde komen; aan stroomcijfers en werkloosheidsduur; en aan het onderwijs, beroepsbevolking naar opleiding en inkomensverdelingen.

De studie is hoofdzakelijk gebaseerd op reeds beschikbare statistische gegevens, veelal via de officiële kanalen, zoals CBS en ministerie van sociale zaken. En hierin ligt tevens de beperking van deze studie. In de eerste plaats betreft het hier een aanmerkelijke beperking van het uitgangspunt. De knelpunten op de arbeidsmarkt zijn nu eenmaal nauwelijks te vatten in cijfers; zij zijn immers goeddeels kwalitatief van aard. Hartog slaagt erin de zo belangrijke knelpuntenproblematiek in ruim twee bladzijden samen te vatten. Dat hij daarbij hoogst onvolledig blijft en aan mogelijke oorzaken voor het slechte functioneren van de arbeidsmarkt niet wezenlijk toekomt, spreekt dan voor zich. In zijn cijfermatige analyses weerspiegelt zich dit probleem. Voor de kenners trapt hij openstaande deuren in; voor de leek geeft hij knappe analyses en ongetwijfeld interessante gegevens, maar van een zeer beperkte waarde. Ten tweede geldt het bezwaar van de beperkte waarde van de beschikbare officiële data op zich. Ik heb in dit blad al eens eerder gewezen op die beperkte waarde.¹ Daar komt nog bij dat het beeld verder vertekend wordt, doordat een aantal categorieën werklozen niet in de officiële data zijn opgenomen. Binnenkort zullen deze categorieën, volgens nieuwe telregels, wel zichtbaar worden in de statistieken, wat tot een 'officiële' stijging van het huidige aantal werklozen met ongeveer 100.000 zal leiden. Het betreft hier: zelfstandigen en thuiswerkers, in behandeling bij GAB (medisch of beroepskeuze-advies), aangewezen op permanente plaatsing WSW, part-time werklozen, tijdelijk niet beschikbaren, ongeschikten. Ook ten aanzien van de geregistreerde vraag realiseren men zich, dat naar schatting gemiddeld slechts ongeveer 20% van het werkelijke aantal vacatures bij de arbeidsbureaus wordt aangemeld en daarmee in de statistieken wordt opgenomen. Op deze beperking wijst Hartog wel (p. 10 e. v.). Het nadeel van deze studie is dus – Hartog erkent het (p. 3) – een zekere oppervlakkigheid, door de gevolgde analyse-methoden zonder vooropgesteld model, door gebruik te maken van geaggregeerde reeksen die ongenueanceerd blijven, en door de genoemde beperkte waarde van de data. Daar komt de historische beperking nog bij. Een onderzoek naar het 'functioneren' van de arbeidsmarkt, is dus

bepaald een te grote pretentie. In het daadwerkelijk functioneren van de arbeidsmarkt geven de door Hartog bijeengebrachte cijfers nauwelijks inzicht.

Sinds medio 1980 hebben zich enorme veranderingen op de arbeidsmarkt voltrokken, vooral ook kwantitatief. Die zijn uiteraard niet in Hartogs studie vermeld, maar dat is Hartog niet te verwijten.

De grote verdienste van het boek ligt in het feit dat eerdere resultaten en direct beschikbaar materiaal overzichtelijk zijn bijeengebracht. De betekenis van het materiaal blijft echter zeer beperkt en slechts van historische waarde.

1.) H. G. Hamaker, Over werkloosheid; *Sociologische Gids*, 20 (1973) 369-385.

H. G. Hamaker

J. Christis e.a.: **Techniek, organisatie, arbeidsmarkt; samenvattend rapport**. Publikatie nr. 6 Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek, Nijmegen, maart 1980, 139 blz.

Dit rapport omvat de samenvatting van een uitvoerige literatuurstudie op het terrein dat wordt aangeduid met de begrippen techniek, organisatie en arbeidsmarkt. Dit terrein is dermate uitgebreid en complex dat vanzelfsprekend de nodige beperkingen zijn gemaakt. Een belangrijke beperking is vooreerst dat voornamelijk sociologische literatuur is bestudeerd. De meer economische en organisatiekundige aspecten van het onderwerp blijven daarmee onderbelicht. Men kan het als een tweede beperking opvatten, dat een grote nadruk is gelegd op marxistisch georiënteerde literatuur, hoewel andersoortige studies niet over het hoofd werden gezien. Anderzijds voorziet deze studie daarmee ook in een lacune. Bruikbare overzichten van marxistische literatuur, zeker op dit terrein, zijn er in onze taal bepaald nog te weinig.

Christis c.s. besteden ruim aandacht aan het managementsgedrag in organisaties. Zo behandelen zij achtereenvolgens vragen als: welke voorwaarden stellen produktietechnieken aan het management? (hoofdstuk II); welke zijn de begrenzenende factoren van het managementsgedrag? (hoofdstuk III); welke maatregelen treft het management ter controle van de arbeidsverrichting? (hoofdstuk IV); en welke zijn de consequenties van managementsgedrag voor arbeidssituatie en kwalificatie? (hoofdstuk V). Daarmee zijn zij, alleen in deze samenvatting al, fundamenteeler en uitvoeriger bezig dan de (voor zover mij bekend) enige Nederlandstalige dissertatie ter zake van H. A. Becker, die zij niet eens noemen.

Behalve aan het managementsgedrag als zodanig wordt in deze studie ook uitvoerig stilgestaan bij omgevingsvariabelen, al dan niet als strategische hulpmiddelen voor managementsgedrag opgevat. Zo komen onder meer ook produktietechniek, humanisering van de arbeid, arbeidsmarktonderzoek, en segmentatietheorieën over de arbeidsmarkt ter sprake.

Van groot belang lijkt mij voorts, dat de schrijvers niet zijn blijven staan bij een samenvatting en weergave van bestudeerde literatuur. Er wordt geïnterpreteerd, geanalyseerd, gerelativeerd en, wat vooral van grote waarde is: het geheel wordt in een kader geplaatst uitmondend in theoretische implicaties (hoofdstuk VI). De algemene en bijzondere voorwaarden waaronder het management dient te produceren, en waarbij ook de strategische gedragingen van de arbeiders en de consequenties van die processen voor de veranderingen in de arbeidssituatie en de kwalificatie ruim aandacht krijgen, monden daarbij uit in een aantal stellingen die als hypothesen voor verdere studie kunnen gelden.

"Dat vereist nader onderzoek" stellen de auteurs ten slotte. Gegeven de hoge kwaliteit en grote waarde van deze studie valt te hopen en te verwachten dat zijzelf en vele anderen daarin spoedig zullen slagen.

H. G. Hamaker

Axel van den Berg: *Equality versus liberty?* Publikatiereeks Sociologisch Instituut Amsterdam, 1981, 131 blz.

De meeste doctoraalscripties verdwijnen spoorloos na de diploma uitreiking en wij hoeven daar niet altijd rouwig om te zijn. Gelukkig is het werkstuk van Van den Berg een beter lot ten deel gevallen, want het verdient stellig een breder publiek dan alleen dat van zijn Amsterdamse beoordelaars. Men late zich daarbij niet verwarren door de titel 'Equality versus liberty?' want het vraagteken geeft waarschijnlijk al aan dat ook de auteur daarover zijn twijfels had. In de rest van de tekst wordt nu eens van 'equality versus freedom' gesproken, dan weer van 'equality versus liberty' en meestal over 'equality versus democracy'. Zelfs over dat laatste gaat het boekje niet echt want Van den Berg voert slechts één denker ten tonele die van mening is dat gelijkheid en democratie elkaar bijten (Parkin) en na een inleidend hoofdstuk dat anders doet vermoeden concludeert de schrijver dat er ook geen empirisch bewijs voor zo'n tegenstelling geleverd is (p. 89-90).

De ondertitel 'Radical and reformist theories of capitalist democracy' geeft een betere aanwijzing over de inhoud waarbij wij de verder niet nader geduide term 'capitalist democracy' maar zullen begrijpen als democratie in landen met een kapitalistische economische structuur. Van den Berg stort zich in feite in het bekende debat tussen reformisten en radicalen, zo u wilt tussen pluralisten en (neo-)elitisten, en hij doet dat knap. In twee hoofdstukken worden beide 'scholen' beschreven. De radicalen zijn vertegenwoordigd door Mills, Miliband, Parkin, Habermas en Offe. Met name de behandeling van deze laatste twee representanten van de *Frankfurter Schule* in het kader van het democratie-debat is een welkome aanvulling op de al te anglo-saksisch georiënteerde literatuur over dit onderwerp. Schumpeter, maar vooral Dahl representeren de reformisten. Het voordeel van deze twee hoofdstukken is dat Van den Berg de behandelde stromingen zoveel mogelijk zelf aan het woord laat zonder daar voortdurend 'kritisch' of 'krities' doorheen te fietsen. Dat doet hij pas in twee volgende hoofdstukken.

Men kan zich afvragen wat nóg een boekje over het pluralisten-elitisten-debat daaraan kan toevoegen. Het debat lijkt immers allang in remise wegens herhaling van zetten geëindigd. In Van den Bergs uitgebreide bibliografie vinden wij dan ook relatief weinig literatuur van na de jaren '60. Van den Berg biedt echter een verklaring voor het stokken van het debat. Zijn stelling is dat, ontdaan van zijns inziens onhoudbare assumpties en drogredenen, radicalen en reformisten het eigenlijk met elkaar eens zijn. Beide scholen zijn het eens dat onze burgerlijke vrijheden en representatieve democratie een groot goed vormen. Beide scholen zijn het ook eens dat onze democratie nog verre van ideaal is en dat er nog grote ongelijkheden bestaan. Volgens de radicalen komt dat omdat de burgers de status quo accepteren vanuit een 'vals bewustzijn'. Dahl constateert ook dat er een consensus is maar noemt dit geen 'vals bewustzijn'. Van den Berg concludeert dat "The difference between the two positions seems to be one of personal temper and taste, not one that can be settled by reference to logical argument and empirical evidence" (p. 100). Toch bagatelliseert hij dit verschilpunt niet want tot slot pleit hij voor meer aandacht voor wat Schattschneider eens de 'mobilization of bias' noemde: het feit dat iedere consensus of cultuur van nature een zekere vooringenomenheid ten opzichte van bepaalde problemen of belangen met zich mee brengt. De oorzaken en gevolgen van die vooringenomenheid dienen wij volgens Van den Berg in ons onderzoek te betrekken en hij had daarbij kunnen verwijzen naar de uitgebreide literatuur over 'the sociology of knowledge'.

Ten slotte nog dit: Van den Berg schrijft uiterst leesbaar zeer goed Engels. Soms uit zijn Amsterdamse achtergrond zich in een overdreven polemische toon. Wanneer Van den Berg een schrijver op een denkfout betrapt meent te hebben wordt deze gelijk beschuldigd van "a

silly play of words", "inflated triviality" of zelfs "verbal contortionism". Dat bevordert een eventuele voortzetting van het debat niet.

R. B. Andeweg

Paul Brassé, Willem van Schelven: **Assimilatie van vooroorlogse immigranten: Drie generaties Polen, Slovenen en Italianen in Heerlen**, Ministerie van CRM, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1980, 239 blz. + bijlagen.

Met de grote toeloop van buitenlandse arbeiders uit de mediterrane landen is tevens geleidelijkaan een stroom van publikaties (boeken, rapporten, artikelen) op gang gekomen, waaronder ook sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de integratie, aanpassing en discriminatie van deze mensen (en andere nationaliteiten: Surinamers, Antillianen) in de Nederlandse samenleving. Aandacht voor personen die reeds voor de tweede wereldoorlog zijn gekomen om werk en hier zijn gebleven, is beperkt. Het rapport van Brassé en Van Schelven handelt over een onderzoek onder deze 'gastarbeiders' (Polen, Slovenen en Italianen in de mijnstreek in Limburg) dat verricht is op verzoek van de Limburgse Immigratie Stichting met subsidie van het ministerie van CRM. Centraal stond de vraag naar de belangrijkste factoren die de assimilatie van deze vooroorlogse immigranten bevorderd hebben en de vraag of deze factoren ook gelden voor na-oorlogse immigranten.

Na lezing van het rapport rijst bij mij de vraag wat het rapport méér biedt dan een op zich interessante doch af en toe ook wat langdradige plaats- en tijdgebonden geschiedschrijving. Dit vloeit voort uit drie kritiekpunten.

Op de eerste plaats hangt dit samen met de beperking van de probleemstelling; zijn de vooroorlogse immigranten geassimileerd? Er is alleen gekeken naar het eindpunt van het proces; het proces zelf blijft grotendeels buiten beschouwing. Ik moet daarbij met de onderzoekers toegeven dat het moeilijk is een proces retrospectief te analyseren; doch er had mijns inziens meer uit kunnen komen dan nu bereikt is. Het begrip assimilatie heeft in de definitie van de onderzoekers twee kanten: aanpassing door de immigranten en absorptie door de (vreemde) samenleving. De absorptie is alleen op institutioneel niveau bekeken, namelijk het beleid van de katholieke kerk, de (vak)verenigingen en de overheid. De acceptatie door de burger is buiten beschouwing gebleven, terwijl dat, gezien de uitkomsten van recente onderzoeken over discriminatie en tolerantie, veel problematischer zou kunnen zijn. Wellicht liggen daar ook motieven tot vertrek. Echter niet onderzocht is hoeveel vooroorlogse immigranten na een verblijf in Nederland weer vertrokken zijn en om welke redenen.

Een tweede punt van kritiek betreft het empirische onderzoek; naast literatuur- en archiefonderzoek zijn enquêtes en niet-gestructureerde interviews gehouden. De beperkte afbakening van de probleemstelling is reeds genoemd. Doch het begrip 'assimilatie' wordt vervolgens geoperationaliseerd in criteria zoals het beheersen van de Nederlandse taal, de deelname aan het Nederlandse en etnische verenigingsleven en de positie op de arbeidsmarkt. Het zich thuis voelen in Nederland en het zich eigen maken van waarden en normen van de Nederlandse samenleving komen slechts beperkt aan de orde. Daarbij roepen de wijze waarop deze operationalisering in de vragenlijst zijn gehanteerd en de wijze van materiaalverzameling vragen op ten aanzien van de betrouwbaarheid en de geldigheid. Tevens ontbreekt enigerlei statistische toetsing of kwantificering van de interviewgegevens. Mijns inziens wordt nogal gemakkelijk tot assimilatie van de vooroorlogse immigranten geconcludeerd. Men krijgt de indruk dat de empirische fase van het onderzoek (materiaal-

verzameling en analyse) niet de hoogste prioriteit heeft gekregen (door tijd- en geldproblemen?).

Een derde en belangrijker punt van kritiek richt zich op de mijns inziens zeer beperkte bijdrage van dit onderzoek voor het beleid met betrekking tot de na-oorlogse immigranten. Voor de Limburgse Stichting lag hierin juist de aanleiding om het onderzoek te doen uitvoeren. Wat dat betreft geeft het onderzoek niet alleen weinig inzicht in de achtergronden van de aanpassingsproblemen en in de wijze waarop deze problemen zijn opgelost; doch ook zijn de factoren die bij de vooroorlogse immigranten een rol hebben gespeeld in de assimilatie (de economische situatie, de rol van de verenigingen en van de katholieke kerk) tijd- en situatiegebonden en niet langer van toepassing in de huidige economische en maatschappelijke situatie met immigranten uit andere landen (Turken, Marokkanen). De onderzoekers zeggen zelf ook niet te verwachten dat de huidige tweede generatie na-oorlogse immigranten (de generatie die op basis van de onderzoeksgegevens een centrale plaats inneemt in het integratieproces) over een aantal jaren geassimileerd zal zijn, doch etnische minderheden zullen blijven. Een dergelijke constatering is mijns inziens ook te maken zonder het onderhavige onderzoek; het heeft geen aanknopingspunten gegeven voor het beleid van overheid of stichtingen voor buitenlanders.

E. Nuijten-Edelbroek

W. T. M. Koot: Analyse van organisatiestructuren. De geldigheid en bruikbaarheid van de Astonstudies, Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1980, 270 blz.

De wetenschappelijke kennisontwikkeling over de structuur en het functioneren van organisaties voltrekt zich globaal langs twee hoofdlijnen: de ontwikkeling van paradigma's of theoretische referentiekaders en voorts – zij het in geringere mate beoefend – de uitbreiding van het meettechnisch instrumentarium (schaalconstructie) ten behoeve van empirische analyse. Het valt daarbij op dat de activiteiten langs de beide hoofdlijnen al te vaak gescheiden optreden. Voorts is waar te nemen dat een belangrijk deel van de theoretische en empirische grondslagen van deze kennisontwikkeling op spaarzame wijze zijn basis vindt in expliciete *gedrags*modellen of expliciete assumpties ten aanzien van het *gedrag* van organisatieleden.

Het valt toe te juichen wanneer één of de beide hoofdlijnen in het bijzonder tot uitgangspunt en probleem van onderzoek wordt genomen. Immers, zo leert de praktijk (Koot, p. 30, 43, 147), zij die bezig zijn met overwegend theoretisch dan wel meettechnisch gerichte activiteiten op het gebied van organisaties vinden doorgaans weinig inspiratie of gelegenheid zelf hun denken en producten *anders dan op routine basis* aan kritisch onderzoek te onderwerpen. Dit wél te doen is de verdienste van Koot, die de resultaten van zijn werk in zijn dissertatie opnam en verdedigde aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Het valt te prijzen dat Koot de ruimte is geboden en dat hijzelf het geduld heeft opgebracht deze studie te ondernemen, aangezien afzonderlijk onderzoek van meetmethoden op het gebied van organisatie-theorieën schaars is. Koot is geïnteresseerd in het identificeren en verklaren van verschillende vormen van organisatie. Hij geeft daarbij meteen een beperking aan, want zijn belangstelling gaat in het bijzonder uit naar de bureaucratische organisatievorm (p.l.). Hoe dit 'identificeren' en 'verklaren' gebeurt wil Koot laten zien aan de hand van het werk door onderzoekers verbonden aan de Aston Universiteit in Engeland. Met Lupton als initiator en onder anderen Hickson, Pugh en Hinings als onderzoekers hebben de Aston-onderzoekingen een nogal uitgebreide faam verkregen. Deze Aston-studies moeten, aldus

Koot, eerst toegankelijk worden gemaakt aangezien de betrokken onderzoekers niet altijd helder publiceren over de gevolgde werkwijze, hun produkten en conclusies. Dit doet Koot in de aanvang van zijn boek en vervolgens neemt hij zich voor de Aston resultaten aan onderzoek te onderwerpen om tot een oordeel te komen over hun bruikbaarheid. De schrijver hoopt dit doel te bereiken door middel van analyse van de aanvaardbaarheid van de theorieën, de geldigheid en betrouwbaarheid van de metingen, het ideologisch gehalte van de resultaten en het praktische nut dat zij afwerpen.

Dit – omvangrijke – onderzoek verricht Koot langs allesbehalve eenzijdige weg. Literatuuronderzoek, nieuwe analyse van bestaande gegevens zowel als eigen veldonderzoek vormen voor Koot wegen om tot resultaten en eindoordelen te komen. Tenslotte neemt de auteur zich voor een aanvulling te geven op ideeën die over bureaucratistische organisatievormen en hun randvoorwaarden bestaan. "Kritiek en ontwikkeling", aldus Koot, maar wel "bij stukjes en beetjes" (p. 3).

De uit deze doelstellingen afgeleide vragen tracht Koot te beantwoorden in zes hoofdstukken. In 1 introduceert de auteur de Aston-studies en concludeert hij dat de doelstellingen die eraan ten grondslag liggen zijn verschoven. Oorspronkelijk wilden de onderzoekers vaststellen welke factoren verschillen in arbeidsprestaties van werknemers beïnvloeden. In 2 tracht hij te komen tot een kritische plaatsbepaling van de theoretische gezichtspunten en de onderzoeksmethoden bij het Aston-onderzoek. Het theoretisch kader kent drie zwaartepunten: (a) is de theorie der *bureaucratische varianten*. Er is niet één type bureaucratie, maar er komen op grond van keuzen ten aanzien van bestuurlijke strategieën uiteenlopende bureaucratische regims tot ontwikkeling. De Aston-onderzoekers maken het onderscheid tussen de produktiebureaucratie, de personeelsbureaucratie, de volledige bureaucratie en de non-bureaucratie. (b) Een *groei-en-afhankelijkheidstheorie*. Hierbij worden de grootte en de mate van bestuursafhankelijkheid van de organisatie opgevat als voorspellers van basiskenmerken van de bureaucratistische vorm. (c) Heeft betrekking op de samenhang tussen de *toegepaste produktietechniek en de structuur van de organisatie*. Dit gezichtspunt komt in hoofdzaak neer op het ontkennen dan wel nuanceren van de deterministische en al te omvattende hypothese ('the technological imperative') die in dit verband ondermeer is opgeworpen door Woodward. Dit hoofdstuk is verder gewijd aan de meetinstrumenten en onuitgesproken opvattingen die aan de Aston-benadering ten grondslag liggen. In 3 gaat Koot nader in op de theorieën en instrumenten. Gegeven de onvolledige steekproefverantwoording door de Engelse onderzoekers neemt hij zich voor een replicatie-onderzoek onder 66 bedrijven in Nederland uit te voeren ter validering van de bureaucratie-variantentheorie. Op de resultaten hiervan en de theorie van de bureaucratie heeft 4 betrekking. Koot concludeert dat het theoretisch werk van de Aston-groep in grote lijnen ongeldig is; zij weerlegt allermint de 'klassieke' bureaucratietheorie en zelfs het praktische nut, als bijdrage aan de organisatieler, acht de auteur onbeduidend. In 5 geeft Koot een theoretisch overzicht van voorwaarden voor organisatiestructuren en gaat hij verder in op mankementen van het Aston-meetinstrumentarium (in het bijzonder op de afhankelijkheidsschaal). Mede op grond van eigen onderzoek komt de schrijver tot trieste conclusies: hij beveelt aan de afhankelijkheidsschaal alsmede de schaal voor het beschrijven en analyseren van de toegepaste produktietechniek maar niet te gebruiken wegens hun onbetrouwbaarheid, ongeldigheid, onsamenhangendheid, instabiliteit of surrealisme. 6, tenslotte, is overwegend gewijd aan de meest centrale schaal uit het Aston-arsenaal, de centralisatieschaal. Weer mede op grond van eigen onderzoekgegevens concludeert Koot dat ook aan deze schaal ernstige gebreken kleven. Zij is éénduidig noch betrouwbaar in haar onderdelen. Vragen over de besluitvorming, bij voorbeeld, blijken door de informanten te worden beantwoord in afhankelijkheid van hun persoonlijke opvattingen. Voorts blijkt dat niet één

doch meer, onderling onafhankelijke delegatiemechanismen zijn te onderscheiden, afhankelijk van het soort beleidsgebied waarop de delegatie betrekking heeft.

De balans die Koot opmaakt is negatief. Weliswaar heeft het Aston-programma geruime tijd de aandacht getrokken en de theoretische discussie bevordert, de theoretische en methodische bijdragen acht de schrijver beperkt. Koot concludeert tenslotte dat het aanbeveling verdient de Aston-methode te vervangen dan wel de langs die weg verkregen resultaten aan te vullen. Daarbij denkt hij aan eenvoudiger en beproefde methoden zoals de Tannenbaum-vraagstelling naar de spreiding van invloedsverdeling. Aan dergelijke methoden geeft de auteur de voorkeur om bij voorbeeld (ook) een indicatie te verkrijgen voor de mate van interne democratie of het vóórkomen van meervoudige machtscentra in een organisatie.

De doelstellingen van de Aston-onderzoekers zijn bijna ongemerkt verschoven naar het slechts beschrijven van de organisatiestructuur. Wat overblijft is een meetinstrumentarium dat in een theoretisch vacuüm verkeert. Na lezing van Koots boek zal een aantal lezers het betreuren dat de Aston-onderzoekers zich niet hebben gehouden aan de oorspronkelijke doelstelling: nagaan welke factoren verschillen in prestaties van arbeiders beïnvloeden. Voor een onderzoek zoals Koot ondernam zou dit ook houvast hebben geboden voor een grotere mate van systematiek en coherentie, in het bijzonder ten aanzien van de samenhang tussen theorie en meetmethoden. De verschuivende doelstellingen in het Astononderzoek beperken de controleerbaarheid van dit programma.

Wat van de Aston-school vooral bestrijding behoeft is het theoretisch tekortschietende kader en het daarom nogal losstaande bouwwerk van het meetinstrumentarium. Dit kan worden beargumenteerd door de meetmethoden zelf aan grondig onderzoek te onderwerpen. Deze weg bewandelt Koot vooral, relatief systematisch en succesvol. De kritiek valt echter ook op te bouwen door in eerste, of enige, aanleg de theoretische constructie en assumpties van de Aston-benadering te onderzoeken. Dit heeft Koot óók gewild, zij het 'bij stukjes en beetjes'. Hierin is hij minder geslaagd.

Koot wijst terecht – en het is zijn verdienste dit bij herhaling aan te geven – op het feitelijk ontbreken van de discussie over de theorie van de bureaucratie bij de Aston-onderzoekers. Hoewel hier de kern van de zaak ligt, is het grootste deel van Koots boek hieraan niet gewijd. Hij begeeft zich voor een belangrijk deel in hetzelfde spoor van de door hem zo vermaledijde schaalconstructie van het Aston-onderzoek. Met theoretische overwegingen wordt de lezer bij Koots analyse niet overladen. De optimistische lezer ziet in de kritiek en Koots voorstellen tot schaalconstructie evenwel mogelijk aanzetten tot nieuwe *theorie*ontwikkeling. Zo had Koot kunnen ingaan op vragen waaróm processen van (de)centralisatie of (de-)formalisering optreden. Hij zou hebben kunnen ingaan op het gehalte van de argumentatie van de Aston-onderzoekers ten aanzien van de condities die de ontwikkeling van de door hen aangegeven typen bureaucratie bevorderen. Dit soort theoretische vragen laat de schrijver onbeantwoord.

Koot concludeert voorts dat het onderzoek van de organisatie met behulp van het Aston-instrumentarium slechts inzicht verschaft in de vraagstukken van het topmanagement. Deze conclusie steekt opmerkelijk af tegen Koots conclusie dat de klassieke bureaucratietheorie ternauwernood zou zijn gehanteerd door de Aston-onderzoekers. Immers, juist op grond van een logisch-consistente toepassing van Webers theorie zouden de resultaten op zijn minst moeten aangeven dat de monocratische bureaucratie een instrument voor machtsuitoefening is, bij uitstek in handen van de legale gezagsdragers of topmanagement. Is dit hier nu toeval? Koot geeft hierover geen uitsluitel. Is het verkrijgen van inzicht in managementvraagstukken en opvattingen van management overigens wel zo onbruikbaar als Koot de lezer wil doen geloven? In sociologisch opzicht eigenlijk een

opmerkelijk gezichtspunt, wanneer men ziet dat bijvoorbeeld bij de theorie-ontwikkeling op het gebied van de politieke economie (bijv. bij 'public choice'-economen als Buchanan, Niskanen en Tullock) juist nadruk wordt gelegd op gedragsaspecten van management in bureaucratieën. Terecht heeft Koot aan het begin van zijn boek kritiek op het Aston-onderzoek omdat het explicitering van assumpties en gedragscomponenten ontbeert. Deze kritiek geldt overigens niet alleen het Aston-programma, aangezien veel organisatie-onderzoek is gebaseerd op "institutioneel feitenmateriaal" (p. 22). Koot gaat hierop niet verder in, maar stelt *zélf* het gebruik van onder meer de Tannenbaum-methode voor. Ook deze methode, waarbij het gaat om het registreren van percepties, zal niet steeds gegevens opleveren die vrij zijn van persoonlijke opvattingen. Het gaat hierbij in ieder geval evenmin om *gedrag*. Welke theoretische betekenis aan de door Koot voorgestelde methode kan worden toegekend maakt de schrijver zelf helaas niet duidelijk.

Koot houdt een pleidooi voor het verkrijgen van inzicht in meervoudige machtscentra en in het proces van democratisering (p. 190). Daartoe biedt het Aston-instrumentarium weinig mogelijkheden vindt de schrijver. Waarschijnlijk heeft dit de onderzoekers van Aston ook nimmer voor ogen gestaan. Koot daarentegen wel, doch daarin kan geen reden tot kritiek worden gevonden. Als een onderzoek op grond van zijn probleemstelling dan wel als gevolg van doeleindenverschuiving geen inzicht biedt in door Koot belangrijk geachte vraagstukken kan men dit bezwaarlijk als tekortkoming aangeven. Koot tekent bezwaar aan tegen de gezichtspunten die de Aston-onderzoekers innement bij de analyse van de organisatie (p. 30; 197). 'Maatschappelijk engagement', het vermijden van 'neutraliteit' zijn in Koot's opvatting zaken die nastrevenswaard zijn in het wetenschapsbedrijf (p. 17; 27). Geen wonder, meent Koot, dat het Aston-onderzoek slechts inzicht biedt in management of bestuurlijke vraagstukken. Koot gaat eraan voorbij duidelijk te maken welke criteria hij hanteert voor 'maatschappelijk engagement'. Hij wekt, naar ik vermoed en hoop, ongewild de indruk dat onderzoekers die geïnteresseerd zijn in bestuurlijke vraagstukken van organisaties daar buiten vallen. Dergelijke (vooringenomen) opvattingen – met in sociologisch opzicht naïeve en onjuiste implicaties – tref ik bij voorkeur niet aan in een sociaal-wetenschappelijk verslag.

Koot is niet toegekomen aan alles wat hij zich voorneemt in het begin van zijn boek. De analyse van de centralisatieschalen komt er het beste af. Aan de aanvaardbaarheid van de theorieën, het ideologisch gehalte en het praktische nut besteedt de schrijver noodgedwongen – hoewel hij hierover wel tot uitspraken komt – minder aandacht in vergelijking tot die voor de metingen als zodanig. De in het voorgaande genoemde bezwaren tegen de theoretische aspecten van Koots benadering, dienen niet als meest zwaarwegend te worden opgevat voor een algehele waardering van het boek. Immers, Koot stelde zich niet ten doel een nieuwe theorie over bureaucratische organisatievormen te ontwikkelen. Met zijn klaroentoot over de tekortkomingen van het Aston-instrumentarium is dit doel ook niet te bereiken. Met Koots analyse is wel een ander belangrijk doel bereikt; het voorkómen van kritiekloos accepteren en ongebreidelde, onguanceerde toepassing van de Aston-schaalconstructies.

A. Buitendam

Gorter, K. A., **Register lichamelijk gehandicapten. Onderzoekingen over de sociale situatie van lichamelijk gehandicapten 1950-1979.** Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek, 's-Gravenhage, 1980

Ongeveer 9% van de Nederlandse bevolking, zo'n 1,2 miljoen mensen van vijf jaar en

ouder, is lichamelijk gehandicapt. Een zeer aanzienlijk aantal, waarover toch maar betrekkelijk weinig sociaal-wetenschappelijk onderzoek bestaat. Om de toegankelijkheid van het onderzoek over gehandicapten te vergroten, is een register samengesteld van Nederlandse publikaties uit de periode 1950-1979. Van zo'n 250 (onderzoeks)publikaties worden in het kort (meestal slechts driekwart pagina per onderzoek) enkele belangrijke gegevens weergegeven, zoals methode en type van onderzoek, alsmede de resultaten.

Een moeilijkheid bij het samenstellen van menig register is de grens te bepalen van wat wel en wat niet moet worden opgenomen. Een moeilijkheid die zich uitdrukkelijk bij voorliggend register manifesteert, niet in de laatste plaats vanwege het feit dat er tot op heden geen algemeen aanvaarde definitie van lichamelijk gehandicapten blijkt te bestaan. De samensteller heeft een ruime definiëring gekozen: *lichamelijk gehandicapt is iedere persoon "die door één of meer permanente stoornissen in fysiek opzicht in zodanige mate wordt beperkt in het normaal geachte functioneren, dat bijzondere aandacht, maatregelen of voorzieningen ter verkrijging van een optimaal functioneren als noodzakelijk/wenselijk worden beschouwd"* (p. 8). Deze ruime definiëring heeft tot gevolg dat we in het register ook enkele studies aantreffen over bejaarden, arbeidsongeschikten en mensen die op een sociale werkplaats werken (p. 21, 41, 53, 70, 71, 87, 104, 107). De ruime definiëring lijkt ons niet geheel terecht. Vele onderzoeken aangaande bij voorbeeld bejaarden zouden immers moeten worden opgenomen.

Het register, een kleine driehonderd bladzijden omvattend, kent een hoofdingdeling naar gehandicapten-categorieën:

- gehandicapten met een stoornis in de beweging (waarover 51 onderzoeken worden genoemd),
- blinden en slechtzienden (waarover 24 onderzoeken),
- gehoorgestoorden (23 onderzoeken),
- gehandicapten met een stoornis van de interne organen (24 onderzoeken),
- meervoudig gehandicapten (3 onderzoeken), en
- gehandicapten met overige stoornissen, voornamelijk epilepsie (12 onderzoeken).

Een tweede toegepaste indeling is naar componenten van maatschappelijke situatie: opvoeding, onderwijs, arbeid, inkomen, huisvesting, toegankelijkheid/verkeer en vervoer, recreatie, deelname aan verenigingen, en psychische en sociale omstandigheden. Opvallend is dat ook voor autobiografische geschriften van gehandicapten in het register enige plaats is ingeruimd, en wel om reden dat deze vaak inzicht verschaffen in de (psychische en sociale) situatie van gehandicapten.

Het naslagwerkje biedt geen sociologisch interessante ontdekkingen, die het vermelden hier waard zijn. Wat niet wegneemt dat het als overzicht een nuttige functie kan vervullen ten behoeve van diegenen die zich willen oriënteren op het terrein van het gehandicaptenbeleid en de praktijk van de dienstverlening.

J. Naafs