

aan de 'change agent' ten departementen, gebrekkige informatietoever naar erbij betrokken afdelingen, trage doorvoering van eenmaal genomen maatregelen, en een schromelijk te kort schietende planning ten opzichte van andere overheidsinstellingen.

Toch blijft Warwick met enkele vragen zitten. Vanwaar de heftige tegenstand van groepen die baat zouden hebben bij de reorganisaties? Bijvoorbeeld afdelingen die hun taken meer zelfstandig zouden kunnen uitoefenen? En functionarissen die een betere toegang tot de departementale top zouden kunnen verwerven? Warwick vermoedt dat het hier gaat om de gevolgen van 'pathologische' processen in de overheidsbureaucratie. Hiërarchie, regels en ambtelijke 'afdoening' zijn anderen dan de direct betrokkenen wellicht een doorn in het oog. De bureaucratisering zal in hun ogen noodzakelijk zijn. De politieke symboliek en retoriek sluiten erop aan. Zelfs de direct betrokkenen worden erdoor meegesleept. Maar wanneer hiërarchische strata verwijderd, regels afgeschaft en de ambtelijke discretie vergroot worden, voelen zij zich in hun bureaucratische bestaan bedreigd. Dan blijken hiërarchische schakels en formele regels zekerheid te bieden. En ambtelijke 'afdoening' blijkt een eufemisme voor het doorschuiven naar boven van de verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen.

Warwick voegt eraan toe dat één en ander wordt versterkt door het wantrouwen en dreigende taal van de kant van de publieke opinie en parlementariërs jegens de overheidsbureaucratie: 'the public itself and its elected representatives are powerful sources of hierarchy and rules in the federal system' (p. 215).

Warwick's beschouwing sluit aan bij die van Jacques. De bureaucratisering is een loffelijk streven, maar heeft alleen kans van slagen als de gedebureaucratiseerde structuur dicht bij de 'requisite structure' staat. Decentralisatie van de besluitvorming is slechts mogelijk, indien de beslissingsmacht in handen wordt gelegd van groepen die zelfstandig beslissingen durven en kunnen nemen. Warwick meent dat bestuurlijke 'moed' en bekwaamheid in belangrijke mate te leren zijn. Jacques stelt zich, ook voor wat betreft de overheidsbureaucratie, op het standpunt dat de 'depth structure' een aantal strata omvat. Eliminatie van hiërarchische lagen daarbinnen zou indruisen tegen de eis dat de overheidsbureaucratie effectief functioneert ten behoeve van haar politieke bazen en de samenleving.

4 De lange weg naar een verklaring van ingewikkelde verschijnselen

Reculer pour mieux sauter? Het is een lange weg naar een verklaring van ingewikkelde verschijnselen als bureaucratisering en beleid. Uit Jacques' werk kan men opmaken hoeveel voorwerk men gedaan moet hebben

om tot een 'general theory of bureaucracy' te komen.

Warwick stelt zich bescheidener op. Zijn 'theory of public bureaucracy' vormt een heldere opsomming van factoren die van invloed kunnen zijn op processen in de overheidsbureaucratie. De titel is, alles bij elkaar genomen, te pretentius. De genoemde factoren worden niet gewogen en evenmin geoperationaliseerd.

Noordzij moet nog springen. Hij heeft een 'gemeenschappelijk referentiekader' in handen, waarin beleidsproblemen zich voordoen. Vooralsnog is het kader niet ingevuld. De verklarende kracht van de systeemtheorie blijft in het vage, zolang niet goed duidelijk is wat waargenomen, beschreven, geclassificeerd en tenslotte verklaard wordt.

U. Rosenthal

Noten

¹ K. Lewin, *Field Theory in Social Science*. New York: Harper 1951.

² Vanuit een logisch gezichtspunt is verklaren hetzelfde als voorspellen. De relevantie van een theorie heeft derhalve eveneens betrekking op de voorspellende kracht — hier het doen van voorspellingen met betrekking tot beleidsontwikkeling.

³ Hierover uitgebreider E. Jacques, *Time-Span Handbook*. London: Heineman 1964.

U. Rosenthal, M. P. C. M. van Schendelen en G. H. Scholten, *Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving*, H. D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1977, 391 blz., f 49,50

Het boek bestaat uit de volgende delen: Deel I, Inleiding; Deel II, De theorie en praktijk van de bestuurlijke organisatie; Deel III, Beslissing, beleid en planning; Deel IV, Politiek en bestuur; Deel V, De 'kritische bestuurswetenschap'. Deze delen zijn verspreid over 15 hoofdstukken, waarvan de meeste in deze bespreking even aan de orde komen.

Een bestuurswetenschappelijk georiënteerde recensent van een bestuurswetenschappelijk geaarde publicatie zal men vergeven dat hij in eerste aanleg nagaat of de doelen die de auteurs beweren na te streven redelijkerwijs bereikt zijn. Over die doelen zijn ze echter niet duidelijk, in die zin dat een en ander impliciet en expliciet door elkaar staat in hoofdstuk 1, Verantwoording en overzicht. Op grond van de kennelijke aspiraties breng ik dan zelf maar de volgende ordening aan. Het boek wil een bijdrage leveren aan (1) de ontwikkeling van de wetenschappelijke studie van het openbaar bestuur, maar ook aan (2) de situatie bij het onderwijs in de bestuurswetenschap. Dat lijken — zo gesteld — twee nevenschikende doelen te zijn. Beide worden nage-

streeft door middel van één subdoel: het realiseren van een multidisciplinaire benadering van enkele verschijnselen van openbaar bestuur, dat op zijn beurt weer afhankelijk is van de invulling van twee enkelvoudige doelen: het (1) naar vorm en (2) naar inhoud tot stand brengen van een multi-disciplinaire tekst. In deze zin heb ik de 'programmastructuur' van het boek opgevat, hetgeen me tot de volgende kanttekeningen brengt.

Met het gelijktijdig nastreven van de twee hoofddoelen introduceren de auteurs een ambivalentie die ondanks de prijzenwaardige intenties geen van beide geheel ten goede kan komen. Een wetenschappelijke studie heeft gebruikers die op een hoger niveau van abstractie denken dan het nog (of pas) *studerende* lezerspubliek. Dat vereist uit communicatief oogpunt in wezen twee verschillende boeken. Wil men beide groepen tegelijk aan hun trekken laten komen, dan creëert men een mengsel dat voor geen van beide ten volle acceptabel is: een boek dat door zijn (noodzakelijke) breedte voor de wetenschapper op een aantal punten diepgang mist, terwijl de student moeilijkheden krijgt met het uit elkaar houden van de bomen en het bos.

Los daarvan staat de vraag of men erin geslaagd is op enkelvoudig en subdoelniveau via de multi-disciplinaire aanpak 'een stapje te doen op de lange weg naar een meer geïntegreerde bestuurswetenschap' (blz. 15). Het antwoord daarop is: ja, tenminste bij een strikte interpretatie van het begrip 'multi-disciplinaire aanpak'. De auteurs hebben dat als volgt gedaan: ze onderscheiden in de delen II, III en IV drie grote groepen verschijnselen van openbaar bestuur en benaderen het eerste sociologisch, het tweede beslistkundig/economisch en het derde politologisch (blz. 13). In deze zin is er zeker – althans naar de vorm – sprake van een meervoudig disciplinaire benadering. Ik laat het aan het oordeel van de respectievelijke disciplinaire deskundigen over of elke discipline ook inhoudelijk correct is toegepast. Alleen de juridische wetenschap duikt op meerdere plaatsen in het boek op. Niet elke jurist zal overigens gecharmeerd zijn van woorden als 'juridische regeling' en 'juridische rechten' (blz. 27, 33, 89, 99), en van de zin (blz. 27): 'Een rechtsbehandeling van overheidswege (-)' is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, indien zij open staat voor één van de volgende kwalificaties: strijd met de wet (-)'. Om kort te gaan: of dit multi-disciplinaire boek tevens een stap is op de weg naar een meer geïntegreerde bestuurswetenschap hangt af van het oordeel of het anderen voldoende materiaal biedt om over te gaan op een *interdisciplinaire* aanpak, een interactie tussen de disciplines in termen van integratie van begrippenkaders, methoden.

De delen zijn gebaseerd op het onderscheid dat de auteurs – in navolging van Van Braam – maken door be-

stuurwetenschappelijke kennis te splitsen in organisatiekennis, beleidskennis, bestuurstechnische kennis en communicatiekennis. Op het eerste oog een plausibel onderscheid, vooral omdat Van Braam dit plaatst in de context van zijn diepgaande ideeën over de opleiding van hogere bestuursambtenaren. Maar de auteurs werken dit verder methodologisch nauwelijks uit zodat later bij de invulling van de hoofdstukken overlappings ontstaan. Met name het onderscheid tussen beleids- en bestuurstechnische kennis is kunstmatig waardoor de daarop betrekking hebbende hoofdstukken 8, 9 en 10 (beslissing, beleid en planning) meer op elkaar lijken dan men bedoeld kan hebben.

Een ander vraagpunt betreft de stellige uitspraak (blz. 24-29) dat de bestuurswetenschap een empirische discipline is, dat de bestuurskunde een normatieve leer van het openbaar bestuur is en dat de bestuurswetenschappen op het openbaar bestuur gerichte specialisaties zijn. Dat klinkt erg aannemelijk (en met dat onderscheid kan men zeker uit de voeten) maar is om die reden nog niet voldoende. Dergelijke uitgangspunten, die fundamenteel zijn voor de constructie van het boek, vragen tenminste een bestuurswetenschappelijke ondersteuning, tenzij men daar – met redenen omkleed – van kan afzien.

Het boek start met een uitvoerige en – voorzover ik kan beoordelen – gedetailleerde verhandeling over het verschijnsel organisatie. Men kan zich echter afvragen of die plaats (zo vóór dat boek) en de lengte (137 blz.) in overeenstemming is met de toch duidelijk waarneembare verschuiving van het zwaartepunt in de bestuurswetenschap naar het denken in termen van beleid (87 blz), ook al ontkennen de auteurs op blz. 230 dat er al algemene beleidswetenschap is ontstaan. Daar komt nog de vraag bij of men niet binnen het onderwerp beslissing, beleid en planning kan bespeuren dat het economische denken – dat daarin lange tijd het primaat had langzaam plaats lijkt te gaan maken voor wilsvormingsdenken, waardoor de sociaal-psychologische discipline niet alleen meer in het beeld had moeten komen, maar bovendien zijn belang voor beleidstheorie had kunnen bewijzen naast zijn functie in de organisatie-theorie.

In Deel II dat zoveel aspecten van organisatie-theoretische aard behandelde mis ik overigens de ontwikkeling om organisatiekarakteristieken niet meer te willen vormgeven door alleen intern – en met name naar het doel – te kijken, maar door vooral extern te denken in 'situational circumstances' als 'contingent variables': de zogeheten 'contingency theory' (zie Kast en Rosenzweig, 'Contingency Views of Organization and Management', 1973) die onlangs nog is toegepast door Kottman in zijn studie 'Coördinatie bij de centrale overheid', 1976.

In hoofdstuk 6, Participatie in de organisatie, zijn interessant de onderdelen 'Participatievormen in de openbare bestuursorganisatie' en 'Interne en externe participatie', waar wordt ingegaan op de vrije meningsuiting van ambtenaren, medezeggenschap, ambtenarenzelfbestuur, publiekgerichtheid e.d. Het beschrijvende karakter van de tekst maakt het overigens interessanter voor studenten dan voor hen die daar persoonlijk bij betrokken zijn. Deze komen wel meer aan hun trekken in een belangwekkend betoog in hoofdstuk 11 over de problematiek van de ambtelijke loyaliteit.

In hoofdstuk 7, De organisatie als systeem, wordt het systeemdenken volledig ontleend aan exponenten uit de systeem- en organisatie-theorie. Daarmee doet men het terzake voorhanden zijnde bestuurswetenschappelijke bronnenmateriaal tekort. Met name Sharkansky heeft zich de moeite gedaan het systeembegrip tot in detail door te vertalen in de context van het openbaar bestuur ('Public Administration: policymaking in government agencies', 1975). Zijn benadering had hier best aan de orde mogen worden gesteld.

In hoofdstuk 8, Beslissingen, besteedt men merkwaardig nauwelijks aandacht aan de uitgebreide literatuur over de problematiek van de rationaliteit in besluitvormingsprocessen. Als men overigens in voetnoot 21 zegt: 'K. Koch, 1976, wil de term 'rationaliteit' uit de wetenschap bannen', staat dat in geen enkele verhouding tot de extensieve en intensieve verhandeling die Koch daarover in *Acta Politica* 1976, blz. 312-364, ten beste heeft gegeven. De aandacht gaat hoofdzakelijk uit naar het incrementalisme, waar overigens de traditionele fout wordt gemaakt te stellen dat Lindblom zelf met zoveel woorden zou beweren dat zijn theorie de beste methode van beslissen is. Ondanks Lindblom's suggestieve schrijven lijkt het verstandig voorlopig vast te houden aan Etzioni's opmerking in 'The Active Society', blz. 280, noot 65, dat Lindblom ieder in het ongewisse laat of zijn theorie descriptief of normatief is. Ook in hoofdstuk 9, Beleid, beleidsanalyse en beleidswetenschap, waar terecht uitgebreide aandacht wordt besteed aan Dror's model van meta-policy-making, wordt voorbijgegaan aan het uitgangspunt van Dror dat zijn model voortkomt uit zijn afwijzen van puur-rationele modellen.

Hoofdstuk 9 begint met een definitie van het begrip beleid. De auteurs wijken daarbij rigoreus af (blz. 205) van de definitie van Hoogerwerf, die men vrij algemeen in de literatuur aantreft. Dat mag natuurlijk, maar men kan zich afvragen of met de summiere bestrijding van Hoogerwerf's visie voldoende recht wordt gedaan aan de eis dat een hoofdstuk over beleid zijn grondslag moet kunnen vinden in een weloverwogen streven naar een doelgerichte beschrijving van dat begrip. Na een door

henzelf neutraal geachte definitie doen de auteurs er verder niets meer aan. Het eerder op blz. 24 gemaakte, maar niet uitgewerkte onderscheid tussen beleidskennis en bestuurstechnische kennis veroorzaakt moeilijkheden. Nu blijkt dat men met beleidskennis in wezen kennis van procedurele aard bedoelt. Men had dat beter *beleidsstechnische* kennis kunnen noemen en de term beleidskennis beter kunnen reserveren voor inhoudelijke kennis, zoals kennis over onderwijsbeleid, ruimtelijk beleid e.d. Als de auteurs dat onderscheid om hen moverende redenen niet hebben willen aanbrengen had men in elk geval deze tweedeling mogen aantreffen bij de planningsterminologie in hoofdstuk 10, nu Faludi in zijn 'Planning Theory' (1973), en in zijn 'A Reader in Planning Theory' (1973), het verschil tussen substantiële en procedurele planning haarfijn uit de doeken heeft gedaan. Dat de dichotomie tussen beleid en planning kunstmatig – of zo u wil moeilijk beschrijfbaar – is moge blijken uit het feit dat de auteurs de beleidsanalyse behandelen in het hoofdstuk over beleid, maar de taak en werkzaamheden van de COBA en de BAG in het hoofdstuk over planning. De opmerking op blz. 247 dat men tot heden moet constateren dat de praktische resultaten van het werk van de COBA beperkt zijn gebleven, is wat gemakkelijk gezegd. Zo'n uitspraak vraagt nadere bewijsvoering, evenals de bewering op blz. 210 dat beleidsvoerders in toenemende mate kiezen voor een wetenschappelijke aanpak om hun beleid te kunnen 'verkopen'. In het hoofdstuk over planning mis ik overigens beschouwingen over de idee van de 'corporate planning' (een variant op Dror's meta-policy-making) die met name in Engeland – vooral geïnspireerd door het Institute of Local Government Studies te Birmingham – een coördinerende greep probeert te geven op de chaos die na 1 april 1974 ontstond door de structurele reorganisatie van het lokale bestuur in Engeland en Wales.

Deel IV vind ik het meest geslaagd. Men start met een schema dat acht relaties tussen politiek en bestuur aangeeft en werkt dat naar vorm en inhoud verder nauwgezet uit. Vele interessante passages, maar ik volsta met één aan te halen. Op blz. 269 leggen de auteurs het bepaald niet gemakkelijke leerstuk van de attributie, delegatie en mandaat van beschikkingsbevoegdheid kort en duidelijk uit. In voetnoot 12 scoren ze vervolgens een onmiskenbaar interdisciplinair punt met de opmerking dat het verwarrend is dat de organisatieleer geen onderscheid maar tussen delegatie en mandaat.

Het boek eindigt met een lijst van kernbegrippen. De eerste betreft een omschrijving – in twee delen – van het begrip ambtenaar. In een volgende druk kan men die toch beter inruilen voor de tekst van art. 1 van de Ambtenarenwet 1929, want het eerste deel kan men

ontkrachten door te wijzen op art. 104 van de Grondwet, en het tweede deel beperkt het ambtenaarsbegrip tot rijksambtenaren, terwijl nergens uit de context van het boek blijkt dat de ambtenaren van de lagere rechtsgemeenschappen niet 'meedoen'.

Tenslotte nog een opmerking over de voetnoten. Na enig rekenwerk bleek me dat ongeveer 1/3 van de aangehaalde literatuur niet voorzien is van een nadere aanduiding van bladzijden of hoofdstukken. Dat is niet erg hoffelijk. Als hele boeken als bron worden aangehaald zoekt men zich suf alvorens de relevante passages gevonden zijn, als studenten ze al kunnen vinden. Dergelijke bronnen hadden moeten worden opgenomen onder de (overigens sobere maar zeer) duidelijke literatuursuggesties.

Mijn kritische kanttekeningen moet men zien als het nieuws in de krant: voor de leuke berichten is nauwelijks plaats. Laat ik de lof samenvatten in één zin: men is erin geslaagd vele en verspreid in de literatuur liggende onderwerpen in één volume op een rijtje te zetten. Als men bereid is dit boek vooral in de breedte te lezen, dan zullen niet alleen politicologen, maar ook bestuursjuristen, -sociologen en -economisten, maar ook anderen met belangstelling voor het openbaar bestuur, hieraan veel plezier beleven.

L. E. M. Klinkers

Arbeidsverhoudingen op drift

Veranderingen wekken belangstelling. Dat geldt ook de arbeidsverhoudingen. In dat veld doen zich, nationaal en internationaal, ontwikkelingen voor die het maatschappelijk welzijn diepgaand beroeren. Tot betrekkelijk kort geleden konden, aldus Hyman, de arbeidsverhoudingen worden beschouwd als 'one of the least exciting areas of social analysis'.¹ Nu zich in het relatiepatroon van werknemers, werkgevers en overheid fundamentele wijzigingen voltrekken — en dat vaak in een nogal tumultueuze context — is er sprake van een duidelijk toenemende interesse, ook van wetenschappelijke zijde, voor wat de Angelsaksische literatuur industrial relations noemt. Verheugend daarbij is de grotere aandacht die tegenwoordig wordt gegeven aan de theorievorming omtrent de arbeidsverhoudingen. Twee hoofdstromingen kunnen daarbij worden onderscheiden. Vooreerst verdient vermelding de systeembenadering waarvoor John Dunlop de grondslag heeft gelegd.² Vervolgens is er een groep van auteurs die een maatschappij-critische invalshoek kiest. Eén van de exponenten van die beschouwingswijze is de hierboven reeds aangehaalde Richard Hyman. Naast de meer theoretisch

getinte bijdragen blijft de stroom aanhouden van typisch beschrijvende studies. Het object van onderzoek kan daarbij panoramisch wijd zijn of betrekking hebben op één aspect van de arbeidsverhoudingen in een beperkt deel van de nationale economie.

Het is een uitstekende gedachte geweest van de uitgeverij Samsom om onlangs te starten met een serie studies in een Reeks Arbeidsverhoudingen. De opening van die reeks werd door Albeda verzorgd met een inleiding over de *Arbeidsverhoudingen in Nederland*.³ In de loop van 1976 verschenen in dezelfde reeks onder meer een vergelijkende studie van de arbeidsverhoudingen in West-Europa en de Verenigde Staten onder de titel *Macht en tegenmacht* door de N.R.C.-journalist A. F. van Zweeden, de handelseditie van het proefschrift van H. J. Huiskamp over *Shop stewards en arbeiderszeggenschap: een onderzoek naar arbeidsverhoudingen in de Britse metaalindustrie in de periode 1830-1975* en tenslotte een bundel *Personeelbeleid in opspraak door inspraak; enige studies over personeelbeleid in veranderende arbeidsverhoudingen*. De bundel bevat bijdragen van J. J. Ramondt, die tevens voor de redactie tekent, J. L. J. M. van der Does de Willebois, H. J. van Dongen en W. Top.

Het boek van Van Zweeden bestrijkt het breedste terrein. De bedoeling van de auteur is te laten zien hoe de arbeidsverhoudingen geregeld zijn binnen een aantal landen met een ongeveer gelijk peil van industriële ontwikkeling. Aan de hand van het vergelijkingsmateriaal wil Van Zweeden de arbeidsverhoudingen in ons land toetsen. Om begrijpelijke redenen legt hij zich bij het uitvoeren van die opdracht een aantal forse beperkingen op. Zo vallen Europese landen als Rusland, Joegoslavië, Oostenrijk, Zwitserland en Spanje buiten het beeld. Aangezien Van Zweeden zijn vertrekpunt bepaalt op het einde van de zestiger jaren, neemt hij bijna volledig afstand van de wordingsgang van de arbeidsverhoudingen binnen de per land soms zeer uiteenlopende sociaal-economische kaders. Een derde restrictie is het verenigen van het zeer brede terrein van de arbeidsverhoudingen tot de collectieve onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden, de medezeggenschap op ondernemingsniveau en op het niveau van de werkplek, en de invloed van de multi-nationale ondernemingen op de arbeidsverhoudingen.

De optiek van waaruit Van Zweeden de arbeidsverhoudingen benadert, wordt door de titel van zijn boek duidelijk tot uitdrukking gebracht. Met instemming citeert hij Margerison: 'het meest wezenlijke element van de industrial relations is het conflict'. In die zin is Van Zweeden dan ook consequent, dat hij bij zijn landenschetten vooral leunt op maatschappij-critische auteurs als André Gorz, Serge Mallet, Joachim Bergmann, Walter Müller-Jentsch, John Galbraith en anderen. Met alle