

Boekbesprekingen

K. Peters

Verdeelde macht: Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland.

Amsterdam, Uitgeverij Boom, 1999, 315 pp. (dissertatie Vrije Universiteit Amsterdam)

door **Henk van Goor**

Vakgroep Sociologie

Rijksuniversiteit Groningen

Het meten van macht en invloed is een weerbarstig en tijdrovend probleem. Onderzoekers stellen zich daarom regelmatig tevreden met eenvoudige, indirecte en vaak weinig valide metingen, bijvoorbeeld aan de hand van posities of reputaties, of zien in het geheel af van elke meting. Gelukkig is er zo nu en dan een onderzoeker die zich niet laat afschrikken door de lastige meetproblemen en het vele werk dat het onderzoeken van macht en invloed met zich mee brengt. Zo iemand is Klaartje Peters, die onderzoek heeft gedaan naar invloed in een aantal besluitvormingsprocessen op het niveau van de rijksoverheid. Zij onderzocht 23 beslissingen (met in totaal 38 deelbeslissingen) op het gebied van de kinderopvang, de reorganisatie van het politiebestedel en de inrichting van landelijke gebieden (Structuurschema Groene Ruimte) in de periode 1986-1995.

Centraal in het onderzoek staan de feitelijke invloedsverhoudingen in het openbaar bestuur: wie slaagt erin invloed uit te oefenen op de besluitvorming en wie niet? Peters vergelijkt de invloed op de landelijke besluitvorming van zes categorieën actoren: drie 'Haagse machten' (parlement, ministers en ambtenaren) en voorts lagere overhe-

den, belangenorganisaties en adviesorganen. In hoofdstuk 2 geeft zij een bijzonder boeiend en geslaagd overzicht van de bestaande literatuur over de invloed op rijksniveau van de genoemde zes typen actoren. Hieruit blijkt dat de – soms ferme – uitspraken over invloed in de literatuur empirisch vaak verrassend zwak zijn onderbouwd. Uit deze literatuur destilleert zij een groot aantal hypothesen, die zij vervolgens in haar studie tracht te toetsen.

Peters hanteert een actorgerichte benadering, waarbij individuele actoren, hun invloedsposingen en machtsmiddelen, centraal staan. Zij gaat uit van doelgericht handelende actoren die geacht worden hun belangen te kennen, op basis daarvan standpunten in te nemen en hun belangen in de besluitvorming na te streven. Besluitvorming is belangenstrijd, waarbij elke actor probeert zijn eigen belangen zo goed mogelijk te realiseren door de uiteindelijke beslissing in zijn voordeel te beïnvloeden.

Om de invloed van actoren in complexe besluitvormingsprocessen vast te stellen, maakt Peters gebruik van de intensieve procesanalyse (IPA), die is ontwikkeld door Leo Huberts. De IPA neemt niet individuele actoren en hun belangen als vertrekpunt, maar start met specifieke besluitvormingsprocessen. Zo heeft Peters op elk van de onderzochte beleidsterreinen een aantal sleutelbeslissingen met een ingrijpend en controversieel karakter geselecteerd. Na de reconstructie van deze besluitvormingsprocessen worden voor elk proces afzonderlijk de standpunten en invloedsposingen van de actoren in een tabel afgezet tegen (de veranderingen in) het standpunt van de gezagsdrager (centrale beslisser) in het besluitvormingsproces. Daarna vindt de feitelijke invloedstoetsing plaats door

middel van een proces van eliminatie. Eerst worden actoren geschrapt van wie duidelijk is dat ze geen invloed op de uiteindelijke beslissing hebben uitgeoefend. Vervolgens wordt aan de hand van aanvullende criteria, zoals tijdstip van invloedsuitoefening en toegang tot de beslisser, vastgesteld wie invloed op de beslisser en daarmee op de beslissing heeft uitgeoefend.

Op basis van haar onderzoek concludeert Peters dat de 'Haagse machten' de rijksbesluitvorming domineren. Ambtenaren drukken volgens haar een groot stempel op de besluitvorming, maar vormen geen 'vierde macht'. Zowel ministers als politici (Tweede Kamer) weten 'behoorlijke invloed' uit te oefenen. Mijsz inziens nuanceert Peters terecht de dominante machtspositie die ambtenaren in de besluitvorming zouden innemen en 'rehabiliteert' ze de politieke actoren (bestuurders en parlementariërs), die een grotere rol spelen dan vaak wordt aangenomen. Uit haar studie blijkt dat de invloed die ambtenaren uitoefenen op de beleidsvoorbereiding, overwegend, zo niet geheel, valt binnen de grenzen die de politiek trekt. Ambtelijke invloed is niet autonoom, maar blijkt begrensde macht te zijn en te vallen binnen het 'mandaat' dat ministers en parlement hebben verschaft. Lagere overheden, belangengroepen en adviesorganen spelen volgens Peters slechts een bescheiden rol. Het Nederlandse stelsel is pluralistisch: er zijn steeds wisselende verzamelingen actoren die invloed uitoefenen op de besluitvorming. Het algemene beeld van macht in Nederland is er een van 'verdeelde macht'.

Cruciaal bij een studie als deze is de vraag in hoeverre Peters erin slaagt de vele meetproblemen waardoor het machtsonderzoek wordt geplaagd, adequaat op te lossen. Dat is naar mijn mening niet het geval. Wel wil ik daarbij direct aantekenen dat zij door haar syste-

matische en goed controleerbare werkwijze verder komt dan vele andere onderzoekers. Bovendien verschaft haar werkwijze een scherp inzicht in de problemen waarop een directe invloedsmetting (in termen van teweeggebrachte effecten) in complexe besluitvormingsprocessen stuit.

Om te beginnen bestaat er een spanningsverhouding tussen haar actorgericht uitgangspunt en de keuze voor analyse van specifieke besluitvormingsprocessen. Ik noem twee punten:

1. Analyseert men alleen specifieke – en bovendien controversiële – beslissingen, zoals Peters doet, dan gaat men er aan voorbij dat invloedsuitoefening (belangenbehartiging) ook de vorm aan kan nemen van het voorkomen van besluitvorming en van het ontstaan van controversen: de bekende problemen van 'mobilization of bias' en 'nondiscrimination'.
2. Men kan alleen op zinvolle wijze de invloed van individuele actoren op specifieke beslissingen vergelijken, indien de belangen van de actoren vergelijkbaar zijn. Dit laatste is bij de onderzochte beslissingen evident niet het geval. Zo nemen de Haagse actoren een andere positie in de besluitvorming in, met andersoortige belangen, dan de overige actoren. Deze laatste hebben specifieke belangen, die vaak slechts een bepaald aspect van de besluitvorming raken. De politiebonden spelen bijvoorbeeld bij de reorganisatie van het politiebesteding slechts bij een van de acht beslissingen (over de personele consequenties van het plan) een rol, omdat alleen in dat geval hun belangen in het geding zijn. Omdat niet alle actoren bij alle beslissingen belang hebben, is het niet zinvol, zoals Peters doet, om de invloed over alle beslissingen te sommeren om zo een totaalscore voor het gehele beleids-

terrein te berekenen. Op deze wijze kent zij aan de niet-Haagse actoren vaak minder invloed op de besluitvorming toe dan uitgaande van hun belangen bij de besluitvorming gerechtvaardigd is.

Een probleem van meer algemene aard is het 'atomistisch' karakter van de door Peters gehanteerde benadering. Verondersteld wordt dat individuele actoren hun belangen kennen en ook altijd in actie komen om hun belangen te behartigen. Peters negeert hiermee dat haar onderzoek betrekking heeft op geïnstitutionaliseerde beleidscircuits met geïnstitutionaliseerde invloedsverhoudingen. Zo houdt zij geen rekening met de bestaande arbeidsverdeling bij de besluitvorming en de verschillende posities (en belangen) van de actoren. Door het ontbreken van een duidelijk besluitvormings- en invloedsmodel is ook de positie van 'gezagsdrager', die op pagina 73 uit de lucht komt vallen, in de invloedsanalyse onduidelijk en mijns inziens tegenstrijdig. Formeel wijst zij het parlement als gezagsdrager aan, maar in haar analyses beschouwt zij feitelijk de verantwoordelijke minister of de regering als gezagsdrager. Daarnaast gaat zij voorbij aan het feit dat op de onderzochte beleidsterreinen diep verankerde scheidslijnen bestaan die de besluitvorming in hoge mate kanaliseren en structureren, zoals tegenstellingen tussen centraal en decentraal, financiën en vakdepartementen, 'bestuurlijken' en 'justitiëlen', milieu en landbouw. Het feit dat geïnstitutionaliseerde verhoudingen een grote rol spelen, heeft voor de invloedsmeting belangrijke gevolgen. Openlijke invloedsuitoefening is dan niet altijd noodzakelijk, zowel vanwege anticipatie, als vanwege het optreden van medestanders en van coalities. Een goed voorbeeld van het laatste is het Openbaar Ministerie bij de reorganisatie van de politie. Peters constateert dat de besluitvorming in het voordeel van het OM uitvalt,

maar dat het OM geen actie heeft ondernomen en dus geen invloed heeft gehad op de besluitvorming. Peters gaat er echter aan voorbij dat er ook geen noodzaak tot invloedsuitoefening bestond. Het OM had immers in de minister van Justitie en zijn ambtenaren op het hoogste besluitvormingsniveau een krachtige pleitbezorger voor zijn belangen. Het OM kon 'meeliften' met de 'justitiële coalitie'. Een atomistische benadering waarin geen rekening wordt gehouden met institutionele factoren, levert aldus geen adequate analyse op van invloedsprocessen. Het betekent ook dat de aannahme van Peters dat actoren altijd actief hun belangen zullen bepleiten, onhoudbaar is: de noodzaak daartoe is immers niet altijd aanwezig. Deze situatie doet zich in haar onderzoek verschillende malen voor. Daarnaast is dit uitgangspunt onhoudbaar, omdat het voorbijgaat aan de mogelijkheid dat actoren afzien van invloedsuitoefening (bijvoorbeeld in de verwachting toch niet succesvol te zijn), hoewel met hun belangen geen rekening wordt gehouden.

Voorts zijn er problemen met de intensieve procesanalyse en de wijze waarop deze wordt toegepast. Het aantrekkelijke van de methode is haar overzichtelijkheid en haar controleerbaarheid. Het probleem van invloedstaeschrijving weet zij echter niet bevredigend op te lossen. Juist de aanvullende criteria, waarop men in de laatste, cruciale stap terugvalt, zijn ontoereikend om tussen individuele actoren te discrimineren, dat wil zeggen om vast te stellen wie wel en wie niet invloed heeft uitgeoefend op de beslisser en daarmee op de eindbeslissing. Zo wordt bijvoorbeeld invloed toegekend aan de laatste actor die een invloedsponging heeft gedaan voordat de beslisser van mening is veranderd. Deze invloedsstoekenning is evenwel arbitrair. Bovendien wordt de mogelijkheid miskend dat niet een individuele invloedsponging, maar het totaal aan invloed-

spogingen de doorslag heeft gegeven.

De IPA streeft – terecht – een directe meting na van de invloed van actoren in complexe besluitvormingsprocessen, maar slaagt daar niet in. Debet hieraan zijn het geïnstitutionaliseerde karakter van de besluitvorming (waardoor anticipatie een grote rol speelt), de onderlinge verwevenheid van beslissingen, de tijdsduur van processen waardoor aanvankelijk geboekte successen later weer verloren kunnen gaan (en omgekeerd!), het grote aantal betrokkenen en het optreden van pleitbezorgers en coalities. Deze complicerende factoren verhinderen veelvuldig dat invloed met voldoende zekerheid aan individuele actoren kan worden toegeschreven. Daarnaast maken deze factoren duidelijk dat invloedtoeschrjving aan individuele actoren niet altijd zinvol is, omdat niet individuele

actoren, maar verschillende actoren gezamenlijk een verandering in het beleid weten te bewerkstelligen.

Peters heeft een boeiend en goed leesbaar boek geschreven. Haar studie levert allerlei interessante gegevens op over invloed in complexe besluitvormingsprocessen. Hoewel zij er niet slaagt om de problemen van invloedsmeting in complexe (besluitvormings)processen op te lossen, is haar studie toch beslist de moeite waard om gelezen te worden. Juist haar systematische en goed controleerbare werkwijze maakt duidelijk met welke meetproblemen men wordt geconfronteerd en prikkelt ons aldus tot nadere reflectie hoe deze problemen dan wel kunnen worden opgelost.



Hans Vermeulen en Joel Perlmann (red.) **Immigrants, Schooling and Social Mobility: Does Culture Make a Difference?** MacMillan Press, Houndsmills/London; St. Martin's Press, New York 2000, 257 pp.

Door **Mart-Jan de Jong**
Vakgroep Sociologie
Erasmus Universiteit Rotterdam

Does culture make a difference? Moeten we dat nog vragen? Er is toch niemand die eraan twijfelt dat culturen verschillen en dus ook kunnen verschillen in hun uitwerking? Maar alleen al het stellen van deze vraag levert het zware verwijt van 'blaming the victim' op. Vermeulen voelt zich daarom geroepen om in een inleidend hoofdstuk nog eens een aantal voor- en nadelen van een culturele verklaring tegen het licht te houden. De zogenoemde culturalisten krijgen eerst

nog eens ingewreven dat hun cultuurconcept te scherp afgegrensd, te statisch en te homogeen is en te zeer leunt op de gedachte dat culturen van generatie op generatie onveranderd worden overgedragen. Misschien aardig voor een eerstejaars college, maar totaal overbodig voor een publiek van sociale wetenschappers. Die weten uiteraard dat culturen niet haarscherp zijn af te bakenen en niet volkomen homogeen en statisch zijn. Maar wil er nog iets substantieels overblijven, dan dient er in elk geval voldoende basis en continuïteit te zijn om over cultuurverschillen te blijven spreken. De interessante vraag is dus welke culturele elementen relevant zijn voor het verklaren van verschillen in schoolloopbaan en sociale positie. Dergelijke vragen zijn politiek urgent en wetenschappelijk legitiem, zo betoogt Vermeulen terecht.

Dat niet iedereen het met de culturalistische stelling eens is, bewijst het ve-

nijnige stukje van Stephen Steinberg. Hij spreekt van een etnische of culturele mythe en blijkt een fervente aanhanger van een ouderwetse, materialistische, eendimensionale klassentheorie. Hij schrijft dat alleen al het met elkaar in verband brengen van de begrippen 'cultuur' en 'socio-economische positie' bij hem werkt als een rode lap op een stier. Dat verklaart zijn uiterst agressieve toon. Hij spreekt over wetenschappelijk racisme en rept van eeuwenoude kolonialistische denkvormen – foute cultuurelementen kunnen kennelijk wel eeuwenlang standhouden. In zijn ogen is er weinig verschil tussen het koloniale denken en de ideeën van moderne wetenschappers die onderzoek doen naar genetische en culturele verschillen tussen etnische groepen. Zelfs de wetenschappers die kritiek hebben geleverd op het genetische model, maken volgens hem nieuwe varianten van oude fouten. Raciale factoren vervangen door culturele verschillen vindt hij geen vooruitgang. Culturalisten die hun kritische pijlen richten op de vooroordelen van de heersende groep hebben hooguit goede bedoelingen, maar dragen niet bij aan de verbetering van de positie van gediscrimineerden en onderdrukten. En linkse wetenschappers die theorieën presenteren over zogenoemde tegenculturen of verzetsculturen, brengen de onderklasse evenmin een steek vooruit.

Steinberg ontkent overigens niet dat binnen de zogenoemde cultuur van de armoede houdingen en gedragspatronen worden ontwikkeld die disfunctioneel zijn voor het verbeteren van maatschappelijke kansen. Aanhangers van de cultuur van de armoede betogen zelf, dat die cultuur is ontstaan in reactie op ongunstige sociale omstandigheden. Maar het probleem is dat zij ervan overtuigd zijn, dat wanneer die armoedecultuur eenmaal is ontstaan, ze een eigen leven gaat leiden en dus zelf een bijdrage gaat leveren aan haar reproductie en de re-

productie van de onderdrukking en achterstelling. Steinberg vindt dit een vorm van reïficatie, die uiteraard verwerpelijk is. Hij beweert voorts dat deze theorieën leiden tot beleid dat niets oplost. Het komt neer op symptoombestrijding. Wat wordt aangezien voor een cultuur van de armoede (Lewis) of een gettocultuur (Wilson) zijn volgens hem geen culturen, maar slechts defensieve en adaptieve reacties op beroerde sociale omstandigheden en onderdrukking. Volgens Steinberg hebben ook minderheidsgroepen en achtergestelde groepen dezelfde cultuur als de meerderheid (over homogenisering gesproken). Het probleem met Steinbergs benadering is, dat de slachtoffers tot slachtoffers in het kwadraat worden verheven. Ze komt neer op 'victimizing the victim'. Mensen in achterstandssituaties worden als volkomen machteloos afgeschilderd. Ze kunnen zichzelf niet redden door hun gedrag of houdingen te veranderen en kunnen slechts afwachten tot er een academische ziener als Steinberg opstaat die ze naar het beloofde land zal leiden.

Gelukkig trekken de meeste contributeurs van deze bundel zich weinig of niets aan van Steinbergs tirade, maar doen ze op heldere wijze verslag van hun onderzoek naar effecten van culturele verschillen. Dat maakt de lezing van de bundel zeker de moeite waard. Van de Nederlandse bijdragen had de lezer overigens al kennis kunnen nemen, omdat ze eerder in de vorm van dissertaties zijn verschenen. Crul vergelijkt generaties binnen de Marokkaanse en Turkse migranten, Lindo vergelijkt migranten van het Iberisch schiereiland met Turkse jongeren. Van Niekerk laat aan de hand van Hindoes tanen en Creolen zien dat culturele verschillen niet altijd tot verschil in maatschappelijke positie leiden. Sansone, ook een oude bekende, constateert een internationale homogenisering van zwarte jeugdculturen. Onder invloed van globaliseringstendenzen ontstaat in vele

landen een nieuwe hedonistische zwarte leefstijl, die heel sterk is gericht op muziek, dans, sport en lichaamscultuur.

Een niet-Nederlandse studie wil ik wat uitvoeriger bespreken, omdat ze ook een goed tegenwicht biedt tegen de visie van Steinberg. Hierin doet Margaret Gibson verslag van drie casestudies, waarvan ik er twee behandel. Daarin wordt een beeld geschetst van de succesvolle integratie van Sikhs en van de falende integratie van Mexicanen in Californië. De sociale situatie van de Sikhs en de Mexicanen is vergelijkbaar en hetzelfde geldt voor de locatie. Het doorslaggevende verschil is van culturele aard. Het doorzettings- en incasseringsvermogen van de Sikhs is zo groot, dat ze vooroordelen, onbegrip en racistische pesterijen weten te overwinnen door ze zoveel mogelijk te negeren en zich te beheersen. De groep blijkt verder over een soort protestantse ethiek te beschikken die hen in het onderwijs en in de economische sector goed vooruit helpt. De Mexicaanse leerlingen reageren vaak met fysiek geweld op vooroordelen en discriminatie. Ze verlaten het onderwijs meestal voortijdig. De ouders uit India geven hun kinderen thuis extra straf als ze zich op school hebben misdragen. Daarom houden die leerlingen zich veel beter in

tegenover docenten en medescholieren. Een dergelijke houding komt bij de Mexicaanse ouders niet voor. De Sikhs behoren ook in India tot een economisch succesvolle minderheid, ondanks de achterstelling die ze daar ondervinden. Door een sterke sociale cohesie weten ze zowel in India als in de VS van hun zwakte hun kracht te maken. De Mexicaanse groep kent geen vergelijkbare vorm en mate van sociale cohesie, bovendien behoren ze ook in het land van herkomst tot de laagste sociale klassen. Kortom, zij missen positieve rolmodellen en hanteren andere waarden en normen. Gibson concludeert terecht, dat een goede verklaring van schoolloopbanen dient te steunen op het dynamische samenspel van culturele en structurele variabelen. Zo'n benadering kan duidelijk maken waarom de ene groep erin slaagt over structurele muren te klimmen, terwijl een andere groep niet verder komt dan er tegenaan te schoppen of er een klagmuur van te maken. De interessante bundel maakt aannemelijk dat juist een culturalistische benadering handvatten biedt voor het doorbreken van contra-productieve cultuurpatronen en vormen van zelfuitsluiting.

