

8200, 1123

8200

VOOR DE VERANDERING

**EEN OP ERVARINGEN GEBASEERDE STUDIE
NAAR DE SPANNING TUSSEN
DE THEORIE EN DE PRAKTIJK
VAN HET BESTUREN**

M.C.H. WAGEMANS

STELLINGEN

1. Pogingen om het functioneren van het overheidsapparaat te verbeteren lopen het risico geen effect te sorteren, voorzover ze slechts de formele hiërarchie als vertrekpunt nemen.

Dit proefschrift

2. Om de spanning tussen de theorie en de praktijk van het besturen te verminderen, dienen bestuurskundige inspanningen meer te worden gericht op het trachten te verklaren van de bestuurspraktijk en minder op het formuleren van preskriptieve uitspraken met betrekking tot die praktijk.

Dit proefschrift

3. Bij pogingen om tot inzicht te komen in de bestuurspraktijk biedt het symbolisch-interaktionistisch perspectief een geschikt vertrekpunt.

Dit proefschrift

4. De gefundeerde theoriebenadering stelt het wetenschappelijk forum slechts in beperkte mate in staat tot falsifikatie.

Dit proefschrift

5. Voorzover problemen bij de uitvoering van overheidsregels het gevolg zijn van een overtrokken inschatting van het beïnvloedend vermogen van de overheid, biedt nog meer regelgeving geen oplossing.

Dit proefschrift

6. De stelling van Kolakowski: "De communistische partij heeft geen intellectuelen nodig om enthousiasme te wekken voor de verstandige besluiten die ze heeft genomen, maar om ervoor te zorgen dat de besluiten die ze neemt verstandig zijn", verdient ook binnen de Nederlandse overheid aandacht.

Louis ter Steeg, Religieuze denkers in beeld, KRO, 1981, p. 111

7. Vaardigheid in het recht leidt niet altijd tot rechtvaardigheid.
8. Planologische procedures dienen vaak niet zozeer om besluiten voor te bereiden maar om reeds genomen besluiten te legitimeren.
9. Interpretaties van verkiezingsuitslagen door politici geven vaak eerder blijk van een hoge mate van intelligentie dan van inzicht in overwegingen van kiezers.

10. Voorzover het standpunt dat gemeentepolitiek het beste kan worden bedreven binnen het kader van landelijke politieke partijen, gebaseerd is op het argument dat men hierdoor over meer relaties beschikt op hogere bestuurlijke niveaus, geeft dit blijk van een realistische kijk op het proces van politieke besluitvorming.
11. De negatieve klank van het woord "eigenwijs" is gebaseerd op de veronderstelling dat de herkomst van wijsheid bepalend is voor de kwaliteit ervan.
12. De uitspraak "Ambtelijke molens draaien langzaam" getuigt van een dynamische kijk op het overheidsapparaat.

Stellingen behorend bij het proefschrift van M.C.H. Wagemans, "Voor de verandering, een op ervaringen gebaseerde studie naar de spanning tussen de theorie en de praktijk van het besturen".

Wageningen, 25 februari 1987.

NN

L-8201 - 1955

VOOR DE VERANDERING

**EEN OP ERVARINGEN GEBASEERDE STUDIE
NAAR DE SPANNING TUSSEN
DE THEORIE EN DE PRAKTIJK
VAN HET BESTUREN**

M.C.H. WAGEMANS



0000 0356 4735

Promotoren: dr.ir. N.G. Röling, hoogleraar in de voorlichtings-
kunde

dr. A.J.G.M. Bekke, hoogleraar in de politicologie,
in het bijzonder de bestuurskunde, Katholieke Uni-
versiteit Nijmegen

BIBLIOTHEEK
LANDBOUWUNIVERSITEIT
WAGENINGEN

M.C.H. Wagemans

VOOR DE VERANDERING

Een op ervaringen gebaseerde studie naar de spanning
tussen de theorie en de praktijk van het besturen

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van
doctor in de landbouwwetenschappen,
op gezag van de rector magnificus,
dr. C.C. Oosterlee,
in het openbaar te verdedigen
op woensdag 25 februari 1987
des namiddags te vier uur in de aula
van de Landbouwuniversiteit te Wageningen

INHOUD

		pag.
Voorwoord		9
Hoofdstuk I	De aanleiding tot deze studie.	11
Hoofdstuk II	De maatschappelijke en wetenschappelijke betekenis van de vraagstelling.	13
par. 1.	Inleiding.	13
2.	Maatschappelijke betekenis.	13
3.	Wetenschappelijke betekenis.	15
Hoofdstuk III	Van aanleiding naar probleemstelling.	22
par. 1.	Inleiding.	22
2.	Het belang van herformulering.	22
2.1	Algemeen.	22
2.2	De betekenis van de oorspronkelijke probleemstelling.	24
2.3	Het proces van herformulering.	26
3.	Een analyse.	27
3.1	Inleiding.	27
3.2	Besluitvorming en planning.	28
3.3	De functies van modellen.	28
3.4	Op zoek naar oorzaken.	30
3.5	Samenvatting.	35
4.	Een herformulering.	35
Hoofdstuk IV	Voorlichtingsdienst en voorlichtingsbeleid.	41
par. 1.	Inleiding.	41
2.	Opbouw, werkwijze en activiteiten van de Voorlichtingsdienst.	41
3.	Ontwikkelingen met betrekking tot het voorlichtingsbeleid.	45
3.1	Inleiding.	45
3.2	Ontwikkelingen met betrekking tot de vraag naar voorlichting.	45

3.3	Ontwikkelingen met betrekking tot het aanbod van voorlichting.	46
3.4	De consequenties met betrekking tot het voorlichtingsbeleid.	47
3.5	De gevolgen voor de besturing.	48
3.6	Konditionele versus preskriptieve besturingsopvatting.	50
4.	De functie van voorlichting als instrument binnen het land- en tuinbouwbeleid.	52
4.1	Inleiding.	52
4.2	Voorlichting binnen het land- en tuinbouwbeleid; een eerste plaatsbepaling.	52
4.3	Voorlichting als beleidsinstrument: een harmonische relatie.	53
4.4	Voorlichting als beleidsinstrument: de relatie wordt wat minder harmonisch.	55
4.5	Gevolgen voor de inzet van voorlichting.	56
Hoofdstuk V	De planning van voorlichtingsactiviteiten.	60
par. 1.	Inleiding.	60
2.	Wat verstaat men in de Voorlichtingsdienst onder planning van voorlichtingsactiviteiten.	60
3.	De stand van zaken met betrekking tot de planning van voorlichtingsactiviteiten.	65
4.	Het programmeringsmodel "Denken en Doen".	66
Hoofdstuk VI	Ervaringen met de toepassing van het model "Denken en Doen" in de praktijk.	74
par. 1	Inleiding.	74
2.	De invoeringsstrategie.	76
3.	De ervaringen.	78
	Aktiviteiten I	78
	Interpretatie I	82
	Waarneming I	83
	Aktiviteiten II	86
	Interpretatie II	88

	Waarneming II	90
	Aktiviteiten III	92
	Interpretatie III	95
	Waarneming III	96
	Aktiviteiten IV	96
	Interpretatie IV	96
	Waarneming IV	96
Hoofdstuk VII	Het keerpunt.	99
par. 1.	Inleiding.	99
2.	De besluitvorming binnen de Voorlichtingsdienst.	100
2.1	Inleiding.	100
2.2	Besluitvorming met betrekking tot de doelen.	101
2.3	Besluitvorming met betrekking tot de middelen.	102
2.4	Besluitvorming met betrekking tot de activiteiten.	103
3.	De verdeling van het beslissingsvermogen.	105
Hoofdstuk VIII	Situaties waarin de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot tegengestelde uitkomsten leidt.	109
par. 1.	Inleiding.	109
2.	Het verzamelen van informatie.	111
3.	Het verloop van de interviews.	113
4.	De uitwerking van de interviews.	116
4.1	Inleiding.	116
4.2	Beschrijving van het denkproces.	117
4.2.1	Een eerste verkenning.	117
4.2.2	De risico-komplexen.	121
4.2.3	Het feitelijk gedrag.	126
4.2.4	Het breukvlak in de organisatie.	135
4.2.5	Het perspectief van de medewerkers.	137
4.2.6	De konfrontatie tussen het formele en het werkelijke beslissingsvermogen.	142

5.	Samenvatting van het perspectief.	143
Hoofdstuk IX	De planning van voorlichtingsactiviteiten opnieuw bezien.	146
Hoofdstuk X	Theoretische verankering van het perspectief.	152
par. 1.	Inleiding.	152
2.	Besluitvorming in organisaties.	153
2.1	Inleiding.	153
2.2	Besluitvormingsmodellen.	153
2.3	Het object van besluitvorming.	155
2.4	Besluitvorming en rationaliteit.	157
3.	Macht in organisaties.	161
3.1	Inleiding.	161
3.2	Aandacht voor macht.	162
3.3	De verdeling van de macht.	165
3.4	Formeel versus informeel.	167
3.5	De relatie met het opgebouwde perspectief.	170
4.	De normen als evenwichtsmechanisme.	173
4.1	Inleiding.	173
4.2	De organisatie van dienstverleningsactiviteiten	174
4.3	De relatie met het opgebouwde perspectief.	178
5.	De rituelen als evenwichtsmechanisme.	181
5.1	Regels en bureaucratie.	181
5.2	Twee betekenissen van regels.	183
6.	Het breukvlak.	189
7.	Konflikten in organisaties.	191
8.	Typering van het perspectief	197
Hoofdstuk XI	De betekenis van het perspectief voor pogingen om het functioneren van het overheidsapparaat te verbeteren.	199
par. 1.	Inleiding.	199
2.	De betekenis van het perspectief met betrekking tot bestaande pogingen om het functio-	201

	neren te verbeteren	
2.1	Algemeen.	201
2.2	Enige nuance.	207
2.2.1	Verschillen met betrekking tot het machts- aspekt.	208
2.2.2	Verschillen met betrekking tot het wilsaspekt.	209
2.3	De rationaliteitsconceptie van het management overheerst	212
3.	Op zoek naar de voorwaarden voor verandering.	213
3.1	Inleiding.	213
3.2	Het belang van erkenning van het perspectief.	214
3.3	De inhoud van interventies.	216
3.3.1	De betekenis van de evenwichtsmechanismen.	216
3.3.2	Normen en rituelen als aangrijpingspunten voor interventies.	219
3.4	Normdoorbrekend gedrag.	223
4.	Het perspectief in een maatschappelijke kontekst.	225
Hoofdstuk XII	De betekenis van het perspectief voor de bestuurskunde.	231
par. 1.	Herstel van het evenwicht.	231
2.	De bestuurskunde op weg naar verklaringen.	235
2.1	Inleiding.	235
2.2	Verklaren vanuit een beheersingskader.	235
2.3	Verklaren vanuit een normatief kader.	239
2.4	Verklaren vanuit een formeel kader.	243
3.	Werkelijkheid en zingeving.	244
4.	Zingeving en symbolisch interaktionisme.	246
Hoofdstuk XIII	Symbolisch interaktionisme en onderzoek- benadering.	249
par. 1.	Inleiding.	249
2.	Kritiek vanuit het symbolisch interaktionisme op bestaande onderzoekbenaderingen.	249
2.1	Inleiding.	249

2.2	De aandacht voor zingeving binnen het onderzoek.	249
2.3	Het hypothetisch-deduktief model.	256
3.	Het onderzoekproces bij symbolisch-interaktionistisch onderzoek.	259
3.1	Inleiding.	259
3.2	De benadering van het objekt.	260
3.3	Het waarnemen van de gehele werkelijkheid.	261
3.4	Zingeving door meerdere aktoren tegelijk.	263
3.5	De funktie van gedrag binnen het onderzoek.	265
3.6	De rol van de onderzoeker.	267
3.7	Typering van een symbolisch-interaktionistisch onderzoekproces in termen van inductie en deduktie.	268
4.	De gefundeerde theoriebenadering.	272
Hoofdstuk XIV	Beschrijving van het eigen denk- en doeproces in methodische en methodologische zin.	278
par. 1.	Inleiding.	278
2.	Mijn positie als medewerker/onderzoeker.	279
2.1	Opsplitsing van de dubbelrol.	279
2.2	Mijn relatie als medewerker tot de Voorlichtingsdienst.	280
2.3	Mijn relatie als onderzoeker tot de Voorlichtingsdienst.	281
3.	Het denk- en doeproces.	282
3.1	Algemeen.	282
3.2	De fase van medio 1981 tot medio 1984.	283
3.3	De fase van medio 1984 tot eind 1985.	288
4.	Konklusies.	292
Hoofdstuk XV	Kritiek op symbolisch-interaktionistische onderzoekbenaderingen.	294
par. 1.	Inleiding.	294
2.	Het formuleren van kriteria.	295
3.	Beoordeling van een symbolisch-interaktio-	300

	nistische onderzoekbenadering.	
3.1	Inleiding.	300
3.2	Het criterium van de zingeving.	301
3.3	Het criterium van het falsifikatievermogen.	304
3.4	Biedt wijziging van de gefundeerde theoriebenadering mogelijkheden?	311
3.5	Konklusies.	312
4.	Gevolgen met betrekking tot de resultaten van deze studie.	314
Hoofdstuk XVI	Een overweging tot slot.	316
par. 1.	Inleiding.	316
2.	De spanning nader aangeduid.	317
3.	De positie van de onderzoeker.	320
4.	Samenvatting.	324
Hoofdstuk XVII	Samenvatting	325
Epiloog.		332
Summary.		333
Literatuuroverzicht		336
Curriculum Vitae		352

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Wagemans, Mathias Cornelis Hermanus

Voor de verandering : een op ervaringen gebaseerde studie
naar de spanning tussen de theorie en de praktijk van het
besturen / Mathias Cornelis Hermanus Wagemans - [S.l. :
s.n.]

Proefschrift Wageningen. - Met lit. opg. - Met
samenvatting in het Engels.

ISBN 90-9001503-5

SISO 394.1 UDC 35.07(043.3)

Trefw.: bestuurswetenschap

Copyright © 1987, M.C.H.Wagemans, Heythuysen

Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar
gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke
andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van
de auteur.

No part of this book may be reproduced in any form, by print,
photoprint, microfilm or any other means without written permission
from the author.

VOORWOORD

Ervaringen binnen de Voorlichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij vormen de feitelijke aanleiding tot deze studie. Het initiatief om op basis van die ervaringen deze studie te ondernemen, is afkomstig van Prof.Dr.Ir. N.G. Röling. Ik ben hem en Prof.Dr. A.J.G.M. Bekke dankbaar voor het feit, dat zij de totstandkoming van dit proefschrift hebben willen begeleiden. Hun kommentaar en suggesties hebben mij gestimuleerd. In het bijzonder met betrekking tot vragen rond de wetenschappelijke verantwoording hebben hun bijdragen mijn inzichten op methodisch en methodologisch terrein verdiept.

Ik ben verder al diegenen binnen de Voorlichtingsdienst dankbaar, die ik de afgelopen jaren heb ontmoet en die door hun feitelijk gedrag zowel behulpzaam zijn geweest bij het formuleren van de vragen, als bij het vinden van de antwoorden, die in deze studie centraal staan. Die dank geldt speciaal voorlichtingskundig ingenieurs en hoofden voorlichtingszaken, die zich binnen de Voorlichtingsdienst bezig houden met de toepassing van voorlichtingskundige kennis en inzichten in de praktijk. De onderlinge uitwisseling van werkervaringen is van grote invloed geweest op mijn denken en doen. De betreffende hoofden voorlichtingszaken ben ik erkentelijk voor hun medewerking aan de interviews. Dank geldt ook het Ministerie van Landbouw en Visserij voor de verleende toestemming om ten behoeve van dit proefschrift interne informatie te gebruiken en te publiceren.

Maria van Herten-op de Kamp ben ik erg dankbaar voor de voortreffelijke en snelle wijze, waarop zij telkens weer alle handgeschreven teksten heeft getypt. Wie mijn handschrift kent, weet hoeveel waardering ik haar schuldig ben.

Het schrijven van dit proefschrift heb ik als een intensief gebeuren ervaren, temeer omdat dit in een betrekkelijk korte tijd heeft plaatsgevonden. De belangstelling van velen bij de voorbereiding heb ik op prijs gesteld. Ik ben heel speciaal Els, Paulien en Frank dankbaar dat zij accepteerden, dat mijn gedachten de afgelopen jaren wel eens afdwaalden.

Resteert de vraag of het resultaat de inspanning waard is geweest. Voor mijzelf vind ik dat zeker. Deze studie is tot stand gekomen vanuit een nauwe betrokkenheid bij de funktioneringsproblematiek binnen het overheidsapparaat. Het denken en schrijven heb ik als een vorm van zelfontplooiing ervaren. Of het resultaat ook meer dan persoonlijke betekenis heeft? Dat is niet aan mij ter beoordeling. Laat ik volstaan met een verwijzing naar Beyers Naudé die stelt dat in de strijd voor verandering uiteindelijk niet de bijval telt, zelfs niet het resultaat, maar slechts de inzet.

Heythuysen, november 1986

Mathieu Wagemans.

HOOFDSTUK I

DE AANLEIDING TOT DEZE STUDIE.

Aan een besluit om een studie te ondernemen kunnen vele redenen van zeer uiteenlopende aard ten grondslag liggen. Dat ik tot deze studie ben gekomen heeft direkt te maken met het feit dat ik vanaf 1972 werk bij het Ministerie van Landbouw en Visserij. Gedurende deze periode heb ik meerdere functies vervuld, die mij kennis deden maken met verschillende beleidsterreinen van het Ministerie vanuit uiteenlopende invalshoeken. Daarbij ben ik betrokken geweest bij een groot aantal overlegsituaties op internationaal, nationaal (intra- en interdepartementaal) en provinciaal niveau. Het werk had verder betrekking zowel op beleidsvoorbereiding als op beleidsuitvoering.

Hoewel de werkzaamheden dus sterk uiteenliepen kreeg ik gaandeweg een toenemende belangstelling voor het functioneren van het overheidsapparaat. Vanuit het Ministerie heb ik de gelegenheid gehad om deel te nemen aan verschillende opleidingsactiviteiten, zowel binnen het Ministerie als bij externe instellingen. Funktioneringsvragen stonden hierbij centraal. De laatste jaren heb ik mij uit hoofde van mijn werk zelf bezig gehouden met de voorbereiding en uitvoering van dergelijke opleidingsactiviteiten binnen de Voorlichtingsdienst van het Ministerie.

Opleidingsactiviteiten gaan uit van de veronderstelling dat het volgen van een opleiding een gunstige invloed heeft op het functioneren van de dienst. Als kursist heb ik vaak de ervaring met mede-kursisten gedeeld, dat de aangereikte modellen om beleid te maken of om besluiten te nemen weliswaar logisch in elkaar zaten, maar "dat je er in de praktijk van een overheidsorganisatie toch niet goed mee uit de voeten kunt". Op mijn beurt heb ik tijdens de evaluatie van kursussen binnen de Voorlichtingsdienst vaak de opmerking gehoord van kursisten, dat modellen voor de planning van voorlichtingsactiviteiten weliswaar "in theorie kloppen, maar voor de praktijk van alledag slechts beperkte waarde hebben".

Ik heb in de loop der jaren veel suggesties gehoord om dergelijke modellen beter af te stemmen op de praktijk; vaak hebben we wijzigingen aangebracht, die soms wel en soms niet als verbetering werden ervaren.

Ik ben mij steeds meer gaan afvragen, of er wellicht oorzaken van structurele aard ten grondslag liggen aan verschillen tussen de theorie van de modellen en de praktijk van een overheidsorganisatie. Mijn interesse rond funktioneringsvraagstukken is daarbij gaandeweg veranderd van de vraag "Hoe kun je het funktionieren verbeteren" in de vraag "Waarom is het zo lastig om het funktionieren te verbeteren".

Tussen beide vraagstellingen bestaat een wezenlijk verschil. De eerste vraag is instrumentalistisch en gaat impliciet uit van de veronderstelling, dat het funktionieren kan worden verbeterd. Het gaat er "slechts" om de juiste techniek of ingreep te vinden. Uit de tweede vraagstelling blijkt een behoefte aan inzicht; er is als het ware een stap terug gezet. We zullen eerst beter moeten begrijpen hoe de overheid funktioneert, voordat we aan oplossingen kunnen denken. De diagnose moet wat zorgvuldiger, in plaats van de symptomen met nieuwe medicijnen te bestrijden. In feite stellen we daarmee ook de vraag aan de orde, of het wel mogelijk is het funktionieren te verbeteren. Immers: wanneer we niet begrijpen hoe een overheidsorganisatie funktioneert en welke krachten hierbij een rol spelen, kunnen we ook de mogelijkheid niet uitsluiten, dat de invloed die wij hierop kunnen uitoefenen slechts beperkt is, of zelfs afwezig. En voorzover wij invloed kunnen uitoefenen weten wij niet hoe dit mogelijk is.

Bovenstaande ervaringen en gedachten zijn de grondslag voor deze studie. De behoefte aan inzicht die zo onstond is als volgt te formuleren: waarom is het zo lastig om het funktionieren van een overheidsorganisatie te verbeteren door toepassing van rationele besluitvormings- en planningsmodellen.

HOOFDSTUK II

DE MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE BETEKENIS VAN DE VRAAGSTELLING.

1. Inleiding.

In hoofdstuk I heb ik beschreven hoe mijn ervaringen bij de toepassing van organisatiekundige theorie de aanleiding vormen tot deze studie. In dit hoofdstuk zal ik aangeven dat ondanks de persoonlijke aanleiding tot deze studie, de vraagstelling betekenis heeft in ruimer verband. In paragraaf 2 ga ik in op de maatschappelijke betekenis, terwijl in paragraaf 3 de wetenschappelijk betekenis van de vraagstelling aan de orde komt.

2. Maatschappelijke betekenis.

Pogingen om organisatiekundige kennis en inzichten toe te passen zijn erop gericht om de gang van zaken in de praktijk van een overheidsorganisatie te veranderen. De veronderstelling daarbij is dat het functioneren daardoor zal verbeteren.

Noch de Voorlichtingsdienst als onderdeel van het Ministerie van Landbouw en Visserij, noch het Ministerie als zodanig, zijn uniek als het gaat om de wenselijkheid het functioneren te verbeteren, of om initiatieven die daartoe worden ondernomen. Integendeel: binnen vrijwel iedere organisatie laten zich aspecten van het functioneren aanwijzen die voor verbetering in aanmerking komen. Het is eerder zo, dat de uitspraak dat binnen een organisatie alles naar wens verloopt en er bijgevolg geen behoefte aan verandering is, met de nodige twijfel tegemoet moet worden getreden. En wanneer binnen een organisatie tevredenheid bestaat over het functioneren, brengen veranderingen binnen en buiten de organisatie een vrijwel permanente behoefte aan aanpassing met zich mee. Bovendien kunnen de opvattingen veranderen over wat onder een gewenste wijze van functioneren moet worden verstaan.

Aan de behoefte tot verandering ligt de opvatting ten grondslag dat de bestaande wijze van functioneren in een of meerdere opzichten kan worden verbeterd. Hoewel deze behoefte aan verandering in vrijwel iedere organisatie aanwezig is, kunnen we stellen dat overheidsorganisaties zich in dit opzicht in een bijzondere positie bevinden. In brede kring

is men bezorgd over de kwaliteit van het functioneren van overheidsorganisaties. Weliswaar kan men stellen dat die kwaliteit zich moeilijk exact laat aanduiden omdat er geen duidelijke maatstaf voor bestaat, maar dat neemt een vrij algemeen probleembesef op dit punt niet weg. Zo stelt van Houten (1984;7): "Toch kan nauwelijks worden ontkend dat in een aantal opzichten aan de effectiviteit en efficiëncy van het overheidsapparaat moet worden getwijfeld. De overheid manifesteert zich als een ondoorzichtig en complex gebeuren; de vermeende rationaliteit van overheidsbureaucratieën lijkt ver te zoeken". Weiss merkt op dat er in de betreffende literatuur binnen het geheel aan klachten over het overheidsapparaat een tweetal thema's domineert: "One has to do with the ineffectiveness and inefficiency of bureaucracy, and dwells on a series of interlocking malfunctions" (1979;10). "The other main theme of contemporary criticism is that government agencies are unaccountable to the public as its elected representatives" (1979;11).

Het besef dat het functioneren van het overheidsapparaat verbetering behoeft, is startpunt geweest voor tal van initiatieven. Kijken we echter naar het effect van deze pogingen, dan overheerst een gevoel van teleurstelling. Volgens van Houten (1984;6) is er ondanks alle initiatieven, nota's, reorganisaties, etc., de afgelopen 10 à 15 jaar niet zo heel erg veel veranderd. Het openbaar bestuur is hardnekkig. De laatste opmerking zou erop kunnen wijzen dat men zich van de mogelijkheden om het overheidsapparaat te veranderen geen al te grote voorstelling moet maken. Vergelijk in dit verband van Gunsteren (1980;19): "Organisaties zijn geen plooibare en gehoorzame werktuigen. Zij zijn meestal dynamisch conservatief, dit wil zeggen zij ontwikkelen een aanzienlijke activiteit om precies datgene te blijven doen wat ze al deden, ongeacht de impulsen die van buitenaf op ze afkomen". Eenzelfde gedachte treffen we aan bij Caiden (1976;142).

Het voorgaande geeft weinig reden tot optimisme. Er is al van alles geprobeerd om het functioneren van het overheidsapparaat te verbeteren maar de resultaten bieden in het algemeen weinig hoop. Moeten we dan niet de konklusie trekken dat het weinig zin heeft om nog te trachten iets te veranderen? Of om met von Mises te spreken, die door Blau wordt geciteerd (1963;2): "Nobody can be at the same time a correct bureaucrat and an innovator. Progress is precisely that which the rules and regula-

tions did not foresee; it is necessarily outside the field of bureaucratic activities". Deze konklusie trek ik echter niet. Ik geloof dat het vooralsnog nuttiger is uit te gaan van de vraag waarom het vaak zo lastig is om veranderingen binnen het overheidsapparaat aan te brengen en die vraag tot objekt van studie te maken.

Het bovenstaande geeft aanleiding om aan de vraag die ik op basis van eigen ervaringen binnen het Ministerie van Landbouw en Visserij aan het eind van hoofdstuk I stelde, ook maatschappelijke betekenis toe te kennen; er lijkt namelijk algemeen behoefte te bestaan aan verbetering van de kwaliteit van het funktionieren van het overheidsapparaat, terwijl pogingen die daartoe worden ondernomen vaak weinig succes lijken te hebben. Daarmee is tevens het eventuele maatschappelijke belang van deze studie aangegeven. Immers: wanneer deze studie in enig opzicht bijdraagt aan een bevredigend antwoord op de vraag waarom pogingen om het funktionieren te verbeteren vaak niet het gewenste effect hebben, kunnen konklusies worden getrokken met betrekking tot toekomstige pogingen.

3. Wetenschappelijke betekenis.

Dat de toepassing van organisatiekundige kennis en inzichten in de praktijk lang niet altijd soepel verloopt, is ook in wetenschappelijke kring bekend. Sterker nog: de vaak geringe betekenis van wetenschappelijke resultaten bij de oplossing van praktische problemen wordt in toenemende mate als problematisch ervaren.

Ik zal in deze paragraaf vooral ingaan op de betekenis van resultaten van bestuurskundig onderzoek voor de praktijk. De reden hiervoor is dat ervaringen binnen een overheidsorganisatie in deze studie centraal staan, terwijl het met name het funktionieren van het overheidsapparaat is, dat in algemene zin als objekt van de bestuurskunde kan worden aangemerkt. Daarbij is de opmerking op zijn plaats dat er over objekt en werkerterrein van de bestuurskunde geen volledige overeenstemming bestaat. Zo stelt Brasz (1976;1) dat de bestuurskunde gaat over de werking en de inrichting van het openbaar bestuur, maar hij merkt tevens op dat er van een onomstreden en gezaghebbend studie-objekt in de bestuurskunde niet kan worden gesproken. Er is sprake van een verschuiving van het objekt. Lange tijd is er een onderscheid gemaakt tussen, aan de ene kant, de aktiviteit van het besturen in de betekenis van het maken van

(politieke) keuzes en, aan de andere kant, de uitvoering van deze keuzes. Vergelijk in dit verband van der Eyden (1980;66). De bestuurskunde zou zich dan beperken tot de uitvoering van genomen besluiten.

Deze niet-politieke aanduiding van het objekt van de bestuurskunde is thans verlaten. Niettemin ontbreekt ook nu overeenstemming over de vraag op welke wijze het objekt van de bestuurskunde het beste kan worden omschreven. Zo constateert van der Eyden (1980;88) dat het politieke karakter van de bestuurskunde op nogal uiteenlopende wijze wordt geïnterpreteerd.

De aanduiding van het objekt van een wetenschappelijke discipline geeft de eigen aard en het werkterrein van die betreffende discipline aan. Een objektaanduiding is van belang omdat ze onderscheidende elementen bevat ten opzichte van andere disciplines. In discussies over objecten van wetenschappelijke disciplines ligt omwille van dit onderscheid de nadruk vaak meer op punten van verschil dan op punten van overeenstemming met andere disciplines.

Een uitzondering vormt Storm (1986) die met betrekking tot de bedrijfskunde en de bestuurskunde zowel op overeenkomsten als op verschillen attendeert. Met betrekking tot het werkterrein ("jachtveld" is de aanduiding die Storm gebruikt) stelt hij dat de bedrijfskunde zich met de private sektor bezig houdt terwijl de publieke sektor tot het domein van de bestuurskunde behoort. Daarbij is er overigens sprake van een overlapping, waarbij hij als voorbeeld op de gezondheidszorg wijst (1986;24,25). Hoewel de terreinafbakening tussen de bedrijfskunde en de bestuurskunde weinig discussie oplevert, geldt dat niet voor de aard en de werkwijze van organisaties in de private en de publieke sektor (1986; 25 e.v.). Verschillen worden hier nu eens sterk geaccentueerd, dan weer gereduceerd. Storm signaleert niet alleen een in omvang toenemend tussengebied, maar wijst er tevens op, dat problemen en oplossingen zowel in de private als in de publieke sektor een zekere mate van gemeenschappelijkheid kunnen hebben.

In de literatuur wordt er wel een onderscheid gemaakt tussen de bestuurskunde en de bestuurswetenschap. De bestuurswetenschap houdt zich volgens Brasz (1975;1) bezig met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en funktioneert. Het gaat daarbij om de studie van de interne

en externe werking van de structuur en de processen van het openbaar bestuur (Rosenthal, 1980;24). Een principieel verschil tussen de bestuurskunde en de bestuurswetenschap is er volgens Brasz echter niet (1975;8). Voorzover er verschil is heeft dat te maken met de beperktere betekenis van een kunde tegenover een wetenschap. De bestuurskunde heeft dan betrekking op het resultaat van wetenschappelijke inspanningen in het verleden, terwijl de bestuurswetenschap voortdurend bezig is met het zoeken naar nieuwe kennis en inzichten (Brasz, 1975;8).

Het karakter van de bestuurswetenschap is interdisciplinair (Brasz, 1975;9). De benaming bestuurswetenschappen heeft dan betrekking op die wetenschappen die zich vanuit een bepaalde gezichtshoek met het openbaar bestuur bezig houden, zoals de leer van de openbare financiën, de bestuurs sociologie, het bestuursrecht en de bestuurspolitiekologie (Rosenthal e.a., 1980;26). Ook van Braam (1981;392) verklaart zich geen voorstander van een onderscheid tussen de bestuurskunde en de bestuurswetenschap. Hij pleit ervoor voortaan slechts van bestuurskunde te spreken, waarbinnen dan een empirische en een normatieve wijze van wetenschapsbeoefening kan worden onderscheiden. Dit onderscheid in doelstellingen tussen enerzijds de wens om te verklaren (bestuurswetenschap) en anderzijds de wens om een bijdrage te leveren aan de oplossing van praktische vraagstukken (bestuurskunde) treffen we ook elders aan.

Zo schetst van Doorn (1984;4) met betrekking tot de wetenschap het beeld van een Januskop; de ene kop is op zoek naar het ontdekken van theorieën die tot verklaring in staat stellen, terwijl de tweede kop streeft naar maximale beheersing van de werkelijkheid. Deze tweedeling geldt volgens van Doorn ook voor de mens- en maatschappijwetenschappen, hoewel de grenzen daar veel vager zouden liggen. Hoogerwerf (1983;93) noemt als doeleinden van wetenschappelijk onderzoek "uitbreiding van kennis die naar zijn aard nieuw is en - althans bij toegepast onderzoek - het bijdragen tot de oplossing van maatschappelijke problemen". Een vergelijking ligt hier voor de hand tussen een "science-based" en een "design-based" oriëntatie binnen de wetenschap (Scott en Shore, 1979;224-225). Gaat het bij een science-benadering om konklusies en verklaringen, bij een design-benadering gaat het om beslissingen en beïnvloeding. Nu kan men opmerken dat het zoeken naar verklaringen, dan wel het leveren van een bijdrage aan de oplossing van praktijkproblemen,

niet noodzakelijkerwijze een tegenstelling inhoudt. Vergelijk in dit verband Ellemers (1976;281) die opmerkt, dat veel mensen vertrouwen hebben in de bijdrage van de wetenschap bij de oplossing van problemen en dat die bijdrage dan met name gelegen zou zijn in het zodanig analyseren van problemen dat een oplossing binnen bereik komt. In een dergelijke opvatting gaat men er van uit dat het kunnen beschikken over goede verklaringen een tussenstap is op weg naar het vinden van oplossingen. Ik verwijs naar de Groot (1961;19) die stelt dat men in een empirische wetenschap tracht om "kennis te verwerven omtrent een bepaalde, door de wetenschap in kwestie bestreken, sector van de werkelijkheid of van de wereld". "De wetenschapsbeoefenaar tracht in zijn sector de verschijnselen die zich door ervaringsprocessen aan hem voordoen, systematisch te beschrijven, te ordenen, te registreren, te begrijpen, te verklaren; daarbij is hij er in het bijzonder op gericht nieuwe verschijnselen te kunnen voorspellen, om tenslotte via die voorspellingen de sector in kwestie te kunnen beheersen, c.q. de verschijnselen te kunnen beïnvloeden".

Met betrekking tot de bestuurskunde stelt van Braam (1985;29): "De bestuurskunde is een wetenschap op weg naar volwassenheid. Zij pretendeert een empirische wetenschap te zijn die zich bezighoudt met beschrijving, analyse en verklaring van ervaringsfeiten van het openbaar bestuur. Zij stelt zich tevens ten doel methoden en instrumenten voor een beter (dat is effectiever, doelmatiger en democratischer) functionerend openbaar bestuur te ontwikkelen. Zij verbindt in haar doelstelling descriptie en prescriptie, theorie en toepassing, empirie en normatieve reflexie over verschijnselen van werking en organisatie van staatsbestuur. De bestuurskunde is dus een tweeslachtige wetenschap, die zowel onderzoekt hoe het openbaar bestuur feitelijk functioneert (descriptieve bestuurskunde), als uitspraken doet over de mogelijke of wenselijke organisatie en werking van dat bestuur (prescriptieve of normatieve bestuurskunde)".

De konklusie kan luiden dat de doelomschrijving van wetenschap soms in termen van begrip/inzicht en soms in termen van beheersing/beïnvloeding wordt omschreven. Ik zal in deze studie, zoals blijkt uit de vraagstelling, aansluiten bij de Groot (1961;19), die in zijn omschrijving het verzamelen van kennis vooraf laat gaan aan begrip, wat vervolgens weer een schakel is naar beheersing. Dit sluit aan bij het onderscheid

tussen bestuurswetenschap en bestuurskunde en wel in die zin dat bestuurswetenschappelijke kennis de basis kan vormen voor bestuurskundige interventies. "De moderne bestuurskunde heeft baat bij de vooruitgang van de bestuurswetenschap. Om zinnige aanbevelingen te kunnen doen moet zij op de hoogte zijn van het feitelijk functioneren van het openbaar bestuur" (Rosenthal e.a., 1980;25).

Wanneer we nu bezien in welke mate de wetenschappelijke inspanningen tot op heden hebben bijgedragen aan het realiseren van beheersing, dan lijkt er reden te zijn voor bescheidenheid. Dat geldt niet alleen met betrekking tot de bestuurswetenschap, maar tevens in ruimer verband met betrekking tot sociologisch onderzoek. Vergelijk in dit verband Hofstee (1975;79,80). Denhardt en Denhardt (1979;107) merken op dat "...public administration has failed to produce a coherent and reflectively informed body of knowledge capable of connecting theory and practice and has instead become primarily interested in developing techniques to be used in efficiently pursuing established (though often outdated) purposes". Die teleurstelling geldt overigens niet alleen het feit dat de bestuurskunde tot nu toe slechts een bescheiden bijdrage heeft geleverd aan de oplossing van problemen in de praktijk, maar bovendien leeft het besef dat de bestuurskunde er nog niet in geslaagd is bevredigende verklaringen omtrent de bestuurspraktijk te bieden. Leemans (1970;8) acht het overmoedig "...de theorie over reorganisatie ten aanzien van de bedrijfsorganisatie de kinderschoenen, en ten aanzien van de overheidsorganisatie de babymuilen ontgroeid te achten". Opmerkingen in gelijke zin treffen we aan bij Hupe (1984;278) en Scholten (1980;5).

Zo op het eerste gezicht doet het wat merkwaardig aan dat wij enerzijds beschikken over een groot aantal theorieën met betrekking tot het functioneren van organisaties, terwijl wij anderzijds nog maar weinig succesvol zijn in het beheersen van de processen binnen een organisatie. In dat verband stellen Bacharach en Lawler (1980;2), dat de uitzendingen over de "Watergate-hearings" ons meer vertelden over die praktijk dan alle theses en academische artikelen sinds 1972. In eigen land ligt een vergelijking met het RSV-onderzoek voor de hand.

Het bovenstaande zou de indruk kunnen wekken dat bestuurskundige inspanningen tot nu toe nauwelijks of in het geheel niet van betekenis zijn geweest voor de praktijk. Die konklusie onderschrijf ik niet. Immers:

toepassing van bestuurskundige kennis en inzichten in de praktijk blijkt in veel situaties wel van nut te zijn. Dat werpt de vraag op hoe het nu komt dat toepassing in de ene situatie wel en in de andere situatie niet op problemen stuit. In deze studie beperk ik me tot situaties waarin de toepassing van resultaten van bestuurskundig onderzoek in de praktijk problemen oplevert. Er lijkt verder aanleiding te bestaan om dergelijke situaties niet als uitzonderlijk te beschouwen.

Voorzover de toepassing van bestuurskundige kennis en inzichten problemen oplevert kunnen we stellen dat de bestuurskunde er blijkbaar niet goed in slaagt om de eigen doelstellingen te realiseren. Ik zal deze situatie aanduiden als een verstoring van het evenwicht tussen het willen en het kunnen van de bestuurskunde. De wens vanuit de bestuurskunde om tot inzicht te komen in de praktijk en een bijdrage te leveren aan het oplossen van problemen in de praktijk, is blijkbaar niet in overeenstemming met het vermogen van de bestuurskunde om dergelijke inzichten en oplossingen daadwerkelijk voort te brengen.

De vraag is thans hoe deze studie aan de oplossing van dit probleem een bijdrage kan leveren. Ik kies daarbij als positie, dat de betekenis die de bestuurskunde tot nu toe heeft gehad bij de oplossing van funktioneringsvraagstukken weliswaar kan tegenvallen, maar dat dit nog allerminst hoeft uit te sluiten dat die betekenis in de toekomst kan toenemen. Vergelijk op dit punt Ringeling (1985;282,283), die met betrekking tot de beleidswetenschap de wenselijkheid van een herbezinning noemt, maar anderzijds stelt dat het alsmear kritiseren van bestaande beleidsmodellen op zichzelf nog geen stap vooruit betekent. Ook Kickert e.a. (1985;3,4) zien in de teleurstellende ervaringen met planningsconcepties geen reden voor planning-nihilisme maar wel voor een realistisch-relativistische houding ten opzichte van planning in het openbaar bestuur. Grondslag voor deze studie vormt dan ook niet: "...the famous British philosophy that the best preparation for doing a good job in the civil service is to have a university degree in Chinese porcelain" (van der Eyden, 1985;114). Ik ga er daarbij vooraansnog vanuit dat de vraag, hoe de bijdrage van de bestuurskunde aan een verbetering van het funktioneren van het overheidsapparaat kan worden vergroot, voldoende relevantie heeft in wetenschappelijk opzicht.

Aan het begin van deze studie past bescheidenheid en wel in meer-

dere opzichten. Allereerst is de problematiek van toepassing van bestuurskundige kennis en inzichten in de praktijk in zeer algemene termen geformuleerd. Gezien de inspanningen die reeds in het verleden zijn geleverd met betrekking tot dit vraagstuk, gaat het daarbij waarschijnlijk om een problematiek die zodanig ingewikkeld is dat het een illusie zou zijn te veronderstellen dat een enkele studie hier een verlossende bijdrage zou kunnen leveren. Ik realiseer me verder dat, zolang we geen bevredigend antwoord hebben op de vraag waarom de toepassing van bestuurskundige kennis en inzichten in de praktijk moeizaam verloopt, we ook geen uitspraak kunnen doen over de mate waarin de bestuurskunde kan bijdragen en over de wijze waarop dat zou moeten gebeuren. Inzicht in deze problematiek hoeft nog niet automatisch de aangrijpingspunten voor verandering op te leveren. De aard van het te verwerven inzicht is daarbij bepalend.

Ik verwijs tot slot naar van Dijk (1980), die op basis van praktijkonderzoek naar processen van besluitvorming constateert dat organisaties diensten kunnen leveren zonder dat ze inzicht hebben in hun eigen processen. Of om het iets anders te formuleren: als het ons moeilijk valt de bestuurspraktijk te begrijpen, wil dat blijkbaar nog niet zeggen dat er geen besturing plaatsvindt. Daar heb ik uiteindelijk mijn studieobject aan te danken. Bestuurskundig inzicht in de bestuurspraktijk kan dan ook niet als een voorwaarde worden beschouwd voor besturing; hooguit voor begrip van of voor verbetering van de besturing.

HOOFDSTUK III

VAN AANLEIDING NAAR PROBLEEMSTELLING

1. Inleiding.

In hoofdstuk I stelde ik de vraag waarom het zo lastig is het funktioneren van een overheidsorganisatie te verbeteren door toepassing van rationele besluitvormings- en planningsmodellen. Deze vraag kan worden opgevat als de persoonlijke aanleiding tot deze studie. In hoofdstuk II heb ik gewezen op de maatschappelijke relevantie van deze vraag en voorts heb ik de relatie gelegd met het feit dat de toepassing van bestuurskundige theorie in de praktijk regelmatig als problematisch wordt ervaren.

De vraag waarom het zo lastig is om het funktioneren van het overheidsapparaat te verbeteren, c.q. waarom de toepassing van bestuurskundige theorie in de praktijk vaak zo moeizaam loopt, is in zo algemene termen gesteld dat ze nog niet het karakter heeft van een probleemstelling, die als startpunt voor onderzoekactiviteiten kan dienen. Daarvoor is nodig dat deze algemene vraagstelling wordt omgezet en wel zodanig, dat een vraagstelling resteert die zich door toepassing van methoden en technieken van onderzoek laat beantwoorden. De vraag op welke wijze deze omzetting kan plaatsvinden staat centraal in dit hoofdstuk. Dat doe ik door de oorspronkelijke vraagstelling nader te verkennen om vervolgens te bezien welke onderzoekprobleemstelling ik eruit kan afleiden.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2 zal ik in algemene zin ingaan op de betekenis die een herformulering van de oorspronkelijke vraagstelling heeft voor het verdere verloop van het onderzoek. In paragraaf 3 zal ik inhoudelijk ingaan op de vraag waarom de toepassing van bestuurskundige theorie vaak niet het gewenste effect heeft in de praktijk en nagaan welke gevolgen dit heeft voor een herformulering. In paragraaf 4 zal ik hieraan konklusies verbinden en de benadering verantwoorden die in deze studie centraal staat.

2. Het belang van herformulering.

2.1 Algemeen.

De vraag waarom pogingen om het funktioneren van het overheidsappa-

raat te verbeteren vaak niet het gewenste effect hebben, c.q. waarom de toepassing van bestuurskundige kennis in de praktijk vaak moeizaam loopt, is al vele malen op zeer uiteenlopende wijzen onderwerp van studie of beschouwing geweest. Als gevolg hiervan beschikken we thans over een groot aantal verklaringen op dit punt. Ik noem slechts enkele voorbeelden. Volgens Weiss (1979;8,9) lopen veel pogingen stuk omdat er slechts een deelanalyse van de problematiek aan ten grondslag ligt: "Many reforms are still enacted to cope with one highly visible aspect of a problem, in the expectation that side effects will be minimal". Van Gunsteren (1983B;15) merkt op dat in Haagse kringen een veelgehoord antwoord op de vraag waarom planning stagneert is, dat de ambtenarij zo resistent is verkokerd. Downs (1967;195) wijst op de sterke tendens binnen grote organisaties activiteiten uit het verleden ook in de toekomst te handhaven. Werkwijzen die op een bepaald moment gebruikelijk zijn binnen een organisatie zijn vaak het resultaat van een langdurig en inspannend proces; veranderingen worden dan pas aantrekkelijk wanneer er belangrijke voordelen zijn te behalen ten opzichte van de bestaande werkwijzen. Hij wijst verder op het feit dat medewerkers binnen een organisatie eigen persoonlijke belangen kunnen hebben die zich verzetten tegen verandering. Sigelman (1981) oppert de gedachte dat het verband tussen bureaucratiesering en effectiviteit positief zowel als negatief kan zijn, afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin een organisatie zich bevindt. Ieder die zich met funktioneringsproblemen binnen het overheidsapparaat bezig houdt zal zonder veel moeite een aantal verklaringen aan de bovenstaande kunnen toevoegen, waarbij men zich al of niet op eigen ervaringen en al of niet op onderzoekresultaten zal baseren.

Uit het feit dat ik deze studie heb ondernomen moge blijken dat dergelijke verklaringen mij weinig bevrediging hebben geschonken, ook al zullen vele ervan een kern van waarheid bevatten. Daarbij speelt mee dat dergelijke verklaringen vaak in zeer algemene bewoordingen zijn gesteld waardoor ze weinig houvast bieden. Bovendien is van belang dat, voorzover pogingen tot verbetering van het funktioneren gebaseerd waren op dergelijke verklaringen, deze pogingen op hun beurt vaak niet het gewenste effect hadden. Om een voorbeeld te noemen: we zagen boven reeds dat de verkokering van het ambtelijk apparaat als een belangrijke oorzaak van het onbevredigend funktioneren van het overheidsapparaat wordt ge-

zien. Pogingen om verkokering tegen te gaan blijken vooralsnog weinig succes te hebben. Welke konklusie moeten we nu trekken? Dat verkokering wellicht toch een minder belangrijke rol speelt dan wel eens wordt vermoed en dat bijgevolg aan de pogingen een onjuiste of onvolledige analyse ten grondslag lag? Of dat verkokering juist een zodanig overheersende invloed heeft dat ondernomen pogingen inhoudelijk tekort schieten? Of dat de pogingen niet op de juiste wijze of op het juiste tijdstip werden uitgevoerd? Deze vragen kunnen op hun beurt van de nodige antwoorden worden voorzien. En wie zich verdiept in mondelinge en schriftelijke discussies met betrekking tot het functioneren van het overheidsapparaat, zal merken dat deze en dergelijke vragen al vaak zijn gesteld en beantwoord. Maar zoals gezegd: ze boden me uiteindelijk weinig bevrediging.

Daarmee is overigens niet gezegd dat dergelijke verklaringen niet zouden kunnen dienen als opstap voor onderzoekactiviteiten en wel in die zin, dat ze het kader voor onderzoek zouden kunnen vormen. Ik zou uit dergelijke verklaringen hypothesen af kunnen leiden om vervolgens in de praktijk na te gaan in welke mate ze kunnen worden bevestigd. Wanneer ik echter een of meer van dergelijke verklaringen als uitgangspunt bij deze studie zou nemen, zou dit betekenen dat andere verklaringen buiten beschouwing zouden blijven. Ik zou dan in feite een probleemopvatting toetsen en het gevolg hiervan zou zijn, dat ik slechts in de praktijk van de overheidsorganisatie zou zijn geïnteresseerd voorzover deze praktijk deze probleemopvatting zou bevestigen, dan wel zou verwerpen. Dat geldt strikt genomen voor ieder onderzoek; aan iedere poging om via onderzoek tot een antwoord te komen ligt een vraagstelling en dus een probleemopvatting ten grondslag. Daarbij gaan we er logischerwijze van uit dat het onderzoek tot beantwoording van de vraagstelling in staat zal stellen. De vraag is nu welke probleemopvatting de grootste kans biedt om het inzicht op te leveren waar we naar op zoek zijn. Ik zal op deze vraag eerst in algemene zin ingaan door zowel enige aandacht te besteden aan de formulering van een probleemstelling (par. 2.1), als aan het proces van herformulering (par. 2.2). Vervolgens zal ik in par. 3 de vraagstelling uit hoofdstuk I inhoudelijk verkennen.

2.2 De betekenis van de oorspronkelijke probleemstelling

Ik zal in deze paragraaf zowel ingaan op de probleemstelling als startpunt voor wetenschappelijk onderzoek als op de aard van de probleemstelling. Over de betekenis van de probleemstelling bestaat er weinig misverstand. Kruijjer (1973;120) benadrukt het belang van een goed ontwerp en waarschuwt voor een overhaast begin. De probleemstelling noemt hij koersbepalend voor het onderzoek (1973;94). Het onderzoek zelf is immers gericht op het vinden van een oplossing van het probleem, zoals dat bij de aanvang van het onderzoek is geformuleerd. Een minder geslaagde probleemstelling leidt onherroepelijk tot een minder geslaagd onderzoek (1973;89). Een onjuiste probleemstelling leidt tot het oplossen van het verkeerde probleem (van Vught, 1982;25). Het besteden van veel aandacht aan de ontwerpfase is echter in de Nederlandse Sociologie ongebruikelijk (Kruijjer, 1973;121).

Verder is de vraag aan de orde of een probleemstelling kan worden opgevat als het startpunt voor wetenschapsbeoefening. Daar reageert Popper (1983;146) bevestigend op, getuige zijn uitspraak dat wetenschap begint met problemen; dat wil zeggen, dat aan daadwerkelijke beoefening van de wetenschap een vraagstelling voorafgaat. Zonder vraagstelling is er geen wetenschap. In de woorden van Popper (1983;146): "Door een probleem worden wij uitgedaagd te leren, onze kennis te vergroten, te experimenteren en te observeren. De wetenschap begint dus met problemen en niet met waarnemingen, hoewel waarnemingen tot een probleem kunnen leiden, wanneer zij met onze verwachtingen of theorieën in strijd zijn".

Deze uitspraak van Popper is echter omstreden. Daarbij gaat het erom in hoeverre bij de probleemformulering reeds gebruik wordt gemaakt van theoretische kennis. Segers wijst erop (1975;55-57), dat bij beschrijvingen van de realiteit er reeds in een tweetal opzichten een beroep wordt gedaan op vooraf aanwezige algemeen-theoretische kennis. Zo maakt een onderzoeker gebruik van theoretische concepties bij beschrijvingen. Bovendien is iedere beschrijving noodzakelijkerwijs een beschrijving vanuit één of enkele gezichtspunten; iedere beschrijving impliceert derhalve een gezichtspuntbepaling van waaruit de beschrijving plaatsvindt. Dit betekent, dat de onderzoeker vooraf noties heeft over aspecten die naar zijn mening voor de beschrijving relevant zijn. Segers konkludeert dat het beginpunt van de wetenschappelijke onderzoeksactiviteit methodologisch bezien blijkt te bestaan uit het plaatsen van het probleem in een theore-

tisch kader. Ook Chalmers (1976;51) konkludeert, dat wetenschap niet met waarnemingsuitspraken begint, omdat aan alle waarnemingsuitspraken een of ander soort theorie voorafgaat. Volgens Blumer (1974;40) kan de empirische wereld alleen maar worden waargenomen door middel van een model of een schema ervan. Het wetenschappelijk handelen komt voort uit het beeld van de empirische wereld dat gebruikt wordt.

Deze discussie doet wellicht bij eerste aanblik wat theoretisch aan. Toch is ze van belang in de eerste fase van een studie. Immers: als het waar is dat bij iedere probleemstelling gebruik is gemaakt van theoretische concepties, dan roept de formulering van de probleemstelling reeds de vraag op, of de hieraan ten grondslag liggende theoretische concepties het verkrijgen van een antwoord op deze probleemstelling kunnen belemmeren. Dit punt vraagt extra aandacht, omdat dergelijke noties vaak niet zozeer op basis van expliciete besluitvorming in de probleemstelling zijn verwerkt, maar impliciet hierin liggen besloten. Niet slechts het herformuleringsproces is dus van belang, maar ook de probleemstelling zelf vraagt aandacht.

Naast de aanwezigheid van theoretische concepties in de probleemstelling is verder het al of niet waardevrij zijn van de probleemstelling aan de orde. Segers (1975;27-28) merkt op, dat bij de probleemkeuze overwegingen spelen van maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie, hetgeen duidt op de aanwezigheid van waarde-oordelen. De probleemkeuze is dus niet waardevrij en behoeft dat ook niet te zijn. Het terrein van de waardevrijheid zou dan beperkt blijven tot dat van de methode, die wordt gebruikt om de eenmaal gekozen problemen aan te pakken.

Het bovenstaande pleit ervoor om de oorspronkelijke vraagstelling in algemene zin te beschrijven en bij het proces van herformulering uiterste zorgvuldigheid te betrachten en gemaakte keuzes te expliciteren.

2.3 Het proces van herformulering

Wanneer we als vertrekpunt nemen dat aan wetenschapsbeoefening een vraagstelling vooraf gaat, wil dat nog niet zeggen dat iedere vraagstelling zich leent voor wetenschappelijk onderzoek. De aard van de probleemstelling is hierbij in het geding, waarbij we een onderscheid kunnen maken tussen een sociale en een wetenschappelijke probleemstelling. Via een proces van herformulering is het mogelijk om een vraagstelling, die de

aanleiding kan vormen voor een onderzoek, om te zetten in een probleemstelling die geschikt is voor onderzoek op wetenschappelijke basis. We kunnen een herformuleringsproces voorstellen als een proces van opeenvolgende keuzes, waarbij aan iedere keuze de veronderstelling ten grondslag ligt dat de nieuwe probleemstelling en bijgevolg de uiteindelijke onderzoekopzet maximale kansen biedt om tot het inzicht te leiden waar we naar op zoek zijn. Een dergelijk proces heeft het karakter van een reductie van de oorspronkelijke vraagstelling. Iedere wijziging van de oorspronkelijke vraag bergt echter het risico in zich dat daardoor de kans op het vinden van het juiste antwoord wordt verminderd. Bij het proces van herformulering doet zich een enigszins paradoxale situatie voor. Het ontbreken van een bepaald inzicht vormt immers aanleiding tot een studie. Dit betekent dat dit inzicht op het moment van de herformulering ontbreekt en dus ook niet behulpzaam kan zijn bij deze herformulering. Met andere woorden: wanneer we het antwoord op onze vraag niet kennen, weten we ook vaak niet in welke richting we het antwoord moeten zoeken.

3. Een analyse

3.1 Inleiding

In de voorgaande paragraaf heb ik in algemene zin de probleemstelling en het proces van herformulering aan de orde gesteld. Daarbij heb ik tevens gewezen op enkele moeilijkheden die zich daarbij kunnen voordoen. In deze paragraaf zal ik terugkeren naar de vraagstelling die de aanleiding vormt tot deze studie en via een analyse zal ik trachten tot een herformulering te komen.

De opzet van deze paragraaf is als volgt. In paragraaf 3.2 zal ik kort aangeven wat ik in deze studie zal verstaan onder begrippen als besluitvorming en planning. In paragraaf 3.3 zal ik aansluitend ingaan op de vraag welke functies besluitvormings- en planningsmodellen kunnen hebben en in welke mate ze deze functies ook daadwerkelijk vervullen in de praktijk. In paragraaf 3.4 ga ik in op de oorzaken die er (kunnen) zijn, ingeval deze modellen de toegedachte functies slechts voor een deel of nauwelijks vervullen. In paragraaf 3.5 zal ik de resultaten kort samenvatten.

3.2 Besluitvorming en planning

De vraag naar problemen bij de toepassing in de praktijk van bestuurskundige kennis en inzichten zal ik in het kader van deze studie vervangen door de vraag waarom de toepassing van besluitvormings- en planningsmodellen vaak problemen oplevert. Deze vraag heeft ook vanuit de wetenschap gaandeweg de nodige aandacht gekregen. Ervaringen met betrekking tot de toepassing in de praktijk van besluitvormings- en planningsmodellen zijn vooral de laatste jaren steeds vaker onderwerp van beschouwingen.

Besluitvorming en planning zijn allerm minst eenduidige begrippen; er is een groot aantal definities van in omloop. Een inhoudelijke bespreking van deze definities valt weliswaar buiten het kader van deze studie, maar dat neemt niet de noodzaak weg om expliciet aan te geven wat ik onder besluitvorming en planning zal verstaan.

Het nemen van besluiten zal ik in deze studie op één lijn stellen met het maken van keuzes. Besluitvorming heeft daarbij als proces betrekking op de wijze waarop keuzes kunnen worden gemaakt. Een dergelijk proces kan op zichzelf worden opgevat als een opeenvolging van keuzes.

Besluitvorming en planning zal ik in deze studie als nauw verwante begrippen hanteren, of nauwkeuriger geformuleerd: het nemen van besluiten beschouw ik als de kern van het planningsbegrip. Ik vind daarvoor steun bij Faludi (1978;17,18). Een planningsmodel vat ik op als een schema dat aangeeft in welke volgorde keuzes (kunnen) worden gemaakt. Ter illustratie verwijs ik naar hoofdstuk V, waar met betrekking tot de planning van voorlichtingsactiviteiten een model staat beschreven waarin dit keuze-karakter duidelijk naar voren komt.

3.3 De functies van modellen

Planningsmodellen kunnen verschillende functies vervullen. Ze kunnen normatief van aard zijn; er wordt dan betekenis aan toegekend voor het handelen in de praktijk en wel in die zin dat men van oordeel is dat feitelijke planning en besluitvorming het beste kunnen verlopen konform deze modellen. Modellen kunnen ook een analytische functie hebben. De bedoeling staat dan niet voorop om processen in de praktijk te verbeteren, maar om deze processen te begrijpen. De modellen bieden dan een denkkader dat ertoe kan bijdragen om de gang van zaken in de praktijk te

verklaren.

Van Dijk (1984;212) onderscheidt nog een derde functie, namelijk de diagnostische, die nauw met de verklarende functie samenhangt. Beekman e.a. (1979;359) stellen dat een model bij organisatie-advieswerk een viertal betekenissen kan hebben: een organisatie-model kan behulpzaam zijn het beschrijven, het verklaren, de diagnose en/of bij het doen van aanbevelingen.

Binnen de planningsliteratuur wordt er aan planningsconcepties voornamelijk een normatieve functie toegekend; aan planningsmodellen ligt doorgaans de pretentie ten grondslag dat toepassing van deze modellen in de praktijk ertoe bijdraagt dat de efficiëntie of de effectiviteit van handelingen wordt vergroot. Vergelijk in dit verband Simonis (1983;8): "Centraal staat de gedachte dat planning een beheersingsproces is op basis van rationele inzichten die neergelegd zijn in een ontwerp dat leiding geeft aan de actie, c.q. de uitvoering".

Volgens van Vught (1982;62) bestaat de planningsliteratuur voornamelijk uit (normatieve) aanbevelingen over hoe het planningsproces dient te verlopen. "Verreweg het grootste deel van de planningsliteratuur is normatief (prescriptief) van karakter...". Verderop stelt hij (1982;108): "De planningsliteratuur bestaat voor het grootste gedeelte uit pleidooien voor en discussies over normatieve planningsconcepties". Ook van Vught omschrijft een planningsconceptie in normatieve zin als: "een uit de planningsliteratuur te distilleren opvatting omtrent een wenselijk of zinvol geacht verloop van een planningsproces" (1982;115). En voorzover in de planningsliteratuur de inspanning gericht is op de analyse van de feitelijke situatie, mondt ze toch vaak uit in aanbevelingen voor handelingen. De overgang tussen analyse en aanbeveling is daarbij niet altijd gemakkelijk herkenbaar.

Wanneer we constateren dat de planningsconcepties in het algemeen normatief van karakter zijn, ligt de vraag voor de hand wat er van deze veronderstelde bijdrage van deze concepties aan de praktijk is terecht gekomen. Op dit punt geeft de literatuur een tamelijk eenzijdig beeld. Zo stelt van Houten (1984;8): "Praktijkervaringen met het werken met een planningsstelsel geven weinig aanleiding tot optimisme". Snellen (1984;5) merkt op dat het aantal planningsconcepties weliswaar alsmear toeneemt, maar dat dit nog niet tot een betere aansluiting bij de plan-

ningspraktijk leidt.

We kunnen niet anders dan konkluderen dat de pretentie van normatieve planningsconcepties in de praktijk niet of nauwelijks uit de verf komt. Wat in de ogen van de bedenkers van planningsconcepties toepasbaar is, is dat in de ogen van de praktijk allerminst. Het predikaat "toepasbaar" kan blijkbaar vanuit de planningswetenschap en vanuit de praktijk worden verleend.

3.4 Op zoek naar oorzaken.

Wanneer we constateren dat de toepassing van rationele planningsmodellen in de praktijk problemen oplevert, ligt de vraag voor de hand, wat hiervan de oorzaken zijn. Zo op het eerste gezicht kunnen die oorzaken gelegen zijn binnen de modellen zelf, binnen de praktijk van een overheidsorganisatie of bij een combinatie van beiden.

1. De modellen deugen niet.

Vanuit het gezichtspunt van de praktijk is een dergelijke uitspraak begrijpelijk; de praktijk van een overheidsorganisatie is zoals hij is en de theorie heeft tot doel om in een of ander opzicht actoren in die praktijk tot hulp te zijn. Wanneer modellen, ontstaan als resultaat van wetenschappelijke inspanning, geen functie vervullen binnen de praktijk, dan schort er iets aan die modellen.

2. De praktijk van een overheidsorganisatie deugt niet.

De redenen, waarom de toepassing van rationele besluitvormingsmodellen in de praktijk problemen oplevert, kunnen ook in diezelfde praktijk worden gezocht. Het probleem ligt niet zozeer bij de modellen, maar er zijn in de praktijk factoren aanwezig die belemmerend werken op de toepassing van de modellen.

3. De relatie tussen modellen en praktijk deugt niet.

In dit geval moeten de oorzaken niet zozeer bij de modellen worden gezocht of in de praktijk, maar er is veel meer sprake van een relationeel probleem. Het is niet zozeer noodzakelijk om andere modellen te ontwikkelen of om de praktijk

ingrijpend te veranderen en geschikt maken om te plannen, maar er is slechts sprake van een afstemmingsprobleem. Het planningsjargon werkt wat belemmerend, of de modellen behoeven nog kleine aanvullingen voordat ze operationeel zijn, of de aktoren in de praktijk moeten nog wat beter worden geschoold in de toepassing van modellen. Vanuit een dergelijke zienswijze is er geen reden tot wanhoop. Een analyse van een geheel andere orde die zich eveneens richt op de relatie tussen theorie en praktijk treffen we aan bij Bekke (1976). Hij pleit met betrekking tot organisatieontwikkeling voor een benadering waarin theorie en praktijk nauw op elkaar worden betrokken. Theoretisch inzicht wordt gevormd door het praktisch handelen als uitgangspunt te nemen; tegelijkertijd kan de praktijk door theoretische kennis inzichtelijk worden gemaakt.

Ik zal thans nagaan in welke richting vanuit de planningswetenschap de oorzaken zijn gezocht voor de vaak geringe betekenis van modellen in de praktijk. Scholten (1980;7) merkt op dat pogingen tot toepassing van rationele modellen uit de ekonomie in een politiek-bureaucratische kontekst telkens weer mislukken, omdat er met deze politieke en bureaucratie aspecten onvoldoende rekening wordt gehouden en omdat de weerstanden tegen verandering worden onderschat. Naar het oordeel van Scholten zijn vragen rond doelbepaling en met name de afwezigheid van overeenstemming over doelen hierbij wezenlijk. Scholten ziet hierin een belangrijke verklaring voor het feit, dat activiteiten van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (C.O.B.A.) hebben gefaald. Naast de afwezigheid van overeenstemming over doelen is met betrekking tot het formuleren van doelstellingen bij planningsbenaderingen er op gewezen dat dit vaak gebeurt vanuit het beeld van een doelhiërarchie (Rade en de Smit, 1980; 52,53). Er is sprake van hoofddoelen, waaruit subdoelen kunnen worden afgeleid en uiteindelijk vloeien er operationele doelen uit voort. De relaties tussen de onderscheiden doelen kunnen in een dergelijk schema worden opgevat als doel/middel-relaties. In de literatuur is er op diverse plaatsen op gewezen dat dergelijke schema's weliswaar analytische betekenis kunnen hebben (Rade en de Smit, 1980;53), maar dat het stellen van doelen niet konform dergelijke schema's verloopt. Simonis

en van Houten (1985; 246,247) wijzen erop dat het proces van beleidsvorming in de praktijk nogal afwijkt van het analytisch-rationele beleidsmodel. Wesdijk (1980) konkludeert dat doelstellingenformulering als sturingsinstrument temidden van andere instrumenten slechts een bescheiden plaats verdient.

Van Vught (1980A;86) stelt dat de rationele planningsbenadering met betrekking tot ingewikkelde beslissings situaties tekortschiet, waarbij hij met name wijst op een drietal factoren: tegengestelde doelen, fundamentele onzekerheid en het feit dat het beslissingsvermogen is verdeeld over meerdere actoren of groepen. Van Houten (1984;8) spreekt over de weerbarstigheid van het maatschappelijk gebeuren en de ongrijpbaarheid van het bestuurlijk gebeuren. Er zijn eerst organisatorische hervormingen noodzakelijk alvorens nieuwe planningsbenaderingen uit te testen (van Gunsteren, 1980;25). Snellen (1984;9) is van oordeel dat de ontwikkeling van een empirische sociaal-wetenschappelijke planningstheorie wordt belemmerd door byzantijnse begripsvorming, door een te generaliserend karakter van planningsconcepties en door de emotionaliteit in het planningsdebat. Van Gunsteren (1976;21) stelt dat er vanuit de orthodoxe planningsbenadering de neiging aanwezig was om situaties waarin een organisatie zich niet hield aan de planning, als volgt tegemoet te treden: "The executive unit is misbehaving and should be better controlled. There is nothing wrong with the plan. It is the implementation that is defective. What is needed is discipline, more control and more of the same policy". En verderop stelt hij dat vanuit een dergelijke opvatting het niet voor de hand ligt om kritisch naar de plannen te kijken: "Rational plans can never be inappropriate and the fault therefore must lie elsewhere" (1976;21).

Een dergelijk gezichtspunt noemen van Houten en Simonis (1984;295) typerend vanuit een analytisch-rationele benadering. Vanuit dit perspectief worden de theoretische modellen en bijgevolg ook de voorwetenschappelijke veronderstellingen niet ter discussie gesteld. Men gaat ervan uit dat "...een betere wetenschappelijke onderbouwing van de beleidsvoorbereiding zonder meer leidt tot betere beslissingen en tot betere beleidsvoering" (1984;295). Handelen in de praktijk wordt daarbij gezien als een afgeleide van kennen (1984;295).

Dit lijkt op het eerste gezicht een logische benadering, althans

vanuit de positieve klank die het woord rationeel heeft. Wanneer men de keuze heeft om rationeel te werk te gaan, dan wel op andere wijze (dus irrationeel), dan ligt onze keuze voor de hand. En als wij dan modellen bedenken die (in onze ogen) rationeel zijn, is het dan niet (in onze ogen) verstandig om dergelijke modellen ook toe te passen? Wanneer toepassing dan toch achterwege blijft, ligt de konklusie voor de hand: de wereld moet veranderd worden voordat en opdat de planning kan werken (van Gunsteren, 1980;21).

We kunnen mede op basis van de bovenstaande verklaringen stellen dat soms de oorzaak voor problemen bij de toepassing van de modellen wordt gezocht bij de modellen en soms bij de praktijk. Kijken we nu, los van de inhoud van dergelijke verklaringen, naar de vraag op welke wijze de planningswetenschap daadwerkelijk heeft gereageerd om de praktijkwaarde te vergroten, dan kunnen we allereerst konstateren dat er veel energie is gestoken in het aanpassen van bestaande planningsconcepties en het konstrueren van nieuwe. Als gevolg hiervan is er thans sprake van een oerwoud aan benaderingen. "Het lijkt wel of planningsdenkers er op uit zijn elkaar te overtroeven met telkens wéér een nieuwe benadering, met wéér een andere invalshoek, met wéér een nieuwe benaming" (van Vught, 1982; 103). We kunnen voorts konstateren, dat zowel bij de ontwikkeling van nieuwe concepties, als bij het zoeken naar verklaringen waarom de toepassing van planningsconcepties in de praktijk niet soepel loopt, diezelfde praktijk tot nu toe slechts een bescheiden plaats heeft ingenomen. Volgens van Vught kan er dan ook nog niet worden gesproken van een empirische planningstheorie (1982;62). De planningsmodellen zijn weliswaar niet zelden gebaseerd op plausibele vooronderstellingen, maar ze zijn meestal niet of nauwelijks empirisch gefundeerd (1982;62). Snellen (1984; 3) omschrijft planningconcepties als: "...aanbevelingen voor de aanpak van planning...waaraan nauwelijks empirische theorie ten grondslag ligt". Verder merken Jansen Schoonhoven en Ruppert op (1984; 42,43) dat er nog slechts weinig empirisch onderzoek naar het feitelijk functioneren van planning wordt verricht. Er zijn weliswaar case-studies voorhanden, maar die tonen vooral de grote verschillen aan tussen normatieve planningsconcepties en de praktijk van de planning (van Vught, 1982;62). Verklaringen waarom de toepassing van planningsconcepties op problemen is gestuit, zijn vrijwel uitsluitend afkomstig uit de planningswetenschap zelf.

Een combinatie van bovenstaande konstateringen zou tot de konklusie kunnen leiden dat de oorzaken voor het falen van planningsconcepties door de planningswetenschap vooral in eigen huis worden gezocht en dat bijgevolg de modellen zelf mankementen vertonen. De vraag is echter of dit oorzakelijk verband mag worden gelegd. Ik wees reeds op het bestaan van verklaringen die de oorzaken meer in de praktijk zoeken en niet zozeer bij de modellen. Er kunnen nog andere factoren hierbij een rol spelen.

Op de eerste plaats is het denkbaar, dat de planningswetenschap in wezen moeite heeft om de konklusie te aanvaarden dat rationele planningsmodellen niet werken in de praktijk. De konstatering dat planningsmodellen het handelen in de praktijk niet verbeteren, zou tot de konklusie kunnen leiden dat het wellicht beter is om niet meer te plannen, dus irrationeel te werk te gaan. Vanuit de overtuiging dat planningsmodellen rationeel zijn, of (algemeen) dat plannen rationeel is, is een dergelijke konklusie echter niet aanvaardbaar; ze is strijdig met het feit dat planning zelf tot norm is geworden (van Gunsteren, 1983B;13). De benadering ligt dan voor de hand om de modellen te verbeteren door er nog meer rationaliteit in te stoppen, zonder evenwel het rationaliteitsbegrip dat er aan ten grondslag ligt, fundamenteel ter discussie te stellen. We zouden, verwijzend naar Frissen (1985;191), kunnen zeggen dat planning plaatsvindt binnen de mythe van de rationele beheersing.

Verder kan hierbij de vraag van belang zijn, hoe men het doel van de planningswetenschap ziet. Het gaat daarbij om de keuze tussen een rationeel-normatieve benadering, gericht op de konstruktie van rationele organisatie-modellen voor rationeel handelende mensen en een empirisch-verklarende benadering, gericht op het begrijpen van feitelijk gedrag in de sociale werkelijkheid (Brasz e.a., 1975;339). Binnen de planningswetenschap is de keuze vrij algemeen ten gunste van de rationeel-normatieve benadering uitgevallen zoals we zagen. Overigens kan deze oriëntatie zijn versterkt door maatschappelijke verwachtingen waarbij aan planning veelal een instrumentele en zelfs meta-instrumentele betekenis werd toegekend (den Hoed e.a., 1983;153). Vanuit een dergelijke benadering is de neiging aanwezig om niet-werkende modellen te vervangen door modellen die wel bruikbaar zijn in de praktijk; een tijdrovende analyse van de oorzaken waarom modellen niet werken staat dan haaks op de wens en de

pretentie om bruikbare modellen te leveren.

3.5 Samenvatting

Het voorgaande samenvattend kan ik allereerst stellen dat aan de modellen vaak een normatieve functie wordt toegekend, maar tevens dat ze deze functie in de praktijk slechts matig blijken te vervullen.

Op de tweede plaats valt op dat er vanuit de planningswetenschap weliswaar uiteenlopende verklaringen zijn geweest voor de geringe betekenis van de modellen in de praktijk, maar dat de inspanningen binnen de planningswetenschap vooral gericht zijn geweest op de konstruktie van nieuwe modellen. Ook de herhaalde ervaring dat de toegedachte functie van de modellen in de praktijk slechts matig uit de verf is gekomen, is tot nu toe nauwelijks aanleiding geweest om deze functie vanuit de planningswetenschap fundamenteel ter diskussie te stellen. We merken verder op dat de praktijk tot nu toe nauwelijks bij de konstruktie van modellen is betrokken. De functie van de praktijk binnen de planningswetenschap heeft in hoofdzaak betrekking gehad op het feit dat de praktijk in laatste instantie een uitspraak deed over de vraag of planningsconcepties al of niet betekenis hadden voor diezelfde praktijk.

Een combinatie van bovenstaande konklusies geeft aanleiding tot verwondering: planningsconcepties blijken weinig waarde te hebben voor de praktijk terwijl bij pogingen om planningsconcepties in dit opzicht te verbeteren aan diezelfde praktijk wordt voorbijgegaan. De praktijk vormt weliswaar de aanleiding voor de konstruktie van nieuwe modellen omdat voorgaande modellen geen of slechts geringe betekenis hebben voor de praktijk, maar bij het opstellen van nieuwe modellen die juist bedoeld zijn om aan dit bezwaar tegemoet te komen, speelt de praktijk, waar de planning betrekking op heeft, slechts een bescheiden rol.

4. Een herformulering

Op grond van de konklusies in paragraaf 3.5 zal ik in deze paragraaf de benadering verantwoorden die ik in deze studie heb gekozen. De enigszins paradoxale situatie dat plannings- en besluitvormingsmodellen de toegedachte functie in de praktijk niet blijken te vervullen, terwijl niettemin vanuit de planningswetenschap aan de planningspraktijk tot nu toe niet erg veel aandacht is besteed, roept de vraag op of het niet

wenselijk is om de praktijk van de planning tot onderwerp van studie te maken. Daarmee sluit ik overigens aan bij een gedachte die steeds vaker binnen de planningswetenschap wordt gehoord, ook al hebben tot nu toe nog slechts weinigen aan deze roep gehoor gegeven. Ik verwijs naar Faludi (1978;19), die onderzoek naar de vraag, hoe het maken van keuzes in de praktijk plaatsvindt, belangrijk acht om langs deze weg de normatieve planningstheorie te verbeteren. Ik vermeld tevens het pleidooi in de WRR-studie "Planning als Onderneming" om de planning sterker op de handelingspraktijk te betrekken (den Hoed e.a., 1983).

Voor een goed begrip: aan mijn aandacht voor de praktijk moet geen betekenis worden toegekend vanuit het oorzaak-gevolg-schema zoals dat in paragraaf 3.4 ter sprake kwam; mijn belangstelling voor de planningspraktijk is niet zozeer gebaseerd op de veronderstelling dat ik in de praktijk de oorzaken zal aantreffen waarom de toepassing van planningsmodellen zo moeizaam loopt, maar mijn interesse is er veeleer op gebaseerd dat aan planningsmodellen blijkbaar veronderstellingen ten grondslag liggen waaraan in de praktijk niet is voldaan. Dergelijke veronderstellingen kan ik globaal in 3 groepen indelen:

1. Modellen veronderstellen informatie die in de praktijk niet aanwezig is.

Uit de toekomstgerichtheid van planning vloeit logisch voort, dat de beschikbaarheid van informatie aan beperkingen gebonden is. Dat staat overigens ook niet ter discussie, ook niet bij ontwerpers van planningsconcepties. Hier is echter aan de orde dat de modellen uitgaan van aanwezigheid van informatie in de praktijk, terwijl dat in de werkelijkheid niet het geval is.

2. De veronderstellingen met betrekking tot doelstellingen stemmen niet overeen met de praktijk.

Modellen veronderstellen dat er in de praktijk doelstellingen aanwezig zijn, terwijl in de werkelijkheid deze doelstellingen niet aanwezig zijn, c.q. er wordt weinig gewicht aan toegekend, c.q. er zijn konfliktierende doelstellingen aanwezig, c.q. actoren hebben onderling verschillende ideeën

over na te streven doelen.

3. Modellen veronderstellen macht bij aktoren die er in de praktijk niet is.

Eerder konstateerde ik, dat de beschikbare planningsconcepties in het algemeen normatief van aard zijn. Ze pretenderen dat toepassing van deze modellen een gunstige invloed heeft op het handelen in de praktijk. Dat betekent dat ze reeds impliciet er vanuit gaan dat handelen tot beïnvloeding van situaties kan leiden. Wanneer een dergelijke ruimte er niet zou zijn, heeft immers ook planmatig handelen geen zin. Macht vat ik daarbij op als een vermogen tot beïnvloeding; ik maak daarbij een onderscheid tussen de aanwezigheid van het vermogen als zodanig en de daadwerkelijke aanwending van dit vermogen. Deze beheersingsgedachte vormt de basis van planningsbenaderingen, zoals die tot nu toe gebruikelijk zijn geweest (den Hoed e.a., 1983;36-42). Wanneer aktoren nu over minder macht beschikken dan de modellen veronderstellen, kan dit oorzaak zijn voor problemen bij de toepassing van een model. Hofstee (1975;85) waarschuwt in dit verband voor overspannen verwachtingen met betrekking tot planning, omdat men rekening moet houden met een beperkte maakbaarheid en beheersbaarheid van de samenleving.

Wanneer er sprake van is dat de modellen gebaseerd zijn op veronderstellingen waaraan in de praktijk niet is voldaan, kunnen we ook zeggen dat aan de modellen een rationaliteitsconceptie ten grondslag ligt die afwijkt van de rationaliteitsconceptie van de praktijk.

Wanneer we immers pretenderen dat een rationeel besluitvormingsmodel toepassingswaarde heeft, dan impliceert dit dat er geen verschil is tussen de inhoud van het begrip rationaliteit die binnen het model besloten ligt, aan de ene kant en de rationaliteit van de praktijk aan de andere kant. Als we echter vinden dat een model berust op veronderstellingen waaraan in de praktijk niet is voldaan, accepteren we dat er wel verschil is tussen de rationaliteit van het model en die van de praktijk.

Volgens Hupe (1984;283) is deze veronderstelling ongebruikelijk. Men gaat ervan uit dat het "...handelen zich voltrekt konform de normen die geacht worden te gelden ten aanzien van de wijze waarop wetenschappelijke kennis wordt gepresenteerd. De rationaliteit van de wetenschapsbeoefening wordt als het ware ook aanwezig verondersteld in de handelingspraktijk(en) in de sociale werkelijkheid". Volgens Hupe is deze veronderstelling niet terecht; er is volgens hem sprake van een handelingsrationaliteit die kan afwijken van de rationaliteit die in de cognitief-rationele benaderingen ligt besloten (1984;284, 285). De vraag is nu hoe we verschillen tussen rationaliteitsconcepties van de modellen en van de praktijk kunnen opsporen.

De benadering die ik in deze studie als uitgangspunt hanteer is, dat ik de rationaliteit van de praktijk wil leren kennen in de veronderstelling dat als we begrijpen hoe mensen zich in de praktijk gedragen, c.q. hoe mensen in de praktijk plannen, we tevens een antwoord hebben op de vraag waarom men in de praktijk niet handelt in overeenstemming met deze modellen. Nu kunnen we die praktijk op verschillende wijzen bestuderen. Ik zou bijvoorbeeld een planningsmodel kunnen opstellen en vervolgens zorgvuldig kijken op welke punten de toepassing van dat model in de praktijk problemen oproept en welke verklaringen daarvoor denkbaar zijn. Die weg bewandel ik niet. Immers: het gevaar is dat aan een dergelijk nieuw model wederom veronderstellingen ten grondslag liggen waaraan in de praktijk niet is voldaan: een dergelijk model blijft dan binnen de rationaliteitsconceptie van de reeds bestaande planningstheorie. Ik zou dan slechts geïnteresseerd zijn in de praktijk voorzover die praktijk wel of niet in overeenstemming is met mijn planningsmodel. Ik zou dan in de praktijk kunnen constateren dat het model niet werkt c.q. niet wordt toegepast en daarmee opnieuw op een verschil tussen de rationaliteitsconceptie van de theorie en van de praktijk stoten.

Echter: mijn doel is niet zozeer om opnieuw aan te tonen dat er een verschil is, maar ik wil juist te weten komen waar dat verschil precies in zit. Overigens merk ik op dat de roep om de planningstheorie meer empirisch te maken vaak in bovenbedoelde zin wordt verstaan; men beperkt zich dan niet tot de opstelling van een planningsmodel, maar men levert tevens een inspanning om de bruikbaarheid van het model in de praktijk na te gaan. Voorzover het model niet wordt toegepast, wordt nagegaan of er

wellicht belemmerende factoren in de praktijk aanwezig waren die de toepassing bemoeilijkten. De rationaliteit van het model blijft dan echter onaangetast. Als voorbeeld wijs ik in dit verband op de betekenis die door Faludi e.a. aan de strategische keuzebenadering wordt toegekend (1978;34). De benadering die in de onderhavige studie wordt voorgestaan vertoont meer overeenkomst met wat door Simonis (1982) als de open benadering wordt aangeduid bij implementatieonderzoek. In een dergelijke benadering worden de beleidsuitvoeringsprocessen niet benaderd vanuit de doelstellingen van het beleid, maar wordt een poging gedaan om het feitelijk verloop van de processen te beschrijven, los van de vraag in welke mate ze overeenstemmen met de doelen van de beleidsvoerder.

Het bovenstaande laat zich als volgt samenvatten:

De oorspronkelijke vraag waarom de toepassing van besluitvormings- en planningsmodellen in de praktijk vaak moeilijk verloopt, heb ik na een analyse omgezet in een behoefte aan inzicht in het feitelijk verloop van besluitvorming en planning in de praktijk. De veronderstelling daarbij is dat als ik het feitelijk verloop van besluitvorming en planning in de praktijk begrijp, ik tevens begrijp waarom de besluitvorming en planning niet verlopen konform opgestelde modellen.

De vraag die thans resteert is op welke praktijk ik de aandacht zal richten. In deze studie is gekozen voor de Voorlichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij. De reden hiervoor is niet slechts dat de aanleiding tot deze studie uit die praktijk afkomstig is. Een belangrijke reden is voorts dat binnen de Voorlichtingsdienst het beleid is gericht op bevordering van een planmatige voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten. Mijn werkzaamheden binnen de Voorlichtingsdienst hadden voor een belangrijk deel betrekking op de opstelling, introductie en toepassing van een planningsmodel binnen de dienst. Gevolg van deze keuze voor de Voorlichtingsdienst is dus dat deze studie is gebaseerd op mijn eigen ervaringen. Dat heeft als voordeel dat ik als intern medewerker een zeer directe relatie heb met de praktijk van de planning. Aan een dergelijke positie kunnen echter ook nadelen zijn verbonden. Bij de verantwoording van het eigen denk- en doeproces zal ik op deze nadelen ingaan.

De verdere opbouw van deze studie is als volgt. Hoofdstuk IV tot en met IX zijn gewijd aan de ervaringen met de toepassing van een plannings-

model binnen de Voorlichtingsdienst. Er vindt niet slechts een beschrijving plaats van deze ervaringen, maar er wordt tevens een theoretisch perspectief opgebouwd van waaruit deze ervaringen zich laten begrijpen. Dit perspectief heeft daarmee het karakter van een antwoord op de vraag zoals ik die hierboven heb geformuleerd. De resterende hoofdstukken van deze studie zijn besteed aan de verantwoording van dit perspectief in wetenschappelijke zin en voorts aan de mogelijke betekenis die dit perspectief heeft in maatschappelijk en wetenschappelijk opzicht.

HOOFDSTUK IV

VOORLICHTINGSDIENST EN VOORLICHTINGSBELEID.

1. Inleiding.

In het vorige hoofdstuk konkludeerde ik dat inzicht in de praktijk van de planning wellicht een antwoord kan geven op de vraag, waarom de toepassing van rationele planningsmodellen vaak moeilijk loopt. Ik koos ervoor de ervaringen met de toepassing van een planningsmodel binnen de Voorlichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij in deze studie centraal te stellen. Alvorens in te gaan op deze ervaringen zal ik in dit hoofdstuk eerst in algemene zin informatie geven over de Voorlichtingsdienst. Doel hiervan is om het kader aan te geven waarbinnen de ervaringen met de toepassing van het planningsmodel hebben plaatsgevonden. Deze beschrijving van de Voorlichtingsdienst zal beperkt van omvang zijn. Wie geïnteresseerd is in een vollediger beeld van de Voorlichtingsdienst verwijst ik naar de publikatie van Zuurbier (1984).

In paragraaf 2 komen de opbouw en de activiteiten van de Voorlichtingsdienst aan de orde. Vervolgens zal ik in paragraaf 3 ingaan op de ontwikkelingen die zich met betrekking tot de voorlichting in de land- en tuinbouw hebben voorgedaan. Daarbij zal ik tevens vermelden op welke wijze op deze ontwikkelingen is gereageerd in het beleid met betrekking tot de voorlichting. Met name de gevolgen op het terrein van de besturing van de Voorlichtingsdienst worden daarbij belicht. In dat kader komt tevens de vraag aan de orde waarom men ervoor heeft gekozen om de invoering van een meer planmatige voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten te bevorderen. Aansluitend staat in paragraaf 4 de functie van voorlichting als beleidsinstrument binnen het land- en tuinbouwbeleid centraal.

2. Opbouw, werkwijze en activiteiten van de Voorlichtingsdienst.

De Voorlichtingsdienst is binnen het Ministerie van Landbouw en Visserij belast met de voorlichting aan ondernemers in de land- en tuinbouw. De feitelijke voorlichtingsactiviteiten vinden plaats vanuit regionale konsulentschappen. Een dergelijk konsulentschap is in organisatorische zin te beschouwen als een werkeenheid bij de uitvoering van de voorlichting.

Deze konsulentschappen kunnen worden onderscheiden naar hun oriëntatie op plantaardige, respectievelijk dierlijke produktie. De konsulentschappen die zich met akkerbouw en/of tuinbouw bezig houden, vallen hiërarchisch onder de Direktie Akker- en Tuinbouw van het Ministerie, terwijl de veehouderij-konsulentschappen verantwoording schuldig zijn aan de Direktie Veehouderij en Zuivel. Beide Direkties maken deel uit van het Direktoraat-Generaal Landbouw en Voedselvoorziening.

Het werkgebied van een regionaal konsulentschap valt in veel gevallen samen met de provinciegrenzen. De activiteiten van een konsulentschap beperken zich soms tot één produktietak (bijv. een Konsulentschap Akkerbouw of een Konsulentschap Rundveehouderij), terwijl in andere gevallen het werkkerrein zich uitstrekt tot meerdere produktietakken. Een en ander is afhankelijk van de betekenis van een produktietak binnen een provincie; wanneer de omvang van een produktietak de aanwezigheid van een afzonderlijk konsulentschap niet rechtvaardigt, vindt samenvoeging van meerdere produktietakken binnen één konsulentschap plaats of wordt gekozen voor een konsulentschap dat over meerdere provincies werkt. Omgekeerd komt het voor, dat binnen één provincie meerdere konsulentschappen binnen één produktietak werkzaam zijn. Verder is in de praktijk sprake van samenwerkingsvormen tussen meerdere konsulentschappen over de provinciegrenzen heen.

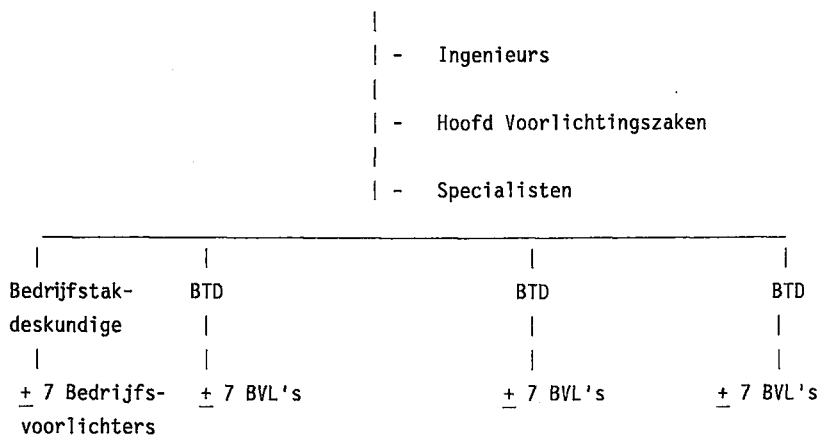
Naast de hiërarchische relatie naar de Direktie Akker- en Tuinbouw of de Direktie Veehouderij en Zuivel, onderhoudt een regionaal konsulentschap een groot aantal funktionele relaties, met name op provinciaal niveau. Belangrijk daarbij is de relatie naar de provinciaal opgestelde Directeur Landbouw en Voedselvoorziening, die belast is met de beleidsmatige coördinatie van alle dienstonderdelen van het Direktoraat-Generaal Landbouw en Voedselvoorziening, die in de betrokken provincie werkzaam zijn.

De opbouw van een regionaal konsulentschap staat schematisch aangegeven in Figuur 1.

De voorlichtingsactiviteiten worden in hoofdzaak uitgevoerd door de bedrijfsvoorlichters, die ieder een bepaald rayon als werkgebied hebben en doorgaans in dit rayon woonachtig zijn. De bedrijfstakdeskundige fungeert als direkte chef van gemiddeld 7 bedrijfsvoorlichters en houdt min of meer regelmatig werk- of sektiebesprekingen met de bedrijfsvoorlich-

ters. Doorgaans vindt er één keer per maand een zogenaamde Dienstvergadering plaats onder leiding van de konsulent, waarbij alle medewerkers van een konsulentschap aanwezig zijn.

Konsulent



Figuur 1: De opbouw van een konsulentschap

In een regionaal konsulentschap zijn een of twee ingenieurs werkzaam, die speciaal belast zijn met een bepaalde produktietak en/of met de begeleiding van specialisten. In voorkomende gevallen vervangen zij de konsulent.

In ieder regionaal konsulentschap is verder een hoofd voorlichtingszaken werkzaam, die, anders dan de naam wellicht doet vermoeden, geen hiërarchische relatie heeft ten opzichte van de bedrijfsvoorlichters en ook geen direkte verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de uitvoering van het voorlichtingswerk. Een hoofd voorlichtingszaken heeft een ondersteunende functie op voorlichtingskundig terrein. Dat betekent dat hij zich in de praktijk vooral bezig houdt met vragen rond de toepassing van voorlichtingsmethodes en voorts belast is met het op gang brengen en begeleiden in organisatiekundige zin van veranderingen binnen

een konsulentschap.

Tot slot zijn er in een konsulentschap specialisten werkzaam, die, ieder met betrekking tot het eigen vakgebied (bodem en bemesting, kwaliteit, veevoeding, werktuigen etc.), een ondersteunende functie hebben met betrekking tot de bedrijfsvoorlichters.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen een konsulentschap berust formeel bij de konsulent, terwijl er in de praktijk vaak sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de staf van een konsulentschap; tot de staf behoren de konsulent, de ingenieurs, de bedrijfstakdeskundigen en het hoofd voorlichtingszaken. De staf vergadert meestal wekelijks of twee-wekelijks.

Hiermee is het regionale konsulentschap beschreven. Dit globale beeld van de Voorlichtingsdienst zou niet compleet zijn zonder vermelding van de landelijk opgestelde konsulentschappen. Deze landelijke konsulentschappen hebben een ondersteunende functie ten behoeve van de regionale konsulentschappen die vooral op technisch terrein ligt. Er zijn landelijke konsulentschappen die zich concentreren op één bepaalde produktietak (bloemen, pluimveehouderij etc.), dan wel op één bepaald vakgebied (fokkerij, kwaliteit, bodem en bemesting, mechanisatie etc.).

De activiteiten van een regionaal konsulentschap laten zich op uiteenlopende wijze beschrijven. Als we de voorlichtingsmethode in ogenschouw nemen, blijken bedrijfsvoorlichters 43% van hun tijd te besteden aan individuele voorlichting, 9% aan groepsvoorlichting en 4% aan massavorlichting. De resterende 44% wordt besteed aan vergaderingen binnen en buiten het konsulentschap, bijscholing, vakantie etc. (Zuurbier, 1984;111,112). Het Meerjarenplan voor de Landbouwvoorlichting (Ministerie van Landbouw en Visserij, 1981; 3-5) maakt dan ook een onderscheid tussen voorlichtings- en andere activiteiten. Voorlichtingsactiviteiten laten zich op hun beurt als volgt onderscheiden:

- het verstrekken van adviezen; daarbij kan het gaan om het verstrekken van adviezen over relatief eenvoudige problemen in de bedrijfsvoering, die meestal van (teelt)technische aard zijn. Deze voorlichting wordt wel aangeduid als recept-voorlichting. Het kan echter ook gaan om adviezen over meer ingrijpende vragen, zoals wijziging van de bedrijfsgrootte, bedrijfsovername, specialisatie etc. Dan gaat het om bedrijfs-structurele voorlichting.

- het verspreiden van kennis en informatie; hierbij gaat het vooral om het doorgeven en vertalen van onderzoekresultaten naar de bedrijven. Daarnaast zorgt de agrarische praktijk voortdurend voor nieuwe kennis en vindingen, die ook voor andere bedrijven interessant zijn.
- het vormen van het ondernemerschap/vakmanschap van de agrariër; hierbij ligt de nadruk op het verbeteren van de besluitvorming van een ondernemer.
- overige activiteiten; hierbij valt te denken aan:
 - . het leveren van een bijdrage aan de totstandkoming en uitvoering van het landbouwbeleid;
 - . het adviseren van provinciale en gemeentelijke overheden, met name op het terrein van planologie en milieu;
 - . het adviseren bij de voorbereiding en uitvoering van ruilverkavelingen;
 - . het informeren en adviseren van besturen van organisaties op agrarisch terrein.

3. Ontwikkelingen met betrekking tot het voorlichtingsbeleid.

3.1 Inleiding

Hoewel de omvang en de inzet van de Voorlichtingsdienst regelmatig aan veranderingen onderhevig is geweest, heeft voorlichting binnen het land- en tuinbouwbeleid van oudsher een belangrijke plaats ingenomen. Wie in een uitvoerig historisch overzicht is geïnteresseerd verwijst ik naar Zuurbier (1984). Ik beperk me hier tot het accentueren van enkele veranderingen in het meer recente verleden die van invloed zijn geweest op het beleid met betrekking tot de voorlichting. Ik zal hierbij een onderscheid maken tussen ontwikkelingen die van invloed zijn op de vraag naar voorlichting (par. 3.2) en ontwikkelingen die betekenis hebben voor het aanbod van voorlichting (par. 3.3).

In paragraaf 3.4 zal ik ingaan op de invloed die deze veranderingen hebben gehad op het voorlichtingsbeleid. De konsekventies hiervan voor de besturing van de Voorlichtingsdienst komen in par. 3.5 aan de orde, waarna in par. 3.6 een onderscheid wordt gemaakt tussen een konditionele en een preskriptieve besturingsopvatting.

3.2 Ontwikkelingen met betrekking tot de vraag naar voorlichting.

Voorlichting richt zich op de besluitvorming. Veranderingen in de behoefte aan voorlichting kunnen we op het spoor komen door de vraag te stellen in welke opzichten de besluitvorming van een agrarische ondernemer thans en in de nabije toekomst anders is dan in het verleden het geval is geweest. De volgende punten verdienen dan vermelding:

- de ondernemer in de land- en tuinbouw zal in zijn bedrijfsvoering steeds meer rekening moeten houden met maatschappelijke opvattingen, wensen en voorwaarden. Dat houdt de noodzaak in, dat een ondernemer goed op de hoogte is van deze maatschappelijke ontwikkelingen en met name in staat is om hieraan consequenties te verbinden in zijn bedrijfsvoering.
- voor een aantal produkten van de land- en tuinbouw is er sprake van marktverzadiging. In combinatie met voortgaande kostenstijgingen heeft dit tot gevolg dat de inkomensmarge onder druk komt te staan. Maatregelen die tot een verhoging van de produktie leiden zijn in de toekomst slechts in beperkte mate mogelijk. Voor verbetering van de bedrijfsstructuur via processen als schaalvergroting en specialisatie zal er dan ook minder ruimte zijn. Het vermogen om binnen deze beperkte mogelijkheden toch een voldoende inkomen te halen, is afhankelijk van het ondernemerschap. De kwaliteit van de besluitvorming is daarbij bepalend.
- voortgaande specialisatie stelt hoge eisen aan de vakkennis, waarover een ondernemer moet beschikken. Kenmerkend hierbij is dat er sprake is van voortdurend nieuwe kennis. Datzelfde geldt voor de ontwikkelingen op technisch terrein, met name ten aanzien van de automatisering. Technische vindingen bieden de ondernemer weliswaar betere mogelijkheden in zijn bedrijfsvoering, maar noodzaken de ondernemer wel om voortdurend attent te zijn op nieuwe ontwikkelingen. De snelheid waarmee men op de hoogte raakt van nieuwe informatie en het vermogen om deze informatie te interpreteren in het licht van de situatie op het eigen bedrijf, zijn mede bepalend voor het ondernemerschap.

3.3 Ontwikkelingen met betrekking tot het aanbod van voorlichting.

Als gevolg van het streven de overheidsuitgaven te beperken, is de omvang van de voorlichtingscapaciteit de afgelopen jaren teruggelopen. Deze achteruitgang had zowel betrekking op het aantal formatieplaatsen als op de omvang van de financiële middelen, met name het reiskrediet. Bij het doorvoeren van deze maatregelen is getracht om de voorlichtingscapaciteit aan de basis zoveel mogelijk overeind te houden.

Vermelding verdient verder dat door particuliere initiatieven is ingespeeld op de toenemende behoefte van agrarische ondernemers aan bedrijfsbegeleiding. De beperkingen in de voorlichtingscapaciteit bij de overheid aan de ene kant en de wens van een toenemend aantal ondernemers, vooral in de tuinbouw, naar een min of meer intensieve vorm van bedrijfsbegeleiding, werkten hieraan mee. De totstandkoming van een aantal particuliere adviesbureaus was hiervan het gevolg.

Van belang is verder dat de functie van handel en industrie ten opzichte van de agrarische ondernemer verandert. Deze functie blijft niet langer beperkt tot het leveren of afnemen van goederen en diensten; de aard van deze goederen en diensten maakt voorlichting wenselijk of noodzakelijk. Dat houdt in dat toeleverende en verwerkende bedrijven over eigen voorlichtingscapaciteit zijn gaan beschikken.

3.4 De konsekventies met betrekking tot het voorlichtingsbeleid.

De geschetste ontwikkelingen zijn aanleiding geweest om van overheidszijde hieraan gevolgen te verbinden met betrekking tot de inzet van het beleidsinstrument voorlichting. In december 1981 verscheen het Meerjarenplan voor de Landbouwvoorlichting, waarin de vermelde ontwikkelingen hun vertaling vonden in het voorlichtingsbeleid.

Voorzover dit Meerjarenplan veranderingen impliceerde binnen het voorlichtingsbeleid, laten deze zich kort als volgt samenvatten:

1. Verbetering van het ondernemerschap dient meer aandacht te krijgen. Maatschappelijke ontwikkelingen die worden omgezet in tal van overheidsmaatregelen, hebben een beperking van het beslissingsvermogen van de individuele ondernemer tot gevolg. Des te belangrijker wordt de vraag hoe een ondernemer dit beslissingsvermogen benut. Ondanks een toenemende invloed van overheidszijde op de bedrijfsvoering blijven de kwaliteiten van de individuele ondernemer doorslaggevend

met betrekking tot de resultaten. Verbetering van de besluitvorming via "vormende voorlichting" staat in het Meerjarenplan centraal. De kwaliteit van de besluitvorming wordt daarbij afhankelijk gesteld van de mate waarin een agrariër bereid en in staat is om:

- problemen en eventuele mogelijkheden te onderkennen;
- in- en externe informatie te verzamelen en te verwerken;
- voor de specifieke situatie relevante alternatieven te ontwikkelen en hieruit te kiezen;
- de gedane keuze kritisch te volgen om na te gaan of de gedane keuze aan de verwachtingen beantwoordt (Ministerie van Landbouw en Visserij, 1981;9).

2. De inzet van het beleidsinstrument voorlichting zal steeds meer in relatie met andere instrumenten moeten plaatsvinden. Het overheidsbeleid is van toenemende invloed op de bedrijfsvoering. De relatie tussen voorlichting en andere beleidsinstrumenten wordt daardoor belangrijker. De inzet van de voorlichting moet dan ook plaatsvinden vanuit en binnen het beleidskader van het Ministerie, zoals dat door andere instrumenten dan voorlichting vorm en inhoud heeft gekregen.

3. Recept-voorlichting krijgt minder aandacht. Het verstrekken van adviezen over relatief eenvoudige problemen in de bedrijfsvoering moet minder voorlichtingscapaciteit in beslag gaan nemen. Voor een deel kan deze functie worden overgenomen door partikuliere voorlichtingsinitiatieven. Hieruit vloeit voort, dat van overheidszijde dergelijke initiatieven positief tegemoet worden getreden.

3.5 De gevolgen voor de besturing.

De inhoud van het Meerjarenplan heeft nadrukkelijk het karakter van een prioriteitsstelling; het vormt een antwoord op de vraag hoe overeenstemming kan worden bereikt tussen de doelen die de Voorlichtingsdienst nastreeft en de daarvoor beschikbare middelen.

Het aangeven van prioriteiten kan weliswaar worden beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde om evenwicht tussen doelen en middelen te bereiken, maar daarmee is een dergelijk evenwicht nog niet gerealiseerd.

Uit de inhoud van het Meerjarenplan vloeit een besturingsnoodzaak voort; de activiteiten van de Voorlichtingsdienst zullen in overeenstemming moeten worden gebracht met de inhoud van het Meerjarenplan.

De planning van voorlichtingsactiviteiten werd als een belangrijk hulpmiddel gezien bij dit besturingsvraagstuk.

In de loop van 1981 was vanuit de top van de Voorlichtingsdienst opdracht gegeven aan een werkgroep om een "Blauwdruk" op te stellen voor het maken van voorlichtingsprogramma's. De gedachte hierbij was dat een planmatige voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten ertoe zou bijdragen dat bestuurlijke vragen expliciet aan de orde zouden komen en vanuit het voorlichtingsbeleid zouden worden beantwoord. In dit verband vermeld ik een viertal overwegingen om aan de planmatige voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten meer aandacht te geven (Ministerie van Landbouw en Visserij, 1982;7):

- a. de wens om gestelde doelen daadwerkelijk te bereiken en daarbij de aanwezige capaciteit en middelen zo effectief mogelijk in te zetten;
- b. de verwachting dat ook in de komende jaren de middelen slechts in beperkte mate beschikbaar zullen zijn;
- c. het streven naar een verbetering van de kwaliteit van het werk;
- d. geprogrammeerd werken leidt tot een voortdurende bezinning op de vraag, of voortzetting, aanpassing of stopzetting van ondernomen activiteiten nodig is. Dit kan de betrokkenheid van alle medewerkers bevorderen.

Zowel uit het Meerjarenplan als uit de bevordering van een planmatige aanpak vloeit een verdergaande bemoeienis voort met de activiteiten van de Voorlichtingsdienst. Aan deze toenemende bemoeienis kunnen we een horizontale en een verticale component onderscheiden. Uitbreiding van de bemoeienis in horizontale zin betekent dat er met betrekking tot een toenemend aantal terreinen, waarop de Voorlichtingsdienst actief is, uitspraken worden gedaan over wat er moet gebeuren en hoe dit moet plaatsvinden. Thans zijn er nauwelijks onderdelen van het voorlichtingswerk aan te wijzen, ten aanzien waarvan er geen beleidsmatige uitspraken zijn. De verticale component van de verdergaande bemoeienis houdt in, dat de mate van concreetheid waarmee er binnen het voorlichtingsbeleid uit-

spraken worden gedaan over het voorlichtingswerk toeneemt. De vraag wat bedrijfsvoorlichters wel en niet moeten doen, wordt in toenemende mate op aktiviteitsniveau beantwoord.

3.6 Konditionele versus preskriptieve besturingsopvatting.

Uit de toenemende bemoeienis vanuit het voorlichtingsbeleid met de activiteiten van de Voorlichtingsdienst blijkt dat er sprake is van een veranderende besturingsopvatting. In extremo gesteld, kunnen er aan de besturing van een (voorlichtings)organisatie twee tegengestelde visies ten grondslag liggen, die ik zal aanduiden als een konditionele, respektievelijk preskriptieve besturingsopvatting.

a. De konditionele besturingsopvatting.

Ten aanzien van de besturing van een voorlichtingsorganisatie kan men zich op het standpunt stellen dat een min of meer intensieve bemoeienis met de activiteiten van voorlichters moeilijk of niet verenigbaar is met het karakter van voorlichtingsactiviteiten. Voorlichtingsactiviteiten zouden immers slechts in directe relatie met de voorgelichte(n) vorm en inhoud kunnen krijgen. Een nadrukkelijke en zeer concrete vaststelling van doelen van voorlichtingsactiviteiten kan gemakkelijk op gespannen voet komen te staan met het wezen van voorlichting, namelijk hulp bieden bij de besluitvorming. Het nemen van een besluit is in laatste instantie een aangelegenheid van de voorgelichte zelf.

Vanuit een dergelijke visie ligt het voor de hand om de beslissingsruimte ten aanzien van voorlichtingsactiviteiten voor een belangrijk deel bij de voorlichter te laten, zodat deze ruimte tijdens de uitvoering van voorlichtingsactiviteiten kan worden ingevuld. De besturing vanuit de voorlichtingsorganisatie heeft dan slechts beperkte betekenis. Deze besturing blijft dan in hoofdzaak beperkt tot het beschikbaar stellen van middelen, zodat voorlichters binnen de aldus geschapen randvoorwaarden hun voorlichtingsactiviteiten tamelijk zelfstandig kunnen uitvoeren. Het is in essentie een vorm van konditionele besturing, waarbij keuzes met betrekking tot doelen en de inzet

van middelen niet door de organisatie als zodanig, maar door de individuele voorlichter worden gemaakt.

b. De preskriptieve besturingsopvatting.

Tegenover de konditionele staat een preskriptieve besturingsopvatting. Vanuit een dergelijke opvatting worden door de organisatie min of meer gedetailleerde besluiten genomen, die niet alleen betrekking hebben op de omvang van de beschikbare middelen, maar die tevens de doelen vaststellen en de wijze waarop de beschikbare middelen worden ingezet. In een dergelijke visie worden voorlichtingsactiviteiten opgevat als een produkt van een voorlichtingsorganisatie, die zich in wezen, althans vanuit de optiek van de besturing, niet onderscheiden van vele andere activiteiten van organisaties.

Voor een goed begrip: een konditionele en een preskriptieve besturingswijze zijn in het bovenstaande als uitersten tegenover elkaar gesteld. In de praktijk zal een voorlichtingsorganisatie zich op het terrein van de besturing doorgaans tussen beide polen bevinden. De inhoud van het Meerjarenplan en de hieraan gekoppelde wens om de voorlichtingsactiviteiten meer te gaan plannen betekent een verschuiving van de konditionele naar de preskriptieve kant. Het betekent dat er vanuit het Ministerie in toenemende mate uitspraken worden gedaan over de vraag welke activiteiten op welke wijze moeten worden ondernomen.

De prioriteitsstelling binnen de Voorlichtingsdienst is in het bovenstaande opgehangen aan ontwikkelingen met betrekking tot de vraag naar en het aanbod van voorlichting. Het beeld zou niet compleet zijn zonder hierbij te wijzen op de toegenomen noodzaak voor overheidsdiensten om verantwoording af te leggen omtrent doen en laten. Deze noodzaak tot verantwoording geldt ook voor de Voorlichtingsdienst. Hoewel de functie van het instrument voorlichting binnen het landbouwbeleid niet omstreden is, zijn taak en werkwijze van de Voorlichtingsdienst steeds nadrukkelijker onderwerp van (politieke) discussie geworden; besluiten met betrekking tot gewenste taken en werkwijze van de Voorlichtingsdienst leiden logischerwijze tot de vraag, in hoeverre de dienst haar activiteiten in overeenstemming heeft gebracht met eerder genomen besluiten.

De hieruit voortvloeiende verantwoording heeft een dubbele functie. Ze is niet slechts op het verleden gericht ten aanzien van de ondernomen activiteiten, maar ze dient tevens als basis om middelen ter beschikking te stellen ten behoeve van toekomstige activiteiten.

4. De functie van voorlichting als instrument binnen het land- en tuinbouwbeleid.

4.1 Inleiding.

Na in de voorgaande paragraaf veranderingen binnen het voorlichtingsbeleid aan de orde te hebben gesteld, zal ik in deze paragraaf ingaan op de functie die voorlichting vervult binnen het land- en tuinbouwbeleid. De reden hiervoor is dat naar mijn mening de betekenis van deze veranderingen en met name de invloed hiervan op de besturing, beter kunnen worden begrepen vanuit de verschuivende functie van het beleidsinstrument voorlichting binnen het totale beleid met betrekking tot de land- en tuinbouw.

In par. 4.2 zal ik in algemene zin ingaan op de functie van voorlichting binnen dit beleid. In par. 4.3 en 4.4 komen de veranderingen aan de orde in de land- en tuinbouw en de verschuivingen binnen het overheidsbeleid ten aanzien van deze sector die zich als gevolg hiervan hebben voorgedaan. Daaruit komt naar voren dat ook de functie van de voorlichting binnen dit beleid zich wijzigt. De gevolgen hiervan voor de inzet van voorlichting als beleidsinstrument staan in par. 4.5 centraal.

4.2 Voorlichting binnen het land- en tuinbouwbeleid; een eerste plaatsbepaling.

Inzet van voorlichting als beleidsinstrument veronderstelt beleidsdoelen: voorlichting wordt opgevat als een middel om vastgestelde doelen te helpen realiseren. Het land- en tuinbouwbeleid was er lange tijd op gericht om zoveel mogelijk mensen binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen een paritair inkomen in de land- en tuinbouw te laten verdienen. Deze doelstelling heeft in de praktijk geresulteerd in een min of meer intensieve bemoeienis van de zijde van de overheid met de individuele land- en tuinbouwbedrijven. Als voorbeeld kan worden gewezen op het markt- en prijsbeleid ten aanzien van veel agrarische producten, dat een directe invloed heeft op de inkomens; of op het structuurbeleid dat

gericht is op een zodanige verbetering van de produktie-omstandigheden dat ondernemers ook daadwerkelijk de mogelijkheid krijgen om een paritair inkomen te verwerven. Verder vloeien veel overheidsmaatregelen ten aanzien van de land- en tuinbouw voort uit de toetsing van de effecten van agrarische bedrijfsuitoefening aan maatschappelijke opvattingen.

Ondanks het feit dat het overheidsbeleid langs vele wegen van invloed is op de bedrijfsvoering, is niettemin het beginseel van de ondernemingsgewijze produktie en bijgevolg de centrale plaats van de ondernemers overeind gebleven. Het beleid kunnen we typeren als voorwaardenschepend; de uiteindelijke bedrijfsresultaten blijven in sterke mate afhankelijk van de kwaliteit van het ondernemerschap. Tekenend in dit verband is het feit dat telkens weer uit onderzoek blijkt, dat er zeer grote inkomensverschillen optreden tussen de bedrijven onderling. Dat geldt ook voor bedrijven van vergelijkbare omvang en samenstelling.

Met de centrale rol die de individuele ondernemer speelt met betrekking tot de inkomensvorming zijn we aanbeland bij het belang van voorlichting als instrument van het land- en tuinbouwbeleid. Voorlichting is immers juist gericht op de ondernemer en strekt ertoe om de kwaliteit van het ondernemerschap te verbeteren.

Als beleidsinstrument wordt voorlichting doorgaans nauw gerelateerd aan een tweetal andere instrumenten, namelijk onderzoek en onderwijs. Gezamenlijk worden deze drie instrumenten wel aangeduid als een drieluik, dat het infrastruktureel instrumentarium vormt waardoor kennis wordt verworven, overgedragen en in de praktijk toepasbaar gemaakt (Ministerie van Landbouw en Vissertij, 1981;7).

4.3 Voorlichting als beleidsinstrument: een harmonische relatie.

Wanneer we nu naar het landbouwbeleid kijken en naar de inzet van de voorlichting als onderdeel van dit beleid, dan kunnen we stellen dat in het verleden de doelen van het landbouwbeleid in grote lijnen overeenstemden met de doelen van ondernemers. Het landbouwbeleid was gericht op een verhoging van de produktiviteit; overwegingen met betrekking tot de voedselvoorziening pleitten voor voldoende en goedkoop voedsel. De technische vooruitgang speelde hierbij een belangrijke rol; toepassing van technische vindingen maakte het mogelijk om een hogere produktie tegen een lagere kostprijs per eenheid produkt te produceren. Processen als

schaalvergroting en specialisatie leidden tot een snel en permanent veranderingsproces met betrekking tot de structuur van de landbouw. Gevolg hiervan was een vermindering van het aantal mensen dat in de landbouw werkzaam was; het afvloeiingsproces werd gestimuleerd doordat er in sectoren buiten de landbouw behoefte was aan arbeidskrachten. Om daarentegen als ondernemer binnen de landbouw werkzaam te blijven, was een actieve deelname aan dit proces van schaalvergroting en specialisatie niet alleen noodzaak, maar naarmate men sneller in staat was om dit proces op het eigen bedrijf inhoud te geven, veroverde men een voorsprong op andere ondernemers. Wie daarentegen niet of niet tijdig deelnam aan dit proces van voortdurende vernieuwing werd gemarginaliseerd. Stilstand betekende relatieve en op termijn absolute achteruitgang.

Het gebruik maken van de Voorlichtingsdienst werkte daarbij in dezelfde richting als de overige beleidsinstrumenten. Voorlichting vormde hierbij een logisch instrument. Resultaten van onderzoek in de vorm van nieuwe technische vindingen werden via de Voorlichtingsdienst snel doorgegeven aan de ondernemers. Verder vervulde de voorlichting een belangrijke functie bij de uitwisseling van praktijkervaringen tussen ondernemers onderling. Doelen van het beleid stemden in belangrijke mate overeen met de doelen van ondernemers, althans van die ondernemers die in het proces van schaalvergroting en specialisatie voorop liepen. Zij streefden ernaar om voortdurend op de hoogte te blijven van nieuwe technische vindingen die via onderzoek beschikbaar kwamen. Een zeer belangrijk deel van de voorlichtingscapaciteit kwam ten goede aan deze ondernemers. Men kan ook stellen dat door deze groep een actief gebruik werd gemaakt van de Voorlichtingsdienst. Zolang nu vanuit het Ministerie met betrekking tot de inzet van de voorlichtingscapaciteit een konditionele bestuursopvatting wordt gehanteerd, zijn er vanuit de Voorlichtingsdienst geen belemmeringen aanwezig om op verzoeken om voorlichting van ondernemers positief te reageren. Sterker nog: uit onderzoek blijkt dat voorlichters er veel belang aan hechten om vragen van ondernemers naar best vermogen te beantwoorden (Bos en Burgers, 1982). Daarbij kunnen er bovendien sterke redenen voor voorlichters aanwezig zijn om, voorzover men in betrekkelijke zelfstandigheid zijn werk kan doen, met name contacten met moderne ondernemers op grotere bedrijven te onderhouden. Immers: op die bedrijven is de bereidheid voor toepassing van vernieuwingen het grootst,

c.q. bestaat er de grootste behoefte aan voorlichting. Gevolg hiervan is dat het in het algemeen de ondernemers op de grotere en goed geleide bedrijven zijn die relatief meer profiteren van de Voorlichtingsdienst. De voorlichtingscapaciteit staat "op afroep" ter beschikking. Dat is overigens niets nieuws. Vergelijk in dit verband Röling (1984;6): "In de hele wereld worden voorlichters en vooruitstrevende boeren als magneten tot elkaar aangetrokken".

4.4 Voorlichting als beleidsinstrument: de relatie wordt wat minder harmonisch.

De situatie zoals ik in het bovenstaande in enkele grote lijnen heb-geschetst, verandert thans, en wel in een tweetal opzichten. Allereerst is er sprake van een wijziging met betrekking tot de inhoud van het beleid. Aan vergroting van de produktie bestaat in diverse sectoren van de landbouw geen behoefte meer; integendeel: het beleid is eerder gericht op een verlaging van de produktie c.q. een afremming van verdere produktiegroei. Het werkgelegenheidsvraagstuk heeft verder tot gevolg dat afvloeiende arbeidskrachten uit de landbouw in veel mindere mate buiten de landbouw werk kunnen vinden. Verder is van belang dat bij de agrarische bedrijfsuitoefening in sterkere mate dan voorheen maatschappelijke randvoorwaarden in acht moeten worden genomen. Maatschappelijke opvattingen, zoals die bijvoorbeeld in het beleid ten aanzien van natuur en milieu tot uiting komen, betekenen in veel gevallen een beperking van de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling, althans vanuit een strikt landbouwkundig perspectief. Voor het beleid met betrekking tot de landbouw heeft dit gevolgen.

Was het vroeger zo, dat het Ministerie van Landbouw in belangrijke mate kon worden gezien als een belangenbehartigend Ministerie, waarbij de agrarische belangen veelal vooropstonden, thans is deze situatie gewijzigd. Het huidige Ministerie is in sterkere mate een Ministerie van algemeen bestuur. De taken zijn niet meer beperkt tot de land- en tuinbouw in engere zin, maar het beleid is ook gericht op behoud en bevordering van natuurbelangen. In tal van situaties kunnen agrarische en niet-agrarische belangen konflikteren. Daarmee is de kans toegenomen dat beleidsdoelen van het Ministerie niet langer overeenstemmen met de doelen zoals de ondernemers die in het kader van hun bedrijfsuitoefening

formuleren. Waar het hier om gaat is, dat inzet van het instrument voorlichting als onderdeel van het landbouwbeleid gemakkelijk spanning kan oproepen, wanneer een ondernemer van oordeel is, dat de beleidsdoelen niet (langer) overeenstemmen met zijn eigen doelen.

Naast deze inhoudelijke wijziging binnen het landbouwbeleid valt er nog een tweede tendens te signaleren. Die heeft betrekking op het beleid met betrekking tot de inzet van het instrument voorlichting. In par. 3.4 wees ik er bij de bespreking van het Meerjarenplan op dat een streven aanwezig is om de beschikbare voorlichtingscapaciteit meer vanuit het bestaande beleidskader in te zetten. Het terugdringen van gevraagde voorlichting loopt parallel met de wens om bij het geven van voorlichting in sterkere mate het geldende beleid als uitgangspunt te nemen. Deze ontwikkeling vergroot de kans, dat de spanning, zoals die tussen beleidsdoelen en doelen van agrariërs kan bestaan, tot uitdrukking zal komen bij de uitvoering van voorlichtingsactiviteiten. Inzet van voorlichting krijgt daarmee in toenemende mate het karakter van een interventie vanuit het beleid. Ik kan het bovenstaande zo zien dat vroeger het initiatief voor de inzet van de voorlichtingscapaciteit bij de ondernemers lag die een beroep deden op de Voorlichtingsdienst wanneer zij er voordeel van verwachtten. Voorlichting werd gegeven vanuit de intenties van de ondernemers. Thans vindt deze inzet meer plaats vanuit de doeleinden van het beleid.

Wezenlijk is nu of beleidsdoelen al of niet gelijk lopen met de doelen zoals de ondernemers die zien. Zolang er geen fricties zijn tussen de ondernemersdoelen en de doelen van het beleid is er geen probleem. Voorzover er echter wel spanningen tussen beide doelen bestaan, zullen deze van invloed zijn op de inzet van voorlichting als beleidsinstrument. In paragraaf 4.5 zal ik op de gevolgen hiervan ingaan.

4.5 Gevolgen voor de inzet van voorlichting.

Op vele plaatsen en met grote regelmaat komt ter sprake, dat voorlichting als beleidsinstrument tot spanning kan leiden op het uitvoerend niveau; dat geldt dan met name wanneer de beleidsdoelstellingen van de organisatie in de ogen van de voorgelichten conflicteren met de eigen doelstellingen. Naarmate bij de inzet van voorlichting nadrukkelijker het accent komt te liggen op de betekenis van voorlichting

als beleidsinstrument, zou de kans groter worden dat dit ten koste zou gaan van de vertrouwensrelatie tussen voorlichter en voorgelichte. Dat standpunt acht ik overtrokken. We hebben immers gezien dat het niet per definitie zo is dat beleidsdoelen en ondernemersdoelen uiteenlopen en dat bijgevolg de inzet van voorlichting als beleidsinstrument als problematisch zal worden ervaren.

Men zou een stap verder kunnen gaan en stellen dat beleidsdoelen en ondernemersdoelen niet alleen kunnen samenvallen, maar dat het bovendien in het belang van de ondernemer lijkt te zijn om over het beleid te worden geïnformeerd, los van de vraag of hij het met dit beleid eens is. Immers: het landbouwbeleid is langs diverse wegen van invloed op het beslissingsvermogen van een ondernemer. Die invloed komt soms tot uiting in geboden of verboden en is op andere momenten fakultatief: het beleid biedt de agrariër alternatieven waarbij hij in meerdere of mindere mate de vrijheid heeft om er al of niet gebruik van te maken. Gezien deze grote betekenis van het landbouwbeleid voor de agrariër kan er nauwelijks twijfel bestaan omtrent de vraag of het in het belang van de agrariër is dat hij goed geïnformeerd is over dit beleid en met name over de betekenis van dit beleid voor zijn situaties. Deze informatie hoeft niet beperkt te blijven tot bestaand beleid; het is ook in het belang van de agrariër dat hij tijdig is geïnformeerd over wijzigingen die zich op termijn in het beleid kunnen voordoen.

Een dergelijke zienswijze houdt echter naar mijn mening te weinig rekening met de aard van voorlichting. Waar het om gaat is dat de positie van de voorgelichte hierbij wordt onderbelicht. De spanning die er kan bestaan bij inzet van voorlichting als beleidsinstrument in geval van konfliktierende doelen, kan worden toegelicht wanneer we de definitie nader bezien die van den Ban hanteert omtrent voorlichting. Deze definitie wordt vrij algemeen binnen de landbouwvoorlichting gebruikt om de eigen activiteiten aan te duiden. Van den Ban omschrijft voorlichting als: bewust gegeven hulp bij menings- en besluitvorming door middel van kommunikatie (1979;12). Het is met name de aanduiding hulp waar het hier om gaat. Ik zal thans nader ingaan op dit begrip.

In de literatuur heeft "hulp" op diverse plaatsen aandacht gekregen. Van Woerkum (1982;15) geeft de volgende definitie: "Hulp is een bewuste activiteit, bedoeld om een ander iets te verstrekken dat men

waardevol voor de ander vindt". Hij gaat er daarbij vanuit, dat "de poging om te helpen al voldoende is om een gedrag hulp te noemen". Van Woerkum spreekt liever van "helpend gedrag" of "helpende activiteiten" in plaats van "hulp" omdat daarmee de intentie beter tot uiting komt (1982;15). Het is in overeenstemming met een dergelijke definitie dat er van hulp sprake is, wanneer de hulpverlener bewust activiteiten ontplooit in bedoelde zin. Daarmee wordt het oordeel omtrent de vraag of er van hulp sprake is bij de hulpverlener gelegd. Deze opvatting heeft betekenis. Het alternatief is immers dat het aan de beoordeling van de ontvanger van de hulp wordt overgelaten om vast te stellen wanneer er van hulp sprake is. Van Woerkum (1982;16) merkt op dat een dergelijke koppeling onderzoeksmatig problemen kan opwerpen, omdat hulp immers vaak pas op een later tijdstip als hulp wordt ervaren. Niet-geaccepteerde hulp zou dan zonder waarde zijn. De voor de hand liggende zienswijze dat activiteiten pas als hulp kunnen worden aangeduid, wanneer ze als hulp worden ervaren, is inderdaad moeilijk te operationaliseren. Pas na afloop van een activiteit kan de betrokkene immers vaststellen of hij die activiteit als hulp heeft ervaren. Dat levert de moeilijkheid op, dat op het moment dat over de uitvoering van activiteiten een besluit moet worden genomen geen toetsing op dit punt mogelijk is. Strikt genomen zou pas achteraf kunnen worden vastgesteld of er van hulp (en bijgevoel van voorlichting) sprake is geweest. Een dergelijke opstelling verdraagt zich moeilijk met de toekomstgerichtheid die inherent is aan het begrip beleid. Wij zijn immers geïnteresseerd in de besluitvorming, die aan de uitvoering van voorlichtingsactiviteiten vooraf gaat. De opstelling van Van Woerkum heeft echter als bezwaar dat de cruciale positie van de voorgelichte in een voorlichtingsrelatie onvoldoende aan bod komt.

Ik tracht aan deze overwegingen tegemoet te komen door aan het begrip "hulp" een tweetal kenmerken te verbinden:

1. er moet sprake zijn van een intentie van de kant van de hulpverlener;
2. er moet van de kant van de ontvanger van de hulp de verwachting c.q. het vertrouwen aanwezig zijn dat een voorlichtingsactiviteit als hulp kan worden ervaren.

Zo beschouwd kan ik deze kenmerken ook opvatten als kondities voor het geven van voorlichting. Daarmee kan ik ook het effect aangeven

van de verschuiving in het voorlichtingsbeleid zoals ik die in par. 4.4 heb gesignaleerd. Immers: wanneer de intenties van het beleid aan de basis liggen van de inzet van voorlichting, bestaat het risico dat in geval van konfliktierende doelen met name aan de tweede konditie niet is voldaan. Op grond van het feit dat inzet van voorlichting steeds nadrukkelijker gebaseerd wordt op beleidsoverwegingen en deze overwegingen door ondernemers kunnen worden ervaren als strijdig met de eigen belangen, bestaat er aanleiding om voorlichting niet zozeer als "hulp bij besluitvorming" aan te duiden, maar te benaderen als een interventie vanuit het beleid. Het risico bestaat dan echter dat voorlichting door ondernemers niet langer als hulp wordt ervaren, waardoor voorlichting ook niet als zodanig kan functioneren.

Wanneer zich nu in de praktijk situaties voordoen, waarin de beleidsdoelen en de doelen van ondernemers konfliktieren zal de voorlichter hiermee tijdens zijn werk worden gekonfronteerd. Hij heeft immers ten opzichte van de organisatie te maken met het streven om het geldende beleid binnen zijn voorlichtingsactiviteiten nadrukkelijk aan bod te laten komen; voorzover de beleidsdoelen konfliktieren met de doelen van ondernemers, bestaat het gevaar dat ondernemers minder vertrouwen krijgen c.q. hun vertrouwen verliezen in het nut van voorlichtingsactiviteiten. Ik merk op dat het perspectief van de voorgelichte hierbij de doorslag geeft; beleidsdoelen en ondernemersdoelen konfliktieren wanneer en voorzover de ondernemer vindt dat ze konfliktieren. Daarmee is, zoals ik boven stelde, aan een wezenlijke voorwaarde om voorlichting te kunnen laten functioneren, niet langer meer voldaan. Voorzover deze spanning bestaat komt de voorlichter in een keuzepositie terecht.

Hoewel er niet veel onderzoek is gedaan naar de opstelling van voorlichters in dergelijke situaties treffen we bij Bos en Burgers (1982) enige indicaties aan dat voorlichters aan de belangen van boeren en tuinders voorrang zullen geven boven de doelen van de eigen organisatie.

HOOFDSTUK V

DE PLANNING VAN VOORLICHTINGSAKTIVITEITEN.

1. Inleiding.

In hoofdstuk IV heb ik een globaal beeld geschetst van de plaats van voorlichting binnen het landbouwbeleid, het voorlichtingsbeleid en voorts de functie van planning van voorlichtingsactiviteiten binnen dit beleid aangegeven. Ik zal thans uitgebreider ingaan op deze planning, omdat het mij immers uiteindelijk gaat om de ervaringen bij de bevordering van een planmatige aanpak binnen de Voorlichtingsdienst.

Als inleiding op de ervaringen bij het bevorderen van een planmatige aanpak zal ik eerst in par. 2 ingaan op de vraag wat er binnen de Voorlichtingsdienst wordt verstaan onder planning van voorlichtingsactiviteiten en vervolgens in par. 3 kort schetsen in welke mate er reeds sprake was van planning van voorlichtingsactiviteiten op het moment dat het planningsmodel uit de nota "Denken en Doen" werd gepresenteerd. Vervolgens zal ik dit model in par. 4 per fase afzonderlijk beschrijven.

Daarmee is het kader geschetst waarbinnen zich de praktijkervaringen met de toepassing van een planningsmodel hebben afgespeeld. De beschrijving van deze praktijkervaringen zal vervolgens uitgebreid plaatsvinden in hoofdstuk VI, omdat deze ervaringen als empirische basis fungeren in deze studie bij het zoeken naar inzicht.

2. Wat verstaat men in de Voorlichtingsdienst onder planning van voorlichtingsactiviteiten.

Binnen de Voorlichtingsdienst wordt het plannen van voorlichtingsactiviteiten doorgaans aangeduid met de term: programmeren. In het rapport "Denken en Doen" (Ministerie van Landbouw en Visserij, 1982;7) wordt programmeren omschreven als het planmatig voorbereiden van de werkzaamheden. Bij voorlichtingskundige begeleidingsactiviteiten werd de volgende definitie gehanteerd:

"Programmeren is: het doen van een aantal samenhangende keuzen over:

- wat je
- met welk doel
- voor wie

- wanneer
- op welke wijze gaat doen
- en het aangeven van wat daarvoor nodig is".

Met betrekking tot deze definitie valt de centrale plaats op van het maken van keuzes. Een programmeringsproces wordt gezien als een proces van opeenvolgende keuzes. Het model kan worden opgevat als een planningsmodel, waarin het nemen van besluiten de kern vormt. In het vervolg van deze studie zal ik planning en programmeren als begrippen zonder onderscheid naast elkaar hanteren. Met name wanneer de praktijk van de Voorlichtingsdienst aan de orde komt, zal ik de aanduiding "programmeren" gebruiken teneinde aan te sluiten bij het taalgebruik binnen de Voorlichtingsdienst.

Om de bestuurlijke betekenis van een planmatige aanpak voor de uitvoering van voorlichtingsactiviteiten goed te kunnen begrijpen nemen we als vertrekpunt een situatie waarin de voorlichting overwegend plaatsvindt als gevraagde voorlichting, dat wil zeggen: de bedrijfsvoorlichter reageert op vragen van ondernemers. Het initiatief tot voorlichtingsactiviteiten gaat daarbij uit van een ondernemer. De bedrijfsvoorlichter bepaalt betrekkelijk zelfstandig op welke wijze hij op deze vragen reageert. De Voorlichtingsdienst als organisatie blijft hierbij op de achtergrond.

Dit verandert echter wanneer er binnen de voorlichtingsorganisatie wordt besloten om bepaalde voorlichtingsactiviteiten planmatig te gaan voorbereiden en uitvoeren. De Voorlichtingsdienst als organisatie gaat dan keuzes maken omtrent doelgroep, voorlichtingsboodschap, voorlichtingsmethode etc. Voorlichtingsactiviteiten vloeien logisch uit deze keuzes voort. Het initiatief tot deze activiteiten ligt bij de voorlichtingsorganisatie; we kunnen spreken van aanbodsvoorlichting.

Bij gevraagde voorlichting worden de keuzes met betrekking tot de voorlichtingsactiviteiten gemaakt in de relatie tussen ondernemer en bedrijfsvoorlichter waarbij de Voorlichtingsdienst op afstand bestuurt. Bij geprogrammeerde voorlichting is sprake van besturing van de voorlichtingsactiviteiten vanuit de organisatie. Het onderscheid tussen geprogrammeerde en niet-geprogrammeerde voorlichting kan gemakkelijk aanleiding geven tot misverstanden. Immers: ook bij gevraagde voorlichting worden keuzes gemaakt; ook een bedrijfsvoorlichter die betrekkelijk

zelfstandig zijn werk organiseert en reageert op vragen van ondernemers doet aan planning. Het onderscheid tussen geprogrammeerde en niet-geprogrammeerde voorlichting berust bij nadere beschouwing op de vraag of de keuzes worden gemaakt door de organisatie waar de bedrijfsvoorlichter deel van uitmaakt, of door de bedrijfsvoorlichter.

De geschetste tegenstelling tussen gevraagde en aanbodsvoorlichting zou gemakkelijk de indruk kunnen wekken dat aanbodsvoorlichting automatisch inhoudt dat er voor de beantwoording van vragen van ondernemers geen ruimte meer zou zijn. In de praktijk blijkt dat mee te vallen, en wel om twee redenen. Op de eerste plaats kunnen problemen die de ondernemers in hun bedrijfsvoering ervaren en waarover zij vaak vragen stellen aan bedrijfsvoorlichters, aanleiding vormen om hierop met aanbodsvoorlichting te reageren. Dat betekent dat aanbodsvoorlichting niet per definitie betekent dat de voorlichtingsactiviteiten op andere onderwerpen betrekking hebben dan bij gevraagde voorlichting het geval is. Op de tweede plaats heeft aanbodsvoorlichting doorgaans slechts betrekking op een gedeelte van de totale voorlichtingskapaciteit. De geprogrammeerde voorbereiding en uitvoering van een aantal voorlichtingsactiviteiten laat in de praktijk meestal ruime mogelijkheden voor het reageren op vragen van ondernemers.

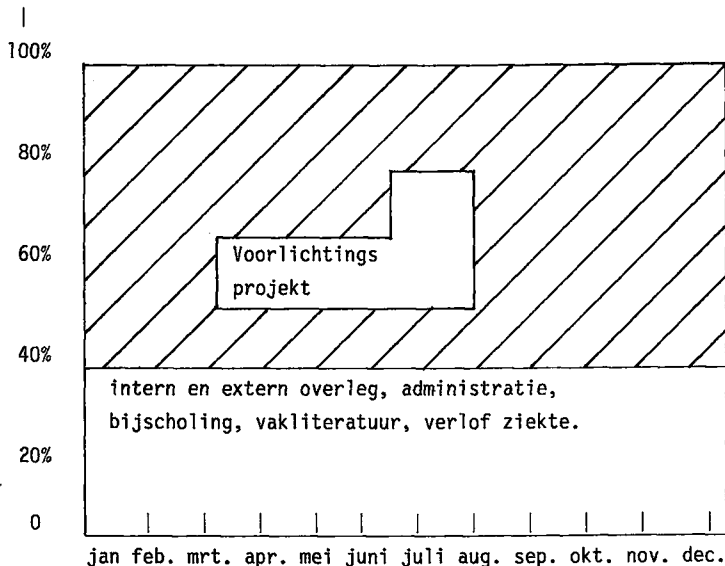
In dit verband is het onderscheid op zijn plaats tussen projekt-planning en geïntegreerde planning. Van projektplanning is sprake, wanneer een bepaald knelpunt in de bedrijfsvoering aanleiding vormt voor een geprogrammeerde voorlichtingsaktie. Dat betekent dat wordt besloten om in een bepaalde periode een gedeelte van de voorlichtingskapaciteit te reserveren voor de voorbereiding en uitvoering van een bepaald projekt. De resterende tijd blijft beschikbaar voor gevraagde voorlichting. De voorbereiding en uitvoering van een voorlichtingsprojekt temidden van de overige activiteiten binnen een konsulentenschap kan als volgt worden geïllustreerd.

Wanneer we het totale activiteitenpatroon van een konsulentenschap bezien en er zou slechts sprake zijn van één voorlichtingsprojekt ontstaat het beeld, zoals dat wordt geschetst in Figuur 2.

Planning binnen het konsulentenschap heeft dan slechts betrekking op dat deel van de voorlichtingskapaciteit, dat in het kader van het voorlichtingsprojekt wordt ingezet. Dit beeld verandert wanneer we de

overstap maken van projektplanning naar geïntegreerde planning. In het laatste geval heeft de planmatige benadering betrekking op alle activiteiten binnen een konsulentenschap. Dat houdt bijvoorbeeld in dat er ook met betrekking tot de voorlichtingskapaciteit ten behoeve van de gevraagde voorlichting planmatig wordt nagedacht. Op grond van eerdere ervaringen kan men binnen een konsulentenschap een redelijk beeld ontwikkelen omtrent de vraag in welke periode van het jaar door welke ondernemers welke vragen worden gesteld. Dit kan aanleiding zijn om afspraken te maken omtrent de wijze waarop men op dergelijke vragen reageert.

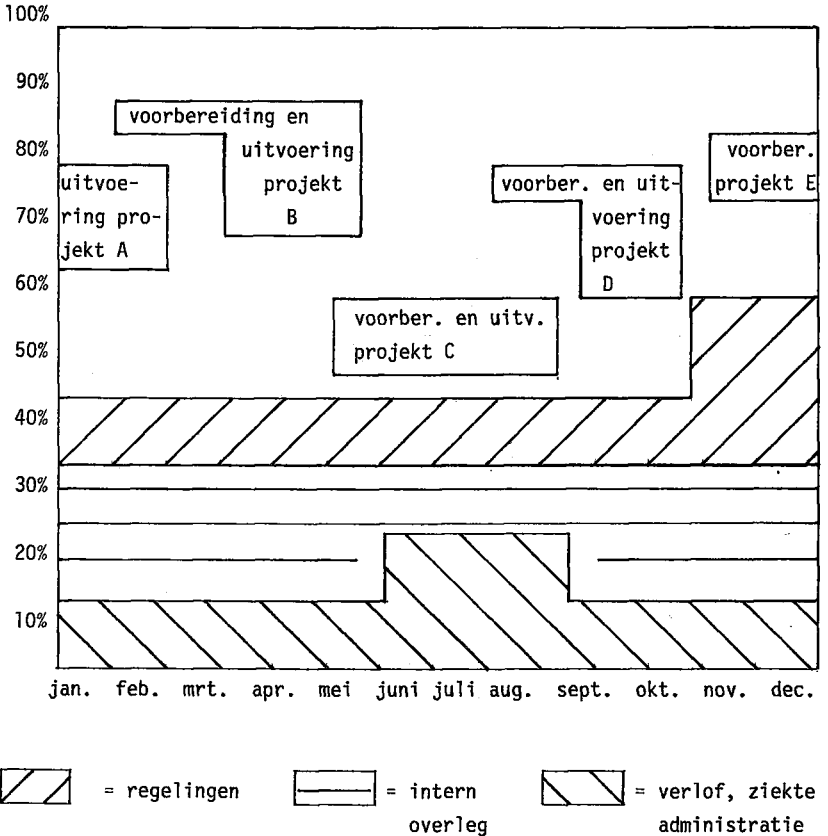
Beschikbare capaciteit (in %)



Gevraagde voorlichting

Figuur 2: Activiteitenpatroon van een konsulentenschap bij een voorlichtingsproject.

Gevolg hiervan kan zijn dat deze beantwoording efficiënter plaatsvindt en bovendien dat een bepaalde vraag door verschillende bedrijfsvoorlichters binnen een konsulentenschap uniform wordt beantwoord.



Figuur 3: Activiteitenpatroon van een konsulentenschap bij geïntegreerde planning.

Een geïntegreerde planningsbenadering zal doorgaans inhouden dat er in de loop van een jaar meerdere voorlichtingsprojecten worden voorbereid en uitgevoerd, die elkaar kunnen overlappen. Ook de verhouding

tussen de voor voorlichting beschikbare tijd en de tijd voor andere activiteiten kan daarbij onderwerp zijn van een planmatige benadering. Bijscholingsactiviteiten kunnen bij voorkeur worden gepland in een periode dat er meestal minder vragen om voorlichting komen. Verder kan het interne overleg binnen een konsulentschap dan plaatsvinden op tijdstippen die in relatie tot de verschillende voorlichtingsprojecten worden gekozen. Dergelijk overleg kan dan worden benut voor de evaluatie van een uitgevoerd voorlichtingsproject of voor de methodische instructie ten behoeve van een nieuw project.

In algemene termen kunnen we stellen dat bij het programmeren van een enkel voorlichtingsproject (de zgn. projectplanning) de planning zich beperkt tot keuzes die binnen het kader van dat project moeten worden gemaakt. Een geïntegreerde planningsbenadering daarentegen heeft betrekking op nagenoeg het volledige activiteitenpakket van een konsulentschap; alle keuzes die bestuurlijke betekenis hebben komen bij integrale planning aan bod.

De tijd, die resteert, is dan beschikbaar voor gevraagde voorlichting. De planning van de voorlichtingsprojecten kan zodanig zijn dan rekening wordt gehouden met het feit dat in bepaalde perioden van het jaar (afhankelijk van de werkzaamheden op het bedrijf) meer vragen worden gesteld door ondernemers dan in andere periodes het geval is.

Een geïntegreerde planningsbenadering geeft met betrekking tot de activiteiten van een konsulentschap het beeld te zien zoals weergegeven in Figuur 3.

3. De stand van zaken met betrekking tot de planning van voorlichtingsactiviteiten.

De wens om binnen de Voorlichtingsdienst meer aandacht aan het programmeren te gaan besteden zou de indruk kunnen wekken, dat er voorheen niet of nauwelijks sprake was van planning van voorlichtingsactiviteiten en dat het hier een nieuwe ontwikkeling betrof. Die indruk is niet juist. Ook vóór 1981 (het jaar waarin aan een werkgroep opdracht werd gegeven om een blauwdruk voor het programmeren uit te werken) werd er gepland en waren er pogingen om een planmatige aanpak te bevorderen. Het besluit van 1981 moet eerder worden opgevat als het beginpunt voor tal van nieuwe activiteiten op het gebied van planning.

Wie informatie wil over de vraag, hoe voorlichtingsprogramma's in konsulentschappen eerder tot stand kwamen, zij verwezen naar Zuurbier (1984;129 e.v.). Er blijken grote verschillen te bestaan tussen konsulentschappen; dat geldt zowel met betrekking tot de vraag of er werd gepland als met betrekking tot de vraag op welke wijze die planning plaatsvond.

Uit het rapport "Denken en Doen" blijkt (Ministerie van Landbouw en Visserij, 1982;8), dat in 30% van de konsulentschappen sprake is van projectplanning; dat wil zeggen, dat de voorbereiding en uitvoering van het projekt het resultaat zijn van een vooraf opgesteld plan. Er wordt verder signaleerd dat 80% van de konsulentschappen jaarlijks een voorlichtingsprogramma opstelt. De aanwezigheid van een dergelijk programma, zo wordt opgemerkt, betekent echter nog niet dat het programma het resultaat is van een planmatige voorbereiding, dan wel bepalend is voor de activiteiten van de medewerkers van het konsulentschap. Dergelijke programma's hebben vooral een externe functie; ze zijn bedoeld als een presentatie van het konsulentschap aan het bedrijfsleven en bevatten statistische informatie omtrent ontwikkelingen in het werkgebied en een opsomming van een aantal knelpunten die vanuit de voorlichting aandacht zullen krijgen.

Voorzover er sprake is van planning van voorlichtingsactiviteiten, blijft deze beperkt tot projektplanning; de gedachte van integrale planning komt slechts sporadisch voor. Bovendien meldt "Denken en Doen" (Ministerie van Landbouw en Visserij, 1982;9) dat, voorzover er van projektplanning sprake is, dit in het algemeen niet ten koste gaat van de tijd die beschikbaar is voor gevraagde voorlichting, intern overleg en de uitvoering van regelingen. Eerder is het zo, dat projektvoorlichting betrekking heeft op de vaak beperkte tijd die resteert, nadat de andere activiteiten aan bod zijn gekomen.

4. Het programmeringsmodel "Denken en Doen".

De werkgroep die in 1981 werd belast met de opdracht om een blauwdruk samen te stellen voor de planning van voorlichtingsactiviteiten, produceerde mei 1982 haar eindrapport. In dit rapport neemt het planningsmodel voor de voorbereiding van een voorlichtingsprojekt een centrale plaats in.

Het planningsmodel valt uiteen in de volgende fasen:

1. inventarisatie van knelpunten
2. keuze van een knelpunt voor een voorlichtingsproject
3. analyse van het knelpunt
4. vaststellen doelstelling van het voorlichtingsproject
5. keuze van de doelgroep(en)
6. vaststellen inhoud van de voorlichtingsboodschap
7. keuze van de voorlichtingsmethode(n)
8. organisatie van het werk
9. evaluatie

Onderstaand zal ik kort ingaan op iedere fase afzonderlijk.

Fase 1: Inventarisatie van knelpunten.

Doel van deze fase is om via een algemene bezinning op de situatie tot een overzicht te komen van problemen die zich in de praktijk voordoen. Daarbij richt de aandacht zich niet alleen op knelpunten, zoals die door agrariërs naar voren worden gebracht. Medewerkers van een consultantschap kunnen ook zelf knelpunten aandragen, los van de vraag of die door de ondernemers als knelpunt worden ervaren. Ook onderzoekactiviteiten kunnen aanleiding vormen tot knelpunten in de praktijk. Zo kan onderzoek tot vindingen leiden die de bedrijfsvoering kunnen verbeteren. Het niet toepassen van dergelijke vindingen door ondernemers kan als een voorlichtingsknelpunt worden opgevat. Verder kan het beleid met betrekking tot de land- en tuinbouw tot knelpunten aanleiding geven. Beleidsmaatregelen kunnen de bedrijfsvoering beïnvloeden doordat bepaalde handelingsalternatieven niet langer zijn toegestaan dan wel juist nieuwe alternatieven mogelijk maken. De vraag of ondernemers zich voldoende de konsekwenties van nieuwe beleidslijnen voor hun eigen situatie realiseren en er adequaat op inspelen, kan tot de formulering van knelpunten op het terrein van de voorlichting leiden.

Fase 2: Keuze van een knelpunt.

Een inventarisatie van alles wat er fout gaat, c.q. van alles wat kan worden verbeterd, levert doorgaans een zodanig groot aantal knelpunten op, dat de voorlichtingscapaciteit tekort schiet om al deze knelpunten tegelijkertijd aan te pakken. Daarom is het noodzakelijk dat uit

het knelpuntenoverzicht een of enkele knelpunten worden gekozen. Het maken van een dergelijke keuze veronderstelt criteria. Als zodanig worden in het rapport "Denken en Doen" genoemd:

- dragen voorlichtingsactiviteiten bij aan de oplossing van een knelpunt of anders gezegd: is het wel een voorlichtingsprobleem;
- is het knelpunt zo belangrijk, dat het de inzet van de noodzakelijke mankracht en middelen rechtvaardigt;
- hoe groot acht men de kans dat het knelpunt kan worden opgelost;
- wordt het knelpunt door (nagenoeg) iedereen als zodanig naar voren gebracht;
- past het knelpunt redelijk binnen de activiteitenreeks van het konsulentenschap.

Aan het eind van fase 2 is het algemeen deel van het programmeringsproces beëindigd. Resultaat hiervan is dat uit het totaal aantal knelpunten één of meer knelpunten zijn gekozen die in de volgende fases 3 t/m 9 tot afzonderlijke voorlichtingsprojecten zullen worden uitgewerkt.

Fase 3: Analyse van het knelpunt.

Deze analyse is bedoeld om de oorzaken op te sporen die aan het knelpunt ten grondslag liggen. Binnen het model neemt de fase van de knelpuntanalyse een uiterst belangrijke plaats in. Het resultaat van de analyse is immers bepalend voor de vraag welke activiteiten uiteindelijk zullen worden ondernomen.

Bij deze analyse van het knelpunt wordt in dit model een onderscheid gemaakt tussen de analyse in landbouwkundige zin en de analyse in voorlichtingskundige zin. Bij de landbouwkundige analyse gaat het daarbij om de vraag wat de technisch-ekonomische oorzaken zijn van een knelpunt. Bij de voorlichtingskundige analyse staat de vraag centraal waarom een ondernemer niet zodanig handelt dat hij het ontstaan van een knelpunt voorkomt, dan wel een bestaand knelpunt oplost.

Een voorbeeld kan een en ander verduidelijken; stel dat uit de inventarisatie van knelpunten in de rundveehouderij de voedervoorziening wordt gekozen als onderwerp voor een toekomstig voorlichtingsproject. Een landbouwkundige analyse van dit knelpunt is erop gericht om te

achterhalen waarom de voedervoorziening als probleem wordt aangeduid. Daarbij gaat het steeds weer om de vraag wat het probleem bij de voedervoorziening is en welke oorzaken er voor dit probleem zijn aan te wijzen.

Stel dat een nadere analyse van het oorspronkelijk knelpunt leert, dat er in feite van een aantal deelproblemen sprake is; de voedervoorziening is niet optimaal vanwege de volgende redenen:

- de kwaliteit van het voer is slecht;
- de samenstelling van het voer behoeft verbetering;
- er treden veel voederverliezen op;
- de groenvoedervoorziening in het voorjaar is vaak onvoldoende.

In een dergelijke situatie is een nieuwe keuze noodzakelijk. Doorgaans zal de voorlichtingscapaciteit tekortschieten om alle deelproblemen diepgaand aan te pakken. Bovendien zullen niet alle deelproblemen in even grote mate aan het oorspronkelijke probleem van de voedervoorziening bijdragen. Het keuzemoment is vergelijkbaar met de keuze die in de 2e fase centraal stond: uit een veelheid aan knelpunten moet een knelpunt worden gekozen voor verdere uitwerking in een voorlichtingsproject.

Stel dat de onvoldoende groenvoedervoorziening in het voorjaar als belangrijkste deelprobleem wordt aangemerkt. De analyse is dan verder gericht op de vraag hoe dit deelprobleem er precies uitziet, tot welke oorzaken het is terug te voeren, waarna het proces zich herhaalt. Schematisch kan de landbouwkundige analyse van een knelpunt worden weergegeven als in Figuur 4.

Kenmerkend voor een dergelijke analyse is dat het oorspronkelijke probleem voortdurend wordt ingeperkt wat de omvang betreft. De analyse leidt tot een voortdurende herformulering waardoor er sprake is van een verbijzondering van het probleem.

In ons voorbeeld van de groenvoedervoorziening kan het resultaat van een dergelijke landbouwkundige analyse zijn dat de onvoldoende groenvoedervoorziening in het voorjaar vooral is terug te voeren tot het feit dat de grasgroei te traag op gang komt, omdat de eerste stikstofgift te laat in het voorjaar plaatsvindt. Daarmee is de landbouwkundige analyse voltooid.

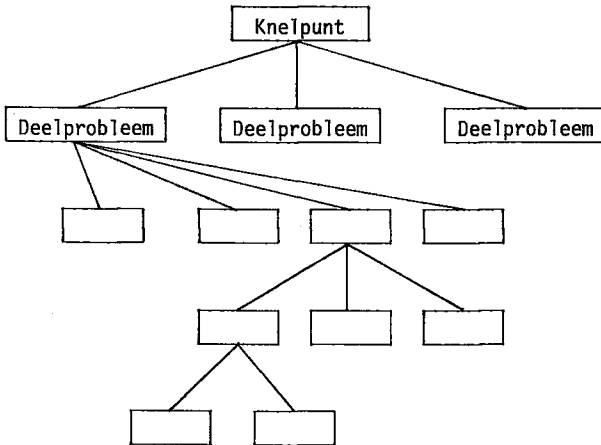
Op dat moment start de voorlichtingskundige analyse, waarbij het

gaat om de vraag waarom een ondernemer niet op een vroeger tijdstip in het voorjaar stikstof strooit. Hierbij gaat het niet langer om de technische analyse, maar nu staat de persoon van de ondernemer centraal; waar- om handelt de ondernemer niet zodanig dat het probleem niet optreedt.

In algemene termen gesteld kan dit terug te voeren zijn tot een kwestie van:

- kennis
- bewustwording
- vaardigheid
- houding

In het voorbeeld kan de landbouwkundige en voorlichtingskundige analyse van het probleem van de voederverzorging tot de uitkomst leiden dat ondernemers zich niet of onvoldoende realiseren dat een vervroeging van de stikstofgift een gunstige invloed heeft op de grasgroei in het voorjaar en bijgevolg de groenvoederverzorging kan verbeteren.



uiteindelijk resultaat van
de landbouwkundige analyse

Figuur 4: Schematische weergave van de landbouwkundige analyse van een knelpunt.

Fase 4: Vaststellen doelstelling van het voorlichtingsproject.

De doelstelling van een voorlichtingsproject vloeit logisch voort uit de knelpuntenanalyse. Het gaat er immers uiteindelijk om dat het gesignaleerde knelpunt wordt opgeheven. In ons voorbeeld betekent dat, dat het project er op gericht zou moeten zijn dat ondernemers zich na afloop realiseren dat het moment van de stikstofgift in sterke mate bepalend is voor de groenvoederproductie in het voorjaar.

Fase 5: Keuze van de doelgroep(en).

In deze fase gaat het erom de doelgroep waarop het voorlichtingsproject zich moet richten, nader aan te duiden. Vaak zal een bepaald knelpunt zich slechts op een gedeelte van de bedrijven voordoen. Waar het om gaat is, dat de groep ondernemers die met het knelpunt te maken heeft, zo nauwkeurig mogelijk wordt aangeduid. Er zal veelal sprake zijn van doelgroepsegmentatie. De analyse van het knelpunt kan voorts tot het besluit hebben geleid om in het kader van een voorlichtingsproject meerdere deelproblemen aan te pakken. In dat geval kan er sprake zijn van uiteenlopende doelgroepen met betrekking tot de verschillende deelproblemen.

Fase 6: Vaststellen inhoud van de voorlichtingsboodschap.

In deze fase wordt vastgesteld welke informatie in het kader van het voorlichtingsproject aan de ondernemers moet worden gegeven. Van belang hierbij is, dat de te verstrekken informatie goed aansluit bij het kennisniveau van de betrokken ondernemers en voorts dat de informatie wordt gesplitst in onderdelen die logisch op elkaar aansluiten.

Fase 7: Keuze van de voorlichtingsmethode(n).

In deze fase is van belang dat die voorlichtingsmethoden worden gekozen, die de beste kans op succes bieden. Het resultaat van de voorlichtingskundige analyse speelt hierbij een centrale rol. Afhankelijk van de vraag of het om een bewustwordingsprobleem, een kennisprobleem of een vaardigheidsprobleem gaat, zijn de verschillende voorlichtingsmethodes meer of minder geschikt. De keuze van de aan te wenden voorlichtingsmethode behoeft dan ook zorgvuldige afstemming op de aard van het voorlichtingsprobleem. In geval meerdere methodes worden gekozen is

belangrijk dat de methodes logisch op elkaar aansluiten.

Fase 8: Organisatie van het werk.

Uit de voorgaande fases vloeien besluiten voort die tal van werkzaamheden noodzakelijk maken. Deze werkzaamheden hebben betrekking op de voorbereiding en uitvoering van de voorlichtingsactiviteiten. In deze fase staat de interne organisatie van deze werkzaamheden centraal. Er zullen afspraken moeten worden gemaakt over de vraag wie welke activiteiten voor zijn rekening neemt; wie schrijft de artikelen; wie maakt een opzet voor de te houden groepsbijeenkomsten; wie gaat deze bijeenkomsten begeleiden etc. Er zal enig zicht moeten zijn op het totale tijdsbeslag dat het project legt op de voorlichtingskapaciteit binnen het konsulentschap. De uitvoering van het project zal verder de inzet van voorlichtingsmiddelen nodig maken; er zullen kosten worden gemaakt, bijv. in verband met te ondernemen dienstreizen. Het resultaat van al deze afspraken zal zijn dat min of meer nauwkeurig bekend is wie op welk moment welke activiteiten ontplooit in het kader van het voorlichtingsproject en bovendien zal bekend zijn hoeveel tijd en geld het project vraagt.

Fase 9: Evaluatie.

De bedoeling van deze fase is de opstelling van een evaluatieplan. De uiteindelijke evaluatie van een voorlichtingsproject is uiteraard pas mogelijk nadat alle voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd. Om een dergelijke evaluatie echter goed te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk om over goede informatie te beschikken. Een evaluatieplan geeft aan op welk moment vóór, tijdens en na de uitvoering van het voorlichtingsproject welke informatie nodig is en hoe die het beste kan worden verkregen.

Met betrekking tot de evaluatie maakt het model "Denken en Doen" een onderscheid tussen effect- en procesevaluatie. Bij effectevaluatie gaat het erom vast te stellen in welke mate het voorlichtingsproject erin is geslaagd om de doelstelling (zie fase 4) daadwerkelijk te realiseren.

De proces-evaluatie heeft betrekking op de wijze waarop het voorlichtingsproject is uitgevoerd. Daarbij komen zaken aan de orde als:

- hoe is de uitvoering van de diverse activiteiten verlopen;

- zijn de voorlichtingsmethodes toegepast;
- beschikten de bedrijfsvoorlichters over de noodzakelijke kennis;
- zijn de gemaakte afspraken tijdig nagekomen.

Wanneer we het programmeringsmodel, zoals dat in het bovenstaande in fases is beschreven, in algemene zin willen typeren, dan valt het keuze-karakter op. In iedere fase moeten besluiten worden genomen, keuzes worden gemaakt. Het resultaat van al die keuzes is een tamelijk ver uitgewerkt plan voor de voorbereiding en uitvoering van een voorlichtingsproject. Het model "Denken en Doen" kan feitelijk worden beschouwd als een soort handleiding om de noodzakelijke keuzes in een min of meer logische volgorde te maken.

HOOFDSTUK VI

ERVARINGEN MET DE TOEPASSING VAN HET MODEL "DENKEN EN DOEN" IN DE PRAKTIJK.

1. Inleiding.

Nu het model "Denken en Doen" in het vorige hoofdstuk is beschreven, zal ik thans aan de orde stellen hoe de toepassing van dit model in de praktijk van de Voorlichtingsdienst is verlopen en tot welke ervaringen dit heeft geleid. Wij zijn daarmee terug bij de aanleiding tot deze studie, die immers voortkwam uit de vraag waarom de toepassing van rationele planningsmodellen in de praktijk van een overheidsorganisatie vaak moeizaam verloopt. Zoals ik in hoofdstuk III heb aangegeven, wil ik een antwoord vinden op deze vraagstelling via inzicht in de feitelijke gang van zaken in een overheidsorganisatie op het moment dat de toepassing van planningsmodellen aktueel is. Gezien de probleemstelling ben ik met name geïnteresseerd in de feitelijke gang van zaken binnen een overheidsorganisatie op het moment dat de toepassing van een planningsmodel problemen oproept. Dat betekent met betrekking tot de Voorlichtingsdienst, dat ik me zal concentreren op situaties waarin de toepassing van het planningsmodel "Denken en Doen" op problemen stuit, c.q. niet verloopt konform de verwachting.

Het feit dat ik me in het navolgende beperk tot dergelijke situaties heeft konsekventies met betrekking tot de konklusies die aan deze studie kunnen worden verbonden. Het betekent namelijk dat uit deze studie geen algemeen beeld kan worden afgeleid met betrekking tot de wijze waarop de toepassing van het model "Denken en Doen" verloopt. De vraag met welke frekwentie en in welke mate de toepassing van dit model problemen heeft opgeleverd, c.q. oplevert, valt buiten het kader van deze studie. Het gaat me immers niet om algemene uitspraken over de vraag of er al dan niet wordt gepland, maar ik ben slechts geïnteresseerd in situaties waarin de toepassing van een planningsmodel moeilijk verloopt.

De informatie over de toepassing van het model "Denken en Doen" is voor een belangrijk deel gebaseerd op eigen ervaringen binnen de Voorlichtingsdienst. Deze ervaringen vloeien voort uit mijn activiteiten

als voorlichtingskundig ingenieur, in welke functie ik vanaf 1 augustus 1981 werkzaam was. Om de plaats en functie van een voorlichtingskundig ingenieur binnen de Voorlichtingsdienst aan te geven is het nuttig een onderscheid te maken met betrekking tot de voorlichtingskundige begeleiding binnen de Voorlichtingsdienst. In hoofdstuk IV, paragraaf 2. is reeds de functie van het hoofd voorlichtingszaken aan de orde geweest, die binnen het konsulentenschap, waar hij deel van uitmaakt, belast is met de voorlichtingskundige begeleiding. Daarnaast waren er vijf regionaal opgestelde voorlichtingskundig ingenieurs werkzaam die op hun beurt belast waren met de voorlichtingskundige begeleiding van de hoofden voorlichtingszaken in hun werkgebied. Verder vervulden de voorlichtingskundig ingenieurs een aantal taken op landelijk niveau, zoals het verzorgen van het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers op voorlichtingskundig terrein, de begeleiding van kursussen en het leveren van een bijdrage aan het voorlichtingsbeleid. De activiteiten waren voor ongeveer 50% regionaal en voor 50% landelijk van karakter. De voorlichtingskundig ingenieurs ressorteerden rechtstreeks onder een Direktie op het Ministerie en hadden een funktionele relatie met de diensthoofden in de regio.

Bij de beschrijving van de ervaringen met de toepassing van het model "Denken en Doen" hebben ook de ervaringen van kollega-voorlichtingskundig ingenieurs een belangrijke rol gespeeld alsmede ervaringen van hoofden voorlichtingszaken. Met betrekking tot de wijze van funktioneren van de voorlichtingskundig ingenieurs is van belang dat er onderling sprake was van een intensief contact. Gemiddeld waren er twee bijeenkomsten per maand, waarin de uitwisseling van werkervaringen een belangrijke plaats innam. Verder werden regelmatig gezamenlijk activiteiten zoals kursussen en programmeringsoefeningen voorbereid en uitgevoerd. De opzet van dergelijke activiteiten en de opgedane ervaringen bij de uitvoering vormden regelmatig punt van bespreking.

De begeleidingstaak met betrekking tot de hoofden voorlichtingszaken bracht verder een regelmatig contact met hen in mijn werkgebied met zich mee. Tijdens individuele begeleidingsgesprekken is de invoering van het model "Denken en Doen" in het betrokken konsulentenschap geregeld aan de orde geweest. Verder was een aantal hoofden voorlichtingszaken betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van kursussen en

programmeringsoefeningen, zowel op regionaal als op landelijk niveau.

Tot slot zij vermeld, dat, passend in bovenstaand beeld, de landelijke werkgroep die medio 1981 werd belast met de samenstelling van een blauwdruk voor de programmering van voorlichtingsactiviteiten, was samengesteld uit twee voorlichtingskundig ingenieurs en vijf hoofden voorlichtingszaken. In mijn functie van voorlichtingskundig ingenieur maakte ik deel uit van deze werkgroep, waardoor de opstelling van de nota "Denken en Doen" een van mijn eerste activiteiten werd als voorlichtingskundig ingenieur.

2. De invoeringsstrategie.

De werkgroep die de nota "Denken en Doen" samenstelde, had reeds aan het eind van het rapport een aantal opmerkingen gemaakt met betrekking tot de wijze waarop een geprogrammeerde aanpak van de voorlichtingsactiviteiten het beste zou kunnen plaatsvinden. Deze opmerkingen hadden het karakter van attentiepunten ten behoeve van de landelijke dienstleiding bij het opstellen van een invoeringsstrategie.

Zo werd erop gewezen dat men er rekening mee moest houden, dat de invoering van een meer geprogrammeerde aanpak op weerstanden zou kunnen stuiten. Verder werd het belang benadrukt dat de landelijke en provinciale dienstleiding zich nadrukkelijk met het besluit tot invoering van het planningsmodel akkoord zouden verklaren.

De werkgroep benadrukte voorts, dat geprogrammeerd werken niet per definitie een verschuiving in het activiteitenpatroon zou inhouden; het ging vooral om een betere aanpak van bestaande werkzaamheden. Met andere woorden: een geprogrammeerde voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten houdt nog geen uitspraak in omtrent een verschuiving in de prioriteitsstelling binnen de Voorlichtingsdienst. Daarvoor werd naar de inhoud van het Meerjarenplan verwezen.

Met betrekking tot het uitvoerend niveau onderstreepte de werkgroep het belang om alle medewerkers bij de programmering te betrekken. Dat zou bevorderen dat ieder een juist beeld zou krijgen van het programmeren, waardoor gevoelens van onzekerheid en bedreiging zouden worden verminderd. Verder achtte de werkgroep het wenselijk dat het bedrijfsleven zou worden geïnformeerd over deze gewijzigde aanpak binnen de Voorlichtingsdienst; bovendien zou het bedrijfsleven nadrukkelijk bij het programmeren

kunnen worden betrokken. Ook werd het belang onderstreept van een goede interne rapportage binnen het konsulentenschap; toepassing van het model brengt immers de noodzaak met zich mee om voortdurend over goede informatie te beschikken omtrent de voortgang van een voorlichtingsprojekt.

Tot slot wees de werkgroep met betrekking tot de begeleiding van het invoeringsproces met name op de noodzaak om aan de medewerkers kennis te verschaffen over wat programmeren is. Verder zou vaardigheidstraining een belangrijke plaats moeten krijgen om zodoende te bereiken dat men ook daadwerkelijk in staat zou zijn om voorlichtingsactiviteiten volgens dit model voor te bereiden.

Tijdens een studiekonferentie in mei 1982 werd door de leiding besloten om de door de werkgroep opgestelde blauwdruk over te nemen en te bevorderen dat de planmatige voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten konform dit model zou plaatsvinden. Tevens is daarbij aan de orde gekomen op welke wijze de toepassing van deze blauwdruk zou kunnen worden bevorderd. Wellicht is het wat overtrokken om de gedachten hieromtrent als een samenhangende strategie aan te duiden, maar dat neemt niet weg dat er een aantal overwegingen is te noemen, waarmee naar het oordeel van de dienstleiding rekening moest worden gehouden bij het invoeringsproces. Deze overwegingen sloten voor een deel aan bij de reeds vermelde attentiepunten in het rapport "Denken en Doen". Als belangrijkste punten zijn te noemen:

- programmeringsoefeningen verdienen een belangrijke plaats;
- aangesloten moet worden bij de situatie in de praktijk; benadrukt werd dat de invoering geleidelijk moest plaatsvinden. Om deze reden was men van mening dat de nadruk op projektplanning moest worden gelegd. Aangezien deze projektplanning pas in beperkte mate ingang had gevonden, achtte men het vooralsnog niet zinvol om aan te dringen op een integrale planningsbenadering. Zoals we in hoofdstuk V, paragraaf 3 zagen kwam de gedachte van integrale planning nog nauwelijks voor, laat staan dat een dergelijke benadering ergens ingang had gevonden. Wel werd projektplanning beschouwd als een tussenstap op weg naar een meer integrale planningsbenadering;
- aan de voorlichtingskundige begeleiding werd bij de invoering van het planningsmodel een belangrijke funktie toegekend. Gezien de funktie van

hoofden voorlichtingszaken en voorlichtingskundig ingenieurs lag dat ook voor de hand.

3. De ervaringen.

Thans start de beschrijving van de ervaringen in de praktijk bij de toepassing van het planningsmodel. Ik zal bij deze beschrijving een onderscheid maken tussen:

- wat wij deden; dat wil zeggen de activiteiten die wij in het kader van de invoering ondernamen;
- wat wij konstateerden; dat wil zeggen de reacties vanuit de praktijk op deze activiteiten;
- wat wij dachten; dat wil zeggen welke betekenis wij aan deze reacties toekenden.

Aktiviteiten I

Gezien het belang dat aan programmeringsoefeningen werd toegekend en de tijd die hieraan is besteed zal ik thans de opzet van dergelijke oefeningen verduidelijken. Een programmeringsoefening laat zich in algemene termen beschrijven als een oefening waarbij aan de hand van een concreet voorbeeld uit de praktijk de verschillende fasen van het programmeringsmodel worden doorlopen. Het komt er op neer dat men met betrekking tot een bepaald knelpunt een voorlichtingsproject uitwerkt, waarbij men het model "Denken en Doen" als handleiding hanteert.

In een programmeringsoefening kunnen een aantal stappen worden onderscheiden; in iedere stap worden enkele fasen van het model uitgewerkt. Daartoe worden de (10 à 20) deelnemers gesplitst in groepen van 4 à 6 personen. Daarbij wordt ernaar gestreefd om deelnemers die in dezelfde produktietak werkzaam zijn, bij elkaar in één groep in te delen. Dat betekent dat de voorlichtingsprojecten die men in de groepen uitwerkt, doorgaans betrekking hebben op uiteenlopende knelpunten en bijgevolg naar opzet en inhoud kunnen verschillen, een en ander afhankelijk van de produktietak waarbinnen de leden van een groep werkzaam zijn. Telkens wanneer in de verschillende groepen een stap is uitgewerkt, vindt er plenair uitwisseling plaats van de resultaten die men heeft bereikt en vooral ook van de ervaringen die men hierbij heeft opgedaan. Vervolgens vindt weer groepsgewijs de uitwerking van de volgende stap plaats.

Wanneer een dergelijke oefening binnen een konsulentenschap werd georganiseerd, werd het programma meestal in één dag afgewerkt en zag er dan globaal als volgt uit:

- 9.00- 9.30 uur Inleiding, waarin kort werd gewezen op het belang van programmeren, waarin de opzet van de oefening werd verteld en waarin de deelnemers in groepen werden ingedeeld.
- 9.30-10.00 uur De deelnemers gingen in groepen uiteen om aan de volgende opdracht te werken:
- Stap 1 "Maak een inventarisatie van de knelpunten, stel criteria op die je bij de keuze van een knelpunt wilt hanteren en kies vervolgens een knelpunt".
- 10.00-10.30 uur Plenaire uitwisseling van groepservaringen bij stap 1.
- 10.30-11.45 uur De deelnemers gingen in groepen uiteen om aan de volgende opdracht te werken:
- Stap 2 "Maak een analyse van het gekozen knelpunt, stel het doel van de voorlichtingsactie vast en geef aan welke doelgroep(en) je wilt bereiken".
- 11.45-12.30 uur Plenaire uitwisseling van groepservaringen bij stap 2.
- 12.30-13.30 uur Lunchpauze.
- 13.30-14.30 uur De deelnemers gingen in groepen uiteen om aan de volgende opdracht te werken:
- Stap 3 "- Bepaal de inhoud van de voorlichtingsboodschap.
- Geef aan welke voorlichtingsmethode(n) je wilt gebruiken, wie binnen het konsulentenschap wanneer welke activiteiten moet uitvoeren, welke hulpmiddelen daarvoor nodig zijn en wat de consequenties zijn in mandagen en geld".
- 14.30-15.15 uur Plenaire uitwisseling van groepservaringen bij stap 3.

15.15-16.00 uur Plenaire werd een korte inleiding gehouden waarin wat theorie werd aangeboden over evaluatie, waarna deze theorie werd gekoppeld aan de uitgewerkte voorlichtingsprojecten.

16.00-16.15 uur Evaluatie van de oefening.

De deelnemers aan dergelijke oefeningen varieerden nogal, zowel naar aantal als functie. Soms werd aan een dergelijke oefening deelgenomen door alle medewerkers van een konsulentenschap, terwijl in andere gevallen alleen de stafleden deelnamen; in het laatste geval waren de deelnemers doorgaans afkomstig van meerdere konsulentenschappen. Ook vonden oefeningen plaats waaraan alleen door een bedrijfstakdeskundige en de onder hem ressorterende bedrijfsvoorlichters werd deelgenomen. Incidenteel vonden programmeringsoefeningen plaats voor deelnemers van landelijke takkonsulentenschappen.

Een programmeringsoefening maakt verder deel uit van het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers binnen de Voorlichtingsdienst. Een dergelijk inwerkprogramma voor nieuwe bedrijfsvoorlichters en specialisten houdt, voorzover het op voorlichtingskundige zaken betrekking heeft, deelname aan een tweetal cursusweken in. Spoedig na indiensttreding vindt een zogenaamde A-week plaats, waarin methodische vragen bij het geven van voorlichting aan bod komen en worden geoefend. Ongeveer 1 à 1½ jaar na indiensttreding vindt een zogenaamde B-week plaats. Tijdens het eerste deel van deze week staat het functioneren binnen het konsulentenschap centraal; daarbij wordt aan de hand van afzonderlijke oefeningen achtereenvolgens ingegaan op het thema van de samenwerking bij besluitvorming, samenwerking bij informatie-overdracht en samenwerking bij meningsvorming.

Het tweede deel van de B-week, vanaf woensdagmiddag tot vrijdagmiddag, wordt besteed aan het programmeren. Het programma voor dit deel van de B-week ziet er als volgt uit:

Woensdagmiddag

14.00-15.30 uur: Inleiding over programmeren, waarin werd aangegeven:

- wat programmeren is
- hoe het programmeringsmodel eruit ziet

- wat de voor- en nadelen van programmeren zijn

15.30-15.50 uur: pauze

15.50-16.10 uur: Toelichting van het programma tot en met vrijdagochtend en taksgewijze indeling van de deelnemers in groepen.

16.10-17.00 uur: Uitwerking van stap 1 in groepen.

Donderdag

9.00-10.00 uur: Plenaire uitwisseling van groepservaringen bij stap 1

10.00-10.20 uur: Pauze

10.20-12.00 uur: Uitwerking van stap 2 in groepen.

12.00-14.00 uur: Pauze

14.00-15.00 uur: Plenaire uitwisseling van groepservaringen bij stap 2.

15.00-15.20 uur: Pauze

15.20-17.00 uur: Uitwerking van stap 3 in groepen.

17.00-19.00 uur: Pauze

19.00-20.30 uur: Plenaire uitwisseling van groepservaringen bij stap 3.

Vrijdagochtend

9.00- 9.30 uur: Inleiding over evaluatie, waarin wordt ingegaan op de vraag wat evalueren is, op het onderscheid tussen effekt- en procesevaluatie en voorts op de voor- en nadelen van evalueren.

9.30-10.30 uur: In groepen wordt gewerkt aan de opstelling van een evaluatieplan (stap 4) ten behoeve van het opgestelde voorlichtingsplan. Dit evaluatieplan kan in feite als onderdeel van dit voorlichtingsplan worden gezien.

10.30-10.50 uur: Pauze.

10.50-12.00 uur: Plenaire uitwisseling van groepservaringen bij stap 4.

De vrijdagmiddag wordt besteed aan een evaluatie van de totale B-week. Gedurende de week wordt aan het eind van ieder dagdeel aan de deelnemers gevraagd om, ieder individueel, enkele opmerkingen op te schrijven omtrent het betreffende dagdeel. Tijdens de evaluatie van de B-week op vrijdagmiddag vormen deze aantekeningen de basis voor de eind-evaluatie, waarin bijgevoeg ook de programmeringsoefening aan bod komt. Per jaar worden er gemiddeld 4 B-woeken gehouden met telkens ongeveer 15 deelnemers.

Verder vindt er gemiddeld één maal per jaar als onderdeel van het inwerkprogramma voor nieuw in dienst getreden ingenieurs een kursusweek plaats op voorlichtingskundig terrein, waarin eveneens een programmeringsoefening is opgenomen; deze oefening is qua opzet en tijdsduur in hoge mate vergelijkbaar met de boven beschreven oefening uit de B-week.

Een programmeringsoefening werd meestal begeleid door 2-4 begeleiders; er werd naar gestreefd dat er voor iedere groep, die aan een afzonderlijk voorlichtingsprojekt werkte, een begeleider beschikbaar was. Tijdens de plenaire besprekingen was de leiding meestal gedurende de gehele oefening in handen van éénzelfde begeleider.

De rol van een begeleider in de kleine groepen liep wel eens uiteen. Soms speelde de begeleider een zeer aktieve rol door de werkzaamheden in de groep nadrukkelijk te sturen aan de hand van het model "Denken en Doen"; in de meeste gevallen beperkte de begeleider zich echter tot het erop toezien dat de te behandelen fasen van het model tijdens een bijeenkomst ook daadwerkelijk aan bod kwamen en het maken van aantekeningen met betrekking tot leermomenten die tijdens de plenaire besprekingen werden ingebracht.

Doorslaggevend bij de te kiezen opstelling was de vraag, of men als begeleiding ervoor koos om de leerervaringen tijdens het werken aan het voorlichtingsprojekt in de kleine groepen te laten plaatsvinden, dan wel tijdens de plenaire bijeenkomsten. Bij de voorbereiding van een oefening vormde deze vraag doorgaans punt van overweging.

Interpretatie I

Uit de weergegeven opzet van een programmeringsoefening laat zich de funktie van een dergelijke oefening gemakkelijk afleiden: ze diende er vooral toe de deelnemers duidelijk te maken wat een geprogrammeerde

voorbereiding van een voorlichtingsproject inhoudt en voorts de deelnemers ervaring te laten opdoen met een dergelijke aanpak.

De veronderstelling die hierbij impliciet werd gehanteerd was, dat wanneer de deelnemers door een dergelijke oefening voldoende zouden weten wat een geprogrammeerde aanpak van een voorlichtingsproject inhoudt en voorts enige ervaring zouden hebben opgedaan met een dergelijke aanpak, de daadwerkelijke toepassing van het model in de praktijk vanzelf zou volgen.

Waarneming I

In het algemeen reageerden de deelnemers positief op een programmeringsoefening. Vooral het praktische karakter van de oefening werd onderstreept. Dat gebeurde met name aan het eind van de B-week, als de deelnemers de programmeringsoefening vanwege de praktijkgerichtheid aanmerkelijk hoger waardeerden dan het eerste deel van de week, waarin het thema van de samenwerking centraal stond. Verder vond men de oefening nuttig; door systematisch in te gaan op de verschillende fasen van het model werd men geattendeerd op aspecten waar men tot op dat moment geen of niet bewust rekening mee had gehouden bij de voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten.

Wel werd vaak de tijdsdruk tijdens de oefening als onplezierig ervaren. Volledige uitwerking van de fasen in de groepen was vaak door tijdgebrek niet mogelijk. Dat gold zowel voor oefeningen in konsulent-schapsverband als tijdens de B-week. Het deelnemen aan de oefening werd als intensief ervaren; men vond het vermoeiend. Daarbij speelde mee dat deelnemers in de B-week regelmatig een deel van de pauzes besteedden aan de uitwerking van het voorlichtingsproject.

Zowel tijdens de oefening maar ook in de praktijk constateerden we regelmatig knelpunten bij de toepassing van het model. Ik zal een aantal vaak voorkomende knelpunten aanduiden.

1. Bij de keuze van het knelpunt in fase 2 kregen bepaalde criteria on-evenredig veel aandacht. Doorslaggevend was vaak, of ondernemers met betrekking tot een bepaald knelpunt veel of weinig vragen stelden. Het feit dat ondernemers reeds veel belangstelling toonden voor een bepaald knelpunt leidde er vaak min of meer automatisch toe, dat dit

knelpunt onderwerp werd van een voorlichtingsproject. Daarentegen kregen criteria, die te maken hadden met het beleid (past de aanpak van een knelpunt binnen het overheidsbeleid ten aanzien van de land- en tuinbouw) veel minder aandacht.

2. Het kwam regelmatig voor dat criteria ten behoeve van de keuze van een knelpunt pas aan de orde kwamen, nadat men de keuze de facto reeds gemaakt had. Het vermelden van de criteria bij deze keuze kreeg daardoor het karakter van een rationalisatie achteraf.
3. Met betrekking tot de analyse van het knelpunt (fase 3) bleek dat men vaak veel aandacht besteedde aan de technische analyse, terwijl de voorlichtingskundige analyse onvoldoende aan bod kwam. Een analyse van de vraag waarom de groenvoedervoorziening in het voorjaar onvoldoende was, leidde dan tot het resultaat: "Als de grasgroei in het voorjaar te laat opgang komt, dan moet er eerder N worden gegooid". De analyse in voorlichtingskundige zin, dat wil zeggen de vraag waarom een ondernemer dat dan niet doet, werd daarbij onderbelicht of kwam niet aan bod.

Het ontbreken van een voorlichtingskundige analyse van een knelpunt had vaak een negatief effect op de uitwerking van het project. Gevolg hiervan was bijvoorbeeld dat het doel van het project werd omschreven in technische termen. Het project was er bijvoorbeeld op gericht om de kwaliteit van een produkt te verbeteren. Door het ontbreken van een voorlichtingskundige analyse kwam de persoon van de ondernemer in de doelomschrijving van het project niet voor; er werd niet aangegeven wat de ondernemer zou moeten doen of laten om die betere kwaliteit te bereiken.

4. Bij de keuze van de voorlichtingsmethodes die men in het kader van het project zou gaan gebruiken hield men vaak onvoldoende rekening met het voorlichtingskundig doel van het project. De keuze vond min of meer traditioneel bepaald plaats, waardoor de voor- en nadelen van de verschillende methodes onvoldoende tegen elkaar werden afgewogen en niet getoetst werden aan de doelstelling van het project.

5. Verder kwam bij het vaststellen van de voorlichtingsmethode de vraag op tafel, op welke wijze men met name die ondernemers bij de voorlichtingsactiviteiten zou kunnen betrekken, die met het betreffende knelpunt te maken hadden. Men had dan weliswaar nauwkeurig geformuleerd welk knelpunt men wilde aanpakken en op welke wijze men dat wilde doen, maar het probleem was dan dat men niet precies wist welke ondernemers men zou moeten uitnodigen.
6. De voorlichtingskundige analyse leidde vaak tot de konklusie dat ondernemers zich niet of onvoldoende bewust waren van een bepaald probleem. Het doel van het voorlichtingsprojekt werd bijgevolg geformuleerd in termen van bewustwording. Wanneer nu in fase 7 de vraag aan de orde werd gesteld, op welke wijze deze bewustwording het beste kon worden bereikt, dan deed zich vaak de moeilijkheid voor dat men eerst de betrokken ondernemers moest interesseren voor het onderwerp van de aktie; het feit echter dat ondernemers zich niet bewust waren van de betekenis van een bepaald onderwerp voor hun bedrijfsvoering, leidde er vaak toe dat men bijgevolg weinig belangstelling toonde voor de georganiseerde voorlichtingsactiviteiten. Dat leidde tot de vraag, hoe men in dat geval ondernemers kon interesseren voor de aktie.
7. Bij de uitwerking van fase 8 (de organisatie van het werk) kwam het regelmatig voor dat de uitvoering van de noodzakelijke activiteiten in het kader van het projekt de beschikbare voorlichtingskapaciteit te boven ging. Dat deed zich met name voor, wanneer er sprake was van een omvangrijke doelgroep in kombinatie met een arbeidsintensieve voorlichtingsmethode. Er moesten dan alsnog keuzes worden gemaakt met betrekking tot de omvang van het projekt.
8. Bij het opstellen van een evaluatieplan ten behoeve van het projekt, leverde de vraag hoe het effect van de aktie achteraf zou kunnen worden vastgesteld, regelmatig problemen op. Daarbij ging het er met name om, hoe je een dergelijk effect zou kunnen meten. Het doel van het projekt was bijvoorbeeld zodanig geformuleerd dat het gedeeltelijk of helemaal realiseren van dit doel niet zou kunnen worden

waargenomen. Het bleek ook lastig om uit dit doel indicatoren af te leiden die enige informatie zouden kunnen opleveren.

Aktiviteiten II

Niet alle problemen die we tijdens oefeningen en in de praktijk constateerden waren aanleiding tot wijzigingen. Zo is het programma en de opzet van een programmeringsoefening in de loop der jaren niet wezenlijk veranderd. Opmerkingen dat het programma als intensief werd ervaren en dat men erg onder tijdsdruk had moeten werken gaven geen aanleiding tot wijzigingen. Daarbij speelde bijvoorbeeld ten aanzien van de B-week de overweging mee, dat uitbreiding van de oefening ten koste zou gaan van andere onderdelen van het programma. Belangrijker was echter dat het doel van de oefening primair was om te laten zien wat programmeren is en hoe je het kunt doen zonder de pretentie om alle aspecten van het programmeren diepgaand aan bod te laten komen.

Voorzover we wel wijzigingen aanbrachten hadden die voornamelijk betrekking op de volgende punten (de nummers korresponderen met de nummers van de vermelde knelpunten):

1. Met betrekking tot fase 2 wezen we erop dat teveel nadruk op de vraag of ondernemers belangstelling hadden voor een bepaald onderwerp tot gevolg had dat knelpunten die niet als zodanig door de ondernemers werden ervaren, maar wel van grote invloed waren op de bedrijfsvoering, niet aan bod kwamen. We gingen verder expliciet aandacht vragen voor het criterium of de aanpak van een knelpunt paste binnen het gevoerde beleid. Daarbij ging het om de vraag of een knelpunt uit beleidsoogpunt aktueel of belangrijk was. Hierbij speelde nadrukkelijk mee, dat de inzet van het instrument voorlichting steeds meer plaatsvindt vanuit het beleidskader van het Ministerie, waarbij voorlichting steeds meer werd gekoppeld aan andere beleidsinstrumenten. We benadrukten het belang van dit criterium vooral in oefeningen waaraan door stafleden werd deelgenomen en bijvoorbeeld oefeningen in het kader van het inwerkprogramma voor jonge ingenieurs; zij immers droegen uit hoofde van hun functie hiervoor nadrukkelijk verantwoordelijkheid.

2. Bij de uitwerking van stap 1 gingen we er op letten dat men eerst een lijst van criteria opstelde, alvorens over te gaan tot de keuze van een knelpunt. Bovendien vroegen we om deze criteria in volgorde van belangrijkheid te rangschikken. Pas daarna zou men dan de knelpunten aan deze criteria moeten toetsen.
3. In fase 3 gingen we het belang van de voorlichtingskundige analyse onderstrepen. We wezen erop dat voorlichting als instrument de ondernemer als aangrijpingspunt heeft en slechts effect kan hebben via de persoon van de ondernemer. Bepalend is immers of een ondernemer een bepaald knelpunt onderkent en in staat is om dit op te lossen. Dat houdt automatisch in, dat de voorlichtingskundige analyse-vraag ("waarom doet de ondernemer niet wat hij zou moeten doen") niet achterwege mag blijven maar expliciet aandacht behoeft. We benadrukten dat de kwaliteit van de analyse van grote invloed is op het succes van een voorlichtingsproject.
4. In fase 7 gingen we uitvoeriger in op de sterke en zwakke kanten van de verschillende voorlichtingsmethodes. We hoopten zo te bereiken dat de keuze van de methode bewuster plaatsvond en nadrukkelijker werd gekoppeld aan de voorlichtingskundige doelstelling van het project.
5. Bij de uitwerking van fase 5 stelden we dat bij de vaststelling van de doelgroep niet alleen de vraag aan de orde moest komen, welke ondernemers met een bepaald knelpunt hadden te maken; we vroegen om ook reeds na te gaan hoe men deze doelgroep ook daadwerkelijk bij de voorlichtingsactiviteiten zou kunnen betrekken. Resultaat hiervan kon zijn dat men zich bij de verdere uitwerking van het project bewust ging richten op een grotere groep ondernemers dan alleen diegenen die met het betrokken knelpunt hadden te maken. Reden hiervoor was niet alleen dat men de groep ondernemers die feitelijk met een bepaald knelpunt had te maken niet als zodanig kon aanduiden, maar ook kon het een bewuste overweging zijn om bij de voorlichtingsactiviteiten gebruik te maken van ervaringen van ondernemers die het betreffende knelpunt op het eigen bedrijf reeds hadden opgelost. En nog afgezien van het bovenstaande: het organiseren van speciale voorlichtingsactiviteiten

voor ondernemers met problemen biedt weinig kans van slagen.

6. Bij de opzet van activiteiten, gericht op bewustmaking van ondernemers, gingen we expliciet in op de vraag, op welke wijze men de belangstelling van de betrokken ondernemers zou kunnen wekken. Daarbij werd bijvoorbeeld de vraag gesteld of het mogelijk was om het effect van het betreffende knelpunt op de bedrijfsvoering in inkomenstermen aan te geven.
7. Bij de uitwerking van fase 5 en fase 7 (doelgroep en methode) vroegen we de deelnemers al rekening te houden met de beschikbare voorlichtingscapaciteit. Dat betekende dat de omvang van de doelgroep en de aard van de voorlichtingsmethode soms werd veranderd, omdat reeds in deze fase duidelijk was dat er anders in fase 8 bij de organisatorische uitwerking problemen zouden ontstaan.
8. Bij de uitwerking van fase 4 (doel van de actie) wezen we erop dat niet volstaan kan worden met omschrijvingen als: "het bewust maken van de ondernemers". Om het in fase 9 mogelijk te maken om een zodanig evaluatieplan te maken dat het effect van de actie zou kunnen worden gemeten, drongen we erop aan om doelstellingen in meetbare termen te formuleren. Daardoor kwam de vraag op tafel, op welke wijze zou kunnen worden vastgesteld of ondernemers zich bewust waren geworden van het bestaan van een knelpunt. Daarbij werd veelal als veronderstelling gehanteerd dat wanneer dit het geval was, dit tot uitdrukking zou komen in (waarneembaar) gedrag, zoals het vragen van informatie aan bedrijfsvoorlichters.

Bovendien gaven we in overweging om het doel van de actie in die zin te nuanceren dat de actie geslaagd zou zijn, wanneer na afloop het gestelde doel bij bijvoorbeeld 30% van de ondernemers zou zijn gerealiseerd.

Interpretatie II

Wanneer ik zie op welke wijze we reageerden op de gekonstateerde problemen rond de toepassing van het model dan kan ik stellen dat de aangebrachte wijzigingen nauwelijks betrekking hadden op het model zelf.

Het aantal fasen en ook de volgorde van de fasen is geen onderdeel van discussie geweest. De reacties van de deelnemers gaven daar ook geen aanleiding toe.

Voorzover de wijzigingen enige relatie hadden met het model als zodanig, kunnen er twee punten worden genoemd:

- het feit dat we in fase 7 en 8, vooral als het doel van het projekt in termen van bewustwording was omschreven, een onderscheid gingen maken tussen aan de ene kant het wekken van belangstelling voor het onderwerp en bijgevolg voor de voorlichtingsactiviteit en aan de andere kant de op bewustwording gerichte activiteit op zichzelf;
- het feit dat we het cyclisch karakter gingen benadrukken; de ervaring bij toepassing van het model leerde dat voortdurend terugkoppeling naar eerdere fasen noodzakelijk was. De veronderstelling dat men bij het maken van een keuze in een bepaalde fase reeds met alle konsekventies van deze keuze met betrekking tot volgende fasen rekening kon houden, bleek onjuist. Dergelijke terugkoppelingen gingen we beschouwen als een onlosmakelijk kenmerk van toepassing van het programmeringsmodel. Dat gold overigens niet alleen voor de voorbereidingsfase, maar ook voor de uitvoering. Ook in de uitvoeringsfase moet men zich voortdurend afvragen of de geplande activiteiten nog aan de doelen beantwoorden danwel moeten worden bijgesteld.

Wat de oefening betreft kan ik vaststellen dat de opzet evenmin op wezenlijke punten is veranderd. Het in kleine groepen werken aan een voorlichtingsprojekt en tussentijdse plenaire uitwisseling van en discussie over de resultaten is gehandhaafd. De reacties van de deelnemers gaven ook op dit punt geen aanleiding tot wijziging.

Ik kan achteraf en resumerend stellen dat de vermelde wijzigingen plaatsvonden in de (impliciete) veronderstelling dat, voorzover de toepassing van het model aanleiding gaf tot knelpunten, het een kwestie was van meer aandacht vragen, in de praktijk en tijdens oefeningen, voor bepaalde onderdelen van het model. We vatten deze problemen op alsof het oefenproblemen waren die in het kader van een programmeringsoefening

zouden kunnen worden opgelost en die in ieder geval de kwaliteit van het model niet ter discussie stelden.

Waarneming II

Het feit dat we uitvoeriger bepaalde onderdelen uit het programmeringsmodel bij de toepassing ervan aan de orde gingen stellen, bleek een verbetering. Niettemin bleven sommige punten regelmatig terugkomen. De neiging bijvoorbeeld om de doelgroep te omschrijven als "alle ondernemers" c.q. "alle ondernemers die met een bepaald knelpunt hadden te maken" bleef sterk aanwezig. De gedachte om een voorlichtingsproject slechts te richten op een deel van deze ondernemers, en bijgevolg in het kader van het betreffende project geen aandacht te besteden aan andere ondernemers, bleek vaak moeilijk te aanvaarden. Men vond een dergelijke keuze in strijd met het uitgangspunt, dat de Voorlichtingsdienst er immers was ten behoeve van alle ondernemers.

Belangrijker was echter dat we in de praktijk constateerden dat de aangebrachte wijzigingen nog niet betekenden dat daarmee alle problemen rond de toepassing van het model uit de wereld waren. Het deelnemen aan een programmeringsoefening hield nog niet automatisch in, dat men vervolgens dan ook daadwerkelijk ging programmeren. Dat kwam ook naar voren in reacties van deelnemers op de programmeringsoefening. Het programmeringsmodel was langzamerhand bekend en steeds vaker bleek bij de evaluatie van de B-week, dat de inleiding op woensdagmiddag over programmeren en de toelichting van het model weinig nieuwswaarde meer had voor een aantal deelnemers. Bovendien kwam het steeds vaker voor, dat deelnemers reeds eerder aan programmeringsoefeningen hadden deelgenomen. Wanneer deelnemers aan een B-kursus in hun eigen konsulentenschap reeds aan een dergelijke oefening hadden meegeedaan, hield dat overigens niet vanzelf in, dat men dit onderdeel van de B-week als overbodig beschouwde. In het algemeen vond men dat de oefening tijdens de B-week uitgebreider en diepgaander was. Het omgekeerde deed zich voor als deelnemers aan een B-week op een later tijdstip aan een oefening in het eigen konsulentenschap meededen.

Het feit dat deelname aan een oefening nog niet betekende dat toepassing van het model hier min of meer vanzelf uit voortvloeide, kwam ook bij de evaluatie van de B-week met betrekking tot de programmerings-

oefening tot uiting. Zo werd bijvoorbeeld gesteld:

"De programmeringsoefening was erg goed, zeer zinvol; de vraag is of het in de praktijk toegepast kan worden; het was vooral een oefening in logisch denken".

Terwijl men positief stond tegenover het model en de oefening, werden er regelmatig twijfels geuit met betrekking tot de vraag of men vervolgens konform dit model in het eigen konsulentenschap zou gaan werken. Op het eerste gezicht lijkt er hier sprake van een tegenstelling: aan de ene kant werd de programmeringsoefening beoordeeld als "praktisch", terwijl men aan de andere kant vraagtekens plaatste bij de toepassing van een dergelijke aanpak in de praktijk. Soms kwam deze tegenstelling in éénzelfde .reaktie tot uiting, bijvoorbeeld in de volgende uitspraak:

"De programmeringsoefening biedt veel dingen die ik in mijn werk kan gebruiken; ik ben bang dat het geleerde niet tot uitvoering kan worden gebracht".

Deze tegenstelling is regelmatig punt van bespreking geweest in kringen van de voorlichtingskundige begeleiding. Wij zijn daarbij gaandeweg een onderscheid gaan maken tussen de betekenis, die een programmerings-oefening had met betrekking tot de eigen activiteiten in de eigen werksituatie, aan de ene kant, en de vraag of men binnen het konsulentenschap voortaan konform dit model voorlichtingsprojecten zou gaan uitwerken, aan de andere kant. Wanneer men te kennen gaf dat men een programmeringsoefening als praktisch had ervaren, dan kon dit inhouden dat:

- men een groot aantal tips en suggesties had gekregen over de voorbereiding van een groepsactiviteit of over de opbouw van een artikel die men direkt in het eigen werk kon toepassen, los van de vraag of men binnen het konsulentenschap voortaan ging programmeren;
- de programmeringsoefening betrekking had op onderwerpen die met de praktijk van de bedrijfsvoering te maken hadden. Het voorlichtingsprojekt had bijvoorbeeld betrekking op kalversterfte, op het koolzuurgehalte in tuinbouwkassen of op het nitraatgehalte in vollegrondsgroenten.

De vraag die resteerde was, waarom men twijfels had omtrent de toepassing van het model in konsulentenschaps- of sektieverband. De reacties

zelf gaven hier geen antwoord op. Vaak bleef het bij de uitspraak dat men niet veel vertrouwen had in de toepassing ervan, zonder dat expliciet ter tafel kwam, waar dat dan op vast zat. Als er wel redenen werden genoemd, hadden die bijvoorbeeld betrekking op het feit, dat andere mensen binnen het konsulentenschap nog nooit aan een dergelijke oefening hadden deelgenomen en bijgevolg niet wisten wat programmeren inhield. Aan deze redenen kenden wij echter steeds minder betekenis toe, naarmate een groter aantal programmeringsoefeningen had plaatsgevonden.

Soms bracht men naar voren dat men weinig vertrouwen in de toepassing had, omdat de bestaande wijze van werken in het konsulentenschap erg afweek van een geprogrammeerde aanpak, zonder evenwel aan te duiden waarom men het onwaarschijnlijk achtte dat dit verschil in werkwijze werd overbrugd of welke problemen zich daarbij zouden voordoen.

Gaandeweg constateerden we in de praktijk dat niet iedereen overtuigd was van de noodzaak om te gaan programmeren. Er kwamen bezwaren naar voren. Strikt genomen waren deze bezwaren niet nieuw. In het kader van de programmeringsoefening tijdens de B-week werd aan de deelnemers gevraagd om drie voordelen en drie nadelen te noemen van programmeren. Bovendien kwamen deze bezwaren ook wel in de praktijk naar voren tijdens gesprekken over programmeren en tijdens vergaderingen in konsulentenschapsverband. De volgende nadelen van programmeren kwamen daarbij met grote regelmaat terug:

- de situatie in de praktijk verandert zo vaak en zo snel dat je geplande activiteiten toch iedere keer weer moet veranderen;
- door te programmeren wordt de Voorlichtingsdienst minder flexibel en werk je starheid in de hand;
- planning verlaagt de zelfstandigheid van de bedrijfsvoorlichter;
- planning leidt tot meer vergaderen en meer bureau-werk; het echte voorlichtingswerk komt erdoor in de knel;
- een voorlichter plant nu ook al; programmeren is daardoor overbodig; we doen het (individueel) in feite al.

Aktiviteiten III

We gingen meer tijd besteden aan het motiveren van medewerkers met

betrekking tot het programmeren. Dat deden we in oefeningen, maar ook tijdens staf- en dienstvergaderingen in konsulentenschappen.

We gingen daarbij reageren op de nadelen van programmeren door deze expliciet aan de orde te stellen en er de voordelen tegenover te stellen. Ik geef een aantal voorbeelden:

Voorbeelden:

Bezwaar 1: "Als je voorlichtingsactiviteiten gaat plannen, hou je te weinig tijd over om te reageren op vragen die plotseling opkomen of op onverwachte gebeurtenissen".

Reaktie 1: "Het is niet de bedoeling om je beschikbare tijd volledig te vullen met activiteiten in het kader van voorlichtingsakties; je kunt een gedeelte van de beschikbare tijd reserveren voor gevraagde voorlichting en voor onverwachte gebeurtenissen. Een voorlichtingsplan moet bovendien enige flexibiliteit mogelijk maken".

Bezwaar 2: "Het opstellen van een voorlichtingsaktie vraagt veel tijd. Wanneer je de benadering van "Denken en Doen" kiest, dan zijn verschillende mensen daar een hele tijd mee bezig. Die tijd gaat af van de tijd die we aan het geven van voorlichting kunnen besteden".

Reaktie 2: "Een goed voorbereide voorlichtingsaktie kan ook heel wat tijd besparen. De uit te voeren voorlichtingsactiviteiten zijn dan goed voorbereid in het kader van de aktie. Dat betekent tijd-winst voor de bedrijfsvoorlichters afzonderlijk. Zij kunnen van deze voorbereiding profiteren en hoeven niet alles meer zelf uit te zoeken".

Bezwaar 3: "Plannen doen we nu ook al, alleen doet iedere bedrijfsvoorlichter dat nu afzonderlijk. Dat heeft het grote voordeel dat een bedrijfsvoorlichter beter rekening kan houden met de specifieke situatie die in zijn rayon bestaat".

Reaktie 3: "Natuurlijk zullen er verschillen zijn tussen rayons. Daar staat echter tegenover dat er ook veel problemen zijn op het terrein van de voorlichting, die vergelijkbaar zijn en die zich dan ook uitstekend lenen voor een gezamenlijke aanpak".

Bezwaar 4: "Programmeren betekent dat er meer voorlichtingsactiviteiten

gezamenlijk worden uitgevoerd; dat gaat ten koste van de zelfstandigheid van de bedrijfsvoorlichter".

Reaktie 4: "Gezamenlijk opstellen en uitvoeren van een voorlichtingsproject betekent inderdaad dat je wat vaker afspraken met andere medewerkers in het konsulentschap maakt en wat minder je eigen gang kunt gaan. Maar daar staat tegenover dat het werken in een voorlichtingsproject ook veel voordelen biedt voor een bedrijfsvoorlichter individueel. Je krijgt er ook heel wat kennis voor terug met betrekking tot het onderwerp dat in een project centraal staat. Meestal zullen instructiebijeenkomsten worden georganiseerd in het kader van een voorlichtingsproject en daar hoor je als bedrijfsvoorlichter, hoe je de activiteiten het beste kunt opzetten en krijg je de laatste informatie over het knelpunt. Verder kun je profiteren van de ervaringen die kollega-bedrijfsvoorlichters opdoen bij de uitvoering van het project. En met het verlies van zelfstandigheid valt het wel mee; een voorlichtingsproject zal doorgaans slechts betrekking hebben op een klein deel van je totale werkzaamheden en bovendien staat daar nog tijdwinst tegenover, omdat de voorbereiding van de activiteiten vaak door andere medewerkers van het konsulentschap plaats vindt".

Daarnaast richtten we onze aandacht sterker op de dienstleiding en wezen we met name op de taak en verantwoordelijkheid die de stafleden binnen een konsulentschap hadden met betrekking tot bevorderen van een planmatige aanpak. Deze activiteiten naar de dienstleiding toe kwamen ook voort uit de konstatering in de praktijk dat het bevorderen van het programmeren vanuit de dienstleiding soms al te nadrukkelijk werd gezien als alleen een voorlichtingskundige, in plaats van een bestuurlijke activiteit. Programmeren en ook de vraag of er geprogrammeerd werd, werden daarbij beschouwd als typische onderwerpen voor het hoofd voorlichtingszaken, waarbij de eigen managementverantwoordelijkheid op dit punt minder nadrukkelijk naar voren kwam.

Het benadrukken van de eigen en uiteindelijke verantwoordelijkheid van de dienstleiding ten aanzien van het programmeren vond plaats tijdens

afzonderlijke gesprekken met stafleden, tijdens stafvergaderingen en tijdens landelijke bijeenkomsten van konsulenten, ingenieurs en bedrijfstakdeskundigen.

Interpretatie III

We constateerden reeds dat programmeringsoefeningen bij de invoeringsstrategie een belangrijke plaats innamen. Programmeringsoefeningen hadden tot doel om deelnemers duidelijk te maken wat programmeren is en via een oefenmogelijkheid aan te geven, hoe je dat moet doen. Uit de reacties bleek, dat beide doelstellingen in het algemeen werden gerealiseerd. Voorzover er commentaar was op de oefening, had dit zelden of nooit betrekking op het feit, dat niet duidelijk was geworden, wat nu precies onder een geprogrammeerde aanpak moest worden verstaan.

Wanneer nu het volgen van een oefening, ook na de vermelde wijzigingen, niet tot resultaat heeft dat men in de praktijk geprogrammeerd gaat werken, klopt er mogelijk iets niet aan de gehanteerde uitgangspunten. De invoeringsbenadering (met het accent op het organiseren van programmeringsoefeningen) was gebaseerd op de veronderstelling dat het niet-programmeren in de praktijk een kwestie was van niet weten en niet kunnen. Beide problemen zijn via een programmeringsoefening op te lossen. Wanneer nu blijkt dat beide doelen via programmeringsoefeningen redelijk uit de verf komen, zonder dat dit leidt tot toepassing van het programmeringsmodel in de praktijk, is er blijkbaar meer aan de hand. Dat er bezwaren waren tegen programmeren was op zich niet nieuw; die waren al eerder geuit. We hadden echter lange tijd (impliciet) verondersteld, dat eventuele bezwaren tegen het programmeren zouden worden weggenomen, als we maar duidelijk lieten zien wat programmeren is en hoe je dat moet doen.

Nu kregen deze bezwaren nieuwe aandacht; het volgen van programmeringsoefeningen leidde namelijk niet tot het wegnemen van deze bezwaren. Dat betekende, dat we de invoeringsstrategie ter discussie gingen stellen; het was niet langer slechts een kwestie van wijzigingen in het model of in de oefening, maar we moesten nadrukkelijker ingaan op de motieven vóór en tegen een geprogrammeerde aanpak. De invoeringsstrategie legde door de grote nadruk op programmeringsoefeningen te zeer het accent op het kennen en het kunnen, terwijl het willen onvoldoende aan

bod kwam. We moesten medewerkers ervan gaan overtuigen dat het programmeren een goede zaak was; dat de voordelen meer dan opwogen tegen de nadelen.

Waarneming III

Het aan de orde stellen van de voor- en nadelen van een geprogrammeerde aanpak was vaak aanleiding tot uitgebreide discussies. Dergelijke discussies kenmerkten zich meestal door een grote mate van betrokkenheid.

We constateerden echter tevens dat het schenken van aandacht aan deze voor- en nadelen niet steeds tot resultaat had dat men vervolgens ook daadwerkelijk voorlichtingsprojecten overeenkomstig "Denken en Doen" ging voorbereiden. Men bleek er aan het eind van dergelijke discussies niet altijd van overtuigd dat de voordelen (meer dan) opwogen tegen de nadelen en dat een geprogrammeerde aanpak in hun situatie bijgevolg een goede zaak was.

Aktiviteiten IV

We reageerden hierop door nog meer tijd te besteden aan het bespreken van de voor- en nadelen, door argumenten te verfijnen of nog concreter te maken. Door te verwijzen naar voorbeelden in andere konsulentenschappen lieten we zien, welke gunstige effecten programmeren kon hebben. We wezen op ervaringen elders waaruit bleek, dat het met die nadelen wel meeviel.

Interpretatie IV

De veronderstelling dat het niet toepassen van het programmeringsmodel een kwestie van motiveren was, stelden we in wezen niet ter discussie. We bleven ervan uitgaan dat wanneer de voor- en nadelen maar voldoende duidelijk op tafel zouden komen, de konklusie zou zijn dat men overtuigd zou kiezen ten gunste van een geprogrammeerde benadering.

Waarneming IV

Ook het besteden van meer energie aan het motiveren van de medewerkers binnen een konsulentenschap of sektie leidde niet altijd tot het gewenste resultaat. Op voorbeelden van gunstige ervaringen in andere

konsulentschappen werd gereageerd door er op te wijzen dat de situatie elders nogal afweek van de eigen situatie en dat daar dus geen konklusies aan mochten worden verbonden.

Voorzover dergelijke discussies tot de slotsom leidden, dat toepassing van het planningsmodel inderdaad voorkeur verdiende, betekende dat nog niet, dat hieraan ook de konsekventie werd verbonden om met de voorbereiding van een projekt daadwerkelijk een aanvang te maken. Bovendien bleek vaak dat bij een volgende gelegenheid de discussie zich in grote lijnen herhaalde; dezelfde argumenten kwamen terug. Men bleek bij een eerdere discussie niet zozeer overtuigd te zijn van voordelen, maar eerder, wegens gebrek aan nieuwe argumenten tegen een geprogrammeerde aanpak, te zijn gestopt.

We constateerden dat herhalingen van dergelijke discussies weinig zin hadden; alles was al meerdere keren verteld. Bovendien signaleerden we dat dergelijke discussies gaandeweg het karakter hadden verloren van een bespreking en afweging van voor- en nadelen van programmeren. Voor- en nadelen werden niet meer op hun inhoudelijke waarden beoordeeld, maar werden gebruikt om het ongelijk van de ander aan te tonen, om tegenstrijdigheden aan het licht te brengen. Ik geef een tweetal voorbeelden:

Voorbeeld 1:

Tijdens een dienstvergadering van een konsulentenschap stond als apart punt de invoering van het programmeren op de agenda, in overeenstemming met de beleidsuitspraken. Tijdens de bespreking van dit punt werd door een bedrijfsvoorlichter gewezen op het zeer tijdrovende karakter van een geprogrammeerde aanpak; voorlichtingsactiviteiten, waar Den Haag steeds prioriteit aan had gegeven, zouden hierdoor in de knel komen en dat kon toch niet de bedoeling zijn. Op een later tijdstip in de discussie, toen door de konsulent kenbaar was gemaakt dat de vraag of er geprogrammeerd gewerkt zou gaan worden, niet aan de orde was omdat dat nu eenmaal al in Den Haag was besloten, werd door dezelfde bedrijfsvoorlichter naar voren gebracht dat er in feite binnen het konsulentenschap al aardig overeenkomstig het model "Denken en Doen" werd gewerkt en dat er bijgevolg aan de bestaande werkwijze niets hoefde te veranderen.

Voorbeeld 2:

Tijdens een stafvergadering was de vraag aan de orde welke activiteiten binnen het konsulentenschap zouden kunnen worden ondernomen om het

programmeren te bevorderen. Na enige discussie kwam het voorstel ter tafel om voor het komende winterseizoen bij wijze van experiment een voorlichtingsproject uit te werken, konform het model "Denken en Doen". Het project zou, omdat het de eerste ervaring met programmeren was binnen het konsulentenschap, beperkt van omvang moeten zijn en slechts een deel van de medewerkers zou erbij worden betrokken. Een volgend seizoen zou op de opgedane ervaringen kunnen worden voortgebouwd. Uiteindelijk werd besloten om hiervan af te zien en vooralsnog geen project voor te bereiden. Daarbij werden als argumenten genoemd:

- het standpunt van "Den Haag" dat de invoering van programmeren geleidelijk moest plaatsvinden en dat men dus niet direkt tot de uitwerking van projekten moest overgaan;
- de vrees dat medewerkers die niet bij het experiment zouden worden betrokken, zich achtergesteld zouden kunnen voelen ten opzichte van hun kollega's.

HOOFDSTUK VII

HET KEERPUNT

1. Inleiding.

Het besef dat argumenten wellicht niet zozeer inhoudelijke waarde hadden, maar er slechts toe dienden om invoering van een geprogrammeerde aanpak tegen te gaan, duidde op de mogelijkheid, dat deze bezwaren tegen programmeren moesten worden opgevat als uitingen van onderliggende weerstanden.

Tot nu toe had ik de bezwaren tegen een geprogrammeerde aanpak opgevat als op zichzelf staande bezwaren, waarop inhoudelijk kon worden gereageerd. Wanneer deze bezwaren echter niet zozeer inhoudelijke betekenis hadden, had het ook niet veel zin om hierop met inhoudelijke argumenten te reageren. Deze gedachte is op mijn doen en denken van beslissende invloed geweest. Tot nu toe was ik ervan uitgegaan dat problemen bij de invoering van het programmeringsmodel oplosbaar waren; ik reageerde erop met uiteenlopende activiteiten. Ik vatte de problemen op alsof het problemen waren die met het model of de programmeringsoefening hadden te maken; alsof het een kwestie van motiveren was. En bijgevolg waren mijn activiteiten gericht op de oefening, of op het benadrukken van de voordelen van programmeren. De vraag of het wel mogelijk was om een dergelijke aanpak in te voeren had ik mij tot op dat moment niet expliciet gesteld.

Van nu af aan veranderde de vraagstelling echter; de wens om te veranderen werd vervangen door de behoefte aan inzicht. Ik wilde begrijpen waarom het zo lastig was om een geprogrammeerde aanpak in te voeren in de praktijk van de Voorlichtingsdienst. Ik ging rekening houden met de mogelijkheid dat er meer aan de hand was dan alleen een invoeringsprobleem; dat er wellicht fundamentele oorzaken waren waarom die invoering op problemen stuitte. Ik ging steeds meer het besluit tot invoering problematiseren. De analyse moest dieper. Wellicht lagen er aan het besluit tot invoering veronderstellingen ten grondslag waaraan in de praktijk niet was voldaan.

De vraag werd: hoe komt het nu dat bepaalde besluiten, die in de top van de organisatie met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van werkzaamheden worden genomen, op activiteiten-niveau vaak weinig

effekt hebben? Dat gold overigens niet alleen voor besluiten ten aanzien van de invoering van het model "Denken en Doen". Ik constateerde ook met betrekking tot andere onderwerpen dat er wel eens besluiten werden genomen over wat er zou moeten gebeuren, zonder dat dit effekt had op aktiviteitsniveau. Ik ging me realiseren dat het toevoegen van nieuwe besluiten aan de reeds bestaande weinig zin had. Eerst moest de vraag worden beantwoord waarom allerlei beleidsuitspraken soms zo weinig effekt sorteerden. Deze vraag is aanleiding geweest om de aandacht te richten op de besluitvorming binnen de Voorlichtingsdienst.

2. De besluitvorming binnen de Voorlichtingsdienst.

2.1 Inleiding.

Mijn analyse van de besluitvorming binnen de Voorlichtingsdienst is zich gaandeweg gaan concentreren op twee vragen:

- welke besluiten worden er binnen de Voorlichtingsdienst genomen
- wie neemt deze besluiten.

Van belang is daarbij dat ik deze vragen steeds meer in hun onderlinge samenhang ben gaan beschouwen: het ging voortdurend om de vraag wie welke besluiten neemt. Het is alleen omwille van een overzichtelijker presentatie, dat ik onderstaand op beide vragen afzonderlijk inga. Dat betekent dat de thans volgende beschouwing over de besluitvorming binnen de Voorlichtingsdienst niet zozeer het denkproces weergeeft, zoals dat feitelijk heeft plaatsgevonden, maar veeleer het resultaat van dit denkproces.

Ik zal eerst ingaan op de vraag welke besluiten er binnen de Voorlichtingsdienst worden genomen. Vervolgens zal ik in paragraaf 2.2 t/m paragraaf 2.4 voor iedere groep besluiten afzonderlijk nagaan wie in de organisatie deze besluiten neemt.

Besluiten laten zich aan de hand van vele criteria indelen. In de loop van mijn denkproces is zich geleidelijk een onderscheid gaan uitkristalliseren naar het objekt van een besluit, waarbij ik de volgende indeling ben gaan gebruiken:

- besluiten met betrekking tot doelen;

- besluiten met betrekking tot het beschikbaar stellen van middelen;
- besluiten met betrekking tot de activiteiten.

Voor een goed begrip: het feit dat het nemen van besluiten met betrekking tot doelen en/of middelen als een besturingsactiviteit kan worden opgevat, impliceert nog niet dat besturing binnen een voorlichtingsorganisatie noodzakelijkerwijs besluiten inhoudt met betrekking tot doelen, beschikbaarheid en aanwending van middelen. Dat is afhankelijk van de opvattingen die men hanteert ten aanzien van de besturing. Ik wijs in dit verband naar hoofdstuk IV, paragraaf 3.6 waar ik een onderscheid heb gemaakt tussen een konditionele en een preskriptieve besturingsopvatting.

2.2 Besluitvorming met betrekking tot de doelen

De besluitvorming rond doelen van voorlichtingsactiviteiten vindt binnen de Voorlichtingsdienst plaats aan de top van de organisatie. Het voorlichtingsbeleid, voorzover dat op doelen betrekking heeft, krijgt gestalte in Den Haag, daarbij in het midden latend in hoeverre deze besluitvorming binnen het Ministerie plaatsvindt dan wel wordt beïnvloed door politieke krachten. Voorzover er besluiten worden genomen omtrent de door de Voorlichtingsdienst na te streven doelen, komen deze besluiten in Den Haag tot stand. Wel kunnen we daarbij een onderscheid maken tussen de vraag op welke plaats het beslissingsvermogen ten aanzien van doelen in de organisatie berust, aan de ene kant, en, aan de andere kant, de vraag in welke mate dit beslissingsvermogen ook daadwerkelijk wordt ingevuld. Deze laatste vraag houdt nauw verband met de besturingsopvatting die men aan de top van de organisatie hanteert. In de praktijk van de Voorlichtingsdienst kunnen we konstateren dat er op centraal niveau een groot aantal uitspraken wordt gedaan over vragen rond de doelen van de organisatie. De uitspraak dat besluiten over doelen binnen de Voorlichtingsdienst aan de top van de organisatie worden genomen, betekent overigens niet dat er daarbij geen voorafgaand contact met lagere niveaus in de organisatie zou zijn. In de praktijk vindt er tijdens reguliere vergaderingen, of in het kader van werkgroepen, regelmatig overleg plaats over nieuwe beleidsonderwerpen, c.q. over gewenste wijzigingen van bestaand beleid. De uitspraak dat de top

van de organisatie de besluiten neemt over doelen moet zo worden verstaan dat het uiteindelijke beslissingsvermogen terzake bij de top van de Voorlichtingsdienst berust. Met gedachten, suggesties en opvattingen van de basis wordt rekening gehouden voorzover de top dat wenselijk vindt. Inspraak vindt plaats binnen het hiërarchisch kader van de organisatie en laat dit kader als zodanig onverlet.

2.3 Besluitvorming met betrekking tot de middelen

Ten aanzien van de Voorlichtingsdienst moeten we bij het beschikbaar stellen van middelen met name denken aan formatieplaatsen, aan kredieten ten behoeve van materiële voorzieningen en aan kredieten ten behoeve van reizen. Ook voor deze besluiten geldt, dat deze in sterke mate zijn geconcentreerd in de top van de organisatie. Inkrimping of uitbreiding van het aantal formatieplaatsen ten behoeve van de Voorlichtingsdienst wordt wel opgevat als een politiek gevoelige aangelegenheid.

Van belang is wel dat de besluitvorming met betrekking tot het beschikbaar stellen van middelen en met betrekking tot het vaststellen van doelen weliswaar beide in de top van de organisatie plaatsvinden, maar als min of meer op zichzelf staande processen kunnen worden beschouwd. Uit het onderzoek van Zuurbier blijkt met name, dat er geen (althans geen nadrukkelijke) koppeling aanwezig is tussen doelen en middelen. Voorzover deze koppeling op landelijk niveau ontbreekt, konstateert Zuurbier dat deze afstemming tussen doelen en beschikbaar stellen van middelen ook op provinciaal niveau achterwege blijft (1984;121-123).

De besluitvorming met betrekking tot het beschikbaar stellen van middelen is niet zozeer afgeleid uit vastgestelde doelen, maar is veel-
eer afhankelijk van een aantal normen dat op dit punt wordt gehanteerd. De vaststelling van het totaal aantal formatieplaatsen en de verdeling hiervan over de regio's en over de verschillende sectoren van de land- en tuinbouw wordt gebaseerd op het aantal Voorlichtings Behoeftige Eenheden (V.B.E.'s). Een V.B.E. kan grofweg worden aangeduid als een maatstaf die gebaseerd is op het aantal produktietakken dat op bedrijven aanwezig is, waarbij er per tak een bepaalde minimum-omvang geldt. De koppeling aan VBE's suggereert op het eerste gezicht een relatie tussen de behoefte aan voorlichting en het beschikbaar stellen van de

noodzakelijke middelen om aan deze behoefte te kunnen voldoen. Deze koppeling is echter gebrekkig.

Op de eerste plaats houdt deze VBE-benadering geen rekening met het feit dat door de activiteiten van de Voorlichtingsdienst slechts een gedeelte van de ondernemers in de land- en tuinbouw wordt bereikt. Op grond van onderzoekresultaten bedraagt dit percentage bij benadering 60%. Verder roept de VBE-benadering de vraag op, gezien het accent op de gevraagde voorlichting binnen de Voorlichtingsdienst, of er slechts van een behoefte aan voorlichting sprake is, voorzover die door middel van een verzoek tot voorlichting tot uiting komt. Voorts ligt aan de VBE-basis de veronderstelling ten grondslag dat de behoefte aan voorlichting toeneemt, naarmate het aantal takken op een bedrijf groeit. Ook bij de verdeling van kredieten ten behoeve van materiële en reiskosten over de konsulentschappen en bij de verdeling binnen een konsulentschap speelt een groot aantal criteria een rol. Vaak hebben deze criteria betrekking op de feitelijke verdeling in de voorbije jaren, maar ook kunnen discussies betrekking hebben op toekomstgerichte normen. Zo kunnen bij een verdeling van het totaal toegewezen reiskrediet aan een konsulentschap over de verschillende medewerkers factoren een rol spelen als: de aard van de functie, de grootte van het rayon, het aantal dagen dat men geacht wordt te reizen, de gemiddelde reisafstand bij de af te leggen bezoeken, de wijze van deklarereren, het belast zijn met bijzondere taken, het geven en het volgen van cursussen etc. Voorzover de uitkomst van dergelijke benaderingen verschilt van historische krediettoewijzingen zijn overwegingen van belang omtrent de snelheid waarmee dergelijke verschillen moeten worden teruggebracht, c.q. de mate waarin dergelijke verschillen mogen worden gehandhaafd.

De vaststelling van de beschikbare middelen moge dan in sterke mate gecentraliseerd plaatsvinden, de verdeling van deze middelen daarentegen (met name de verdeling van het reiskrediet binnen een konsulentschap) is in veel gevallen een uiterst zorgvuldig, c.q. gedetailleerd besluitvormingsproces. Rechtvaardigheidsoverwegingen spelen daarbij doorgaans een grotere rol dan een afstemming op de geformuleerde doelen van de voorlichting.

2.4 Besluitvorming met betrekking tot de activiteiten.

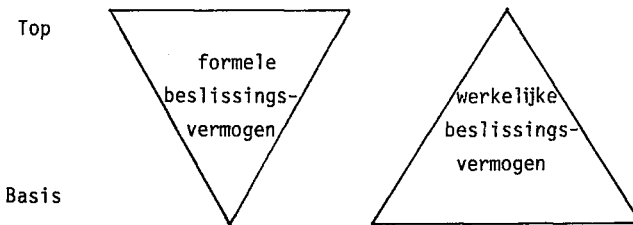
In tegenstelling tot de besluitvorming met betrekking tot doelen en het beschikbaar stellen van middelen, vindt de besluitvorming met betrekking tot de inzet van deze middelen plaats aan de basis van de Voorlichtingsdienst. Waar het de besluitvorming betreft met betrekking tot de vraag, welke activiteiten wel en welke niet worden ondernomen beschikken bedrijfsvoorlichters over een tamelijk grote mate van autonomie (Zuurbier, 1984;129). Uit het onderzoek blijkt dat bedrijfsvoorlichters ongeveer 77% van de tijd die zij aan voorlichting besteden, bezig zijn met het geven van individuele voorlichting (Zuurbier, 1984;112). Het individuele bedrijfsbezoek dat plaatsvindt na een verzoek om voorlichting door een ondernemer neemt hierbij verreweg de grootste plaats in. Deze zogenaamde "gevraagde voorlichting" staat binnen het totaal van voorlichtingsactiviteiten centraal. Op het moment dat een bedrijfsvoorlichter, doorgaans telefonisch, het verzoek om voorlichting krijgt, beschikt hij over een groot beslissingsvermogen. Wanneer we de vraag terzijde laten of hij op het verzoek om voorlichting reageert, kan de bedrijfsvoorlichter zelfstandig beslissen op welke wijze hij aan het verzoek voldoet; afhankelijk van de aard van de vraag kan hij de vraag telefonisch afdoen, schriftelijke informatie toezenden of besluiten tot individueel bedrijfsbezoek. Ingeval hij de betreffende ondernemer bezoekt is hij, afgezien van gemaakte afspraken, vrij om het tijdstip van het bezoek te bepalen. Het feitelijk verloop en de duur van het gesprek zijn eveneens sterk afhankelijk van het gedrag van de bedrijfsvoorlichter. Waar het om gaat is, dat in de werkelijkheid van alledag een bedrijfsvoorlichter een groot aantal beslissingen neemt omtrent de vraag welke activiteiten hij zal ondernemen en op welke wijze hij die uitvoert. Ik laat hier even de vraag terzijde in hoeverre dergelijke besluiten het resultaat zijn van expliciete of impliciete besluitvorming; in de praktijk zal een bedrijfsvoorlichter doorgaans een handelingspatroon ontwikkelen, waarbinnen besluitvorming met betrekking tot een groot aantal situaties min of meer automatisch zal verlopen.

Wanneer ik stel dat een bedrijfsvoorlichter een grote mate van zelfstandigheid heeft bij de uitvoering van zijn voorlichtingsactiviteiten dan past hierbij een kanttekening. In hoofdstuk IV paragraaf 3 hebben we namelijk gezien dat het beleid met betrekking tot de voorlichting wel degelijk uitspraken omvat die op het terrein van de individuele voorlich-

ting zijn gelegen. Zo beschouwd lijkt de vrijheid van de bedrijfsvoorlichter op het eerste gezicht sterk beperkt doordat het voorlichtingsbeleid op tal van punten aangeeft hoe een voorlichter in een konkrete situatie wel of niet moet handelen. Waar het echter om gaat is, dat het beslissingsvermogen ten aanzien van de vraag wat een bedrijfsvoorlichter in een gegeven situatie daadwerkelijk doet, voor een zeer belangrijk deel bij hemzelf berust. Ook de vraag welke betekenis de bedrijfsvoorlichter binnen zijn dagelijks werk toekent aan beleidsuitspraken is daarbij aan de orde; hij kan serieus proberen om zijn activiteiten zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met dergelijke beleidslijnen, maar zijn beslissingsvermogen ten aanzien van zijn werk omvat tevens de mogelijkheid om van dit beleid af te wijken en bij de uitvoering van zijn werk aan andere overwegingen meer betekenis toe te kennen.

3. De verdeling van het beslissingsvermogen.

Wanneer ik nu de resultaten van het bovenstaande samenvat en de vraag stel wie er binnen de Voorlichtingsdienst besluiten neemt, dan kan ik stellen dat het beslissingsvermogen met betrekking tot de vaststelling van doelen en het beschikbaar stellen van middelen geconcentreerd is aan de top van de organisatie. Met betrekking tot de vraag wie in werkelijkheid besluiten neemt over de aanwending van deze middelen c.q. de feitelijke uitvoering van de voorlichtingsactiviteiten kan ik stellen dat het beslissingsvermogen zich aan de basis van de organisatie bevindt. Omwille van het gemak zal ik in het vervolg spreken van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen. Figuur 5 illustreert de verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen.



Figuur 5: Verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen.

Wanneer wij konstateren dat een voorlichter in de praktijk over een aanzienlijk beslissingsvermogen beschikt met betrekking tot te ondernemen voorlichtingsactiviteiten, dan is het van belang te weten hoe hij dit vermogen invult, welke overwegingen daarbij een rol spelen en welke niet. En met name is dan aan de orde welke betekenis hij toekent aan richtlijnen vanuit de voorlichtingsorganisatie waar hij deel van uitmaakt.

Uit onderzoek naar de beroepsoriëntatie van bedrijfsvoorlichters blijkt dat voorlichters sterk georiënteerd zijn op ondernemers en hun bedrijven. De verwachtingen die ondernemers hebben met betrekking tot de voorlichting bepalen in sterke mate het werk van de voorlichters (Bos en Burgers, 1982;70-74). Zij zijn ingesteld op dienstverlening, het helpen van anderen (Bos en Burgers, 1982;72). Er zijn diverse factoren aan te halen, die deze sterke oriëntatie op agrarische ondernemers verklaren. Zo kan een rol spelen, dat de voorlichters vrijwel zonder uitzondering zelf uit de land- en tuinbouw afkomstig zijn. De functie van voorlichter is soms gekozen nadat de eerste voorkeur, namelijk het starten van een eigen agrarisch bedrijf, om uiteenlopende redenen, niet tot de mogelijkheden behoorde. Naast hun oriëntatie op ondernemers, blijken verder eigen interesses een belangrijke rol te spelen. Op de derde plaats komen overwegingen die met de eigen organisatie verband houden.

Het feit dat de verdeling van het formele beslissingsvermogen te-gengesteld is aan de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen en het feit dat overwegingen met betrekking tot de voorlichtingsorganisatie geen overheersende rol spelen, kan op het eerste gezicht de indruk wekken, dat er binnen de Voorlichtingsdienst op grond hiervan sprake zal zijn van een permanente spanningssituatie. In de dagelijkse praktijk is dit echter niet het geval. Ik zal in dit verband een aantal voorwaarden aan de orde stellen waaraan moet zijn voldaan, wil er van een spanningsveld in de praktijk van de organisatie sprake zijn.

Op de eerste plaats levert de tegengestelde verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen pas problemen op, wanneer, en voorzover, het formele beslissingsvermogen ook werkelijk is aangewend en geresulteerd heeft in een aantal besluiten ten aanzien van de inzet van de voorlichtingscapaciteit. Wanneer men binnen de top van een voorlichtingsorganisatie een konditionele besturingsopvatting hanteert, is een dergelijke invulling van het formele beslissingsvermogen allerminst

vanzelfsprekend en hoeft er van een spanningssituatie geen sprake te zijn.

Wanneer wij de invulling van het formele beslissingsvermogen nader bezien, dan kunnen wij hieraan een horizontale en een verticale component onderscheiden. De horizontale component heeft dan betrekking op het gedeelte van de activiteiten van bedrijfsvoorlichters ten aanzien waarvan beleidsuitspraken zijn gedaan. Denkbaar is bijvoorbeeld dat er met betrekking tot groepsvoorlichtingsactiviteiten zoals cursussen wel beleid wordt geformuleerd over de bijdrage die van een bedrijfsvoorlichter mag worden verwacht, terwijl men ten aanzien van het geven van individuele voorlichting van oordeel is, dat dit vooral aan de individuele voorlichter moet worden overgelaten. De verticale component heeft betrekking op de mate waarin beleidsuitspraken op het activiteitenniveau van de bedrijfsvoorlichter zijn geformuleerd. Denkbaar is dat beleidsuitspraken op een zo algemeen niveau zijn geformuleerd, dat de bedrijfsvoorlichter over een grote interpretatieruimte beschikt bij de omzetting van dergelijke uitspraken in concrete activiteiten.

Onder verwijzing naar hoofdstuk IV, kan ik stellen dat het beleid met betrekking tot de land- en tuinbouwvoorlichting in horizontaal opzicht landelijk ver is ingevuld. Er bestaat een zeer groot aantal besluiten over de doelen van voorlichting, over prioriteiten en posterioriteiten. Er zijn weinig gebieden binnen de voorlichting aanwijsbaar ten aanzien waarvan er geen uitspraken bestaan. Er kan moeilijk worden gekonkludeerd, dat er geen landelijk kader voor het voorlichtingsbeleid is (Zuurbier, 1984;123). Wanneer we nagaan, hoe het met de verticale component is gesteld, dan ontstaat een ander beeld. Zo zijn er veel uitspraken aanwijsbaar die in betrekkelijk algemene termen zijn gesteld. Het bevorderen van ondernemerschap, het geven van vormende voorlichting en een positieve opstelling ten opzichte van de partikuliere voorlichting laten zich op verschillende wijzen in activiteiten omzetten. Daar staat tegenover dat in de uitvoeringsfase dergelijke uitspraken vaak door middel van voorbeelden een zeer concrete invulling krijgen. Dergelijke voorbeelden vervullen dan de functie om algemene uitspraken op activiteitenniveau te konkretiseren.

Wanneer het formele beslissingsvermogen (al of niet voor een deel) is ingevuld, is nog niet noodzakelijkerwijze van een probleemsituatie

sprake. Denkbaar is immers dat het beleidskader zodanig is geformuleerd, dat deze invulling overeenstemt met de opvattingen die de bedrijfsvoorlichter terzake heeft. In dat geval bestaat er geen verschil op activiteitsniveau; de invulling van zowel het formele als het werkelijke beslissingsvermogen mondt uit in eenzelfde resultaat.

De potentiële konfliktsituatie die binnen de Voorlichtingsdienst aanwezig is krijgt realiteitswaarde wanneer het formele beslissingsvermogen wordt ingevuld op een zodanige wijze dat de hieruit voortvloeiende consequenties voor de activiteiten van een bedrijfsvoorlichter afwijken van, c.q. haaks staan op, de opvattingen van de bedrijfsvoorlichter zelf. De bedrijfsvoorlichter verkeert dan in een situatie waarin hij enerzijds wordt geconfronteerd met richtlijnen met betrekking tot zijn activiteiten, en anderzijds in zekere mate de ruimte heeft om hiervan af te wijken. Hoe hij in zodanige omstandigheden handelt, is afhankelijk van de betekenis die hij aan de betreffende richtlijnen toekent. Voorzover hij voorrang geeft aan dergelijke richtlijnen boven eigen voornemens is er de facto niet meer van een konfliktsituatie sprake; zijn oriëntatie op de voorlichtingsorganisatie waar hij deel van uitmaakt geeft dan de doorslag boven andere overwegingen, van welke aard dan ook.

De konfliktsituatie is reëel op het moment dat invulling van het formele beslissingsvermogen resulteert in richtlijnen ten aanzien van de activiteiten van een bedrijfsvoorlichter, terwijl de betrokken bedrijfsvoorlichter met betrekking tot zijn voorlichtingsactiviteiten voorrang geeft aan andere overwegingen met als gevolg dat zijn feitelijke activiteiten niet in overeenstemming zijn met het geformuleerd beleid. Wat hij doet stemt niet overeen met wat hij zou moeten doen.

HOOFDSTUK VIII

SITUATIES WAARIN DE AANWENDING VAN HET FORMELE EN HET WERKELIJKE BESLISSINGSVERMOGEN TOT TEGENGESTELDE UITKOMSTEN LEIDT.

1. Inleiding.

Situaties waarin activiteiten van bedrijfsvoorlichters niet overeenstemmen met beleidsuitspraken met betrekking tot de inzet van de voorlichtingscapaciteit staan in het vervolg van deze studie centraal. Ik zal me daarbij concentreren op besluiten met betrekking tot de doelen van voorlichting en besluiten met betrekking tot de daadwerkelijke uitvoering van voorlichtingsactiviteiten. Dat betekent dat besluiten met betrekking tot het beschikbaar stellen van middelen in het verdere verloop van deze studie minder aandacht zullen krijgen. Die uitspraak doet wellicht op het eerste gezicht wat wonderlijk aan. Immers: de besluitvorming over de omvang van de middelen (met name het reiskrediet) en de verdeling van de middelen over de verschillende dienstonderdelen en medewerkers afzonderlijk krijgt binnen de Voorlichtingsdienst veel aandacht. De omvang en verdeling van het reiskrediet vormt zeer regelmatig onderwerp van overleg op diverse niveaus, waarbij er in de discussies doorgaans sprake is van een grote betrokkenheid. Daarbij zijn er gaandeweg in reken-technisch opzicht tamelijk verfijnde verdeelsleutels ontwikkeld, die overigens nog regelmatig worden bijgesteld.

De reden dat ik niettemin aan de besluitvorming over middelen minder aandacht geef heeft te maken met de omstandigheid dat de omvang van de beschikbare middelen (formatieplaatsen en reiskrediet), naar mijn oordeel, meer bepalend is voor het kader waarbinnen de voorlichtingsactiviteiten plaatsvinden dan dat er een inhoudelijke invloed van uitgaat op de activiteiten zelf. Besluiten met betrekking tot het beschikbaar stellen van middelen scheppen de randvoorwaarden waarbinnen zich tegenstellingen tussen de formeel vastgestelde doelen van voorlichting en de opvattingen van voorlichters terzake kunnen voordoen. Dat betekent dat het niveau van de beschikbare middelen in die zin van invloed is op het uitvoeringsniveau, dat voortzetting van voorlichtingsactiviteiten kan worden belemmerd doordat onvoldoende middelen beschikbaar zijn. De hier vermelde discussies over de omvang en verdeling van de middelen zijn er

dan ook eerder op gericht om het kader te maximaliseren waarbinnen de voorlichtingsactiviteiten van een dienstonderdeel (of van een individuele medewerker) moeten plaatsvinden, dan dat ze van invloed zijn op de daadwerkelijke invulling van dat kader.

Ik zal bijgevolg de spanning tussen de besluitvorming over doelen en over activiteiten in het onderstaande bezien vanuit de veronderstelling dat uitvoering van activiteiten niet onmogelijk is als gevolg van het ontbreken van middelen. Deze benadering is overigens in lijn met de konstatering dat de beschikbaarstelling van middelen binnen de Voorlichtingsdienst als een op zichzelf staand proces kan worden beschouwd, waarbij er noch landelijk, noch provinciaal, een directe koppeling is met de vaststelling van voorlichtingsdoelen (Zuurbier, 1984;121-123).

Ik zal me thans in dit hoofdstuk richten op de vraag hoe het mogelijk is om in een organisatie te functioneren, waarin het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tegengesteld is verdeeld en waarin de invulling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen op activiteitsniveau verschilt. Deze vraagstelling laat zich op verschillende wijzen hanteren. Zo zou ik deductief hypothesen kunnen formuleren rond de vraag tot welk gedrag de geschetste situatie aanleiding zou kunnen geven. Deze weg heb ik niet gekozen. In overeenstemming met de konklusies aan het slot van hoofdstuk III zal ik voor de beantwoording van deze vraag in de praktijk van de Voorlichtingsdienst te rade gaan. Aan de hand van het feitelijk gedrag in dergelijke situaties, zal ik proberen tot theorie-ontwikkeling te komen, tot inzicht in dit gedrag. Om over een feitelijke basis te beschikken voor de ontwikkeling van theorie, heb ik informatie nodig omtrent de vraag wat er precies gebeurt binnen een dienstonderdeel op het moment dat er vanuit de top van de organisatie richtlijnen worden geformuleerd ten aanzien van het voorlichtingswerk, terwijl de opvattingen van de medewerkers hiervan afwijken en deze medewerkers voorts in hun dagelijkse werksituatie over de vrijheid beschikken om aan andere activiteiten voorrang te geven.

Het feit dat ik me in het vervolg van deze studie zal beperken tot deze specifieke situaties binnen de Voorlichtingsdienst heeft gevolgen voor de uitkomsten van deze studie. Met name is de vraag hierbij aan de orde in hoeverre de uiteindelijke resultaten konklusies toelaten met betrekking tot het functioneren van de Voorlichtingsdienst.

Naar mijn oordeel kan hiervan slechts in beperkte zin sprake zijn. De beperking van het studieobject roept met name vragen op op het vlak van de representativiteit. De vraag hoe vaak situaties, zoals die boven omschreven zijn, zich in de praktijk van de Voorlichtingsdienst voordoen valt buiten het bestek van deze studie. Voor de ontwikkeling van theorie is deze vraag ook niet relevant. Het gaat er immers om, een theoretisch kader te konstrueren met behulp waarvan het feitelijk gedrag van aktoren in de te onderzoeken situaties kan worden begrepen. De frekwentie waarmee dergelijke situaties optreden is daarbij niet van belang.

De eis van representativiteit geldt daarentegen wel met betrekking tot de te onderzoeken situaties zelf. Dat betekent, dat de verzamelde informatie, die als basis dient voor de theorie-ontwikkeling, een getrouw beeld moet geven omtrent het feitelijk gedrag van medewerkers van de Voorlichtingsdienst in dergelijke situaties.

2. Het verzamelen van informatie

Het antwoord op de vraag wat er gebeurt in een organisatie op en vanaf het moment dat er richtlijnen komen waar medewerkers het niet mee eens zijn, kan slechts worden gegeven door de praktijk zelf. Op grond van eigen werkervaringen beschik ik zelf over informatie op dit punt. Toch heb ik besloten om de theorie-ontwikkeling niet slechts op eigen waarnemingen en werkervaringen te baseren, maar door middel van interviews de waarnemingen van een tiental hoofden voorlichtingszaken hieraan toe te voegen. Hierbij heeft een tweetal overwegingen meegespeeld. Op de eerste plaats wil ik in dit verband wijzen op de nadelen van mijn positie als intern waarnemer. In hoofdstuk XV vormen deze nadelen onderwerp van beschouwing. Hier beperk ik me tot de opmerking dat het bezwaar van persoonlijke kleuring van waarnemingen voor een deel kan worden ondervangen door me te baseren op waarnemingen van derden, in casu hoofden voorlichtingszaken. Aan deze uitbreiding van de waarnemingsbasis ligt de veronderstelling ten grondslag dat mijn persoonlijke beïnvloeding van waarnemingen wordt vervangen door de intersubjectiviteit van de betrokken hoofden voorlichtingszaken.

Daarnaast heeft hij de beslissing om de hoofden voorlichtingszaken te interviewen de overweging een rol gespeeld, dat zij als intern medewerker van een konsulentenschap het procesmatige karakter van de

beschikbare informatie zouden kunnen versterken. Hoofden voorlichtingszaken zijn direkt betrokken bij situaties waarin besluitvorming binnen hun konsulentschap plaatsvindt omtrent het doorvoeren van veranderingen. Uit hoofde van hun functie hebben zij een begeleidende taak bij het realiseren van veranderingen; dat betekent in de praktijk dat zij de voortgang bewaken, knelpunten signaleren, initiatieven nemen en voorstellen ontwikkelen om het veranderingsproces te bevorderen.

Hun plaats in de organisatie houdt in, dat zij (uitgezonderd hun positie als staflid) geen uiteindelijke verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van voorgenomen veranderingen en ook geen hiërarchische positie innemen ten opzichte van andere medewerkers binnen het konsulentschap. Naar boven toe is de konsulent hun direkte chef, terwijl zij bij de uitvoering van hun werkzaamheden functionele begeleiding ontvangen van de betrokken voorlichtingskundig ingenieur.

De keuze van de betrokken hoofden voorlichtingszaken ten behoeve van de interviews heeft niet willekeurig plaats gevonden, maar was gebaseerd op de volgende overwegingen:

- om over adequate informatie te kunnen beschikken met betrekking tot het feitelijk gedrag in de te onderzoeken situaties ben ik ervan uitgegaan, dat de te interviewen hoofden voorlichtingszaken minimaal ongeveer twee jaar in deze functie werkzaam zouden moeten zijn;
- voorts heeft bij de keuze meegespeeld dat ik de stellige indruk c.q. zekerheid had, dat de betreffende hoofden voorlichtingszaken zich in hun konsulentschap ook daadwerkelijk bezig hadden gehouden met het begeleiden van veranderingsprocessen;
- verder heb ik een gelijke verdeling van de konsulentschappen nagestreefd, zowel in geografisch opzicht als met betrekking tot het werkterrein (plantaardige of dierlijke produktie).

Ten tijde van de interviews was als gevolg van een reorganisatie binnen enkele konsulentschappen sprake van een verandering van werkterrein. Kernpunt bij deze reorganisatie was een specialisatie van de betreffende konsulentschappen in dierlijke, respektievelijk plantaardige produktie, gepaard gaande met een gelijktijdige vermindering van het totaal aantal konsulentschappen. Gevolg hiervan is geweest, dat de gegevens die via de

interviews beschikbaar zijn gekomen soms slechts op een onderdeel van het bestaande konsulentschap betrekking hadden, dan wel op een onderdeel dat thans niet meer deel uitmaakt van het betreffende konsulentschap. Op de inhoud van de interviews is deze reorganisatie verder niet van invloed geweest. Het aantal van 10 hoofden voorlichtingszaken krijgt betekenis tegen de achtergrond van een totaal aantal regionale konsulentschappen per 1 april 1985 van 31.

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat het verzamelde materiaal een redelijk betrouwbaar beeld geeft van feitelijke situaties binnen de Voorlichtingsdienst, waarin de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot tegengestelde uitkomsten leidt.

3. Het verloop van de interviews

Op mijn verzoek om medewerking aan een interview werd door de betrokken hoofden voorlichtingszaken positief gereageerd. Daarbij heb ik als aanleiding tot deze interviews verteld, dat ik bezig was met een studie naar de toepassing van planningsmodellen binnen een overheidsorganisatie, dat ik mij daarbij wilde baseren op ervaringen binnen de Voorlichtingsdienst en dat ik geïnteresseerd was in de feitelijke gang van zaken bij de toepassing van planning binnen een aantal konsulentschappen.

Alle hoofden voorlichtingszaken die ik benaderde verklaarden zich bereid tot medewerking. Bij de aanvang van de interviews bracht ik naar voren dat de te verstrekken informatie op een zodanige wijze zou worden gebruikt en verwerkt, dat de resultaten van de studie het niet mogelijk zouden maken om een verband te leggen tussen bepaalde informatie en bepaalde personen c.q. een bepaald onderdeel van de Voorlichtingsdienst.

Vervolgens schetste ik in algemene termen de tendens dat de invloed vanuit de leiding van de dienst op het voorlichtingswerk toenam en intensiever werd. Dat gaf in alle gevallen herkenning. Ik gaf aan dat dit toenemend aantal uitspraken niet altijd op instemming kon rekenen van de medewerkers, maar dat zich ook wel eens situaties konden voordoen waarin de beleidsuitspraken of richtlijnen vanuit Den Haag niet overeenstemden met de opvattingen van medewerkers terzake. Ik stelde dat ik tijdens de interviews me met name wilde richten op situaties, waarin er als gevolg van het voorlichtingsbeleid activiteiten van medewerkers werden

gevraagd, waar dezen niet mee instemden.

Vervolgens vroeg ik of een dergelijke situatie zich binnen hun konsulentenschap wel eens had voorgedaan en of zij daar ook voorbeelden van konden noemen.

De interviews kenmerkten zich zonder uitzondering door een grote mate van openheid bij de beantwoording van vragen; van enige terughoudendheid heb ik niets kunnen bespeuren. Door negen hoofden voorlichtingszaken werd toestemming gegeven om de interviews op band op te nemen, wat bij de verdere uitwerking van het materiaal een belangrijke steun is geweest.

Uit de voorbeelden die men noemde, selekteerde ik vervolgens een voorbeeld, waarbij de volgende overwegingen meespeelden:

- soms hadden voorbeelden enkel en alleen betrekking op een uitspraak van een konsulent of van Den Haag, waar verder geen konsekventies aan werden verbonden en waar ook niet meer op werd teruggekomen. Dergelijke voorbeelden hadden slechts betrekking op het feit dat op een bepaald moment door iemand een uitspraak werd gedaan; er was eerder sprake van een gebeurtenis, een incident, dan van een proces, waardoor dergelijke voorbeelden zich minder leenden voor bestudering.
- soms bleken voorbeelden in algemene zin op het instrument voorlichting betrekking te hebben, zonder dat er evenwel sprake was van een duidelijke relatie met de activiteiten van medewerkers in het konsulentenschap. Ik was echter geïnteresseerd in voorbeelden waarbij beleidsuitspraken konsekventies hadden (c.q. zouden moeten hebben) voor het werk. Wanneer men bijvoorbeeld het Meerjarenplan als voorbeeld noemde, trachtte ik na te gaan of er aan het Meerjarenplan in het konsulentenschap zodanige konklusies waren verbonden dat deze direkt te maken hadden met de activiteiten van de medewerkers.
- soms noemde een hoofd voorlichtingszaken een voorbeeld, waarbij hijzelf slechts voor een gering deel betrokken was geweest als gevolg van een reorganisatie.
- soms werd een voorbeeld genoemd waarbij medewerkers binnen

een konsulentschap het aanvankelijk niet eens waren met een bepaalde richtlijn, maar zich op een later tijdstip, na bijvoorbeeld een toelichting door de konsulent, hiermee wel akkoord verklaarden. Ook dergelijke voorbeelden liet ik buiten beschouwing omdat ik geïnteresseerd was in situaties waarin de beleidslijn op activiteitsniveau daadwerkelijk konflikeerde met de opvattingen van de medewerkers.

Wanneer de keuze was gevallen op een bepaald voorbeeld, vroeg ik het hoofd voorlichtingszaken eerst zo feitelijk mogelijk te beschrijven wat er met betrekking tot dat voorbeeld was gebeurd binnen het konsulentschap. Daarbij kwamen vragen aan de orde als:

- op welke wijze kwam het beleidsbesluit het konsulentschap binnen (mondeling/schriftelijk; wie vertelde het; hoe werd het aangekondigd);
- hoe werd erop gereageerd;
- werd er iets besloten; wie zou wat moeten doen;
- hoe verliep de uitvoering van deze besluiten;
- was er sprake van een bepaalde vorm van evaluatie; etc. etc.

Het resultaat van een interview vormde niet slechts feitelijke informatie met betrekking tot een aantal voorbeelden. Tijdens de beschrijving van een dergelijk proces kwam het vaak voor dat door hoofden voorlichtingszaken interpretaties werden gegeven van bepaalde situaties of er werden konklusies van meer algemene aard getrokken naar aanleiding van een gebeurtenis. In beide gevallen probeerde ik dergelijke uitspraken feitelijk te onderbouwen. Het volgende moge als voorbeeld dienen.

De mededeling door de konsulent dat er voortaan bepaalde activiteiten achterwege moesten blijven, leidde in de dienstvergadering niet tot reacties. Op mijn vraag waar het hoofd voorlichtingszaken dan uit afleidde dat men het niet met deze richtlijn eens was, volgde als antwoord dat dit tijdens de borrel of in de auto op weg naar huis werd verteld en dat men dat nooit tijdens de dienstvergadering zou uitspreken. Een dergelijk antwoord vormde voor mij aanleiding om te vragen waarom men bezwaren dan niet tijdens de vergadering naar voren bracht. En of het ook wel eens voorkwam dat bezwaren wel werden uitgesproken. Dergelijke vragen leidden vaak tot het

noemen van voorbeelden die vervolgens weer startpunt vormden voor nieuwe procesbeschrijvingen.

Als gevolg hiervan leverden de interviews zowel feitelijke informatie op met betrekking tot de situaties die in de interviews centraal stonden, maar tevens interpretaties en konklusies door hoofden voorlichtingszaken met betrekking tot het gedrag in dergelijke situaties.

Het verloop van de meeste interviews was als gevolg van het bovenstaande zodanig, dat ze weliswaar begonnen met de feitelijke beschrijving van een bepaald proces, maar dat daarna de interpretaties en konklusies vaak aanleiding vormden voor een verbreding van de feitelijke basis met voorbeelden die op andere processen betrekking hadden.

De voorbeelden die tijdens de interviews werden genoemd hadden voor het merendeel betrekking op richtlijnen en besluiten die voortvloeiden uit het Meerjarenplan, of ze hadden te maken met de toepassing van planning binnen het konsulentschap. Voorzover een voorbeeld te herleiden was tot het Meerjarenplan, ging het bijvoorbeeld om een wijziging van de activiteiten met betrekking tot het kursusonderwijs, een andere vorm van begeleiding van studiekлубs, het achterwege laten van bepaalde activiteiten omdat ze minder prioriteit hadden gekregen in het Meerjarenplan, het geven van voorlichting over beleidsmaatregelen waarvan men veronderstelde dat de ondernemers het er niet mee eens waren en/of waar men zelf ook niet achterstond.

Voorzover er een relatie was met het beleid met betrekking tot de planning van voorlichtingsactiviteiten, hadden de voorbeelden er vaak betrekking op dat in het kader van de uitvoering van een voorlichtingsproject van bedrijfsvoorlichters bepaalde activiteiten werden verwacht.

In een aantal gevallen hadden de voorbeelden betrekking op initiatieven vanuit de top van de organisatie, die bestuurlijk van aard waren. Men vroeg bijvoorbeeld medewerking van bedrijfsvoorlichters en specialisten met betrekking tot de invoering van een nieuw verslagleggingsstelsel.

4. De uitwerking van de interviews.

4.1 Inleiding.

Ik zal thans beschrijven hoe het denkproces is verlopen en daarbij aangeven op welke wijze ik het interviewmateriaal heb benut. Zoals gezegd

hadden de interviews de functie informatie te leveren over de vraag wat er precies gebeurt op en vanaf het moment dat er in de top van de organisatie besluiten worden genomen met betrekking tot voorlichtingsactiviteiten, waar de medewerkers aan de basis het niet mee eens zijn. Deze informatie moest ertoe dienen om te leren begrijpen hoe het mogelijk is om binnen een organisatie te functioneren, waarin het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tegengesteld is verdeeld, op het moment dat de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot verschillende uitkomsten leidt. Wanneer nu deze informatie bedoeld was als tussenstap op weg naar inzicht, is de vraag aan de orde, tot welk inzicht ik ben gekomen, hoe dit denkproces is verlopen en met name welke functie de verzamelde informatie hierbij heeft gehad.

4.2 Beschrijving van het denkproces.

4.2.1 Een eerste verkenning.

Reeds tijdens de interviews was mij regelmatig opgevallen dat het verschil in uitkomst tussen aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen lang niet altijd tot uiting kwam. Bij de beschrijving van de feitelijke gang van zaken binnen het konsulentschap bleek regelmatig dat de aankondiging van het betreffende besluit geen aanleiding gaf tot reacties; dit ondanks het feit, dat het telkens besluiten betrof waar de medewerkers het niet mee eens waren. Bezwaren die men had tegen een dergelijk besluit werden soms wel in vergaderingen geuit, terwijl ze in andere situaties niet tijdens de vergaderingen werden uitgesproken, maar bijvoorbeeld tijdens pauzes of op ogenblikken dat men elkaar informeel ontmoette. De konstatering dat bezwaren tegen richtlijnen soms wel en soms niet tijdens vergaderingen werden uitgesproken, leidde tot de vraag hoe dit tegengesteld gedrag in op het eerste gezicht vergelijkbare situaties kon worden verklaard. Deze vraag heeft vooral tijdens de eerste fase van de uitwerking van de interviews een belangrijke plaats ingenomen. Ik heb geprobeerd om via een nadere bestudering van het materiaal tot een antwoord te komen.

Allereerst heb ik me daarbij gericht op situaties waarin de bezwaren niet werden geuit en ben ik nagegaan of dergelijke situaties gemeenschappelijke kenmerken vertoonden. Hetzelfde deed ik met betrekking tot situaties waarin de bezwaren tijdens vergaderingen wel tot uitdrukking

kwamen.

De bedoeling hiervan was om na te gaan of situaties, waarin de bezwaren niet naar voren werden gebracht in enig opzicht vergelijkbaar waren en gemeenschappelijke kenmerken vertoonden, die zich niet voordeden in situaties waarin deze bezwaren wel werden geuit. In dat geval zou ik namelijk mijn aandacht nader kunnen richten op dergelijke kenmerken en met name nagaan of ik langs deze weg een verklaring op het spoor zou kunnen komen. Wanneer ik bijvoorbeeld zou vaststellen dat dergelijke bezwaren vrijwel nooit tijdens dienstvergaderingen bleken, maar wel tijdens sectie- en werkbesprekingen, onder leiding van de bedrijfstakdeskundige, zou dit aanleiding kunnen zijn om na te gaan in welke opzichten beide overlegsituaties van elkaar verschilden. Dergelijke verschillen zouden wellicht bij nadere bestudering verklarende waarde kunnen hebben of althans tot verklaringen kunnen leiden.

Deze inspanning leverde geen resultaat op; het materiaal zowel als eigen waarnemingen maakten het niet mogelijk om algemene uitspraken hieromtrent te doen. Dat gold zowel met betrekking tot de situaties waarin de bezwaren al of niet werden geuit, maar ook met betrekking tot de onderwerpen waar de voorbeelden op betrekking hadden. Zo kwam het voor dat bezwaren in het ene konsulentenschap noch op de dienstvergadering, noch tijdens werkbesprekingen met de bedrijfstakdeskundige werden geuit, terwijl in een ander konsulentenschap met betrekking tot een vergelijkbaar onderwerp de aankondiging van een besluit door de konsulent tijdens de dienstvergadering tot min of meer felle reacties leidde.

Ik ben mij vervolgens gaan concentreren op situaties waarin de bezwaren niet werden geuit. Tijdens de interviews heb ik steeds aan de hoofden voorlichtingszaken gevraagd naar de redenen waarom men die bezwaren niet uitte. Bij de uitwerking van het materiaal, toen bleek dat de situaties waarin men de bezwaren wel, respectievelijk niet, uitte, zich moeilijk of niet leenden voor systematisering (althans niet op een zodanige wijze dat er inzichten uit zouden voortvloeien), hebben deze redenen een belangrijke plaats ingenomen.

De eerste reactie op de vraag waarom bezwaren tegen een richtlijn niet werden uitgesproken was vrijwel steeds, dat het niet gebruikelijk was om deze naar voren te brengen in de vergadering. Men kon zich geen of nauwelijks situaties herinneren waarin dergelijke bezwaren wel werden

uitgesproken. Ik leidde hieruit af dat verklaringen niet zozeer betrekking hadden op verschillen in onderwerpen of in het type vergaderingen, maar dat er eerder sprake was van verschillen tussen konsulentenschappen; wat in het ene konsulentenschap gebruikelijk was, was in een ander konsulentenschap ongewoon.

Het antwoord dat het al of niet uiten van bezwaren tegen een richtlijn een kwestie van uiteenlopende gewoontes was tussen konsulentenschappen had weliswaar het karakter van een verklaring, maar ik vond die onbevredigend; er was nog geen sprake van inzicht. De analyse moest dieper en met name was het interessant om na te gaan of het "slechts" een kwestie van gewoontes was of dat er aan dergelijke gewoontes oorzakelijke factoren ten grondslag lagen; het leren kennen van dergelijke factoren zou het inzicht kunnen verdiepen.

Bij het besluit om te trachten verklaringen voor dergelijke gewoontes op te sporen hebben de ervaringen die ik tijdens kursussen en in begeleidingsgesprekken met hoofden voorlichtingszaken heb opgedaan, een belangrijke rol gespeeld. Met name de ervaringen tijdens het eerste deel van de B-week en de ingenieurskursus, waarin het intern functioneren binnen het konsulentenschap centraal stond, gaven daar aanleiding toe. Deelnemers reageerden aanvankelijk vaak op deze kursusonderdelen met de opmerking dat het allemaal teveel "theorie" was en dat er te weinig relatie was met de praktijk. Diskussies over voorwaarden waaraan je moest voldoen om te kunnen samenwerken en ook het oefenen van samenwerken bij besluitvorming, meningsvorming en informatieoverdracht leverden weliswaar individuele leermomenten op, maar vaak vond men het lastig om de relatie met de situatie in het eigen konsulentenschap te leggen. Blijkbaar week de eigen praktijksituatie nogal af van de vraagstukken die tijdens de cursus centraal stonden.

Anderzijds constateerden we regelmatig, dat kursisten binnen hun konsulentenschap ervaringen hadden opgedaan die men als probleem ervoer en waarover men wilde praten. Dit is aanleiding geweest om het programma voor de le helft van de week te veranderen. In plaats van theorie en oefeningen aan te reiken, gingen we voortaan de eigen ervaringen van de deelnemers in de thuis-situatie als uitgangspunt nemen. Dat betekende dat aan de deelnemers werd gevraagd om in kleine groepen ervaringen uit te wisselen en met name ervaringen te inventariseren die men als

probleem had ervaren en waar men over wilde praten.

De resultaten hiervan vormden dan aansluitend startpunt voor de invulling van enkele programma-onderdelen. Soms hield dit in, dat enkele oorspronkelijke programmadelen bleven staan, terwijl deze in andere gevallen werden vervangen door een nieuw programmadeel. We veronderstelden dat we de kloof tussen theorie en praktijk bij de deelnemers konden overbruggen door diezelfde praktijk als vertrekpunt te nemen voor het programma. Wanneer we echter vervolgens de naar voren gebrachte problemen aan de orde stelden en er door deelnemers of cursusbegeleider alternatieven werden aangedragen om aan de oplossing van knelpunten te werken, bleken dergelijke voorgestelde interventies regelmatig op het bezwaar te stuiten, dat ze bespreekbaarheid van het knelpunt in de thuis-situatie veronderstelden, terwijl "wij over dat onderwerp bij ons in het konsulentschap nu eenmaal nooit praten".

Dat gewoontes bij het al of niet bespreken van onderwerpen een rol speelden, was bijgevolg niet nieuw. Deze ervaringen tijdens cursussen, gevoegd bij de antwoorden tijdens de interviews, versterkten wel mijn belangstelling voor de vraag hoe het nu komt dat zo vaak gewoontes als verklaring werden genoemd voor het feit dat onderwerpen niet overal bespreekbaar waren.

Ik ben vervolgens nagegaan welke antwoorden er tijdens de interviews werden gegeven op de vraag, waarom bezwaren die men had tegen een richtlijn, niet tijdens vergaderingen naar voren werden gebracht. Bij de uitwerking hiervan heb ik tevens rekening gehouden met de antwoorden die tijdens cursussen op een dergelijke vraag werden gegeven.

Het overzicht van de antwoorden bood op het eerste gezicht een nogal gevarieerd beeld; de reacties liepen nogal uiteen. Soms had een antwoord het karakter van een herhaling; het was niet gebruikelijk om hierover te praten, omdat het nu eenmaal niet de gewoonte was om dit aan de orde te stellen. Ten aanzien van de overige reacties bleek het lastig om deze in enig opzicht te systematiseren. Achteraf heeft bij dit zoekproces een belangrijke rol gespeeld dat ik ging beseffen dat, wanneer men redenen heeft om bezwaren niet naar voren te brengen, men blijkbaar een bepaalde situatie wilde vermijden. Aan iedere reden ligt (impliciet of expliciet) het streven ten grondslag om iets te vermijden wat men niet wil.

Wanneer men een reden heeft om zijn mening niet op tafel te leggen, houdt men blijkbaar rekening met de mogelijkheid dat het wel uiten van deze mening tot reacties leidt of kan leiden die men niet wenst. Met andere woorden: een gemeenschappelijk kenmerk van elke reden die men aanvoert, is, dat men risico's wil vermijden c.q. situaties, die risico's in zich bergen. Vanuit deze gedachte ben ik vervolgens nagegaan welke die risico's dan zouden zijn en vervolgens heb ik getracht om deze risico's te systematiseren; het komt er op neer dat ik heb getracht om via de vraag welke situaties men wilde vermijden als men een bepaalde reden noemde, een verklaring voor deze reden te vinden; ik wilde de reden achter de reden op het spoor komen.

Een en ander leidde tot het resultaat dat ik dergelijke risico's uiteindelijk in een drietal groepen heb ingedeeld, die te beschouwen zijn als risikokomplexen, en wel:

- groepsreacties
- formele risico's
- bemoeienis-risiko's.

4.2.2 De risico-komplexen.

Ik zal thans de verschillende risikokomplexen achtereenvolgens aan de orde stellen.

a. Groepsreacties

Uit een aantal antwoorden bleek dat het door de andere medewerkers in het konsulentschap niet op prijs zou worden gesteld, wanneer men aan bezwaren tegen een besluit tijdens een vergadering uiting zou geven. Dergelijke antwoorden hadden tot gevolg dat ik ging inzien dat aan de gewoontes, die oorspronkelijk als reden werden genoemd, groepsnormen ten grondslag lagen. Men had zich niet alleen altijd zo gedragen, maar men hoorde zich ook zo te gedragen. Het onderscheid kwam soms in éénzelfde antwoord tot uiting.

Interview: "Zo iets doen wij nooit in ons konsulentschap; dat doe je niet".

Het feit dat men rekening hield met groepsreacties ingeval men

bezwaren openlijk aan de orde stelde, kon zo worden verstaan dat dergelijk gedrag in strijd was met bestaande normen binnen het konsulentenschap. Deze normen hadden zo tot effect dat men eventuele bezwaren niet uitte, althans niet tijdens vergaderingen.

b. Formele risico's.

Een aantal redenen waarom men bezwaren tegen op een hoger niveau in de organisatie genomen besluiten niet uitsprak, had te maken met het feit dat men bang was om risico's te lopen in formele zin. De gedachtengang daarbij was dat het uitspreken van bezwaren niet op prijs zou worden gesteld door de dienstleiding, of in algemene zin door personen op een hoger niveau in de organisatie. Dat zou konsekventies kunnen hebben met betrekking tot promotiemogelijkheden, het beschikbaar stellen van reiskrediet, het verlenen van toestemming voor een buitenlandse dienstreis; algemener geformuleerd zou het naar voren brengen van dergelijke bezwaren ertoe kunnen leiden dat men (als persoon of als dienstonderdeel) de naam zou krijgen "lastig" te zijn en in verband met mogelijke reacties in bovenvermelde zin was het beter om dit te vermijden.

c. Bemoeienis-risiko's.

Het uiten van bezwaren tegen op een hoger niveau genomen besluiten zou tot gevolg kunnen hebben, dat de dienstleiding zich intensiever zou gaan bezig houden met de uitvoering van het betrokken besluit; er zou bemoeienis uit kunnen voortvloeien met de werkzaamheden. In het uiten van bezwaren zou de dienstleiding aanleiding kunnen vinden om na te gaan wat er van een dergelijk besluit terecht kwam.

Bij de uitwerking van de interviews heb ik geruime tijd in termen van deze drie risico-komplexen gedacht. Pas op een later tijdstip ben ik de formele en de bemoeienis-risiko's gaan samenvoegen. Ze hadden namelijk gemeen dat in beide gevallen het uiten van bezwaren als riskant werd ervaren omdat dit tot een reactie van de dienstleiding zou kunnen

leiden. Wanneer men het niet eens was met een besluit, was het beter dit niet ten opzichte van de dienstleiding te laten merken om zo eventuele reacties te vermijden. Het onderscheid tussen beide risico-komplexen had slechts betrekking op het feit dat de reacties van de dienstleiding inhoudelijk verschilden, maar voor het overige waren beide risico-komplexen nevenschikt.

Een verdere reductie van de beide resterende risico-komplexen leek niet mogelijk. Ten aanzien van de normen binnen een konsulentenschap en de mogelijkheid van formele reacties kon er moeilijk van een nevenschikking worden gesproken. Beide risico-komplexen waren van een andere orde; ik kon er moeilijk gemeenschappelijke kenmerken in ontdekken. Dit betekende dat ik ze aanvankelijk bleef zien als los van elkaar staande verklaringen. Mijn denkproces kwam pas verder met de konstatering dat beide risico-komplexen weliswaar geen gemeenschappelijke kenmerken leken te vertonen, maar anderzijds vaak in combinatie met elkaar werden genoemd. Het feit dat verklaringen, die tot beide complexen behoorden zo vaak samen voorkwamen, leidde tot de vraag of dit terug te voeren was tot toevallige factoren, of dat beide complexen in relatie stonden tot elkaar. De vraag, welke gemeenschappelijke kenmerken beide risico-komplexen vertoonden, werd vervangen door de vraag, of er sprake was van een functioneel verband; of er enige samenhang was tussen de aanwezigheid van normen en het vermijden van risico's. In het bevestigend geval was het wezenlijk deze relatie op te sporen omdat het kennen van deze relatie bij zou kunnen dragen tot inzicht.

Een belangrijk punt in mijn denkproces is geweest dat ik de relatie ben gaan leggen tussen het bestaan van normen en het gedrag. Normen hadden invloed op het gedrag doordat ze een aantal gedragsalternatieven uitsloten. En daarbij ging het dan met name om die gedragsalternatieven die een verschil in uitkomst tussen de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen aan het licht zou brengen. Immers: het feit dat het als niet passend werd ervaren dat bezwaren tegen een formele richtlijn werden geuit, betekende dat daardoor een verschil tussen de formele richtlijn en de opvattingen van de medewerkers terzake niet bleek.

Ik ontdekte in het materiaal vaker situaties, die zich vanuit een dergelijke interpretatie lieten begrijpen. Zo had ik tijdens de interviews

bijzondere interesse voor situaties waarin de konfrontatie plaatsvond tussen de inhoud van een richtlijn en de activiteiten van de medewerkers. Mijn belangstelling was gebaseerd op de veronderstelling dat hoe dan ook op een bepaald tijdstip op activiteitsniveau zou blijken, dat de werkelijke activiteiten niet overeenstemden met datgene wat op grond van de richtlijn zou moeten worden gedaan. Het gedrag op dat moment zou namelijk een antwoord geven op de vraag hoe het mogelijk was om in een konsulentenschap te functioneren op het moment dat de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot een tegengesteld resultaat leidt.

Uit de interviews bleek, dat dergelijke situaties zich hoogst zelden voordeden. De verklaring hiervoor bleek achteraf eenvoudig; de werkelijke activiteiten van de medewerkers in een konsulentenschap vormden vaak geen onderwerp van bespreking. Dit betekende dat ingeval de werkelijke activiteiten van bedrijfsvoorlichters niet overeenstemden met de inhoud van een richtlijn, een dergelijk verschil niet tot uiting kwam omdat een toetsing van de werkelijke activiteiten aan de richtlijn niet plaatsvond.

Vanuit mijn functie als voorlichtingskundig ingenieur had ik te maken met het streven binnen de Voorlichtingsdienst om meer en betere informatie te krijgen over activiteiten van bedrijfsvoorlichters. De reden voor dit streven is, dat deze informatie onmisbaar is, wanneer men als organisatie in toenemende mate aan de besturing inhoud wil gaan geven. Goede informatie over wat er in feite gebeurt op het activiteitsniveau, welke ervaringen men daarbij opdoet etc. vormt voor besturing een noodzakelijke basis. Dat wil niet zeggen dat er in het verleden geen ver slaglegging zou zijn. De informatie die tot voor kort beschikbaar kwam, had echter voor het overgrote deel betrekking op ontwikkelingen op de bedrijven (stand van de gewassen, weersinvloeden, prijsvorming, structurele ontwikkelingen, technische vindingen etc.), terwijl informatie over het eigen werk een veel geringere plaats innam en bovendien vaak in algemene termen was gesteld (aantal groepsvoorlichtingsactiviteiten). Ook tijdens interne werkbesprekingen, zo bleek tijdens de interviews, kwamen de werkelijke activiteiten niet altijd aan de orde:

Interview: "Dat er in de sektievergadering over het werk van een bedrijfsvoorlichter wordt gepraat, wat hij heeft gedaan en hoe dat is gelopen, dat komt slechts bij hoge uitzondering aan de

orde".

Interview: "Het overleg beperkt zich doorgaans tot vaktechnische en teelttechnische zaken. Er wordt ook wel over het eigen werk gepraat, maar dat is meestal beperkt tot vragen uit de praktijk over nieuwe ontwikkelingen".

De opmerking dat het niet gebruikelijk is, kan zowel in feitelijke als in normatieve zin worden opgevat. Men kan hieruit de (feitelijke) konklusie trekken, dat er zich in het verleden niet of niet vaak situaties hebben voorgedaan, waarin men informatie heeft gevraagd, c.q. verstrekt, met betrekking tot de activiteiten van een bedrijfsvoorlichter. Men kan er ook de konklusie aan verbinden dat het niet gepast is dat men informatie vraagt over de feitelijke werkzaamheden van een bedrijfsvoorlichter. Tijdens de interviews werden opmerkingen in deze laatste zin gemaakt.

Interview: "Een bedrijfsvoorlichter zei het pas nog: ik verwacht niet anders van de bedrijfstakdeskundige dan dat hij als super-bedrijfsvoorlichter optreedt".

Interview: "Soms heb ik het gevoel dat er een soort taboe op rust om je echt met elkaars werk te bemoeien".

Interview: "Iedereen schoffelt op zijn eigen akkertje en we hebben de stilzwijgende afspraak dat we ons daar niet mee bemoeien".

Interview: "Er is een code dat je je niet bemoeit met anderen; dat je prioriteiten stelt bij het werk van anderen".

Interview: "We bemoeien ons niet echt met elkaars werk; de sfeer is prettig, vriendelijk".

Zowel de norm met betrekking tot het gedrag in vergaderingen, als de norm met betrekking tot het aan de orde stellen van de eigen werkzaamheden, hadden beide tot effect dat verschillen in uitkomsten bij

aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen niet bleken. Ik ging inzien dat de normen in dit opzicht functioneel waren; gedrag dat het risico inhield van reacties uit de formele lijn, stuitte op de aanwezigheid van normen. Het risico-kompleks van de normen en het risico-kompleks van reacties uit de formele lijn stonden in relatie tot elkaar; de normen beperkten het gedrag tot alternatieven, waaraan niet het risico van reacties uit de formele lijn was verbonden. De normen waren functioneel doordat ze het mogelijk maakten dat een verschil in uitkomst bij aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen niet bleek.

Zo beschouwd bieden de normen zekerheid: zolang men zich gedraagt in overeenstemming met deze normen vermijdt men situaties die aanleiding kunnen geven tot reacties uit de formele lijn. Gedrag dat tot een daadwerkelijke konfrontatie leidt tussen het formele en het werkelijke beslissingsvermogen is in strijd met de normen. Deze normen hebben tot effect dat een konfrontatie niet plaats vindt; de normen fungeren zo als een evenwichtsmechanisme.

4.2.3 Het feitelijk gedrag.

Het feit, dat de normen tot effect hadden dat tegenstellingen tussen de voorgeschreven en de werkelijke activiteiten niet aan het licht kwamen, had gevolgen. Het gedrag was er in dergelijke situaties op gericht om te voldoen aan de verwachtingen die men vanuit een formele opstelling hieromtrent had. Thans zal ik inhoudelijk op het gedrag ingaan en daarbij de volgende vraag als startvraag hanteren:

Als gedrag gericht is op het vermijden van risico's, hoe gedraagt men zich dan; op welke wijze probeert men reacties vanuit de formele lijn te vermijden.

Tijdens de interviews zijn er veel voorbeelden naar voren gekomen met betrekking tot de wijze waarop men de indruk tracht te wekken dat men in overeenstemming handelt met de verwachtingen vanuit de formele lijn. Ik heb deze voorbeelden uit het materiaal verzameld en aangevuld met eigen praktijkervaringen. Vervolgens ben ik nagegaan of het mogelijk was om deze voorbeelden in te delen in groepen. Als indelingskriterium heb ik daarbij

aanvankelijk de vraag gehanteerd of de wijze waarop men trachtte om het risico van reacties vanuit de formele lijn te vermijden, al of niet overeenstemde. Gaandeweg kwam ik echter tot de ontdekking dat verschillen niet zozeer hun verklaring vonden in de wijze waarop men reageerde, maar dat het eerder ging om een verschil in situaties. Het feitelijk gedrag in een specifieke situatie stemde in hoge mate overeen. Als resultaat hiervan onderscheid ik onderstaand een vijftal soorten situaties (A t/m E), waarbij ik per situatie nader op het gedrag zal ingaan.

SITUATIE A

Wanneer men te maken krijgt met formele richtlijnen, waar men het inhoudelijk niet mee eens is, is men allereerst geïnteresseerd in de vraag, of deze richtlijn wel noodzakelijkerwijs konsekventies zal hebben voor de eigen activiteiten. Een richtlijn houdt op zichzelf nog niet in, dat medewerkers hun activiteiten als gevolg hiervan zullen veranderen. Van belang blijkt te zijn, in welke termen het besluit is geformuleerd.

Interview: "Er was in Den Haag besloten, dat de specialisten voortaan minder op de bedrijven moesten komen en meer de bedrijfsvoorlichters moesten coachen. De specialisten zijn het niet met die lijn eens, maar zeggen er niets van omdat ze denken er wel mee uit de voeten te kunnen in de praktijk".

SITUATIE B

Een formeel besluit kan verder zodanig zijn geformuleerd, dat er nogal wat ruimte voor interpretatie is. Deze interpretatieruimte wordt benut, en wel in die zin, dat het besluit een minimale invloed heeft op het eigen werk.

Interview: "Vormende voorlichting werd gelijk gesteld met het geven van groepsvoorlichting en cursussen; er werd aan toegevoegd dat de voorbereiding en uitvoering van dergelijke activiteiten al een groot gedeelte van onze tijd in beslag namen en dat we dus eigenlijk al aardig in de geest van het Meerjarenplan zaten te werken".

Interview: "Er werd opgemerkt dat individuele voorlichting wel degelijk vormend kan zijn en dus niet persé gelijk moet worden gesteld met recept-voorlichting en dat het Meerjarenplan dus nog niet noodzakelijk een vermindering van de individuele voorlichting hoeft in te houden".

Interview: "We werken al efficiënt; we gaan al niet meer voor een recept naar een bedrijf; dat soort vragen doen we nu ook al telefonisch af. Het Meerjarenplan bevestigt in feite wat we al lang zitten te doen".

Dergelijke voorbeelden hebben gemeen dat de interpretatieruimte wordt aangewend om het verschil tussen de richtlijn en het eigen werk te minimaliseren of geheel weg te nemen. Het resultaat is, dat men de indruk wekt dat men reeds werkt in overeenstemming met de richtlijn en dat een bijstelling van de activiteiten bijgevolg niet nodig is. Het zodanig benutten van de interpretatieruimte had tot gevolg dat er voor een konfrontatie tussen de verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen geen aanleiding meer was.

SITUATIE C

Het blijkt niet altijd duidelijk te zijn of een bepaalde richtlijn mogelijk consequenties zal hebben voor de eigen activiteiten, c.q. men vraagt zich af welke gevolgen hieruit (zouden) kunnen voortvloeien. Voor een bedrijfsvoorlichter is het in een dergelijke situatie van belang om meer zekerheid te krijgen omtrent de reikwijdte van een dergelijke richtlijn. Ik zal dit punt verduidelijken aan de hand van de invoering van een nieuw verslagleggingssysteem. Tijdens de interviews zijn enkele malen voorbeelden op tafel gekomen die hierop betrekking hebben. Om de reacties te kunnen begrijpen tijdens een invoeringsproces zal ik eerst stilstaan bij de vraag, welke betekenis een dergelijk verslagleggingssysteem heeft in de ogen van een bedrijfsvoorlichter; met name wanneer een dergelijk systeem er op is gericht om min of meer nauwkeurige informatie beschikbaar te krijgen over de activiteiten van bedrijfsvoorlichters.

De invoering van een dergelijk systeem kan tot gevolg hebben dat de top van de organisatie min of meer precies op de hoogte raakt van het

doen en laten van een bedrijfsvoorlichter. De vraag hierbij is, of de beschikbaarheid van deze informatie aanleiding kan vormen tot bemoeienis met het werk van de bedrijfsvoorlichter. Er kan blijken dat de activiteiten niet in overeenstemming zijn met geldende richtlijnen, wat interventies kan uitlokken. Door het geven van dergelijke informatie loopt de bedrijfsvoorlichter dus het risico dat er bemoeienis met zijn werk uit voortvloeit. Het beslissingsvermogen van de bedrijfsvoorlichter met betrekking tot het ondernemen van activiteiten kan hierdoor ongunstig worden beïnvloed. Invoering van verslaglegging kan dus een daadwerkelijke konfrontatie inhouden tussen het formele en het werkelijke beslissingsvermogen.

Interview: "Als ik zeg wat ik doe, loop ik het risico dat mijn chef zal reageren en zal zeggen dat ik wat anders moet doen".

Voor een bedrijfsvoorlichter is dus van belang dat hij vooraf meer zekerheid krijgt omtrent de vraag, waartoe de te verstrekken informatie zal worden gebruikt. Vanuit het perspectief van de bedrijfsvoorlichter is enige terughoudendheid bij het verstrekken van informatie over zijn eigen activiteiten dus begrijpelijk.

Interview: "Men wilde weten waarom de nieuwe wijze van verslaglegging nodig was; wat men met die informatie zou gaan doen; of die soms voor controle was bedoeld".

Interview: "Toen het formulier voor registratie van voorlichtingsactiviteiten ter sprake kwam was de eerste vraag: waarvoor gaat het gebruikt worden, wat gaat er precies gebeuren met die informatie, wie krijgt die gegevens in handen?"

In een situatie waarin de invoering van een dergelijk verslagleggingssysteem wordt gebracht als een voldongen feit, waarbij de vraag omtrent het al of niet invoeren niet meer aan de orde is, wordt een bedrijfsvoorlichter daadwerkelijk gekonfronteerd met risico's ten aanzien van een eventuele inperking van zijn beslissingsvermogen. De mogelijkheid is aanwezig dat een bedrijfsvoorlichter slechts zodanige informatie zal

verstrekken, dat hij hiermee voldoet aan de verwachtingen en wensen die men in de organisatie met betrekking tot zijn activiteiten heeft. Dat is echter slechts mogelijk wanneer de bedrijfsvoorlichter min of meer nauwkeurig weet welke verwachtingen en wensen er ten aanzien van zijn werk bestaan. Wanneer hij die verwachtingen niet kent, is het in zijn belang om duidelijkheid hierover te krijgen.

Interview: "Den Haag moest maar eens precies zeggen hoeveel procent van onze tijd wij aan individuele voorlichting mogen besteden".

Dat dergelijke overwegingen een rol spelen kwam tot uitdrukking op het moment dat op landelijk niveau de vraag aan de orde was om normen te stellen ten aanzien van de werkzaamheden van bedrijfsvoorlichters; met name zouden dergelijke normen betrekking hebben op de verdeling van de beschikbare tijd over verschillende activiteiten, zoals groeps- en individuele voorlichting. Bij het uiteindelijk besluit om dergelijke normen niet op te stellen en bekend te maken, nam de overweging dat bedrijfsvoorlichters in dat geval hun rapportage in overeenstemming zouden brengen met dergelijke normen, een belangrijke plaats in.

SITUATIE D

Binnen de Voorlichtingsdienst komt het steeds vaker voor dat er vanuit Den Haag vragen worden gesteld omtrent de uitvoering van in het verleden genomen besluiten. Tijdens de interviews is met betrekking tot dergelijke situaties veel informatie beschikbaar gekomen. Vaak betrof het dan vragen vanuit Den Haag over de voortgang bij de effectuering van het Meerjarenplan. Hoe op dergelijke vragen werd gereageerd illustreren de volgende teksten:

Interview: "De vraagstelling vanuit Den Haag was zo algemeen, dat je niet echt behoefde te liegen om een positief verhaal te vertellen".

Interview: "Het werk dat we hadden gedaan, werd wat opgehemeld in de geest van het Meerjarenplan; het werd er wat naar toe geschreven".

Interview: "We hebben toen een aantal activiteiten genoemd, die we ook zonder Meerjarenplan zouden hebben gedaan; alles wat er een beetje op lijkt wordt gepresenteerd als vormende voorlichting".

Interview: "Ik heb toen zo feitelijk mogelijk proberen weer te geven, dat we er eigenlijk weinig aan gedaan hadden, maar dat mocht er niet in; het moest in wat versluiserende taal worden gebracht".

Interview: "Als Den Haag vraagt, wat ervan terecht is gekomen, dan sturen we Den Haag een brief dat we er voldoende aandacht aan hebben besteed".

Uit dergelijke reacties blijkt dat men er als konsulentschap veel gewicht aan toekent om te voldoen aan verwachtingen die men vanuit de formele lijn heeft ten aanzien van de voorlichtingsactiviteiten, of nauwkeuriger geformuleerd: men tracht het beeld op te roepen dat men in overeenstemming met de formele richtlijnen handelt.

Interview: Het imago van een goed draaiend konsulentschap moet overeind blijven".

De achterliggende gedachte hierbij is, dat men een minimale kans loopt op een reactie vanuit de formele lijn, wanneer men althans de indruk wekt dat men handelt in overeenstemming met de formele richtlijnen. Wanneer immers blijkt dat men geen of slechts geringe betekenis toekent aan formele richtlijnen moet men rekening houden met bemoeienis vanuit de formele lijn met de voorlichtingsactiviteiten binnen het konsulentschap. Een dergelijke bemoeienis is op te vatten als een beperking van het eigen beslissingsvermogen van het konsulentschap. Tijdens de interviews werden dergelijke overwegingen als volgt verwoord:

Interview: "Het criterium is dat je het antwoord zo geeft, dat je geen moeilijkheden krijgt".

Interview: "Je krijgt er al gauw lastige vragen over".

Interview: "We geven een antwoord waar Den Haag mee uit de voeten kan en waar we zelf ook mee uit de voeten kunnen".

Er wordt een zodanig antwoord gegeven dat de positie die Den Haag inneemt in de formele hiërarchie wordt bevestigd. Men geeft een antwoord waaruit moet blijken dat men aan de verwachtingen vanuit de formele lijn voldoet, c.q. een antwoord dat de indruk wekt, dat men aan deze verwachtingen voldoet.

SITUATIE E

Tijdens de interviews zijn ook situaties aan de orde geweest, waarin de formele richtlijn zodanig was geformuleerd, dat er voor interpretaties geen ruimte was. Er deden zich situaties voor, waarin min of meer precies werd aangegeven, welke activiteiten op een bepaald terrein van bedrijfsvoorlichters werden verwacht en waarbij het al of niet uitvoeren van dergelijke activiteiten waarneembaar was voor een hoger hiërarchisch niveau. Er was met andere woorden sprake van een werkelijke konfrontatie tussen de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen.

Wanneer uit een richtlijn min of meer dwingend activiteiten voor de bedrijfsvoorlichter voortvloeiën, waar hij het niet mee eens is, worden deze activiteiten uitgevoerd. Voorbeelden van openlijke werkweigering zijn in geen van de interviews ter sprake gekomen.

Interview: "Dat heb ik nog nooit meegemaakt".

Wel werden er opmerkingen gemaakt over de wijze waarop dergelijke activiteiten worden uitgevoerd.

Interview: "Men pleegt geen openlijke obstructie; wel maakt men zich er wat gemakkelijk vanaf. Men beschouwt het een beetje als een verplicht nummer".

Interview: "Men voert het dan wel uit, maar het gebeurt dan meer om

formeel niet te pakken te zijn".

Vanuit het perspectief van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen is een dergelijke handelwijze begrijpelijk. Op het moment, dat er vanuit de formele lijn richtlijnen komen die dwingende gevolgen hebben voor de eigen activiteiten, terwijl men het met deze richtlijnen niet eens is, kan men twee dingen doen:

- weigeren de richtlijn uit te voeren
- de richtlijn wel uitvoeren.

De eerste reactie is in het kader van de verdeling van het formele beslissingsvermogen niet aanvaardbaar. Weigering van werk betekent immers een miskenning van de hiërarchische verhoudingen. Deze verdeling van het formele beslissingsvermogen is een van de peilers waarop de organisatie is gegrondvest. Werkweigering zal dan ook een formele reactie uitlokken.

De tweede reactie ligt meer voor de hand; de voorgeschreven activiteiten worden uitgevoerd en wel op zodanige wijze, dat er vanuit de formele wereld geen aanleiding bestaat tot bemoeienis met het werk. De formele wereld wordt formeel in haar waarde gelaten. De uitvoering van dergelijke werkzaamheden heeft dan niet zozeer betekenis vanwege de inhoudelijke betekenis van het werk zelf, maar ze strekt ertoe om de formele verhoudingen te bevestigen, althans niet openlijk ter discussie te stellen. De uitvoering kan worden opgevat als een ritueel, dat er slechts toe strekt om verdergaande bemoeienis vanuit de formele wereld te voorkomen. De aktor zelf kent aan dergelijk gedrag niet op de eerste plaats inhoudelijke waarde toe; hij voert activiteiten uit, waarvan hij ernstig betwijfelt of ze van nut zijn en waar hij in ieder geval zelf niet achter staat. Doel van het gedrag is slechts om de formele wereld geen aanleiding te geven tot reacties en de hiërarchische verhoudingen te bevestigen, althans niet openlijk ter discussie te stellen. Zo beschouwd, kent de aktor aan dergelijk gedrag vooral symbolische waarde toe; het gedrag moet volgzzaamheid ten aanzien van de formele verhoudingen symboliseren. Het gedrag bevestigt deze verdeling van het formele beslissingsvermogen, zij het dat het slechts een symbolische bevestiging is. Maar deze symboliek is wel uiterst functioneel; ze strekt ertoe om reacties vanuit de formele lijn te voorkomen; om een konfrontatie tussen

de verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsverogen te vermijden. Het gedrag vervult deze functie slechts, voorzover er vanuit de formele wereld deze betekenis aan wordt toegekend; voorzover vanuit de formele wereld dit gedrag wordt opgevat als een teken dat de richtlijnen zijn of worden uitgevoerd. Gedrag waaraan vanuit de formele wereld inhoudelijke waarde wordt toegekend, heeft voor de aktor zelf slechts symbolische betekenis.

Ik heb me in het bovenstaande beperkt tot situaties waarin de bezwaren tegen formele richtlijnen die tot een ongewenste invloed op de eigen activiteiten zouden kunnen leiden, niet werden geuit, althans niet tijdens vergaderingen. Tijdens de interviews kwamen echter ook situaties ter sprake waarin tijdens vergaderingen dergelijke bezwaren wel werden uitgesproken. De aankondiging van een richtlijn gaf bijvoorbeeld aanleiding tot het uiten van kritiek, waarbij bovendien werd aangegeven dat men er weinig voor voelde om een dergelijke richtlijn uit te voeren.

Wanneer we in het bovenstaande hebben gezien, dat er redenen waren waarom men bezwaren niet naar voren bracht, dan golden die bezwaren blijkbaar niet of in mindere mate in situaties, waarin die bezwaren wel openlijk werden uitgesproken. Met die konklusie had ik in eerste instantie moeite. Met name de gedachte, dat er situaties waren, waarin er een openlijke konfrontatie tussen de verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen plaatsvond zonder dat deze konfrontatie aanleiding gaf tot reacties vanuit de formele lijn, kon ik moeilijk plaatsen. Hoe kon immers een hoger geplaatste in de hiërarchie een dergelijke konfrontatie onweersproken laten?

Een nadere analyse van dergelijke situaties bracht een, achteraf, voor de hand liggend antwoord: door zich niet konform zijn positie in de formele hiërarchie op te stellen, maar een opstelling te kiezen vanuit het besef en de acceptatie dat het werkelijke beslissingsvermogen tegengesteld was verdeeld binnen de organisatie. Het feit, dat iemand een bepaalde positie innam in de formele hiërarchie hield nog niet automatisch in dat hij in de dagelijkse praktijk ook een opstelling koos konform die positie. En wanneer hij handelde vanuit de aanvaarding van het feit dat het werkelijke beslissingsvermogen tegengesteld was verdeeld aan het formele beslissingsvermogen en bijgevolg zich realiseerde dat zijn

eigen beslissingsvermogen met betrekking tot de activiteiten in zijn dienst kleiner was dan het formeel zou moeten zijn, was er van een konfliktsituatie geen sprake; de formele component ontbrak, omdat die door niemand werd gepersonifieerd. De opstelling van de chef konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen had tot gevolg dat er geen aanleiding was om met formele reacties rekening te houden. Slechts voorzover een chef zich gedroeg konform zijn positie in de hiërarchie kon er sprake zijn van een konfrontatie en zou men in geval van een konfrontatie met reacties vanuit de formele lijn rekening moeten houden.

Ik geef een tweetal voorbeelden van situaties waarin een konsulent een formele opstelling kiest en een tweetal voorbeelden van situaties waarin de konsulent zich opstelt konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen.

Interview: "Als er iets vanuit Den Haag moet gebeuren, dan heeft het geen zin om dat ter discussie te stellen bij de konsulent".

Interview: "Toen de konsulent dat meedeelde op de dienstvergadering werd dat door iedereen geaccepteerd. Er was althans geen commentaar. Wie baas is bakt nu eenmaal koek".

Interview: "Binnen de staf was er al kritiek op dat besluit. Men vroeg van wie dat besluit in Den Haag afkomstig was en of dat allemaal wel steekhoudend was".

Interview: "De konsulent kondigde het in de staf aan als een typische Haagse nota; met onvoldoende oog voor de voorlichtingspraktijk".

4.2.4 Het breukvlak in de organisatie.

Na achtereenvolgens het perspectief van de bedrijfsvoorlichter en van de chef te hebben gekozen, keer ik thans terug naar de besluitvorming binnen de organisatie.

Het feit dat konsulenten met betrekking tot de onderzochte situaties soms een opstelling kiezen konform de verdeling van het formele, en soms konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen, roept

de vraag op, op welk niveau binnen de organisatie zich het breukvlak bevindt tussen een formele en een werkelijke opstelling.

Wanneer we er immers van uitgaan dat de top van de organisatie handelt vanuit haar formele positie en bijgevolg deze positie als zodanig niet ter discussie zal stellen, en we anderzijds konstateren dat aan de basis bedrijfsvoorlichters zich opstellen in overeenstemming met de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen, dan zal op een bepaald niveau tussen top en basis in de organisatie sprake kunnen zijn van een konfrontatie. Die konfrontatie zal met name tot uitdrukking komen op het moment dat aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot tegengestelde uitkomsten leidt. In dat geval zal op het breukvlak iemand in de situatie verkeren, dat zijn chef een formele opstelling kiest, terwijl zijn ondergeschikten een opstelling kiezen konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen. Voor iemand die zich op dit breukvlak bevindt heeft dat tot consequentie dat hij zich naar boven toe formeel zal opstellen, teneinde conflicten te vermijden, terwijl hij naar beneden toe partij zal kiezen voor zijn medewerkers. Tijdens de interviews zijn dergelijke situaties enkele malen aan bod gekomen.

Interview: "In de staf werd besloten om het voorgestelde programma uit te voeren. Daar was iedereen het over eens. In de werkbespreking met de bedrijfsvoorlichters veranderde het verhaal. De bedrijfstakdeskundige kondigde het aan als een ongelukkig besluit, dat eigenlijk erg ongelegen kwam: hij wist immers ook wel dat de bedrijfsvoorlichters het allemaal verschrikkelijk druk hadden. Het verhaal tendeerde dus naar een wat negatieve benadering. De bedrijfstakdeskundige distantieerde zich ten opzichte van de bedrijfsvoorlichters eigenlijk van de besluitvorming in de staf."

Op grond van het bovenstaande lijkt het voor medewerkers binnen een konsulentenschap van belang om te weten op welk niveau binnen hun organisatie het breukvlak zich manifesteert. In situaties, waarin aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot resultaten leidt die onderling konflikteren, is dit niveau bepalend voor de vraag of een dergelijk konflikt al of niet tot uiting kan worden gebracht,

zonder dat hier risico's voor de betrokkene aan zijn verbonden.

Enige nuancering is hierbij op zijn plaats. De gedachte dat er binnen een bepaald konsulentenschap sprake zal zijn van één eënduidig te herkennen breukvlak, lijkt een ontoelaatbare simplificatie. Denkbaar is immers dat bijvoorbeeld een bedrijfstakdeskundige de ene richtlijn wel aanvaardt omdat hij er zelf van harte mee instemt, terwijl dat bij een andere richtlijn juist niet het geval is. Verder kan zich een situatie voordoen waarin de bedrijfstakdeskundige het met een richtlijns eens is, terwijl de bedrijfsvoorlichters daar anders over denken. Op dat moment kan hij ervoor kiezen om zich sterk te maken voor de uitvoering van die richtlijn, ook indien realisering waarschijnlijk op weerstand zal stuiten bij de bedrijfsvoorlichters. Het alternatief is dat hij het vermijden van conflicten met zijn medewerkers zo belangrijk vindt dat hij ten opzichte van hen een opstelling kiest konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen en bijgevolg niet (althans niet overtuigend) op uitvoering zal aandringen.

4.2.5 Het perspectief van de medewerkers

De opstelling van een chef is voor de medewerkers bepalend of er in konfliktsituaties rekening moet worden gehouden met formele risico's of niet; of men bezwaren kan uiten zonder risico's, dan wel er verstandiger aan doet om zich zodanig te gedragen dat de formele verhoudingen worden bevestigd. Voor medewerkers in een konsulentenschap is het bijgevolg van belang om vooraf te weten met welke opstelling van de chef men rekening moet houden. Zij hebben er belang bij te weten op welk niveau binnen hun konsulentenschap het breukvlak ligt, omdat dat immers direkt van invloed is op de vraag welke gedragsalternatieven wel of niet risico's in zich dragen. De eerdere konstatering dat chefs niet per definitie een formele opstelling kiezen houdt automatisch in, dat het breukvlak niet op eenzelfde niveau binnen ieder konsulentenschap tot uiting komt. De consequentie hiervan is, dat gedragsalternatieven die binnen het ene konsulentenschap bijvoorbeeld in een dienstvergadering gebruikelijk en geaccepteerd zijn, binnen een ander konsulentenschap als problematisch worden ervaren. Naast ervaring is de wijze waarop de chef het brengt een indicatie voor de vraag of de chef zich konform zijn formele positie in de hiërarchie opstelt, dan wel konform de verdeling van het werkelijke

beslissingsvermogen.

De vraag is nu hoe een bedrijfsvoorlichter te weten kan komen welke opstelling zijn chef ten aanzien van een nieuwe richtlijn zal kiezen, welke betekenis zijn chef aan een richtlijn toekent. Uit de interviews blijkt, dat de wijze waarop een richtlijn, bijvoorbeeld in een dienstvergadering, door de chef wordt gepresenteerd, hierbij een rol speelt. De formuleringen, die hierbij door de chef worden gekozen, worden door de bedrijfsvoorlichter geïnterpreteerd; ze verschaffen aan de bedrijfsvoorlichter informatie over de betekenis die een konsulent aan de desbetreffende richtlijn toekent. Deze formuleringen hebben dus niet alleen inhoudelijke betekenis, maar ze zijn ook van belang omdat ze informatie geven over mogelijke consequenties die er voor de bedrijfsvoorlichter aan vastzitten. Vergelijk in dit verband de volgende teksten:

Voorbeeld A:"In Den Haag is besloten dat we geen voorlichting meer geven over het gebruik van verboden bestrijdingsmiddelen. Dat blijkt in de praktijk nog wel eens voor te komen. Dat is niet de bedoeling. Ik weet wel dat het wel eens lastig kan zijn, wanneer je er gerichte vragen over krijgt vanuit de praktijk, om daar dan niet op te reageren; zeker wanneer het middelen betreft, waar nog geen goed werkzame vervangers voor zijn. Maar we zullen toch zoveel mogelijk binnen deze Haagse lijn moeten werken. Akkoord?".

Voorbeeld B:"De afgelopen maanden is opnieuw gebleken dat er door voorlichters nog steeds informatie wordt gegeven over het gebruik van verboden bestrijdingsmiddelen. Binnen het Ministerie wordt dat hoog opgenomen. Er is namelijk al een aantal malen op gewezen, dat we dat achterwege dienen te laten. Een verbod op het gebruik van deze middelen is er niet voor niets. Het zou wel een uiterst merkwaardige situatie zijn, wanneer de ene Directie van het Ministerie een dergelijk verbod instelt, terwijl wij doorgaan met voorlichting hoe je die middelen moet gebruiken. Ik ga ervan uit, dat zich dergelijke situaties binnen dit konsulentschap in ieder geval niet meer voordoen".

Ik geef een tweetal voorbeelden die tijdens de interviews aan de orde kwamen.

Interview: "De konsulent bracht het zo van: ik zie het ook niet zo zitten, maar het moet. Voor het echelon lager is dat het sein om het niet al te serieus te nemen. Men denkt dan: als de konsulent er zelf niet zo zwaar aan tilt, kan hij moeilijk mij er achteraf op aanspreken".

Interview: "De bedrijfstakdeskundige bracht het in de sektievergadering niet erg enthousiast; een hele korte inleiding; dat het in de staf aan de orde was geweest en dat ik als hoofd voorlichtingszaken wel verder zou uitleggen wat nu eigenlijk de bedoeling was".

De indruk zou kunnen ontstaan, dat medewerkers binnen een konsulentschap zich min of meer permanent zouden afvragen welke betekenis door hun chef(s) wordt toegekend aan bepaalde richtlijnen. Het antwoord op deze vraag bepaalt immers welk gedrag al of niet risico's kan inhouden. In de praktijk zal het echter doorgaans zo zijn, dat medewerkers een globaal beeld hebben omtrent de opstelling van hun chef op grond van feitelijk gedrag in het verleden. Hetzelfde geldt ingeval hun chef aan bepaalde richtlijnen bijzondere of juist helemaal geen betekenis toekent. Doorgaans zal het zo zijn, dat de ervaringen uit het verleden uitwijzen of een konsulent zich opstelt konform zijn formele positie, dan wel konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen. In het algemeen zal het feitelijk gedrag in het verleden voldoende aanknopingspunten bieden om de risico's van eigen gedragsalternatieven in te kunnen schatten. Binnen de praktijk van een konsulentschap zal zich doorgaans een gedragspatroon hebben ontwikkeld dat maximale kansen biedt op het vermijden van risico's. Het daadwerkelijk ervaren van een bepaald risico zal daarbij telkens aanleiding vormen tot wijziging van het gevestigde gedragspatroon. Op grond hiervan zal er binnen een bepaald konsulentschap sprake zijn van konkrete gedragsalternatieven die in een bepaalde situatie gebruikelijk zijn, dat wil zeggen: de ervaring leert dat het zich gedragen volgens een bepaald patroon geen risico's oplevert. Deze

gebruikelijke gedragalternatieven hebben gaandeweg normatieve waarde gekregen: in een bepaalde situatie behoort men zich op dergelijke wijze te gedragen.

Deze normen zijn, zoals we zagen, functioneel: ze bieden min of meer de zekerheid dat men minimale risico's loopt, zolang het feitelijk gedrag overeenstemt met deze normen. De normen stabiliseren als het ware het breukvlak tussen de verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen in geval van konfliktierende uitkomsten. Zo beschouwd kunnen we spreken van een min of meer stabiele situatie in een konsulentschap. Er kunnen zich echter gebeurtenissen of ontwikkelingen voordoen die dit evenwicht in gevaar brengen, c.q. die tot onzekerheid aanleiding geven.

Een situatie, waarin de normen een bepaalde mate van zekerheid bieden, verandert op het moment dat de dienstleiding wordt vervangen. Dan is het van belang dat duidelijkheid wordt verkregen omtrent de vraag, of gedragalternatieven die in het verleden gebruikelijk waren, kunnen worden gehandhaafd dan wel aanpassing behoeven, een en ander afhankelijk van de opstelling van de nieuwe chef.

Wijzigingen kunnen ook optreden zonder personele veranderingen. De intensievere bemoeienis vanuit Den Haag met het voorlichtingsbeleid en meer in het bijzonder met de besturing van de Voorlichtingsdienst brengt voor zittende chefs met zich mee dat er toenemende druk is vanuit de formele lijn om aan richtlijnen meer betekenis toe te kennen.

Interview: "Eerst had men kritiek, maar toen men merkte dat het een verplichting was die de konsulent serieus nam, werd men ineens meegaand. Men zei: "OK, zeg maar wat we moeten doen" en dan is de discussie van de baan. Maar men gelooft er dan niet erg in".

Verkeerde inschattingen kunnen ook plaatsvinden op het moment dat nieuwe medewerkers in de dienst binnenkomen. Zij weten immers niet welke normen er binnen een konsulentschap bestaan met betrekking tot de vraag wat wel gedaan en gezegd mag worden en wat niet. Daarbij gaat het niet slechts om het al of niet mogen uiten van kritiek op bepaalde richtlijnen. In ruimere zin gaat het om de vraag, in welke mate informatie over

de werkelijke activiteiten in geval van strijdigheid met de formele lijn aan bod mag komen, zonder dat dit aanleiding geeft tot formele reacties.

Ter illustratie een tweetal voorbeelden van nieuwe bedrijfsvoorlichter, waarin de feitelijke situatie hetzelfde is, maar de reactie erop verschilt:

Voorbeeld A: "In het begin wilde het niet erg vlotten. Ik kwam in een rayon waar mijn voorganger regelmatig door ziekte was uitgevallen. Ik werd daarom ook niet ingeschakeld bij studiekлубs, zoals ik van kollega's hoorde. Ook kreeg ik weinig vragen van boeren en meestal betrof het dan ook nog feitelijke informatie; men wilde iets weten van het Borgstelingsfonds of zo. Echte problemen op de bedrijven kwamen niet ter sprake. Met mijn bedrijfstakdeskundige heb ik daar vaak over gepraat, maar echte oplossingen leverde dat niet op. Het is eigenlijk pas beter gaan lopen toen hij samen met mij een aantal bezoeken heeft afgelegd bij besturen van studiekлубs en afdelingen. Op dat moment ben ik pas echt geïntroduceerd en werd door hem informatie gegeven over de werkzaamheden van het konsulentschap. Vanaf die periode word ik regelmatig ingeschakeld bij activiteiten en vraagt men ook om advies als er een winterprogramma moet worden opgesteld. Ze weten me nu te vinden, maar aan die beginperiode bewaar ik geen al te beste herinneringen".

Voorbeeld B: "Toen ik de eerste maanden in mijn rayon kwam had ik erg weinig contact met boeren. Ik kreeg weinig vragen. Als er bijeenkomsten waren, kreeg ik wel een uitnodiging, maar ik had niet het gevoel dat ik door hen als voorlichter werd geaccepteerd. Zo op het eerste gezicht werd ik vriendelijk en welwillend tegemoet getreden, maar ik merkte, wanneer er problemen waren, dat ze mij niet inschakelden. Ik heb toen op een gegeven moment in mijn maandverslag een opmerking gemaakt, dat ik weinig vragen kreeg van boeren. Dat werd me later door de bedrijfstakdeskundige erg kwalijk genomen. Een goede bedrijfsvoorlichter hoorde het namelijk altijd druk te

hebben. En bovendien had ik dat niet in het maandverslag mogen zetten. Sinds die tijd heb ik het ook druk, net als mijn kollega's."

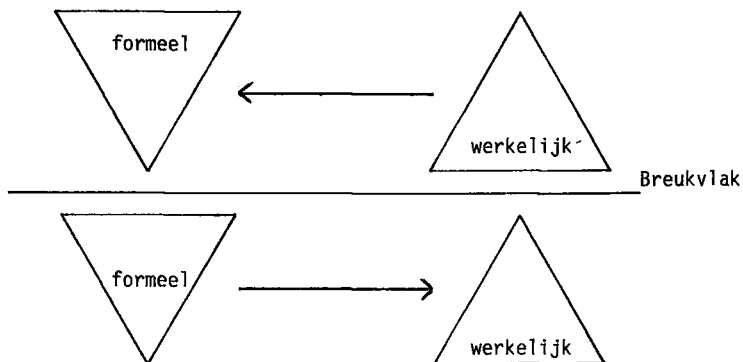
4.2.6 De konfrontatie tussen het formele en het werkelijke beslissingsvermogen.

In het bovenstaande is het bestaan van een breukvlak en de betekenis van dit breukvlak aan de orde gekomen en voorts is op het belang voor de medewerkers gewezen om te weten op welk niveau dit breukvlak binnen hun konsulentenschap zich bevindt. Ik zal thans in algemene zin nagaan op welke wijze de konfrontatie tussen het formele en het werkelijke beslissingsvermogen wordt vermeden in situaties boven dit breukvlak en beneden dit breukvlak.

Boven het breukvlak wordt de konfrontatie uit de weg gegaan doordat men ernaar streeft om de verdeling van het formele beslissingsvermogen niet ter discussie te stellen. Gedrag is erop gericht de formele verdeling te bevestigen. Beneden het breukvlak wordt de konfrontatie vermeden doordat men ernaar streeft om de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen te aanvaarden en niet aan te tasten. Diegenen die een hogere positie bekleden in de hiërarchie, stellen zich beneden dit breukvlak niet op konform deze formele positie, maar handelen vanuit de erkenning van het feit dat het werkelijke beslissingsvermogen anders is verdeeld. Figuur 6 dient ter illustratie.

We constateerden voorts dat het breukvlak niet in ieder konsulentenschap op hetzelfde niveau hoeft te liggen. Dat betekent, dat gedrag dat in het ene konsulentenschap wel het risico van formele reacties met zich mee brengt, in een ander konsulentenschap zonder probleem wordt geaccepteerd, dat wil zeggen zonder een dergelijk risico. De opstelling die het diensthoofd kiest geeft hierbij de doorslag. We hebben eerder gezien dat de normen als functie hadden om de ruimte aan te geven waarbinnen gedragsalternatieven mogelijk waren in een situatie waarin aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen daadwerkelijk konfliktueerden. Als we nu stellen dat in het ene konsulentenschap gedrag is geaccepteerd dat in het andere konsulentenschap riskant is, dan zou dat inhouden dat de normen in beide konsulentenschappen verschillen. Dat bleek

ook zo te zijn. Dat betekent dat het niet mogelijk is om in algemene zin aan deze studie konklusies te verbinden over normen binnen de Voorlichtingsdienst; de normen kunnen van konsulentschap tot konsulentschap verschillen.



Figuur 6: De wijze waarop boven en beneden het breukvlak de confrontatie tussen het formele en het werkelijke beslissingsvermogen wordt vermeden.

5. Samenvatting van het perspectief.

Ik zal thans aan het slot van dit hoofdstuk het gevonden theoretisch perspectief kort samenvatten. Ik roep daarbij in herinnering dat aan het zoeken naar dit perspectief de wens ten grondslag lag om tot inzicht te komen in de praktijk van de planning.

- Binnen de Voorlichtingsdienst berust het beslissingsvermogen met betrekking tot de vaststelling van doelen en middelen voornamelijk bij de top van de organisatie. Het beslissingsvermogen met betrekking tot de daadwerkelijke uitvoering van activiteiten berust daarentegen voornamelijk bij de bedrijfsvoorlichters aan de basis van de organisatie. Korthedshalve heb ik dit onderscheid aangeduid als de verdeling van het formele versus de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen.
- Het feit dat het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tegengesteld is verdeeld binnen de organisatie, brengt de mogelijkheid met

zich mee dat aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot tegengestelde uitkomsten leidt. Daardoor wordt de vraag van belang hoe het nu mogelijk is om binnen een organisatie te functioneren in situaties waarin de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tegengestelde resultaten oplevert.

- Een analyse van het feitelijk gedrag in dergelijke situaties leidt tot de konklusie dat dit gedrag erop is gericht om verschillen in uitkomsten niet te laten blijken. De reden hiervoor is dat het risico bestaat van reakties vanuit de top van de organisatie, ingeval dergelijke verschillen aan het licht zouden komen. Als gevolg hiervan is het streven erop gericht om een daadwerkelijke konfrontatie te vermijden.
- Met betrekking tot de wijze waarop men een konfrontatie tussen het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tracht te vermijden, verdient op de eerste plaats vermelding dat men via zijn gedrag probeert om ten opzichte van de top van de organisatie de indruk te wekken dat men doet wat men zou moeten doen. Dergelijk gedrag heeft in de ogen van aktoren niet zozeer inhoudelijke waarde, maar heeft vooral betekenis voorzover dit gedrag door de top van de organisatie wordt opgevat als een bevestiging van het feit dat activiteiten overeenstemmen met genomen besluiten. Bezien vanuit de basis heeft dit gedrag slechts symbolische waarde; de bedoeling ervan is slechts om de verdeling van het formele beslissingsvermogen te bevestigen. De betekenis van dergelijk gedrag is gelegen in het feit dat er vanuit de top van de organisatie méêr dan symbolische waarde aan wordt toegekend. Door dergelijk gedrag bestaat er voor de top van de organisatie geen aanleiding tot reakties.
- Op de tweede plaats valt te wijzen op de betekenis van normen. Normen verzetten zich tegen gedragsalternatieven waaruit blijkt dat de werkelijke activiteiten afwijken van wat men konform formele richtlijnen zou moeten doen. Normen hebben zo betekenis en wel in die zin, dat situaties, waarin blijkt dat de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot tegengestelde resultaten leidt, worden vermeden.
- We kunnen stellen dat normen en rituelen de funktie van een evenwichtsmechanisme vervullen; voorzover de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot tegengestelde uitkomsten leidt,

hebben normen en rituelen tot effect dat dergelijke tegenstellingen niet als zodanig blijken. Het is mogelijk om in dergelijke situaties binnen de organisatie te functioneren, omdat een konfrontatie tussen het formele en het werkelijke beslissingsvermogen wordt vermeden.

- In hoeverre het feitelijk gedrag van medewerkers aanleiding geeft tot reacties vanuit de formele lijn, is afhankelijk van de opstelling van de chef; hij kan een opstelling kiezen konform de verdeling van het formele, danwel konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen. Voorzover een chef zich opstelt konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen, zullen situaties waarin de uitvoering van activiteiten afwijkt van formele richtlijnen, geen aanleiding geven tot reacties. In dergelijke situaties bestaat er bijgevolg voor de medewerkers aan de basis geen reden om de indruk te wekken dat dergelijke verschillen niet bestaan. Kiest een chef daarentegen een opstelling konform de verdeling van het formele beslissingsvermogen, dan zal hij situaties waarin medewerkers andere activiteiten uitvoeren dan ze konform formele richtlijnen zouden moeten uitvoeren, als problematisch ervaren. In dat geval hebben medewerkers aanleiding om dergelijke verschillen in activiteiten niet te laten blijken; men loopt anders het risico van reacties van de zijde van de chef. Doorgaans zullen medewerkers op basis van ervaringen in het verleden een betrouwbaar beeld hebben omtrent de opstelling die hun chef in toekomstige situaties zal kiezen.
- Ervan uitgaande dat men aan de top van de organisatie een opstelling zal kiezen konform de verdeling van het formele beslissingsvermogen en aan de basis een opstelling konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen, houdt dit in dat op een bepaald niveau tussen top en basis sprake zal zijn van een breukvlak. Chefs die zich in de hiërarchie boven dit breukvlak bevinden, kiezen een formele opstelling; chefs die zich beneden dit breukvlak bevinden kiezen een opstelling konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen.
- Op het niveau van het breukvlak zal iemand ten opzichte van hogere echelons in de organisatie een opstelling konform de verdeling van het formele beslissingsvermogen kiezen en ten opzichte van lagere echelons een opstelling konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen. Het niveau in de hiërarchie waarop dit breukvlak zich bevindt, kan van dienstonderdeel tot dienstonderdeel uiteenlopen.

HOOFDSTUK IX

• DE PLANNING VAN VOORLICHTINGSAKTIVITEITEN OPNIEUW BEZIEEN

Ik keer thans terug naar de planning van het beleidsinstrument voorlichting en zal de invoering van een geprogrammeerde voorlichtingsaanpak opnieuw bezien vanuit het zojuist ontwikkelde perspectief. Ik zal me daartoe wederom beperken tot situaties, waarin invoering van een planningsbenadering niet in overeenstemming is met de opvattingen van de bedrijfsvoorlichters. In hoofdstuk VI eindigde ik met de gedachte dat bezwaren tegen programmeren mogelijk moesten worden opgevat als uitingen van onderliggende weerstanden. Argumenten die men tegen programmeren naar voren bracht, moesten wellicht niet op hun inhoudelijke waarde worden beoordeeld, maar dienden eerder om de toepassing van het planningsmodel te verhinderen.

Als gevolg hiervan heb ik het besluit tot invoering geproblematiseerd en in hoofdstuk VII een analyse van de besluitvorming binnen de Voorlichtingsdienst gemaakt, die erin uitmondde dat het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tegengesteld zijn verdeeld. In hoofdstuk VIII heb ik naar een antwoord gezocht op de vraag hoe men in een organisatie kan functioneren op een moment en in een situatie waarin de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot een tegengesteld resultaat leidt.

Ik zal thans nagaan of de resultaten van de voorafgaande hoofdstukken een antwoord vormen op de vraag waarom de toepassing van een planningsmodel binnen de Voorlichtingsdienst op problemen kan stuiten.

Wanneer we de argumenten die werden aangevoerd tegen het programmeren nog eens nader bezien, leidt de analyse van de besluitvorming tot de konklusie dat het argument van verlies van zelfstandigheid veel meer betekenis verdient dan het oorspronkelijk heeft gehad. We deden het aanvankelijk af als een argument, waar we inhoudelijk op reageerden. Bij nader inzien blijkt het handhaven van de zelfstandigheid een veel centralere rol te spelen. Programmeren kan namelijk leiden, via een verlies aan zelfstandigheid, tot een aantasting van de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen. Programmering van voorlichtingsactiviteiten, althans op basis van het model "Denken en Doen", betekent dat een

groot aantal keuzes wordt gemaakt, tot op het niveau van de voorlichtingsactiviteiten.

Programmeren heeft daarmee invloed op het beslissingsvermogen van een bedrijfsvoorlichter; een concreet uitgewerkte voorlichtingsactie heeft tot gevolg dat hieruit afspraken (kunnen) voortvloeien met betrekking tot de werkzaamheden van een bedrijfsvoorlichter. Dit kan tot situaties leiden, waarin de bedrijfsvoorlichter activiteiten moet uitvoeren, waar hijzelf niet achterstaat en bijgevolg geen tijd overhoudt voor activiteiten, waar hijzelf wel veel betekenis aan toekent. De oriëntatie van bedrijfsvoorlichters op ondernemers en de neiging om op vragen van ondernemers te reageren kan konflikteren met de opdracht vanuit de organisatie om in het kader van een voorlichtingsproject activiteiten uit te voeren, waar bedrijfsvoorlichters, c.q. ondernemers, minder belang aan toekennen, of het niet mee eens zijn. De kans hierop neemt toe, wanneer er via voorlichtingsprojecten knelpunten worden aangepakt die wel vanuit beleidsoogpunt betekenis hebben, maar die door de ondernemers (nog) niet als knelpunt worden ervaren.

In hoofdstuk VIII hebben we gezien dat, ingeval de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot konflikterende uitkomsten leidt, het gedrag erop is gericht om dit conflict te ontkennen, c.q. te vermijden. Ik heb daarbij een onderscheid gemaakt tussen situaties boven en beneden het breukvlak. Ik zal me thans beperken tot situaties boven het breukvlak. Ik wil immers terugkeren naar situaties, zoals die aan het eind van hoofdstuk VI zijn vermeld, waarin min of meer uitvoerige argumentaties plaatsvonden over de voor- en nadelen van programmeren. Dat betekent dat er in dergelijke situaties vanuit de dienstleiding, en in ieder geval vanuit de voorlichtingskundige begeleiding, de wens aanwezig was om de toepassing van het planningsmodel "Denken en Doen" te bevorderen. Er was in dergelijke situaties bijgevolg sprake van een "formele" positie: de discussies over voor- en nadelen van programmeren vonden plaats in aanwezigheid van personen die aan het beleidsbesluit om voorlichtingsactiviteiten planmatig te gaan voorbereiden, serieuze betekenis toekenden. Dat houdt automatisch in, dat er bij dergelijke discussies sprake was van een situatie boven het breukvlak.

Ik constateerde in hoofdstuk VIII dat in het algemeen het gedrag

in dergelijke situaties erop is gericht om een eventueel verschil in uitkomst bij aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen niet te laten blijken. Dat is mogelijk doordat de verdeling van het formele beslissingsvermogen wordt bevestigd en in ieder geval niet ter discussie wordt gesteld. Men gedraagt zich niet konform de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen maar tracht juist te vermijden dat het bestaan van een afwijkende verdeling blijkt.

Laten we thans de relatie leggen met de discussie over de voor- en nadelen van programmeren. Wanneer men als bedrijfsvoorlichter bezwaren heeft tegen programmeren en deze bezwaren hebben met name betrekking op het feit dat men vindt dat dit ten koste zal gaan van de zelfstandigheid, dan zal men dergelijke bezwaren niet uiten. Immers: de kern van deze bezwaren is juist dat men vindt dat de omvang van het eigen beslissingsvermogen in de praktijk terug zal lopen, wanneer de voorbereiding van activiteiten via voorlichtingsprojecten vanuit de organisatie zal gaan plaatsvinden; een planmatige benadering betekent een daadwerkelijke konfrontatie tussen de beide verdelingen van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen. Het uitspreken van dergelijke bezwaren houdt automatisch in, dat de tegenstelling tussen de beide verdelingen aan het licht komt en dat is nu juist wat men wil vermijden.

Een discussie over verlies aan zelfstandigheid is dan ook niet zinvol. Voor iemand die zich opstelt konform zijn positie in de hiërarchie en die juist ernaar streeft om meer invloed op activiteitsniveau uit te oefenen, is een inperking van zijn formele beslissingsvermogen ten gunste van de zelfstandigheid van medewerkers niet bespreekbaar. Een pleidooi voor handhaving van de werkelijke verdeling van het beslissingsvermogen stuit dan op problemen. Een dergelijk pleidooi betekent immers dat in feite de formele verdeling van het beslissingsvermogen ter discussie wordt gesteld. Dat betekent dat men de indruk zal vermijden dat de bezwaren tegen programmeren in wezen te maken hebben met een konfrontatie tussen de beide verdelingen van het beslissingsvermogen. Integendeel: men wil juist de indruk wekken dat men de formele verdeling van het beslissingsvermogen bevestigt, althans niet ter discussie stelt. Bezwaren met betrekking tot de aantasting van de zelfstandigheid zullen bijgevolg niet als zodanig worden geuit. Men gaat het machtsconflict niet aan, althans niet openlijk. De "oplossing" die men kiest is, dat men het

konflikt niet presenteert als een konflikt tussen de verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen, maar dat men het konflikt-verplaatst naar de formele wereld. Men gedraagt zich alsof het gaat om een formeel konflikt.

Het voordeel hiervan is dat het konflikt hierdoor is gelegitimeerd. Het konflikt als gevolg van de konfrontatie tussen de verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen wordt daardoor tot een formeel konflikt, dat als een formeel konflikt kan worden behandeld. Dat betekent dat tegen een richtlijn bezwaren kunnen worden ingebracht, zij het dat men slechts van tegenargumenten gebruik kan maken, voorzover die binnen de formele discussie mogen worden geuit. Dergelijke argumenten hebben echter in de ogen van een bedrijfsvoorlichter slechts betekenis, voorzover er vanuit de formele lijn betekenis aan wordt toegekend. Ze hebben immers niet zozeer inhoudelijke waarde, maar ze dienen ertoe om de invoering van een geprogrammeerde aanpak tegen te gaan. Ze zijn vanuit dat streven slechts functioneel, voorzover er vanuit de formele lijn aanleiding in wordt gezien om richtlijnen zodanig te herzien dat het effect hiervan op het werkelijke beslissingsvermogen wordt weggenomen, c.q. verminderd.

Wat plaatsvindt is een discussie over formele voor- en nadelen van een formele richtlijn. Voorzover de nadelen tegen een richtlijn in wezen te maken hebben met het verlies aan zelfstandigheid voor medewerkers, heeft deze discussie het karakter van een schijndiskussie; de aangevoerde argumenten tegen een dergelijke richtlijn vormen een projectie van de werkelijke bezwaren naar de formele wereld. Dergelijke argumenten zijn op te vatten als een in formeel opzicht aanvaarde expressie van weerstanden, die op de machtsvraagstukken betrekking hebben. Bezwaren tegen een verdere invulling van het formele beslissingsvermogen krijgen hun vertaling in bezwaren die binnen de formele lijn wel zijn gelegitimeerd. Als projectie hebben ze geen inhoud en een konfrontatie met formele argumenten ten gunste van het programmeren is zinloos.

Een dergelijke discussie, waarin slechts voor- en nadelen van programmeren aan bod komen die formeel zijn geaccepteerd en betekenis hebben, heeft het karakter van een spiegelgevecht. Wat plaatsvindt is op te vatten als een afspiegeling, een projectie van de werkelijke gevoelens en opvattingen; een afspiegeling die overigens niet van "echt" is te

onderscheiden. Het is mijn ervaring dat dergelijke discussies met grote betrokkenheid en uiterste creativiteit worden gevoerd. Het feit, dat het slechts handelt om een afspiegeling van de werkelijkheid betekent echter niet, dat een dergelijke discussie daarmee zonder waarde is; integendeel, ze is uiterst functioneel.

Ze strekt ertoe om weerstanden tegen een bepaalde verandering te uiten in een vorm en op een wijze, die binnen de formele verhoudingen is toegestaan.

Een bedrijfstakdeskundige: "Bezwaren tegen het programmeren hebben vaak betrekking op een beknotting van de vrijheid. Men ervaart het als kontrôle. Ook hoor je vaak dat je in de praktijk toch meestal van de planning moet afwijken; of dat we geen tijd hebben om te programmeren. De laatste twee bezwaren worden uitgesproken, maar wij denken daarbij vaak aan de eerste twee."

Kenmerkend voor een dergelijke discussie is, dat met name die argumenten worden geuit, waarvan men vermoedt, dat ze betekenis hebben in de formele zin. Dat dergelijke argumenten niet altijd inhoudelijke betekenis hebben, maar slechts dienen om de in werkelijkheid beleefde weerstanden tegen het programmeren tot uiting te brengen, is van invloed op de discussie. Argumenten worden gehanteerd en benadrukt, voorzover ze vanuit de formele lijn serieus worden genomen en ze worden losgelaten zodra blijkt dat men er vanuit de formele lijn geen betekenis aan toekent.

Tijdens de interviews zijn enkele voorbeelden ter sprake gekomen waarin de toepassing van het model "Denken en Doen" werd gekonkretiseerd in een voorlichtingsproject en bijgevolg activiteiten met zich mee bracht voor bedrijfsvoorlichters, waar dezen weinig voor voelden. Ik konstateerde al eerder dat ingeval er een daadwerkelijke konfrontatie tussen het formele en het werkelijke beslissingsvermogen plaatsvindt, de richtlijn op activiteitsniveau uiteindelijk werd uitgevoerd. Ik signaleerde dan wel, dat in dat geval de uitvoering van deze activiteiten min of meer symbolische waarde had. In lijn hiermee eindig ik dit hoofdstuk met een interview-fragment en met uitspraken van een tweetal bedrijfsvoorlichters die aangeven dat de verplichte uitvoering van geprogrammeerde

aktiviteiten, voorzover die niet de instemming van betrokkenen hebben, wordt opgevat als een noodzakelijke klus, die moet worden geklaard, maar die de uitvoering van het voorlichtingswerk, waar men wel achterstaat, niet in gevaar mag brengen. De uitvoering van de geplande activiteiten krijgt dan voornamelijk rituele waarde.

Interview: "Ik kan me niet voorstellen dat er ook maar één boer is die geen antwoord meer heeft gekregen op een vraag omdat wij in dit konsulentschap meer zijn gaan programmeren".

Een bedrijfsvoorlichter: "Programmeren betekent dat we het als maar drukker krijgen; het komt er allemaal bij".

Een bedrijfsvoorlichter: "Programmeren mag niet ten koste gaan van het eigenlijke werk".

HOOFDSTUK X

THEORETISCHE VERANKERING VAN HET PERSPEKTIEF

1. Inleiding.

In voorgaande hoofdstukken heb ik een theoretisch perspectief opgebouwd, waarbij ervaringen en situaties binnen de Voorlichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij als empirische basis hebben gefungeerd. De vraag ligt thans voor de hand welke waarde aan dit perspectief moet worden toegekend, en met name is interessant of dit perspectief in wetenschappelijk opzicht van betekenis is.

De wetenschappelijke verantwoording van het perspectief vindt in deze studie plaats langs twee wegen. Ik zal een poging doen om de wijze, waarop het perspectief tot stand is gekomen, in wetenschappelijke zin te verantwoorden. Dit betekent dat ik het denk- en doeproces, zoals dat in hoofdstuk VI t/m VIII is beschreven, in methodische en methodologische zin zal typeren; vervolgens zal ik deze rekonstruktie toetsen aan de regels zoals die gelden voor de beoefening van wetenschappelijke activiteiten. Hiervoor verwijs ik naar hoofdstuk XIII t/m XVI.

Naast de verantwoording van de wijze waarop het perspectief tot stand is gekomen, zal ik verder trachten om het perspectief als eindresultaat van een denk- en doeproces te verankeren in bestaande theorieën en inzichten op het terrein van de organisatiekunde. Deze verankering staat centraal in dit hoofdstuk.

Theoretische verankering zal ik in deze studie in die zin opvatten, dat ik de relatie leg tussen het perspectief en bestaande theorieën en inzichten. Dat betekent dat ik met betrekking tot begrippen die in het perspectief centraal staan, zal nagaan, in welke mate er sprake is van overeenstemming en verschil ten opzichte van de inhoud en betekenis die deze begrippen in de literatuur hebben gekregen. Verder zal ik een poging doen tot plaatsbepaling van het perspectief als zodanig in relatie tot bestaande inzichten. Een en ander betekent dat het zoeken naar overeenkomsten en verschillen bij deze verankering centraal staat.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Omdat binnen het opgebouwde perspectief de wijze waarop besluiten worden genomen een nogal belangrijke plaats inneemt, zal ik in paragraaf 2 starten met

een globale oriëntatie ten aanzien van theoretische inzichten rond processen van besluitvorming in organisaties. Aansluitend zal ik in paragraaf 3 ingaan op vraagstukken rond macht in organisaties. In paragraaf 4 en 5 staan de evenwichtsmechanismen centraal. In paragraaf 4 gaat daarbij de aandacht uit naar normen in organisaties, terwijl in paragraaf 5 wordt ingegaan op rituelen. De problematiek van het breukvlak komt aan de orde in paragraaf 6. In paragraaf 7 volgt een oriëntatie rond conflicten in organisaties. In paragraaf 8 vindt een globale typering plaats van het perspectief.

2. Besluitvorming in organisaties.

2.1 Inleiding.

Processen van besluitvorming hebben in de bestuurs- en organisatiekunde van oudsher veel aandacht gehad. Gevolg hiervan is dat we thans beschikken over een groot aantal modellen van besluitvorming. In paragraaf 2.2 zal ik op deze modellen ingaan en daarbij met name stilstaan bij de betekenis, die men aan dergelijke modellen toekent. Vervolgens zal ik in paragraaf 2.3 het objekt van besluitvorming aan de orde stellen. In paragraaf 2.4 zal ik de aandacht richten op de relatie tussen besluitvorming en rationaliteit.

2.2 Besluitvormingsmodellen.

Veel besluitvormingsmodellen concentreren zich op het onderscheiden van uiteenlopende fasen, waarin de besluitvorming is op te splitsen. Dergelijke modellen zijn vaak normatief van aard (Lekanne dit Deprez; 1981). Ze pretenderen dat de besluitvorming in de praktijk het beste volgens een dergelijk model kan verlopen. Minder vaak komt het voor dat aan dergelijke modellen een verklarende functie wordt toegekend; dat wil zeggen dat het met behulp van een dergelijk model mogelijk is, tot inzicht te komen in het feitelijk verloop van de besluitvorming in een organisatie. Besluitvormingsmodellen kunnen nog een derde functie vervullen, namelijk een diagnostische. Zo ontwikkelt van Dijk (1984) met betrekking tot besluitvorming in hulpverleningsorganisaties een model, waaraan hij diagnostische waarde toekent.

Wanneer we de vraag stellen, in hoeverre de bestaande modellen ook daadwerkelijk in staat zijn deze functies te vervullen, dan is er

vooral nog aanleiding tot teleurstelling. Voorzover men aan modellen de (normatieve) betekenis toekent, dat de besluitvorming in de praktijk het beste volgens deze modellen kan verlopen, wordt deze pretentie door de feitelijke ervaringen in de praktijk met deze modellen niet bevestigd. Maar zelfs de vraag in hoeverre de modellen verklarende waarde hebben, levert een somber stemmend antwoord op. "The literature still lacks a single acceptable theory to describe how decision processes flow through organizational structures. In fact, it does not even provide a helpful typology of the kinds of decisions made in organizations, especially of those decisions that are found between the operating decisions of the bottom of the hierarchy and the strategic decisions of the top. All of these gaps in the literature seriously block us from achieving even an elementary understanding of how organizations function; all are greatly in need of empirical research" (Mintzberg e.a., 1976; 274).

Kickert (1979;21,22) stelt dat een kritische beschouwing van de beschikbare resultaten slechts tot de konklusie kan leiden, dat de wetenschap van de besluitvorming in organisaties nog in zijn conceptuele kinderschoenen staat. Blijkbaar laat de besluitvorming zoals die in werkelijkheid plaatsvindt, zich moeilijk in modellen en schema's passen. Tekenend in dit verband is dat men met betrekking tot besluitvorming in organisaties is gaan spreken van een "garbage-can". "The components of any decision process are problem specifications and possible solutions. These components are thought of as being thrown into a garbage-can and mixed around. Solutions and problems are not matched up, but are instead thrown together independently" (Jackson, 1982;117). Ook van Dijk schrijft aan het garbage-can-model op basis van zijn eigen onderzoek empirische evidentie toe (1984;35).

De aanduiding van de "garbage-can" kan er op wijzen dat we blijkbaar nog maar weinig kennis hebben over de vraag, hoe processen van besluitvorming in de praktijk verlopen, maar het is ook denkbaar dat de besluitvorming zoals die in werkelijkheid plaatsvindt, doet denken aan een "vuilnisvat".

Bij de konstatering dat besluitvorming in de praktijk wel eens het beeld oproept van een vuilnisvat, is het echter niet gebleven. Men is gaan zoeken naar de typische eigenschappen van een dergelijke besluitvormingsprocedure. Van Dijk (1980;462) noemt een drietal hoofdkenmerken,

namelijk: problematische preferenties, onduidelijke technologie en vloeiende participatie. Berg (1978:386) spreekt van een wisseling van deelnemers, die een verschillend beeld van de werkelijkheid hebben, verschillende problemen willen oplossen, eigen opvattingen en waarde-oordelen hebben, verschillende oplossingen hebben waarvoor nog geen problemen voorhanden zijn, terwijl er verder grote onzekerheid is omtrent de problematiek, de doelstellingen van de deelnemers, hun belang bij een oplossing, en daarmee omtrent hun inzet.

Kijken we nu naar het opgebouwde perspectief, dan is allereerst de opmerking op zijn plaats dat dit perspectief niet het karakter heeft van een besluitvormingsmodel. Het geeft niet weer hoe de besluitvorming in de praktijk verloopt, laat staan dat het in enig opzicht normatieve elementen zou bevatten met betrekking tot de besluitvorming. De relatie met besluitvorming is naar mijn oordeel hierin gelegen dat het perspectief het mogelijk maak om het feitelijk verloop van de besluitvorming in de onderzochte situaties te begrijpen.

De besluitvorming is, gezien vanuit het perspectief, allermint een overzichtelijk proces. Er is sprake van voortdurende inschatting en interactie. Wanneer men de besluitvorming in de onderzochte situaties had willen analyseren met behulp van een fase-model, zou het resultaat wellicht het beeld van een vuilnisvat hebben opgeroepen. Dergelijke modellen schieten tekort om de besluitvorming in te kaderen; ze zijn te eenvoudig of, anders gezegd, de praktijk van de besluitvorming in dergelijke situaties is te ingewikkeld. De besluitvorming in de onderzochte situaties moge dan op het eerste gezicht het beeld van een vuilnisvat oproepen en van irrationaliteit, maar bij nadere beschouwing blijken de actoren allermint irrationeel te handelen.

2.3 Het objekt van besluitvorming.

Bij besluitvorming gaat het om het vormen van besluiten. Een wezenlijk element in de meeste definities van wat een besluit is, is dat het gaat om een keuze uit alternatieven (van Dijk, 1984;70). Vaak gaat het daarbij om alternatieven met betrekking tot het eigen handelen: een beslissing betekent een "commitment to action" (Mintzberg, 1976;246). Gezien de aard van het studie-objekt zal ik hierbij aansluiten en een besluit opvatten als een keuze uit handelingsalternatieven.

Wij kunnen daarbij een onderscheid maken tussen het nemen van het besluit en de uitvoering van het besluit, dat wil zeggen de feitelijke actie. Normatieve besluitvormingsmodellen omvatten doorgaans zowel de voorbereiding van een besluit, het eigenlijke keuze-moment en de uitvoering van de gemaakte keuze; deciding en doing krijgen in deze modellen beide hun plaats.

In de literatuur heeft het onderscheid tussen deciding en doing gaandeweg meer belangstelling gekregen. Aanvankelijk werd de uitvoering van een besluit echter gezien als een fase die min of meer vanzelf voortvloeyde uit en bepaald werd door het nemen van het besluit. De aandacht richtte zich vooral op het maken van een keuze; die keuze was immers bepalend voor de activiteiten. Wanneer die keuze eenmaal was gemaakt, was de rest "slechts" een kwestie van uitvoeren. Beslissing en uitvoering werden lange tijd als één geheel gezien (Simonis, 1983;4). De uitvoering werd daarbij opgevat als een a-politiek proces (Jackson, 1982;216). Het proces van uitvoering was niet meer van invloed op de genomen besluiten; ambtenaren werden beschouwd als neutrale uitvoerders. Voorzover zij al eigen opvattingen hadden over de genomen besluiten, ging men ervan uit, dat deze opvattingen niet van invloed waren op de uitvoering. Van der Eyden (1980;88) wijst op de "...tot voor kort vrij algemeen heersende opvatting, dat het ambtelijke apparaat zich niet met politiek bezighoudt en zich ook niet met politiek behoort bezig te houden". Een bureaucratie werd beschouwd als: "...a passive agent which responded in a neutral and efficient way to the demands of the electorate. Bureaucrats were passionless, grey figures who served the "public interest". They were portrayed as administrative eunuchs, devoid of personal ambition" (Jackson, 1982;122).

Een dergelijke zienswijze is thans achterhaald. De feitelijke ervaringen met besluitvorming in de praktijk brachten met zich mee dat de uitvoering van genomen besluiten steeds meer aandacht ging opeisen. Het nemen van een besluit had nog niet automatisch tot gevolg, dat de uitvoering in overeenstemming met dit besluit zou plaatsvinden. Simonis (1983) stelt deze problematiek rond de uitvoering van besluiten centraal. Vergelijk ook Weinstein (1979;36): "It is a fallacy born of optimism to believe a thing necessarily will be done, simply because it should be done". Dit besef heeft ertoe geleid, dat men de uitvoering

niet slechts is gaan onderscheiden als een afzonderlijke fase in de besluitvorming, maar dat men aan de uitvoering ook apart aandacht is gaan besteden.

Binnen het ontwikkelde perspectief in de voorgaande hoofdstukken neemt het onderscheid tussen deciding en doing een centrale plaats in. Het perspectief is immers gebaseerd op het onderscheid tussen besluiten ten aanzien van de vaststelling van doelen en besluiten met betrekking tot de uitvoering van activiteiten. Ik kan ook zeggen dat het onderscheid betrekking heeft op besluiten over wat er zou moeten worden gedaan, aan de ene kant, en besluiten over wat er feitelijk wordt gedaan aan de andere kant. Daarmee zeg ik tevens, dat ik de uitvoering van activiteiten als een proces van besluitvorming heb opgevat.

Het nemen van besluiten over doelen wil nog niet zeggen, dat activiteiten er min of meer logisch uit voortvloeien. Vanuit het perspectief kunnen situaties worden begrepen, waarin tijdens een vergadering besluiten worden genomen, terwijl deelnemers aan de vergadering reeds op datzelfde tijdstip besluiten, er geen uitvoering aan te geven. Dat wil echter nog niet zeggen dat dergelijke besluiten geen betekenis hebben. De betekenis ervan is gelegen in het feit, dat deze beslissingen de verdeling van het formele beslissingsvermogen bevestigen, en juist hierdoor de zelfstandigheid op het uitvoerend niveau handhaven. Het effect van dergelijke besluiten is dat ze het mogelijk maken om er op uitvoerend niveau geen activiteiten uit voort te laten vloeien, zonder dat dit problemen voor de betrokkenen met zich mee brengt. Dergelijke besluiten hebben symboolwaarde. Ik kom op dit punt terug in paragraaf 5.

2.4 Besluitvorming en rationaliteit.

Volgens Kickert kan men het rationaliteitsbegrip waarschijnlijk het meest mysterieuze begrip uit de besluitvorming noemen (1979;22). Dat maant tot bescheidenheid wanneer ik thans aan de rationaliteit van besluitvorming aandacht wil besteden. Het rationaliteitsbegrip moge dan mysterieus zijn, het is wel een kernbegrip met betrekking tot het denken over besluitvorming.

"Algemeen gesteld heeft rationaliteit betrekking op de keuze van gedrags-alternatieven in termen van enig waardesysteem waarmee de gevolgen van het gedrag kunnen worden geëvalueerd" (Simon, 1967;119).

Lange tijd is rationaliteit bij besluitvorming opgevat als een objektief of, beter gezegd, als een te objektiveren begrip en wel in die zin, dat er maatstaven konden worden ontwikkeld om te meten, of er van rationele besluitvorming sprake was. Dat betekende dat er in een bepaalde situatie slechts één besluit rationeel kon zijn en dat alle andere besluiten minder rationeel of wellicht zelfs irrationeel waren. Een onderscheid werd daarbij gemaakt met betrekking tot de vraag of de vaststelling van doelen op zichzelf ook in termen van rationaliteit kon worden opgevat, danwel dat rationele besluitvorming slechts betrekking had op het ondernemen van activiteiten ter realisering van gegeven doeleinden.

De idee dat besluitvorming aan de hand van een geobjektiveerd rationaliteitsbegrip kan worden gemeten is later verlaten. Simon introduceerde het begrip "bounded rationality", waaraan een tweetal uitgangspunten ten grondslag ligt: "(i) the obvious observation that the real world is a highly complex and uncertain place; and (ii) the individual's limited ability to deal with and to comprehend the ambiguities and complexities of his environment. Bounded rationality arises out of necessity because the information processing and computational powers of decision makers are limited relative to the complexities of the environment" (Jackson, 1982;96).

Objektieve rationaliteit was niet bereikbaar, en wel om drie redenen. Op de eerste plaats vereist rationaliteit dat de aktor over volledige kennis beschikt omtrent de gevolgen van iedere keuze, terwijl in werkelijkheid deze kennis slechts beperkt beschikbaar zal zijn. Op de tweede plaats betekent het feit dat deze gevolgen in de toekomst liggen, dat waardering van deze gevolgen slechts via de weg van de verbeelding kan plaatsvinden en niet op basis van daadwerkelijke ervaring. Op de derde plaats zal een keuze in de praktijk doorgaans een keuze uit een beperkt aantal alternatieven betreffen, omdat een overzicht van alle denkbare gedragalternatieven doorgaans zal ontbreken (Simon, 1967;124, 125). Ook Downs (1967;75) spreekt over "limits upon rationality" waarbij hij met name wijst op de beperktheid van de beschikbare informatie. Verder stelt hij dat beperktheid van het menselijk beslissingsvermogen een belangrijke rol speelt. Op grond hiervan was het niet langer zinvol om besluitvorming in de praktijk te beoordelen op grond van eisen, waaraan mensen nimmer zouden kunnen voldoen. Beter was het, ervan uit te gaan

dat er slechts van een beperkte rationaliteit sprake zou kunnen zijn.

Verder introduceerde Simon het begrip "satisficing". Hiermee gaf hij aan dat een aktor niet persé zou streven naar het alternatief dat voor hem het hoogste resultaat zou opleveren. Denkbaar was dat een aktor zich met minder tevreden zou stellen en geen verdere inspanning zou doen om een bepaalde situatie te verbeteren, zelfs niet als daartoe wel mogelijkheden aanwezig waren. Vergelijk in dit verband de theorie van een dynamisch evenwicht die Downs (1967;168 e.v.) ontwikkelt. In deze theorie staat het streven naar een "...satisfactory position of equilibrium" centraal (1967;1971). Wanneer iemand in een dergelijke positie verkeert, is er geen prikkel tot verbetering: "...he is not dissatisfied with his performance at his level..." (1967;1969). Die prikkel ontstaat pas, wanneer hij zich gaat realiseren dat een wezenlijke verbetering van zijn positie mogelijk is. Het evenwicht is echter dynamisch; het betekent dat hij permanent overweegt of nieuwe informatie het voor hem profijtelijk maakt, zijn positie te verbeteren. Slechts voorzover dit het geval is, komt hij in actie. Vanaf dat moment bevindt hij zich immers niet langer in een evenwichtssituatie en gaat hij op zoek naar een nieuw evenwicht.

Bovenstaande benaderingen van de relatie tussen rationaliteit en besluitvorming gaan ervan uit dat rationaliteit aan de basis ligt van besluitvorming en van gedrag; een aktor streeft ernaar bepaalde doelen te realiseren door middel van weloverwogen besluiten. Er is ook een benadering denkbaar, waarbij rationaliteit het karakter heeft van een konstruktie-achteraf. Dat betekent dat men feitelijk gedrag pas na afloop van een rationaliteitsbasis voorziet (Olsen, 1979;83).

Voor het hanteren van het rationaliteitsbegrip is het wezenlijk, aan te geven vanuit welk gezichtspunt men aan dit begrip inhoud geeft. Zo kan men het gedrag van een aktor in termen van rationaliteit beoordelen vanuit een ten opzichte van de aktor extern gelegen punt. Een "objektieve" analyse van de situatie waarin een aktor zich bevindt kan tot de konklusie leiden dat een bepaald gedragsalternatief het meest in aanmerking komt. Een dergelijke analyse kan zowel betrekking hebben op de doeleinden die een aktor het beste kan nastreven, als op de wijze waarop een aktor deze doelen het beste kan realiseren.

Denkbaar is echter ook dat het gezichtspunt van de aktor zelf wordt gekozen. In dat geval krijgt het rationaliteitsbegrip een andere inhoud.

Vanuit de aktor gezien is een beslissing rationeel, wanneer deze in overeenstemming is met de waarden van de aktor, met de alternatieven die er volgens de aktor voor hem beschikbaar zijn, en met de informatie waarover de aktor beschikt. Simon spreekt in dit verband van subjektieve rationaliteit (1967;291). Juist vanwege het feit dat het begrip rationaliteit op zichzelf geen inhoud heeft maar deze eerst krijgt door er een perspectief aan toe te voegen, maakt Simon het onderscheid tussen subjektieve en objektieve rationaliteit (1967;120).

Wanneer we spreken over subjektieve rationaliteit, is een belangrijk uitgangspunt daarbij, dat elk menselijk gedrag rationeel is vanuit de aktor gezien en dat gedragsalternatieven, die in de ogen van de aktor niet rationeel zijn, niet worden gekozen. Gedrag is rationeel, voorzover het in de ogen van de aktor bijdraagt aan de realisering van doelen zoals de aktor die ziet, met gebruikmaking van middelen die volgens de aktor voor hem beschikbaar zijn, en op een wijze die de aktor het beste lijkt. Zo gezien is elk gedrag rationeel. De konstatering dat gedrag van anderen niet rationeel is, kunnen we dan zo verstaan, dat wij op basis van onze inschatting van de situatie, op basis van doelen en middelen zoals wij die zien en op basis van kennis die wij hebben, anders gehandeld zouden hebben. Gedrag van anderen is dan niet rationeel vanuit de inhoud, die wij aan het begrip rationaliteit geven.

Wanneer ik nu het rationaliteitsbegrip koppel aan het in de hoofdstukken VI t/m VIII opgebouwde perspectief, kan ik allereerst stellen dat ik het rationaliteitsbegrip vanuit het perspectief van de aktoren heb ingevuld. Het ging er mij immers om te begrijpen waarom aktoren handelen zoals ze handelen. Om het begrip rationaliteit vanuit het opgebouwde perspectief nader aan te duiden, zal ik aan dit begrip een tweetal aspecten onderscheiden, namelijk een wils- en een machtsaspect.

Op de eerste plaats impliceert rationeel handelen een doelstelling. Zonder doelstelling kan er moeilijk van rationeel gedrag worden gesproken. Hoewel deze associatie met doelen algemeen is, is er wel discussie over de vraag of rationaliteit slechts betrekking heeft op het bereiken van die doelen, of dat de vaststelling van die doelen eveneens onder het begrip valt. Op de tweede plaats veronderstelt rationeel handelen beïnvloedend vermogen. Doelstellingen moeten reëel zijn in de betekenis van realiseerbaar. Het nastreven van doelen die vanwege het ontbreken van

middelen niet bereikbaar zijn, kan niet worden opgevat als rationeel gedrag.

Met dit onderscheiden van een wils- en een machtsaspect aan het begrip rationaliteit keer ik terug naar de besluitvorming. Ik kan dan stellen dat ook rationele besluitvorming beide aspecten in zich draagt. En wanneer ik de normatieve betekenis, die aan het begrip "rationeel" is verbonden, even terzijde schuif, kan ik elke vorm van besluitvorming vanuit beide aspecten bezien. Zo gesteld ligt aan ieder besluit een doel ten grondslag en impliceert het nemen van een besluit tevens, dat er macht aanwezig wordt verondersteld in de zin van beïnvloedingsvermogen, waardoor doelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

Wanneer we nu de praktijksituaties bezien, die bij de opbouw van het perspectief een centrale rol hebben gespeeld, dan is duidelijk dat de veronderstelling met betrekking tot het wilsaspect problematisch is; met name tijdens de interviews heb ik me beperkt tot situaties waarin de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot verschillende uitkomsten leidde. De wensen aan de top van de organisatie omtrent de inzet van de voorlichtingscapaciteit stemden niet overeen met de opvattingen van medewerkers op het uitvoerend niveau. Dat betekent dat ik me in feite heb beperkt tot situaties, waarin er geen wilsovereenstemming was; er was sprake van konfliktierende doelen.

Ik zal thans ingaan op het machtsaspect van de besluitvorming. In de volgende paragraaf zal ik eerst in algemene zin het verschijnsel macht in organisaties aan de orde stellen en aansluitend de verbinding leggen met het opgebouwde perspectief.

3. Macht in organisaties.

3.1 Inleiding.

Binnen het opgebouwde perspectief neemt de verdeling van het beslissingsvermogen binnen de Voorlichtingsdienst een belangrijke plaats in. In deze paragraaf zal ik de verbinding leggen met enkele theoretische inzichten over het machtsvraagstuk in organisaties. Daarbij zal ik eerst in paragraaf 3.2 het onderwerp van macht in organisaties in algemene zin aan de orde stellen. Aansluitend zal ik in paragraaf 3.3 ingaan op de verdeling van macht in organisaties. In paragraaf 3.4 komt het onderscheid tussen een formele en een informele benadering aan de

orde. In paragraaf 3.5 zal ik de relatie leggen met het opgebouwde perspectief.

3.2 Aandacht voor macht.

Lange tijd hebben vraagstukken rond macht in de organisatiewetenschap niet veel aandacht gehad. "One of the main problems with the majority of orthodox theories of organisations is that they fail to deal properly with the power dimensions in organizations" (Jackson, 1982;40). Vergelijk ook Edelman Bos (1977;192,193), die erop wijst dat organisatiekundige theorieën doorgaans aan machtsvraagstukken voorbij zijn gegaan.

Die situatie is thans veranderd. "More recently, though, an approach to the study of organizations had been developing which pays more attention to power and conflict, treating them as concepts of **primary** rather than secondary interest. Emphasis is placed upon organizations as political systems in which power and conflict rather than rules and authority are the defining characteristics" (Walsh, 1981;132). De aandacht voor machtsprocessen is ook een van de criteria die Simonis en van Houten (1985) hanteren bij het onderscheid tussen het analytisch-rationeel en het sociaal-interaktiemodel van beleidsvorming. Vergelijk ook Scholl (1981).

Men is het proces van besluitvorming gaan opvatten als een politiek proces; dat betekent dat men aandacht is gaan geven aan machtsaspecten in de besluitvorming en expliciet de aanwezigheid en betekenis van conflicten aan de orde is gaan stellen. In grote lijnen laten dergelijke machtsgeoriënteerde benaderingen zich onderscheiden in benaderingen, die zich op het politieke proces binnen een organisatie richten, en benaderingen die het politieke proces tussen organisaties als objekt hebben.

Een duidelijk voorbeeld van een machtsgeoriënteerde kijk op organisaties treffen we aan bij benaderingen, die aan het beslissingsvermogen over hulpmiddelen een centrale plaats toekennen, zoals bijvoorbeeld de studie van Pfeffer en Salancik (1974) naar besluitvorming binnen universiteiten. Vanuit een dergelijk perspectief wordt een belangrijke betekenis toegekend aan processen, die erop gericht zijn om een zo groot mogelijke beschikkingsmacht over de, veelal schaarse, hulpmiddelen te bereiken. "The resource dependence perspective...argues that in order to survive organisations require resources and that in order to acquire resources

organisations are forced to interact with their environment" (Jackson, 1982;165).

Zo beschouwd wordt vanuit een dergelijk perspectief de nadruk gelegd op de machtsrelatie tussen de organisatie en de omgeving; dat wil echter nog niet zeggen, dat vanuit een dergelijk perspectief het machtsvraagstuk binnen een organisatie zich niet zou laten bestuderen. Ook binnen organisaties kan zich zeer wel een strijd ontwikkelen om over de hulpmiddelen te kunnen beschikken. Vergelijk in dit verband het pleidooi van Gummer (1978) voor een machtspolitieke benadering van sociale welzijnsorganisaties, waarbij het kunnen beschikken over hulpmiddelen een centrale plaats inneemt.

Ik zal me thans, gezien mijn objekt van studie, richten op macht binnen de organisatie. Dat wil echter allerminst zeggen, dat machtsrelaties tussen een organisatie en de omgeving van weinig betekenis zouden zijn. In hoofdstuk XI komt deze machtsrelatie tussen organisatie en omgeving nog even aan de orde als het gaat om pogingen, het funktioneren van organisaties te verbeteren.

De belangstelling voor het verschijnsel macht binnen organisaties betekende oorspronkelijk, dat men macht beschouwde als een kenmerk van een organisatie; later brak het besef door dat macht met het wezen van een organisatie heeft te maken. Vergelijk in dit verband Rieken en Baaijens (1982;13), die stellen dat weliswaar in veel theoretische stromingen het machtsbegrip voorkomt, maar dat "...macht in deze gevallen vanuit wat wij zouden willen noemen "kenmerk"-benadering wordt behandeld. Het machtsvraagstuk is hierbij steeds een geïsoleerd onderdeel (Kenmerk) van het te bestuderen object. Naast arbeidsomstandigheden, kwaliteit van de arbeid, besturing, enz., neemt ook macht een plaats in". Een dergelijke benadering van macht als kenmerk van een organisatie gaat voorbij aan de werkelijke betekenis van macht. "It is power which is the essential dynamics of real organisations" (Jackson, 1982;41).

Bacharach en Lawler (1980;4) stellen dat, voorzover macht binnen organisaties meer aandacht heeft gekregen, deze aandacht zich vooral richtte op het begrip macht en veel minder op de machtsuitoefening als politiek proces binnen een organisatie. Ze onderscheiden aan discussies over het begrip macht een conceptuele en een empirische dimensie. Wanneer men echter de aanwezigheid en uitoefening van macht in

praktijksituaties wil leren kennen, blijken dergelijke concepties vaak weinig steun te bieden. "There is a conspicuous difference in orientation between those who theorize about power and those who conduct research" (Bacharach en Lawler, 1980;10,11). Deze inspanningen met betrekking tot het begrip macht hebben er echter nog niet toe geleid, dat er duidelijkheid is ontstaan; er is sprake van een "ill-defined concept" (Jackson, 1982;40). "Wat macht precies is kunnen wij moeilijk onder woorden brengen. Wij voelen en zien echter in de praktijk macht functioneren" (Brasz e.a., 1975;211).

Met betrekking tot een aantal definities van macht wijzen Bacharach en Lawler (1980;16,17) op het relationele en interactieve element; dat hoeft niet noodzakelijkerwijs een interactie tussen personen te zijn, maar het kan ook gaan om interactie tussen eenheden, c.q. subgroepen. Ook van Vught (1982;98) acht het relationele karakter wezenlijk voor het machtsbegrip. Volgens van Dijk (1984;29) gaat het bij macht om de mogelijkheid van de ene partij om de handelingsalternatieven van, en de opbrengsten voor, een andere partij te beïnvloeden. Of er is sprake van een "...min of meer duurzaam vermogen van een overheidsaktor om het gedrag van een andere aktor te beïnvloeden" (Bleker en van den Bremen, 1984;12). "Machtsuitoefening is de gebruikte gelegenheid, gedrag van een ander te beïnvloeden" (Brasz e.a., 1975;211).

Het relationele karakter van macht laat overigens de mogelijkheid open om macht vanuit beide aktoren te benaderen. Wanneer aktor A in staat is om de handelingsalternatieven van aktor B te beïnvloeden, kan men stellen dat A macht heeft over B; men kan deze machtsrelatie echter ook vanuit B benaderen en stellen dat aktor B afstand doet van alternatieven, die zonder de invloed van A wel voor hem beschikbaar zouden zijn. A heeft macht over B, voorzover B een inperking van zijn handelingsalternatieven accepteert. Bleker en van den Bremen (1984;18,19) benadrukken in de machtsrelatie dat een overheidsaktor A slechts macht heeft ten opzichte van aktor B, wanneer de eerste ook daadwerkelijk inzicht kan krijgen in het gedrag van B. Wanneer A hierover geen of geen betrouwbare informatie heeft, bestaat er voor A geen mogelijkheid om na te gaan of aktor B zich in overeenstemming met de wensen van A gedraagt. Crozier (1964;158) legt in zijn machtsbenadering de nadruk op de vraag, in welke mate een aktor in staat is, het gedrag van een andere aktor te

voorspellen, danwel in onzekerheid hierover verkeert.

Kijkend naar het opgebouwde perspectief wil ik in herinnering roepen dat het gedrag vanaf de basis erop gericht is, ten opzichte van de top van de organisatie de indruk te wekken dat men handelt in overeenstemming met gegeven richtlijnen. Voorzover activiteiten niet in overeenstemming zijn met deze richtlijnen, blijkt een dergelijk verschil niet uit de informatie zoals die bijvoorbeeld via verslagen wordt verstrekt. Ik kan ook zeggen dat de zelfstandigheid, die men op het uitvoerend niveau heeft ten opzichte van de top van de organisatie, overeind blijft zolang informatie over de werkelijke activiteiten aan de top wordt onthouden. De aard van de verstrekte informatie heeft zo betekenis omdat de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen hierdoor wordt gehandhaafd.

3.3 De verdeling van de macht.

Binnen de bestuurskunde heeft lange tijd de opvatting geheerst, dat de macht in een organisatie is verdeeld konform de hiërarchische structuur. Dat betekent dat er voor de medewerkers op een lager niveau in de organisatie weinig beleidsvrijheid bestaat (Toonen, 1982;53). Die gedachte is inmiddels in brede kring verlaten. Dat een bestudering van machtsvraagstukken binnen een organisatie niet mag worden beperkt tot de formele hiërarchische structuur, is een aanvaard uitgangspunt. Het besef is gegroeid dat de macht binnen een organisatie in werkelijkheid anders is verdeeld, dan overeenstemt met de hiërarchie. Zo stelt Mechanic (1977;302,303), dat de formele organisatiestructuur een onvolledig (en dus onjuist) beeld geeft van de machtsverdeling binnen een organisatie.

Weinstein stelt (1979;63): "...working one's way up the organizational chart..does not always make sense. The official chart may not coincide with the way that power is really distributed". Downs (1967; 74) stelt dat aanscherping en uitbreiding van formele regels in een bureaucratische organisatie nooit kan verhinderen dat diegenen, die belast zijn met de toepassing van die regels, over een zekere mate van autonomie beschikken. Simon merkt (1967;47) op: "Het is duidelijk dat de eigenlijke fysieke taak van het verwerken van de doeleinden van een organisatie toevalt aan de personen op het laagste niveau van de organisatie". Even verder stelt hij de macht, die de top van een

organisatie heeft, afhankelijk van de invloed die men kan uitoefenen op het activiteitsniveau. "De niet operationele niveaus binnen een organisatie nemen deel aan de realisering van de doeleinden der organisatie in de mate waarin zij de beslissingen beïnvloeden van de uitvoerders - de personen op het laagste niveau" (Simon, 1967;48).

Overigens betekent het feit dat men op het uitvoerend niveau binnen een organisatie over meer macht beschikt dan overeenstemt met de positie in de hiërarchie, nog niet, dat er van een probleem sprake is. Op diverse plaatsen is geweest op het feit dat een zekere beleidsvrijheid aan de basis positief moet worden gewaardeerd. Zo stellen Johnson en O'Connor (1979) dat moeilijkheden, die zich tijdens de uitvoering van beleid voordoen, vaak worden toegeschreven aan het feit dat medewerkers op het uitvoerend niveau niet over de noodzakelijke middelen beschikken, danwel het niet met het beleid eens zijn. Zij wijzen er echter op, dat afwijkingen van het beleid een gevolg kunnen zijn van weloverwogen beslissingen van uitvoerders. Beleidsruimte op uitvoerend niveau schept de mogelijkheid om eventuele onvolkomenheden in het beleid alsnog recht te trekken. Vergelijk ook Lerner en Wanat (1983), die ingaan op de spanning die ontstaat wanneer in algemene termen geformuleerd beleid binnen een nauwkeurig aangegeven bureaucratisch kader moet worden uitgevoerd.

Meier noemt een viertal redenen voor een zekere mate van discretionary power (1979;53,54): vaak is op uitvoerend niveau een nadere konkretisering van globale beleidslijnen nodig; er kan voorts een wijziging van het geldende beleid optreden; er kan sprake zijn van onzekerheid ten aanzien van politieke factoren en bovendien kunnen de eisen die aan de organisatie worden gesteld, veranderen. Duidelijk zal zijn dat deze factoren gemakkelijk in elkaar kunnen overlopen. Ringeling (1978;23) onderscheidt op basis van literatuur de volgende oorzaken voor beleidsvrijheid: behoeften van de bestuursorganisatie, problemen van de wetgever, compromissen tussen politici en ambtenaren en het optreden van ambtenaren. Ook elders wordt erop gewezen dat beleidsbesluiten vaak vaag zijn en in de loop van een uitvoeringsproces moeten worden gekoncretiseerd. Die konkretisering moet op het uitvoerend niveau plaatsvinden en dat pleit voor enige macht tijdens de uitvoering aan de basis (Jackson, 1982;106). Verder kan de uitvoering van het werk een bepaalde specifieke deskundigheid vereisen. Blau en Scott (1962;185) stellen in dit verband dat de

verdeling van de deskundigheid in een organisatie niet noodzakelijkerwijs samenvalt met de hiërarchische structuur. Mensen, die beneden in de hiërarchie zitten, kunnen aan het feit dat zij in enig opzicht deskundigheid bezitten, meer macht ontlenen dan overeenstemt met hun positie in de hiërarchie.

Voorzover de uitvoering van beleid pleit voor enige zelfstandigheid aan de basis, is er sprake van een min of meer gelegitimeerde vorm van discretion. Het is immers in het belang van de organisatie dat de uitvoering zo goed mogelijk plaatsvindt. Op grond van overwegingen, zoals die in het bovenstaande zijn vermeld, is er sprake van een zekere mate van delegatie van het hiërarchische beslissingsvermogen; de top maakt van zijn machtspositie in de hiërarchie slechts voor een deel gebruik.

Hiermee is het verhaal echter niet af. Ook indien er vanuit het belang van de organisatie geen redenen zijn voor delegatie van beslissingsvermogen naar de basis, blijken medewerkers op het uitvoerend niveau over macht te beschikken. Dat betreft dan situaties, waarin men aan de basis over meer macht beschikt dan overeenstemt met de opvattingen die men aan de top hieromtrent heeft. Men heeft dan aan de basis meer macht dan men formeel zou mogen hebben.

3.4 Formeel versus informeel.

Wanneer ik me nu richt op het feit dat de macht in een organisatie in werkelijkheid anders is verdeeld dan volgens de hiërarchische structuur en dat men aan de basis meer macht heeft dan men konform de formele verdeling, inclusief delegatie, zou mogen hebben, dan ligt een vergelijking met het onderscheid tussen een formele en een informele kijk op organisaties voor de hand. Dit onderscheid heeft in de literatuur de nodige aandacht gekregen. Daarbij wordt het begrip informeel vaak in verband gebracht met de aanwezigheid van communicatiekanalen en relaties, die zich naast het formele circuit ontwikkelen. Wat er gebeurt in een organisatie wordt niet uitsluitend bepaald door de doelen en de structuur van die organisatie. Waar mensen samenwerken ontwikkelen zich ook informele contacten.

Deze informele contacten zijn van invloed op de gang van zaken binnen een organisatie. "De term 'informele organisatie' verwijst naar persoonlijke verhoudingen in de organisatie, die van invloed zijn op

beslissingen, maar die of worden weggelaten uit het formele schema, of niet in overeenstemming zijn met dat schema" (Simon, 1967;93). Het bestaan van informele contacten en relaties wil nog allerminst zeggen, dat hiervan een ongunstige invloed uit zou gaan op het functioneren van een organisatie. "Het is misschien eerlijk te zeggen, dat er geen formele organisatie doeltreffend zou kunnen werken zonder daarnaast een informele organisatie. Elke nieuwe organisatie moet eerst haar "proefvaart" hebben voordat zij soepel zal lopen; en ieder nieuw lid van de organisatie moet informele verhoudingen vestigen met zijn collega's voordat hij een kenmerkend deel wordt van de organisatie zoals die werkt" (Simon, 1967;193). Ook Downs (1967;65) stelt, dat informele procedures niet per definitie tot effecten leiden die tegengesteld zijn aan de uitkomsten van formele procedures. Hij wijst o.a. op het feit dat informele procedures een aanvulling kunnen betekenen van formele procedures ingeval deze laatste onvolledig zijn.

Hoewel het bestaan en de betekenis van informele contacten en relaties vooral is uitgewerkt, voorzover deze van invloed zijn op de interne communicatie, is er op enkele plaatsen ook de relatie gelegd met de verdeling van de macht binnen een organisatie. Downs (1967;64,65) stelt dat informele procedures aan personen binnen een organisatie "a certain amount of discretion" geven, al was het alleen al vanwege het feit dat formele regels op deze informele procedures geen grip hebben, juist omdat ze informeel zijn. De macht die personen binnen een organisatie als gevolg hiervan bezitten, krijgt bijzondere betekenis in situaties waarin de persoonlijke doelen afwijken van de formele doelen van de organisatie. Voorzover medewerkers in een organisatie over een bepaalde mate van autonomie beschikken, zullen ze deze (voor een deel) aanwenden ten behoeve van persoonlijke doelen. Informele procedures zijn wellicht oorspronkelijk bedoeld om een organisatie beter in staat te stellen om de doelen van de organisatie te realiseren, maar ze bieden tevens een mogelijkheid aan medewerkers om dergelijke procedures aan te wenden voor de realisering van persoonlijke doelen. Downs (1967;64,65) gaat ervan uit dat deze mogelijkheid ook daadwerkelijk zal worden gebruikt. Vergelijk Simon (1967;207): "Het informele communicatiesysteem wordt nog belangrijker wanneer men in de gedachten terugroept dat het gedrag van individuen in organisaties niet alleen gericht is op de doeleinden van die

organisaties, maar tot op zekere hoogte ook op hun eigen doelen, en verder dat deze twee reeksen doeleinden niet altijd parallel lopen". In die gevallen zal de macht, waarover men beschikt vooral worden aangewend ten behoeve van deze persoonlijke doelen.

Het feit dat dergelijke procedures een informeel karakter hebben betekent dat een meerdere niet meer over nauwkeurige informatie beschikt over het gedrag van zijn ondergeschikten (Downs, 1967;71). De aanwezigheid van informele procedures beperkt bijgevolg het beïnvloedingsvermogen van diegene die over formele macht beschikt. "He cannot fully control as be fully informed about the behavior of his subordinates and they are very likely to be doing things that would prove embarrassing if made public" (Downs, 1967;71).

Met betrekking tot het bovenstaande kan ik een onderscheid maken tussen situaties, waarin men aan de basis binnen een organisatie beschikt over beslissingsvermogen als gevolg van delegatie van beslissingsvermogen vanuit de top, aan de ene kant, en situaties waarin men aan de basis over meer macht beschikt dan men formeel zou mogen hebben, aan de andere kant. Beslissingsvermogen aan de basis kan dus zowel een gelegaliseerde als een illegale, althans niet op formele delegatie berustende, basis hebben. Deze macht aan de basis, voorzover die niet het gevolg is van delegatie, heeft niet zoveel aandacht gehad in de literatuur. Dat is ook begrijpelijk voorzover funktioneringsvraagstukken binnen organisaties vanuit het perspectief van het management zijn beschouwd. Voorzover mensen aan de basis een plaats kregen in een machtsbenadering, was dit meer vanwege de vraag of zij uitvoerden wat zij moesten uitvoeren dan dat men ervan uitging dat zij zelf over macht konden beschikken (Bacharach en Lawler, 1980;30).

Macht binnen organisaties is voornamelijk benaderd als een vraagstuk van centralisatie en decentralisatie. Dat hield in dat, voorzover machtsvraagstukken aandacht kregen, de opvattingen van het management over hoe de machtsverdeling zou moeten zijn van overheersende invloed waren. Men gaat er dan van uit dat men op het uitvoerend niveau in een organisatie slechts over macht beschikt, voorzover deze door de top van de organisatie is verleend. Bacharach en Lawler (1980;41,42) merken op dat men in een dergelijke benadering voorbij gaat aan de mogelijkheid dat lagere echelons niet passief afwachten welke macht zij vanuit de top

krijgen, maar zichzelf actief opstellen teneinde hun machtspositie te versterken. Wanneer men macht binnen een organisatie wil bestuderen, dient men zich volgens Bacharach en Lawler dan ook niet te beperken tot de formele machtsverdeling; lagere echelons kunnen macht ontvangen via delegatie, maar zij kunnen macht ook verwerven door een actieve opstelling.

3.5 De relatie met het opgebouwde perspectief.

In de vorige paragraaf heb ik een aantal inzichten de revue laten passeren met betrekking tot macht en de verdeling van macht binnen organisaties. Thans zal ik ingaan op het opgebouwde perspectief.

Binnen dit perspectief neemt de aanduiding "beslissingsvermogen" een centrale plaats in. Het gaat telkens om de vraag, wie binnen de organisatie over het vermogen beschikt om beslissingen te nemen. Ik kan ook zeggen dat binnen het perspectief besluitvorming en macht nauw aan elkaar zijn gekoppeld. Deze koppeling tussen besluitvorming en macht laat zich uitleggen door een onderscheid te maken tussen, enerzijds, macht als een vermogen tot beïnvloeding en, anderzijds, de daadwerkelijke aanwending van dit vermogen. Een dergelijk onderscheid treffen we ook aan bij Bacharach en Lawler (1980;24,25). Anderen maken dit onderscheid niet en leggen veel meer nadruk op de daadwerkelijke aanwending van macht. Het vermogen tot beïnvloeding krijgt in een dergelijke zienswijze pas betekenis door en via de aanwending van dit vermogen. "If a person or group does not use the available power, then power cannot be attributed to that person or group" (Bacharach en Lawler, 1980;25). Ook Mechanic (1977;303) legt de nadruk op de aanwending van het vermogen, wanneer hij macht omschrijft als: "...any force that results in behavior that would not have occurred if the force had not been present".

Vanuit het perspectief houdt het beschikken over een vermogen nog niet automatisch ook de aanwending ervan in. Zo heb ik gewezen op het feit dat het een bewuste keuze kan zijn, afhankelijk van de vraag of men een konditionele, dan wel een preskriptieve besturingsopvatting hanteert, of men vanuit de top van de organisatie het formele beslissingsvermogen al of niet invult. Zowel de vraag of het vermogen zal worden aangewend, als de feitelijke aanwending zelf, kan in termen van besluitvorming worden opgevat.

De koppeling tussen besluitvorming en macht is niet ongebruikelijk, zoals ik in paragraaf 3.2 reeds vermeldde. "When operating with a political model of an organization, utilizing an active concept of power, the natural focus of interest is the decision-making process" (Walsh, 1981;134). De aard van deze koppeling loopt nogal uiteen. Zo legt van Vught (1982;97-99) (verwijzend naar Arrow) de relatie tussen macht en de wijze van besluitvorming, waarbij hij het onderscheid maakt tussen: hiërarchische besluitvorming, besluitvorming door middel van onderhandelingen en besluitvorming door middel van overleg. Binnen het perspectief neemt het onderscheid tussen soorten besluiten een centrale plaats in, en wel besluiten met betrekking tot het vaststellen van doelen en besluiten met betrekking tot de uitvoering van activiteiten. Het komt er in feite op neer, dat het onderscheid tussen deciding en doing de grondslag vormt voor mijn perspectief. Met betrekking tot de aanwending van het vermogen lijkt het op het eerste gezicht een vanzelfsprekende zaak dat er slechts van aanwending van vermogen sprake kan zijn, voorzover men ook daadwerkelijk over dit vermogen beschikt. Vermogen wat men niet heeft, kan men immers ook niet aanwenden. Toch is het juist deze veronderstelling, namelijk dat er slechts van aanwending van vermogen sprake zal zijn binnen de grenzen van het beschikbare vermogen, die vanuit het opgebouwde perspectief ter discussie wordt gesteld. Overigens wil ik benadrukken dat er op dit punt in de praktijk doorgaans sprake zal zijn van een impliciete veronderstelling.

Laat ik, om de betekenis van deze veronderstelling vanuit het perspectief te verduidelijken, als voorbeeld een situatie nemen, waarin door de top van de organisatie wordt besloten, dat de inzet van de voorlichtingscapaciteit zich op een bepaald doel moet richten. Er kan weinig misverstand zijn met betrekking tot de vraag of men aan de top in de organisatie over het vermogen beschikt om dergelijke besluiten ten aanzien van doelstellingen te nemen. Waar het echter om gaat is, dat ik binnen het perspectief een onderscheid heb gemaakt tussen het beslissingsvermogen met betrekking tot doelen en het beslissingsvermogen met betrekking tot activiteiten en dat ik aansluitend heb gesteld dat het beslissingsvermogen met betrekking tot activiteiten tegengesteld is verdeeld. Met andere woorden: aan de top beschikt men weliswaar over het beslissingsvermogen met betrekking tot de vaststelling van doelen, maar

dat hoeft nog allerminst in te houden, dat bijgevolg de daadwerkelijke activiteiten gericht zullen zijn op realisering van deze doelen. Voorzover men dus aan de top veronderstelt dat de vaststelling van doelen op zichzelf reeds een bijstelling van activiteiten zal inhouden, gericht op realisering van deze doelen, kan men vanuit het perspectief vraagtekens plaatsen bij deze veronderstelling. De vaststelling van doelen houdt nog allerminst de garantie in van realisering van deze doelen om redenen die met de machtsverdeling binnen de organisatie te maken hebben.

Overigens wil ik in herinnering brengen dat het gemaakte onderscheid tussen de verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen zijn betekenis verliest, wanneer de doelen aan de top en aan de basis onderling overeenstemmen. In dat geval is de richting waarin zowel het formele, als het werkelijke beslissingsvermogen wordt aangewend, hetzelfde. Het opgebouwde perspectief, en bijgevolg het gemaakte onderscheid tussen de beide machtsverdelingen, heeft slechts betrekking op situaties, waarin er een verschil is tussen de doelen zoals die aan de top en aan de basis bestaan.

Wanneer ik het perspectief van de beide machtsverdelingen relateer aan het onderscheid formeel-informeel, zoals dat in de vorige paragraaf aan de orde is geweest, zijn twee opmerkingen van belang.

Op de eerste plaats is het onderscheid tussen formeel en informeel vooral gericht geweest op en uitgewerkt met betrekking tot de kommunikatie binnen een organisatie. Voorzover er machtskonsekwenties werden verbonden aan het onderscheid tussen formeel en informeel, hadden deze betrekking op het feit dat informele kommunikatiekanalen een zekere zelfstandigheid ten opzichte van de top van de organisatie met zich mee kunnen brengen. Vanuit de top van de organisatie is het nu eenmaal niet mogelijk om alle informele kontakten te kennen, laat staan te beheersen. Binnen het perpektief is eerder sprake van een omgekeerde relatie; macht aan de basis ontstaat niet zozeer als gevolg van informele kanalen, maar het is veeleer zo dat informele kommunikatie zijn oorzaak vindt in het feit, dat er sprake is van een tweetal tegengestelde machtsverdelingen. Het onderscheid tussen kommunikatie in formele en kommunikatie in informele situaties is funktioneel in situaties, waarin de uitkomsten van de beide machtsverdelingen verschillen.

Een tweede opmerking heeft betrekking op het feit dat binnen het

perspektief het gelijktijdig naast elkaar bestaan van de beide machtsverdelingen wezenlijk is. Het gaat er niet zozeer om, dat er binnen een organisatie op het uitvoerend niveau een grotere mate van zelfstandigheid aanwezig is dan overeenstemt met de verdeling van het beslissingsvermogen konform de hiërarchie. In dat geval zou de feitelijke machtsverdeling binnen de organisatie iets minder pyramidaal zijn dan men vanuit een formeel gezichtspunt zou verwachten, maar er zou niettemin slechts van één machtsverdeling sprake zijn. Het onderscheid tussen het beslissingsvermogen met betrekking tot de doelen en het beslissingsvermogen met betrekking tot de uitvoering van activiteiten betekent, dat beide machtsverdelingen tegelijkertijd binnen de organisatie aanwezig zijn. Besluitvorming over doelen en activiteiten vindt binnen een organisatie immers voortdurend plaats. In dezelfde zin laat het gedrag van actoren in de onderzochte situaties zich niet aanduiden op een continuüm met volledig formeel, respektievelijk volledig informeel, gedrag als polariteiten. Een dergelijke benadering treffen we aan bij Hill (1972:36). Vanuit het opgebouwde perspektief is het eerder zo, dat men ofwel een formele, dan wel een informele opstelling kiest, afhankelijk van de wijze waarop men de situatie inschat.

4. De normen als evenwichtsmechanisme.

4.1 Inleiding.

Aandacht voor cultuur in organisaties is niet nieuw. De laatste jaren is de belangstelling hiervoor toegenomen, hoewel Frissen (1985; 184) erop wijst dat de cultuur als faktor, die het funktioneren van het overheidsapparaat mede kan verklaren, nog te weinig aandacht heeft gehad. Volgens Vartola (1985;84) wordt de organisatiecultuur de laatste tijd zelfs als de belangrijkste oorzaak beschouwd in situaties, waarin het aanbrengen van veranderingen in organisaties moeilijk verloopt. Eenzelfde geluid treffen we aan in een achtergrondstudie over het reorganiserend vermogen van de overheidsorganisatie (Brand, 1981). Ringeling (1985 A;7-8) merkt overigens op dat daarbij mee kan spelen dat cultuur een faktor is met een complex en vaag karakter. Door cultuur aan te wijzen als de hoofdoorzaak kan de aandacht worden afgeleid van andere faktoren, zoals bijvoorbeeld de politieke wil. Zo beschouwd, krijgt de cultuur van een organisatie een negatieve betekenis; de cultuur vormt een barrière

voor noodzakelijke veranderingen. Derksen (1986) onderschrijft de noodzaak om vanuit de bestuurskunde meer aandacht te schenken aan de politieke en ambtelijke cultuur, maar duidt anderzijds op de neiging om aan culturele verschijnselen voorbij te gaan, omdat ze zo weinig manipuleerbaar zijn.

Die belangstelling voor de cultuur van organisaties blijft niet langer beperkt tot het bestuderen van de cultuur vanuit een kenmerkbenadering. In toenemende mate wordt de relatie gelegd tussen de cultuur en het functioneren van een organisatie. Cultuur wordt dan niet (slechts) gezien als een kenmerk, maar tevens als een faktor die een positief of negatief effect kan hebben op het functioneren. Een voorbeeld van een benadering van de cultuur, waarin gezocht wordt naar de betekenis, naar de functie van de cultuur, treffen we aan in een beschouwing over het verschijnsel van (mede)paraferen binnen de overheidsorganisatie (Kickert en Snellen, 1986).

Een bespreking van de cultuur binnen een organisatie kan op verschillende wijzen plaatsvinden. In het kader van deze studie heb ik voor de volgende benadering gekozen. Verwijzend naar hoofdstuk IV, paragraaf 4.5 zal ik het geven van voorlichting opvatten als een vorm van dienstverlening. Funktioneringsvraagstukken binnen dienstverleningsorganisaties krijgen steeds meer aandacht. In paragraaf 4.2 komen deze vraagstukken aan de orde en met name zal ik daarbij ingaan op de problematiek van professionele beroepsuitoefening binnen bureaucratische organisaties. Aansluitend zal ik in paragraaf 4.3 de relatie leggen met het perspectief en nagaan in welke mate het geven van voorlichting kenmerken van professionele beroepsuitoefening vertoont. Daarbij zal ik tevens bezien, in hoeverre de spanning, zoals die in hoofdstuk VIII ter sprake is gekomen tussen de verdeling van het formele en de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen, zich laat begrijpen als een vraagstuk van spanning tussen de eisen, die een professionele beroepsuitoefening stelt, aan de ene kant, en bureaucratische uitgangspunten, aan de andere kant.

4.2 De organisatie van dienstverleningsactiviteiten.

Organisatievraagstukken binnen dienstverleningsinstanties hebben met name de laatste jaren veel aandacht gekregen. Een belangrijk en telkens terugkerend thema hierbij is de vraag, op welke wijze dienstverleningsactiviteiten het beste kunnen worden georganiseerd. Deze toenemende

belangstelling voor dit onderwerp kan worden verklaard vanuit het feit, dat de organisatie van dienstverleningsactiviteiten vrij algemeen als problematisch wordt ervaren.

Binnen de discussie over dit onderwerp wordt vaak melding gemaakt van de spanning tussen bureaukratische principes, enerzijds, en opvattingen van dienstverleners, anderzijds. "The crucial problems of these organizations center around providing professional services. The welfare of their clients is presumed to be the chief concern of service organizations" (Blau en Schott, 1962;51). In een recente studie naar het gedrag van bijstandsmaatschappelijk werkers onderscheidt Knecht (1986; 162-166) een drietal stijlen van regeltoepassing: de ambtelijke stijl, de politieke stijl en de pragmatische stijl. Binnen de ambtelijke stijl overheerst de oriëntatie op de organisatie, waar men deel van uitmaakt; bij de politieke stijl spelen vooral professionele en persoonlijke overwegingen een rol, terwijl bij een pragmatische stijl het streven is gericht op het vinden van werkbare oplossingen.

Dienstverleningsactiviteiten laten zich vanuit hun aard' blijkbaar moeilijk in organisatorische kaders plaatsen. Deze spanning staat centraal in de discussie over de plaats van professionals in organisaties. Men vindt, dat de dienstverlening aan cliënten niet nadelig mag worden beïnvloed door organisatorische beperkingen. Dienstverleners zijn bij hun beroepsuitoefening sterker georiënteerd op cliënten, dan op de organisatie waar zij deel van uitmaken. Litwak (1974;417) stelt dat er voor professionele activiteiten een derde type bureaucratie nodig is: "the professional model of bureaucracy". Dit model neemt dan een tussenpositie in tussen Weber's model en het Human Relations Model (1974;423).

De Jonge (1982;41) voert de spanning terug tot een tweetal elementen:

- professionals beschikken over specifieke deskundigheid; aan deze specifieke deskundigheid ontleen zij deskundigheidsgezag dat groter is, dan overeenstemt met hun positie in de hiërarchie;
- professionals achten zich gebonden aan normen van dienstbetoon aan cliënten. Deze georiënteerdheid op cliënten krijgt voorrang boven hun oriëntatie op de eisen die de organisatie stelt.

Styskal (1979;55) drukt de strijdigheid tussen bureaucratische en professionele normen als volgt uit: "Professionals are seen as responding to authority that is collegial, horizontal, and based on expertise, while in bureaucracies, control derives from authority based on hierarchical position".

Ik zal thans terugkeren naar de voorlichting en nagaan in hoeverre het geven van voorlichting professionele kenmerken vertoont. Daartoe is het eerst nodig om te weten, wat de kenmerken van professionals, c.q. van professionele activiteiten, zijn. Sorensen en Sorensen (1974;99) noemen een viertal gemeenschappelijke criteria voor het identificeren van een professie:

- a theoretical body of knowledge;
- a set of professional norms;
- a career supported by an association of colleagues;
- community recognition.

Blau en Scott (1962;60 e.v.) vermelden een zestal kenmerken van professionals en wel:

- aan professionele beroepsuitoefening liggen algemene en objectieve criteria ten grondslag;
- professionals beschikken ten behoeve van de beroepsuitoefening over een hoeveelheid specifieke deskundigheid;
- de relatie tussen professionals en cliënten wordt gekenmerkt door neutraliteit;
- de status van een professional hangt af van de kwaliteit in de uitvoering van het werk;
- in hun beroepsuitoefening laten professionals zich niet leiden door overwegingen van eigen belang;
- professionals organiseren zich bij voorkeur in vrijwillige samenwerkingsverbanden, wat een grotere zelfstandigheid mogelijk maakt, dan wanneer zij binnen een hiërarchische organisatie hun beroep zouden uitoefenen.

Van Doorn noemt het aantrekken van deskundige beroepskrachten en gediplomeerden kenmerkend voor professionalisering (1975;112). Een belangrijk kenmerk is verder dat professionals de spanning tussen hun opvattingen met betrekking tot dienstverlening, en de organisatorische eisen, trachten "op te lossen" via het streven naar een zekere mate van

autonomie. Men claimt ten opzichte van de organisatie een zodanige ruimte, dat men de mogelijkheid heeft, de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden te laten verlopen in overeenstemming met de normen die men met betrekking tot de dienstverlening heeft.

Het beschikken over een zekere autonomie in de beroepsuitoefening lost voor professionals de interne spanning op: men hoeft hierdoor geen dienstverleningsactiviteiten uit te voeren op een wijze die konflikteert met de normen die men terzake hanteert. Het is echter in zoverre een schijnoplossing, dat de spanning er niet wezenlijk door wordt opgelost, maar eerder verplaatst. De spanning komt niet langer tot uitdrukking als een interne spanning bij de professional, maar ze uit zich in de relatie tussen de professional en de organisatie.

Freidson (1974;431-433) wijst op het streven van professionals naar autonomie. Ook van Dijk (1984;63) noemt, verwijzend naar Mintzberg, kenmerkend voor professioneel opgeleide beroepskrachten, dat zij streven naar een zo groot mogelijke zelfstandigheid bij de uitvoering van hun werkzaamheden. De gedachte dat professionalisering vooral uitdrukking is van het streven naar een eigen machtspositie binnen de organisatie, treffen we ook aan bij van Dijk (1980;122). Hij stelt dat dit machtsperspektief ten aanzien van professionalisering steeds meer aandacht krijgt; dit in tegenstelling tot benaderingen, waarin professionalisering vooral vanuit de kenmerken van professionalisme werd gezien, zoals systematische kennis, een eigen opleiding, etc. (1980;124, voetnoot 20).

Blau en Scott (1962;63) stellen: "The source of discipline within a bureaucracy is not the colleague group but the hierarchy of authority. Performance is controlled by directives received from one's superior rather than by self-imposed standards and peer-group surveillance, as is the case among professionals. This difference in social control... constitutes the basic distinguishing feature between professional and bureaucratic institutions...".

Het bovenstaande betekent dat pogingen om vanuit de bureaucratie meer grip te krijgen op het uitvoerend werk, in strijd komen met de professionele hang naar een zekere mate van autonomie. Zo zal een toename, c.q. aanscherping, van regels en procedures doorgaans tot een beperking van het beslissingsvermogen van de leden binnen een organisatie leiden en bijgevolg op verzet stuiten van de professionals. Overigens merkt Mok

(1977;178 e.v.) op dat het denken in termen van zuiver professionele beroepsuitoefening ons niet altijd verder helpt. In plaats van uit te gaan van de tegenstelling tussen een professioneel en een organisationeel model, geeft hij aan dat situaties in werkelijkheid vaak elementen van beide modellen bevatten. Zo zou met name de tegenstelling tussen de taakopvatting van de professional en de taak van de organisatie in het professionele model te veel accent krijgen.

4.3 De relatie met het opgebouwde perspectief.

Wanneer ik nu het werk, de werkwijze en de opvattingen van bedrijfsvoorlichters vergelijk met deze kenmerken van professionele beroepsuitoefening, dan lijken er op meerdere punten verschillen te bestaan. Zo kan er niet worden gesproken van een eigen organisatie van bedrijfsvoorlichters, laat staan dat een dergelijke organisatie zeggingskracht zou kunnen uitoefenen met betrekking tot de toetreding tot het beroep en de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Met betrekking tot het beroep van bedrijfsvoorlichter is er nauwelijks van institutionalisering sprake.

Een belangrijk punt van overeenstemming vormt het streven van zowel professionals als bedrijfsvoorlichters naar een zekere mate van autonomie bij de beroepsuitoefening. Zowel professionals als bedrijfsvoorlichters claimen met betrekking tot hun werk eigen beslissingsvermogen ten opzichte van de organisatie, waarvan zij deel uitmaken. En het is juist dit punt dat binnen het opgebouwde perspectief centraal staat.

De professionele normen met betrekking tot de dienstverlening maken een zekere mate van autonomie noodzakelijk. Deze autonomie vloeit logisch voort uit deze normen. Het is slechts een kleine stap verder, wanneer ik stel dat deze autonomie zelf onderdeel van het normenpatroon is geworden: wanneer men dienstverlenende activiteiten wil uitvoeren in overeenstemming met de normen die men hanteert, dan behoort men een zekere mate van zelfstandigheid te hebben.

Er is niet alleen overeenstemming tussen bedrijfsvoorlichters en professionals met betrekking tot het claimen van autonomie ten opzichte van de organisatie. Ik zal tevens een moment stilstaan bij de invulling van het beslissingsvermogen. We zagen dat de autonomie die professionals claimen ten opzichte van de organisatie, is bedoeld om de dienstverlening te laten verlopen volgens de normen die men op dit punt hanteert.

Ook bij bedrijfsvoorlichters is sprake van een sterke oriëntatie op de cliënten. Het belang van de cliënten neemt bij de invulling van het beslissingsvermogen een belangrijke plaats in.

Wanneer ik op het vlak van de autonomie een overeenstemming constateer tussen de positie van professionals binnen een bureaucratie, en de opstelling van voorlichters zoals die in hoofdstuk VIII aan de orde is geweest, is een aanvulling op zijn plaats. We zagen namelijk dat professionals weliswaar naar zelfstandigheid streven, maar bij de feitelijke invulling van het beslissingsvermogen, waarover men beschikt, kennen zij belangrijke betekenis toe aan het oordeel van kollega-professionals; de normen die de basis vormen voor het claimen van autonomie hebben consequenties voor de feitelijke invulling. Deze invulling moet overeenstemmen met deze normen. Met andere woorden: deze normen verliezen niet hun waarde, zodra men een zekere zelfstandigheid heeft bereikt binnen de organisatie, maar ze dienen inhoud te krijgen via de feitelijke invulling van deze zelfstandigheid. Daarbij fungeren professionals onderling als elkaars beoordeelaars.

Het verschil met het perspectief ligt op dit punt voor de hand. We zagen immers dat bedrijfsvoorlichters niet slechts autonomie claimen ten opzichte van de organisatie, maar ook ten opzichte van elkaar. De invulling van de zelfstandigheid door middel van feitelijke activiteiten wordt niet onderworpen aan het oordeel van kollega's. Integendeel: de situatie was veeleer dat men zich niet bemoeit met elkaars werk, waarbij men verder de opvatting heeft dat men zulks ook niet hoort te doen.

Ik heb in het bovenstaande melding gemaakt van de spanning in dienstverleningsorganisaties tussen normen van professionele beroepsuitoefening en bureaukratische kondities. Daarmee is niet gezegd dat deze spanning zich telkens en bij voortduring zal voordoen. Professionele beroepsuitoefening in organisatorisch verband betekent nog niet per definitie de aanwezigheid van spanningen. Zo stelt Simon (1969:117) dat in de studie van Kaufman naar de Forest Service er in het algemeen eerder sprake van is dat de professionele en de organisatorische aanspraken elkaar versterken. In een dergelijke situatie komen de spanningen niet zozeer tot uiting binnen de organisatie, maar is het veeleer zo dat ze zich uiten in de relatie tussen de organisatie en de omgeving. Ook Styskal (1979) vond op basis van onderzoek binnen een opleidingsorgani-

satie onder meer, dat professionele normen en bureaucratische normen niet persé strijdig zijn en dat inperking van professionele autonomie niet persé verzet oproept. Ik verwijs verder naar van Dijk (1980;122, zie ook voetnoot 21) die stelt dat de tegenstelling bureaucratie versus profes-sie als analysekader voor de dynamiek van organisaties beperkingen kent.

Het voorgaande overziend, kan ik afrondend konkluderen dat de spanning, waarmee voorlichters te maken kunnen krijgen, vergelijkbaar is met de spanning van professionals in dienstverleningsorganisaties en wel in die zin, dat opvattingen omtrent dienstverlening in strijd kunnen komen met eisen die de organisatie stelt. Bovendien is er sprake van overeenstemming met betrekking tot de wijze waarop men reageert: men streeft naar autonomie bij de uitvoering van het werk. Ik heb niettemin op een aantal punten gekonstateerd dat kenmerken van professionele beroepsuit-oefening niet gelden voor voorlichters. Met name geldt dat voor het feit dat bij professionele beroepsuitoefening de onderlinge beoordeling door professionals van elkaars werk een belangrijke plaats inneemt.

Deze bespreking van de cultuur zou niet compleet zijn zonder te benadrukken dat de normen die bij de beroepsuitoefening gelden, uiterst funktioneel zijn. Cultuur moet niet zozeer worden gezien als een typisch kenmerk van een organisatie, maar ze is funktioneel, omdat de normen een situatie konditioneren, waarin men met een tamelijk grote zelfstandigheid op uitvoerend niveau kan functioneren. Met betrekking tot de situaties zoals die in hoofdstuk VIII zijn uitgewerkt, kan ik het ook zó stellen, dat de normen het mogelijk maken om te functioneren in situaties waarin er binnen een organisatie twee machtsverdelingen bestaan en waarbij de uitkomsten van de beide machtsverdelingen konfliktieren. Handelingsalter-natieven, die tot een konfrontatie kunnen leiden van de beide machtsverdelingen, komen in strijd met deze normen. In die zin vervullen de normen de functie van een evenwichtsmechanisme; zolang handelingsalternatieven, die het verschil tussen de beide machtsverdelingen zichtbaar maken, in konflikt komen met de normen binnen de organisatie, hebben deze normen een stabiliserend effect met betrekking tot de bestaande situatie.

Ik heb in het bovenstaande aandacht gegeven aan de invloed van de cultuur op het aantal beschikbare handelingsalternatieven, en met name gewezen op het feit, dat normen het aantal alternatieven kunnen beperken. Normen zijn van invloed op het handelingsvermogen. Zo gesteld

is het slechts een kleine overstap, de cultuur binnen een organisatie in verband te brengen met het machtsbegrip, zoals ik dat in paragraaf 3 aan de orde stelde. Wanneer ik namelijk macht opvat als het vermogen om de handelingsalternatieven van een aktor te beïnvloeden, kan ik ook stellen dat de cultuur van direkte invloed is op de machtsverdeling binnen een organisatie. Dat geldt dan op het niveau van individuele aktoren, doordat bepaalde handelingsalternatieven wel, en andere niet, zijn toegestaan; het geldt echter ook op het niveau van de organisatie en wel in die zin dat de beide machtsverdelingen naast elkaar kunnen blijven voortbestaan. "In relaties tussen overheidsaktoren komt het ...voor dat zich een aantal waarden en normen ontwikkelt, dat beperkingen oplegt aan het verrichten van bepaalde machtshandelingen. Dat kan met name het geval zijn wanneer het om tamelijk intensieve en frequent optredende relaties gaat" (Bleker en van den Bremen, 1984;20).

5. De rituelen als evenwichtsmechanisme.

5.1 Regels en bureaucratie.

In hoofdstuk VIII hebben we gezien dat gedrag in situaties, zoals die in de interviews centraal stonden, erop gericht is, de verwachting te wekken dat men voldoet aan formele richtlijnen. Men wil althans vermijden dat openlijk blijkt, dat men zich er niet aanhoudt. In deze en de volgende paragrafen zal ik hier nader op ingaan. Daartoe zal ik in deze paragraaf de relatie verkennen tussen regels en bureaucratie. In de volgende paragraaf staan de verschillende betekenissen van regels centraal.

In het dagelijkse spraakgebruik wordt het begrip bureaucratie in verband gebracht met de aanwezigheid van een grote hoeveelheid, min of meer gedetailleerde, regels. Iedereen kent wel voorbeelden van typisch ambtelijk gedrag; procedures die moeten worden doorlopen, en wel met een zo grote precisie, dat de energie meer gaat zitten in de precisie, dan in de funktie van de procedure. Dergelijk gedrag wordt wel aangeduid met "typisch ambtelijk". Als gevolg hiervan heeft het begrip bureaucratie een negatieve klank gekregen. Binnen de organisatiekunde wordt het begrip bureaucratie echter veelal gebruikt als aanduiding van een organisatie-type, dat wil zeggen: in neutrale zin. Bureaucratie als neutraal begrip staat dan tegenover bureaucratisme als aanduiding van allerhande negatieve uitingsvormen binnen de overheidsorganisatie (van Braam, 1969;37).

Een uitzondering vormt Crozier (1964;4), die aan het begrip bureaucratie duidelijk een negatieve betekenis toekent.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat ik in deze studie bureaucratie als begrip slechts hanteer als aanduiding van een type organisatie. Het feit dat ik een bureaukratische organisatie niet automatisch in verband breng met een overdreven aandacht voor regels, neemt echter niet weg dat regelgeving een belangrijk kenmerk is van een bureaukratische organisatie. Regels en bureaucratie horen bij elkaar. Het is ook met name deze regelgeving, die veel aandacht heeft gekregen. "One aspect of bureaucratization that has received much attention is the elaboration of detailed rules and regulations that the members of the organization are expected to faithfully follow" (Blau en Scott, 1962;8).

De functie van regels binnen een bureaucratie roept op het eerste gezicht vraagtekens op: regels binnen een bureaukratische organisatie zijn bedoeld om de organisatie zó te laten functioneren, dat de doeleinden van de organisatie kunnen worden gerealiseerd. Anderzijds wordt de aanwezigheid van regels vaak als oorzaak aangevoerd voor het niet-optimaal functioneren van een organisatie. Daarbij wordt er veelal op gewezen dat regels gemakkelijk tot verstarring kunnen leiden binnen een organisatie. Dat geldt dan met name, wanneer de regels al te precies worden nageleefd. Ringeling (1978;189) stelt dat, naarmate de leiding meer gewicht toekent aan de naleving van regels door ondergeschikten, het gevaar aanwezig is, dat regels voor de uitvoerders van middelen in doeleinden veranderen. Dat kan ten koste gaan van de effectiviteit van de organisatie. "Rigid enforcement of the minutiae of extensive official procedures often impedes effective operations" (Blau en Scott, 1962;8). Hoewel regels bedoeld zijn om te worden nageleefd, kan naleving ervan uitmonden in een "overconformity to the rules". Ook Meyer (1979;200) stipt dit probleem aan, wanneer hij stelt dat conformity-kriteria meer gewicht kunnen krijgen dan efficiency-kriteria.

Het bovenstaande doet wat paradoxaal aan: enerzijds kunnen regels worden opgevat als een middel om doelen te bereiken, terwijl we anderzijds zien dat het lastiger wordt om de gestelde doelen te realiseren, naarmate men zich precieser aan de regels houdt. Deze paradox neemt een belangrijke plaats in in de analyse, die Crozier (1964) maakt van een tweetal organisaties. Crozier kent aan regels een belangrijke functie toe

binnen het machtsproces. De top van de organisatie beschikt daarbij over een dubbele bevoegdheid, namelijk om regels vast te stellen, en om uitzonderingen op de regels toe te staan. Beide bevoegdheden staan echter op gespannen voet met elkaar; het toestaan van teveel uitzonderingen beperkt de mogelijkheden van de top om ondergeschikten te controleren. De lagere niveaus in de organisatie ontlenen hun macht voor een belangrijk deel aan het feit, dat er een zekere mate van deskundigheid nodig is om de regels uit te voeren. Dit specialistisch karakter van hun werk geeft hen een bepaalde zelfstandigheid.

Dit onderscheid tussen het opstellen van de regels en de uitvoering ervan, speelt een belangrijke rol bij de benadering van machtsvraagstukken binnen de organisatie. Daarbij komt met name het dynamisch karakter van het machtsproces naar voren. Macht is niet een objekt dat op een bepaalde wijze is verdeeld binnen de organisatie, maar partijen plegen voortdurend interventies om de eigen positie te handhaven of te versterken. Partijen zijn daarbij te beschouwen als deelnemers aan een voortdurend spel om de macht, dat met behulp van regels wordt gespeeld. Regels vanuit de top worden aan de basis zodanig geïnterpreteerd, dat de eigen zelfstandigheid in stand blijft. Binnen de machtsstrategie van de partijen neemt het al of niet kunnen voorspellen van het gedrag van anderen een belangrijke plaats in; naarmate men minder in staat is het gedrag van de ander te voorspellen, beschikt men ten opzichte van die ander over minder macht. Men streeft bijgevolg naar een situatie, waarin men maximale zekerheid heeft omtrent het gedrag van de andere partij; gelijktijdig probeert men de mogelijkheden voor de andere partij te beperken om het eigen gedrag te voorspellen.

Het initiatief tot nieuwe regelgeving hoeft daarbij niet slechts uit te gaan van de top van organisatie; op het uitvoerend niveau kan men er belang bij hebben dat nieuwe regels tot stand komen. Dergelijke regelgeving schept immers duidelijkheid met betrekking tot het gedrag van de top. Regels krijgen zo een functie bij de bescherming van de eigen zelfstandigheid; ze worden van middel tot doel.

5.2 Twee betekenissen van regels.

Binnen het opgebouwde perspectief nemen regels een belangrijke plaats in. Ik kan stellen dat het onderscheid tussen regelgeving en de

uitvoering van regels, aan de basis ligt van de beide machtsverdelingen. In deze paragraaf zal ik ingaan op de functie die regels binnen de bestudeerde situaties hebben. Ik zal daarbij de betekenis van regels vanuit een tweetal gezichtspunten bezien. Op de eerste plaats dienen regels ertoe, de activiteiten van een organisatie zodanig te "regelen", dat de doelen van de organisatie worden gerealiseerd. Dit is de gebruikelijke kijk op regels. Regels vormen een middel om doelen te realiseren. Regels hebben zo een instrumentele betekenis; ze kunnen begrepen worden vanuit het doel-middel-schema van de organisatie. Zo beschouwd, hebben regels inhoudelijke betekenis met betrekking tot de activiteiten binnen een organisatie.

Regels kunnen echter ook betekenis krijgen vanuit het perspectief van de machtsverdeling binnen een organisatie. Regels zijn bedoeld om het handelingsvermogen van actoren te beïnvloeden. Ze zijn een middel voor de top van de organisatie om de activiteiten aan de basis in de gewenste richting te beïnvloeden. Regels zijn het resultaat van aanwending van het formele beslissingsvermogen. Als zodanig zijn ze een uitdrukking van het feit dat men aan de top over formeel beslissingsvermogen beschikt. De regels hebben vanuit het machtsperspectief symboolwaarde. Aan deze regels ligt de veronderstelling ten grondslag, dat men aan de top over het vermogen beschikt om activiteiten van ondergeschikten te beïnvloeden. Deze symbolische betekenis geldt overigens niet alleen voor het opstellen en uitvoeren van regels, maar ook voor het opvolgen ervan. Wanneer medewerkers hun activiteiten aanpassen aan de geldende regels, kan dit worden opgevat als een erkenning van een bepaalde verdeling van het beslissingsvermogen binnen de organisatie. De veronderstelling, dat men aan de top over het vermogen beschikt om de activiteiten van medewerkers te beïnvloeden, wordt erdoor bevestigd. Wanneer daarentegen regels niet worden opgevolgd, betekent dat een miskennis van de formele machtsverhouding.

Het bovenstaande houdt in, dat het voldoen aan regels door ondergeschikten zo een dubbele betekenis heeft. Op de eerste plaats hebben de regels betekenis met betrekking tot de activiteiten. Ik kan hier van inhoudelijke betekenis spreken. Maar ik kan het voldoen aan regels ook in die zin opvatten, dat hierdoor een machtsrelatie wordt bevestigd. Wanneer nu in de top van de organisatie regels worden uitgevaardigd, en de

effektuering van deze regels naar activiteiten toe levert geen problemen op, dan heeft het gemaakte onderscheid tussen inhoudelijke en symbolische betekenis slechts analytische waarde; de beide betekenisverleningen conflicteren niet. Men doet wat men moet doen, en impliciet bevestigt men hiermee de formele machtsverhouding.

Er zijn echter ook situaties denkbaar, waarin de inhoudelijke en de symbolische betekenis van regels onderling niet overeenstemmen. Ik roep daartoe situaties in herinnering, zoals die in hoofdstuk VIII centraal stonden. We zagen daar dat er in de onderzochte situaties door de medewerkers belangrijke betekenis werd toegekend aan richtlijnen, die afkomstig waren uit de top van de organisatie. Daarbij speelde de overweging een belangrijke rol, dat men wilde vermijden, dat het niet naleven van richtlijnen voor de top aanleiding zou zijn tot inhoudelijke bemoeienis met de activiteiten op het uitvoerend niveau. Men wilde de indruk wekken ten opzichte van de top van de organisatie, dat men zijn activiteiten in overeenstemming had gebracht met de richtlijnen, en op deze wijze het eigen beslissingsvermogen in stand houden. In een dergelijke situatie heeft het voldoen aan de regels vanuit het perspectief van de aktor slechts symbolische waarde. Gedrag dient om de formele machtsverhouding te bevestigen. De regels hebben echter geen invloed op de werkelijke activiteiten. Integendeel: de symbolische bevestiging van het formele beslissingsvermogen aan de top is bedoeld om het werkelijke beslissingsvermogen aan de basis te handhaven. Voorzover in een dergelijke situatie de regels voor een aktor aanleiding zijn om zijn activiteiten aan te passen, kent de aktor hieraan slechts symbolische waarde toe en geen inhoudelijke.

Het is van belang op te merken dat dit onderscheid tussen de symbolische en de inhoudelijke betekenis van het voldoen aan de regels slechts vanuit het perspectief van de aktor kan worden begrepen. Het gedrag van de aktor is er immers op gericht om de indruk te wekken, dat hij handelt in overeenstemming met de regels. Daarbij gaat het niet slechts om een symbolische overeenstemming; het gaat er juist om, dat in de top van de organisatie de konklusie wordt getrokken, dat de gewenste invloed op de activiteiten ook daadwerkelijk plaatsvindt. Een aanpassing van de activiteiten, die in de ogen van de aktor slechts symbolische waarde heeft, moet bij de top als "echt" overkomen. Wezenlijk daarvoor is, dat het

onderscheid dat de aktor maakt niet aan de top blijkt. Zo ontstaat de ogenschijnlijk tegengestelde situatie, dat men, door bij de top van de organisatie de indruk te wekken dat men aan de regels voldoet, juist ruimte kreëert om activiteiten volgens eigen opvattingen uit te voeren. Dat is dan met name van betekenis, wanneer deze opvattingen tot andere activiteiten leiden dan de regels voorschrijven.

In dit opzicht is het toekennen van symbolische waarde aan de opvolging van regels uiterst functioneel. Het werkelijke beslissingsvermogen van een aktor blijft hierdoor zoveel mogelijk overeind. Ik kan het ook zo zeggen, dat het wekken van de indruk bij de top dat men aan de regels voldoet, vanuit de aktor bezien een middel is om de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen te handhaven. Dat betekent, dat ook dit gedrag in een doel-middel-schema kan worden geplaatst, zij het dat het hier om een totaal andere relatie gaat dan in paragraaf 5.1 werd aangeduid. Daar werd het voldoen aan de regels opgevat als een middel om een organisatiedoel te (helpen) realiseren. Hier is het gedrag gericht op het doel van de aktor, namelijk handhaving van de eigen zelfstandigheid. Vanuit het perspectief van een aktor is een dergelijk gedrag rationeel; gerelateerd aan de doelstelling van de organisatie kan slechts sprake zijn van irrationeel gedrag. Vergelijk in dit verband Vroom (1980;28,29), die wijst op het onderscheid tussen de rationaliteit van de bestuurder en de rationaliteit van de bureaunkraat. Bureaunkraten "...beschermen zichzelf door vast te houden aan de formele rationaliteit van het instrument, waarvan zij deel uitmaken. Zij gebruiken de bureaucratische structuur en de processen waarmee die wordt verwezenlijkt, om hun eigen belang veilig te stellen".

De bovenstaande zienswijze is van belang met betrekking tot de in paragraaf 5.1 gemaakte opmerking dat in een bureaucratische organisatie het voldoen aan regels overdreven veel aandacht krijgt. De opvatting dat regels in dat geval doel op zichzelf worden in plaats van te dienen als middel om verder gelegen doelen te bereiken, is dan te simpel. In dat geval zou het immers slechts om een voorbeeld gaan van "goal displacement" (Jackson, 1982;40). Het bovenstaande betekent dat het niet zozeer gaat om een verandering binnen éénzelfde doel-middel-schema; om het gedrag van aktoren te begrijpen, moet vanuit een ander doel-middel-schema worden gedacht. De betekenisverlening van de aktor is hierbij

doorslaggevend. Op dit punt vertoont het opgebouwde perspectief belangrijke overeenstemming met de benadering van Crozier (1964). In zijn analyse staat eveneens het perspectief van de verschillende partijen voorop. De regels hebben voor partijen betekenis in relatie tot de machtsvraagstukken in de organisatie. Ze vormen een belangrijk element in de strategie van partijen, gericht op bescherming van hun zelfstandigheid.

In de literatuur hebben symbolen en rituelen in organisaties de laatste jaren meer aandacht gekregen. Vaak is daarbij de aandacht uitgegaan naar de aanwezigheid van symbolen en rituelen als zodanig. Symbolen en rituelen hebben dan betekenis, omdat ze "typisch" zouden zijn voor bepaalde organisaties. Hun functie is dan, dat ze een onderscheidend element vormen ten opzichte van andere organisaties. Benaderingen waarin symbolen en rituelen betekenis hebben met betrekking tot het intern functioneren van organisaties zijn minder talrijk. Ik wijs op de benadering van Feldman en March (1981; 177 e.v.), die met betrekking tot de wijze, waarop men binnen een organisatie bij de besluitvorming gebruik maakt van informatie, de symbolische betekenis hiervan benadrukken. Verder verdient de studie van Crozier (1964) hier nadrukkelijk vermelding. Wanneer men de relatie legt tussen de aanwezigheid van symbolen en rituelen binnen een organisatie, en het functioneren van die organisatie, dan ligt, gezien vanuit het perspectief van het management, de volgende konklusie voor de hand: symbolisch en ritueel gedrag brengt het realiseren van organisatie-doelen niet dichterbij, en moet bijgevolg negatief worden gewaardeerd. Hooguit kunnen symbolen en rituelen betekenis hebben als bijzonder kenmerk van een bepaalde organisatie.

Er zijn echter uitzonderingen. Zo wijzen Tennekes en Voigt (1983;394) erop dat: "...er vaak allerlei activiteiten in een organisatie zijn die niet zozeer het doel dienen waarvoor ze volgens het organisatieschema zijn bedoeld, maar niettemin als rituelen - symbolische vormen van communicatie - wel degelijk een belangrijke rol spelen". Blau wijst op de betekenis die rituelen kunnen hebben doordat ze zekerheid bieden aan de leden van een organisatie ten opzichte van de leiding. Hij stelt dat: "...ritualism results not so much from overidentification with rules and strong habituation to established practices as from lack of security in important social relationships in the organization. The instances of overconformity and resistance to change observed in the state agency

were motivated by anxious concern with the attitudes and opinions of superiors" (1963;236).

Ik kan hier de relatie leggen met het perspectief, en wel met betrekking tot situaties, waarin men onzeker was over de vraag, of de chef een opstelling konform de formele, dan wel konform de werkelijke verdeling van het beslissingsvermogen zou kiezen. In een dergelijke situatie bestond de neiging om te voldoen aan formele richtlijnen, c.q. de indruk te wekken dat men eraan voldeed, om op die wijze niet het risico te lopen van een reactie vanuit de formele lijn. Met betrekking tot deze onzekerheid wil ik wijzen op het subjektieve karakter hiervan; het gaat niet om de vraag of er in een bepaalde situatie daadwerkelijk een risico is, maar doorslaggevend is de vraag of een aktor denkt dat er een risico is. Vergelijk in dit verband Downs (1967;76), die stelt: "...a decisionmaker is uncertain if he believes that he does not have sure knowledge about some event, even if the knowledge he possesses is accurate".

Zoals we zagen, vormt onzekerheid ook een belangrijk element in de benadering van Crozier (1964). Hij legt de relatie tussen ritueel gedrag en de machtsverdeling binnen een organisatie. Hij stelt dat: "ritualism is not the simple result of training, but is also a very useful instrument in the struggle for power and control and in the protection of a group's area of action. Ritualism in such a context, if one considers the actor's frame of reference and not the whole organization, must be viewed as conformity to what is expected from him and no longer as over-conformity. It is the rational response and not a "professional deformation" (1964;199).

Het bovenstaande kort samenvattend, kan ik stellen dat zich binnen een organisatie gedragspatronen kunnen ontwikkelen, die slechts tot doel hebben om formele machtsverhoudingen te bevestigen. Door het symbolisch gedrag wordt de mythe in stand gehouden dat het beslissingsvermogen met betrekking tot doelen en activiteiten konform de formele hiërarchie is verdeeld. Rituelen fungeren daarbij als middel. "Ritualiteit is in zekere zin de operationalisering van de mythe in konkrete gedragingen" (Frissen, 1984;9). Nauwkeurige opvolging van regels is dan niet langer slechts een typisch ambtelijke eigenschap, maar is (ook) uiterst functioneel vanuit de (machts)strategie van partijen.

Dergelijk gedrag heeft echter geen inhoudelijke betekenis met betrek-

king tot de activiteiten; integendeel: het gaat er juist om, het werkelijke beslissingsvermogen in stand te houden. In dat opzicht vervullen de rituelen een functie, doordat ze tegelijkertijd zowel de formele machtsverdeling bevestigen, en juist hierdoor de (tegengestelde) werkelijke machtsverdeling handhaven. Rituelen hebben zo het karakter van een evenwichtsmechanisme tussen de beide machtsverdelingen. Dit mechanisme treedt met name in werking in situaties, waarin de invulling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen onderling konfliktueert. Op dit punt verschilt dit beeld van de zienswijze van Tennekes en Voigt (1983). Zij zien de symbolische kant als één dimensie tegenover de ratio-nale kant. In de onderhavige studie treedt de symboliek niet te voorschijn als een polariteit, maar vervult ze de functie van evenwichtsmechanisme tussen twee polariteiten, namelijk de formele en de werkelijke machts wereld.

6. Het breukvlak

In de voorafgaande paragrafen is de functie van normen en rituelen als evenwichtsmechanisme tussen de beide machtsverdelingen aan de orde geweest. Thans zal ik een moment stilstaan bij het hiërarchisch niveau in de organisatie, waarop de konfrontatie plaatsvindt, ingeval de invulling van het formele en van het werkelijke beslissingsvermogen verschillen. In hoofdstuk VIII stelde ik, dat er op dit niveau sprake is van een breukvlak. Ik omschreef dit breukvlak als het niveau in de organisatie, waar een aktor ten opzichte van hogere niveaus een opstelling kiest konform de formele verdeling van het beslissingsvermogen, en ten opzichte van lagere niveaus een opstelling konform de werkelijke verdeling van het beslissingsvermogen.

Het breukvlak zoals dat in hoofdstuk VIII is aangeduid, zou gemakkelijk aanleiding tot misverstand kunnen geven en wel met betrekking tot het gedrag van personen die zich in een hiërarchische positie bevinden boven het breukvlak. Ik stelde dat dergelijke personen een opstelling kiezen konform hun positie in de hiërarchie. Een eerste opmerking in dit verband is dat het kiezen van een formele opstelling nog niet de afwezigheid van informele relaties inhoudt. Deze informele kontakten kunnen zich voordoen tussen personen, die een formele opstelling kiezen, maar ook tussen personen, die een formele opstelling kiezen en ondergeschik-

ten, die zich konform de werkelijke verdeling van het beslissingsvermogen opstellen. Van belang in dit verband is, dat deze studie zich beperkt tot situaties, waarin de uitkomsten van de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen konfliktieren. Het is juist in deze situaties, dat het onderscheid tussen een opstelling konform de formele en konform de werkelijke machtsverdeling van belang is. In situaties, waarin dit verschil niet speelt, verliest dit onderscheid zijn betekenis en bestaat er geen aanleiding om aan informele contacten tussen superieuren en ondergeschikten, althans vanuit het opgebouwde perspectief, bijzondere betekenis toe te kennen.

Een tweede opmerking betreft het feit, dat het kiezen van een formele opstelling nog niet noodzakelijkerwijs inhoudt, dat men zich niet zou realiseren dat het werkelijke beslissingsvermogen anders is verdeeld dan het formele. Waar het om gaat is, hoe men zich gedraagt. Het is immers het feitelijk gedrag dat voor ondergeschikten doorslaggevend is met betrekking tot de wijze, waarop men op richtlijnen reageert.

De gedachte aan een breukvlak binnen een organisatie vinden we ook terug bij Kouzes en Mico (1979). Zij ontwikkelen met betrekking tot Human Service Organizations een theorie, waarbij binnen dergelijke organisaties een drietal domeinen wordt onderscheiden en wel:

- een beleidsdomein
- een managementdomein
- een servicedomein

Tussen het beleids- en het managementdomein, en tussen het management- en het servicedomein, is er sprake van een breukvlak. Binnen ieder domein gelden namelijk ten opzichte van de andere domeinen afwijkende principes, regels, normen en werkwijzen. Met betrekking tot het ontwikkelde perspectief is de relatie tussen het management- en het servicedomein interessant. Het managementdomein, zo stellen Kouzes en Mico, (1979;457) "...operates by the governing principles of hierarchical control and coordination. It attempts to rationalize the organization, accepting cost efficiency and effectiveness as its success measures, and bureaucracy as its mighty structure". Met betrekking tot het servicedomein merken Kouzes en Mico op, dat diegenen, die zich met dienstverlening bezig houden, "...see themselves as having rights to control what they define as their professional domain. After years of schooling,

professionals consider themselves capable of self-governance and believe they have the expertise to respond to the needs and demands of their clients. Principles of autonomy and self-regulation thus govern the Service Domain" (1979;457).

Het feit dat er binnen een organisatie drie domeinen kunnen worden onderscheiden met afwijkende principes, regels, normen en werkwijzen betekent dat op het scheidingsvlak tussen twee domeinen deze verschillen aan de oppervlakte komen. Het opgebouwde perspectief vertoont op een aantal punten overeenstemming hiermee. Dat geldt dan met name voor het feit dat de spanning tussen de opvattingen op het terrein van de dienstverlening en de eisen vanuit de organisatie ook bij Kouzes en Mico centraal staat. Er is echter ook een verschil, nog afgezien van het feit dat ik binnen het opgebouwde perspectief slechts één breukvlak heb onderscheiden, waarbij weliswaar het niveau, waarop dit breukvlak zich bevindt, van dienst tot dienst kan verschillen. Kouzes en Mico leggen met betrekking tot de normen binnen een organisatie de relatie met een bepaald domein. Binnen het opgebouwde perspectief is de relatie tussen de normen en het breukvlak gelegd; de normen vervullen een functie als evenwichtsmechanisme tussen twee domeinen. Als voorbeeld valt in dit verband te wijzen op het feit dat volgens Kouzes en Mico binnen het Managementdomein de norm geldt, dat regels en procedures moeten worden nageleefd (1979;459). Vanuit mijn perspectief wordt het voldoen aan regels niet zozeer opgevat als kenmerk van het Managementdomein, maar is dergelijk gedrag functioneel vanuit het Servicedomein, om de eigen zelfstandigheid met betrekking tot de uitvoering van het werk overeind te houden.

7. Konflikten in organisaties.

Het feit dat ik het opgebouwde perspectief kan typeren als een machtsgeoriënteerd perspectief, betekent, dat ik het proces van besluitvorming heb opgevat als een politiek proces. De aanduiding "politiek" duidt er veelal op, dat er aandacht wordt besteed aan macht en aan machtsuitoefening. In de literatuur wordt vaak de koppeling gemaakt tussen macht en conflicten en wel in die zin, dat de bestudering van machtsvraagstukken aandacht voor conflicten impliceert. Een machtsbenadering kan niet voorbijgaan aan conflicten (Scholten, 1977;155). Deze relatie tussen macht en conflicten krijgt nog extra betekenis in situa-

ties, waarin het funktionieren niet verloopt zoals het zou moeten verlopen. "Conflict is central to the theory of bureaucratic dysfunctions" (Burrell en Morgan, 1979;208).

Kijken we nou naar het perspectief, dan is het niet lastig om de relatie met conflicten te leggen. Immers: ik was met name geïnteresseerd in situaties, waarin de uitkomsten van aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen onderling verschilden; ik kan ook zeggen, dat deze studie zich concentreert op conflictsituaties. Daar staat tegenover dat het gedrag in de bestudeerde situaties op het eerste gezicht allerminst het beeld van conflicten oproept. Eerder is het zo, dat het gedrag erop is gericht om conflicten te vermijden. Ik wijs daartoe op de functie van de evenwichtsmechanismen, die er juist op gericht waren, het mogelijk te maken om met beide machtsverdelingen te leven in situaties waarin de uitkomsten van beide machtsverdelingen verschilden.

Ik zal in deze paragraaf de relatie leggen tussen het opgebouwde perspectief en de literatuur over conflicten in organisaties. Lange tijd zijn conflicten in organisaties geen onderwerp van studie geweest. "Traditional public administration theories have not dealt systematically with conflicts. The very objectives of public administration - efficiency, economy, and good management - were believed to be incompatible with conflict" (Nachmias, 1982;283). "Attention needs to be directed to conflict and conflict management at this time primarily because it appears that conflict is highly misunderstood by both practitioners and students of public management, and, as a result, systematic attention to conflict management is lacking" (Buntz en Radin, 1983;403). Langzamerhand hebben conflicten echter meer aandacht gekregen.

Een overzicht van indelingen en typologieën van conflicten treft men aan bij Glasl (1979 A). De bestudering van conflicten in organisaties is sterk beïnvloed door de normatieve benadering van conflicten: ze horen er niet te zijn en moeten worden beschouwd als een negatief verschijnsel. Conflicten werden opgevat als: "aberrations from the proper functioning of an organization, rather than as normal characteristics of operation. Conflict is theorized as something to be avoided and the overt exercise of power is a manifestation of the fact that rationality, which should govern the organization, is failing" (Walsh, 1981;132). De meeste definities omschrijven een konflikt als "...a negative patho-

logical condition characterized by lack of cooperation, hostility, struggle, breakdown, and destruction" (Buntz en Radin, 1983;403).

De negatieve kijk op de aanwezigheid van conflicten is begrijpelijk, wanneer men het perspectief van het management kiest. Een konflikt betekent dat de zaken niet verlopen zoals ze zouden moeten verlopen. "It seems safe to assure that if one values stability, comfort, contentment, tradition, and the like, conflict will be viewed in a negative context" (Buntz en Radin, 1983;403,404). Vanuit een dergelijk perspectief ligt de reaktie van het management op conflicten voor de hand: conflicten moeten worden opgelost.

Het besef dat conflicten positief kunnen worden tegemoet getreden, treft men in de literatuur veel minder aan. Buntz en Radin noemen als gunstige gevolgen van een konflikt: "...the stimulation of creativity; the energizing of individuals to activity; changes in power relationships; the provision of opportunities for debate and learning; and the reinforcement of institutional loyalty and commitment through a clarification of goals and values" (1983;404). De negatieve houding overheerst, hetgeen van invloed is op de wijze waarop men met conflicten omgaat. Wanneer men oog heeft voor de positieve aspecten van conflicten verdient wellicht niet zozeer een zo snel mogelijke oplossing van een konflikt de voorkeur, maar: "...it may be more desirable to use basic value conflicts to produce innovation than immediately to seek to resolve the conflict in favour of harmony" (Buntz en Radin, 1983;404).

Met betrekking tot het opgebouwde perspectief kan ik stellen dat de betreffende konfliktsituaties niet zozeer vanuit de top van de organisatie zijn bestudeerd, maar dat de wijze waarop ondergeschikten zich in dergelijke situaties gedroegen centraal stond. Deze benadering van conflicten is niet gebruikelijk. Musser (1982;257) stelt dat het weliswaar belangrijk is om te weten, op welke wijze ondergeschikten met conflicten omgaan, maar: "...superior/subordinate conflict is usually discussed in terms of the effectiveness of the superior's conflict management strategies with little attention paid to those of the subordinate...".

Ik zal op deze plaats niet ingaan op de vraag op welke wijze conflicten kunnen worden aangeduid. Ik sluit aan bij Gerritsen en Kouwenhoven (1981;295), die stellen dat het niet zo vruchtbaar is om een

algemene omschrijving te geven. Naar hun oordeel is een subjectieve benadering van conflicten nodig. Het gaat met andere woorden niet zozeer om de vraag, wat een konflikt is, maar de beleving van conflicten door betrokkenen dient voorop te staan. Dat houdt in, dat er ook van een konflikt sprake is, wanneer dat slechts door één partij wordt ervaren (1981;203).

Wanneer ik de beleving door aktoren van een konflikt als wezenlijk zie, sluit dit aan bij de benadering die ik in deze studie heb gekozen. Problematisch is echter dat de evenwichtssituaties, zoals die zijn beschreven, niet als konflikt hoeven te zijn ervaren door betrokkenen. Het is eerder zo dat men een zodanige wijze van funktioneren heeft gevonden via de evenwichtsmechanismen, dat men deze situaties niet of slechts minimaal als konfliktierend beleeft. Wanneer men zich in dergelijke situaties gedraagt in overeenstemming met geldende normen en rituelen, hoeft er van een bewuste konfliktbeleving niet noodzakelijkerwijs sprake te zijn. Vergelijk in dit verband de wijze waarop Buntz en Radin konfliktgedrag omschrijven: "conscious behavior involving interdependent parties acting in opposition to one another" (1983;404). Daarbij is er sprake van: "...deliberate interference by parties who are attempting to change their positions relative to one another" (1983;404).

Het zou echter een misvatting zijn te stellen dat er in de beschreven situaties geen sprake zou zijn van een konflikt, omdat er wellicht geen of nauwelijks konfliktbeleving door betrokkenen zou zijn. In de onderzochte situaties is er ook niet slechts sprake van een potentie tot een konflikt. Het waren immers zonder uitzondering situaties, waarin de aanwending van het formele en van het werkelijke beslissingsvermogen daadwerkelijk konfliktteerde. Eerder is het zo, dat men in de praktijk via de evenwichtsmechanismen zodanig met het konflikt omgaat, dat men deze situaties niet noodzakelijkerwijs als problematisch ervaart. Het feit dat konflikten niet blijken, wil echter nog niet zeggen, dat ze er niet zijn. Een vergelijking ligt hier voor de hand met het onderscheid tussen manifeste en latente konflikten (Pondy, 1967;300-305). Pondy ziet latente en manifeste konflikten als twee afzonderlijke "stages of a conflict episode", die in totaal vijf stadia omvat. Niettemin volg ik op dit punt Glasl (1979A;19), die erop wijst, dat de aanduiding "latente konflikten" vaak niet zozeer voor konflikten wordt gebruikt, maar voor

situaties die de potentie van conflicten in zich bergen. In de onderzochte situaties was er echter sprake van een daadwerkelijk conflict. Het is eerder de verschijningsvorm van het conflict die op het eerste gezicht niet gebruikelijk is. Conflicten roepen vaak het beeld op van spanningen, die zich in voor ieder waarneembare gedragsvormen uiten. We zagen daarentegen, dat het gedrag er juist op gericht is, conflicten niet als zodanig tot uiting te laten komen. Een beperking van de studie tot zichtbaar conflictgedrag zou zijn voorbijgegaan aan wezenlijke elementen. "The basic criticism of the study of power in terms of manifest decision making and overt conflict is that it misses a multitude of covert ways in which power is exercised" (Walsh, 1981; 134). Glasl (1985;347,348) stelt dat de meest voorkomende conflicten binnen het overheidsapparaat kunnen worden aangeduid als koude positiegevechten. Overigens kan er in situaties, die aan het perspectief ten grondslag liggen, niet worden gesproken van een weloverwogen, op destructie van de andere konfliktpartij gericht gedrag, zoals Glasl (1979 C;47) dat elders als kenmerk noemt van koude conflicten.

Ik konstateerde in het bovenstaande, dat de onderzochte situaties, enerzijds, in konflikttermen kunnen worden aangeduid, terwijl, anderzijds, deze conflicten niet blijken. Ik vind op dit punt aansluiting bij van de Vliert, die konfliktgedrag omschrijft als: "...elke bewuste of onbewuste reactie van de partijen op de konfliktkwestie of op elkaars conflictgedrag" (1974;334). Hij maakt daarbij een onderscheid tussen preventiegedrag en eskalatiegedrag. "Het is preventiegedrag wanneer de frustratie daarvoor niet toeneemt, vermindert of verdwijnt, of wanneer bij de tegenpartij geen frustratie ontstaat. Men kan denken aan voorkoming of afzwakking van verheviging van het huidige conflict, oplossing van dit conflict, de frustratie voor de tegenpartij verborgen houden, vermindering van de kans op een verwant conflict in de toekomst e.d. Het tegenovergestelde hiervan, eskalatiegedrag, doet de frustratie juist toenemen" (1974;334). Aan de hand van dit onderscheid laat het gedrag, zoals dat in hoofdstuk VIII is beschreven, zich aanduiden als preventiegedrag. Men probeerde te voorkomen dat de tegenstelling tussen de beide machtsverdelingen als zodanig aan de oppervlakte kwam.

Ik wijs hier tevens op de typering, die Bacharach en Lawler hanteren met betrekking tot de wijze waarop men met conflicten omgaat. Zij zien

"... bargaining as the action component of conflict..." (1980;108). Zij onderscheiden daarbij een tweetal dimensies aan bargaining:

integrative - distributive
tacit - explicit (1980;108,109)

Aan de hand van deze indelingen kunnen we het gedrag in de onderzochte situaties aanduiden als:

- distributive: een verschuiving van het evenwicht tussen de beide machtsverdelingen ten gunste van bijvoorbeeld het formele beslissingsvermogen gaat ten koste van het werkelijke beslissingsvermogen.
- tacit : het gedrag is erop gericht om te vermijden dat het konflikt blijkt.

Dit onderscheid sluit ook in die zin aan, dat er in de onderzochte situaties wel degelijk sprake was van actie, ook al bleek het konflikt als zodanig niet. Er werden immers activiteiten ontplooid met de bedoeling de indruk te wekken dat men aan de richtlijnen voldeed, zonder dat dit feitelijk het geval was.

Kijk ik naar het objekt van het konflikt en hanteer ik de indeling, die Pondy (1967;298) maakt, namelijk:

- konflikten om schaarse hulpbronnen
- bureaukratische konflikten
- systeemkonflikten,

dan kan ik in deze studie spreken van een bureaukratisch konflikt. Pondy stelt dat bij bureaukratische konflikten het streven naar autonomie voorop staat (1967;300,314). In gelijke zin stellen Buntz en Radin (1983;404): "Bureaucratic conflict arises when one party attempts to exercise control over the other through a system of rules. The issues over which there is conflict may involve the substance or application of the rule or both" (Buntz en Radin, 1983;404). Een opmerking is hier echter op zijn plaats. Wanneer ik kijk hoe ik in hoofdstuk VIII de spanning tussen de beide machtsverdelingen heb aangeduid, dan kan ik stellen, dat macht het objekt van het konflikt was. Echter: we zagen tevens, dat het machtskonflikt niet als machtskonflikt op tafel kwam. Het gedrag was er juist op gericht, de indruk te vermijden, dat het een konflikt om de macht betrof. Dat hield echter niet in, dat men zich vanuit de basis niet gedroeg als partij in een konflikt. Zo zagen we, dat men via diskus-

sies probeerde te verhinderen dat richtlijnen daadwerkelijk effect zouden krijgen ten aanzien van de werkzaamheden. Bij deze discussies ging het inhoudelijk echter niet om een vraagstuk van macht. Er was sprake van een projectie van het konflikt. Men gebruikte argumenten waarvan men vermoedde dat men er in de top van de organisatie gevoelig voor zou zijn, zonder dat evenwel machtsoverwegingen hierbij werden genoemd. Macht vormde weliswaar het objekt van het konflikt, maar als gevolg van de projectie naar de formele wereld, was er sprake van objektverschuiving. Het machtskonflikt werd via konflikten over andere objekten aangegaan. Vergelijk in dit verband Glasl (1979A;17): "Het is juist kenmerkend voor situaties waar belangen van partijen in het geding zijn, dat zij deze toedekken of voor de tegenpartij en voor derden misvormen en rationaliseren".

8. Typering van het perspektief.

In de vorige paragrafen ben ik ingegaan op verschillende aspecten van het opgebouwde perspektief. In deze afsluitende paragraaf zal ik een poging doen, gebruik makend van het voorafgaande, het perspektief als zodanig in globale zin te typeren.

In paragraaf 2 stelde ik dat het perspektief niet het karakter heeft van een besluitvormingsmodel; het is eerder een manier van kijken naar het feitelijk proces van besluitvorming in een organisatie.

Onder verwijzing naar paragraaf 3 konkludeer ik, dat het een machtsgeoriënteerd perspektief is; de verdeling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen laat zich in termen van macht aanduiden. Daarbij heb ik een onderscheid gemaakt tussen macht als een vermogen, en de feitelijke aanwending van dit vermogen.

Ik wijs verder op de belangrijke betekenis van interactie binnen het perspektief. Het proces van besluitvorming is gezien vanuit tussenmenselijk handelen en de zingeving door mensen aan dat handelen. Ik heb me daarbij niet beperkt tot het perspektief van het management, maar de besluitvorming juist ook vanuit het perspektief van de basis van de organisatie benaderd.

Deze interaktionistische benadering is van invloed geweest op de bestudering van machtsvraagstukken binnen de organisatie. Ik zal hierthans nog kort op ingaan. In paragraaf 3 maakte ik een onderscheid tus-

sen macht als een vermogen tot beïnvloeding, en de feitelijke aanwending van dit vermogen. Wanneer ik nu het perspectief zie, dan kan ik stellen, dat niet alleen de aanwending van dit vermogen van invloed is op de besluitvorming, maar ook het vermogen als zodanig. We hebben namelijk gezien, dat men zich in zijn gedrag o.a. laat leiden door inschattingen omtrent mogelijke reacties van een chef op bepaalde gedragsalternatieven. Gedrag kan immers voor een chef aanleiding zijn tot formele reacties. Dat betekent dat een chef niet slechts invloed heeft op het gedrag van zijn ondergeschikten, doordat hij zijn formele beslissingsvermogen daadwerkelijk aanwendt. Het enkele feit, dat hij in overeenstemming met zijn positie in de hiërarchie over formeel beslissingsvermogen beschikt en bijgevolg de mogelijkheid heeft om te reageren, kan reeds van invloed zijn op het gedrag van zijn ondergeschikten.

Met betrekking tot normen en rituelen merk ik verder op, dat deze tot nu toe vaak zijn bestudeerd als kenmerken van een organisatie. Binnen het perspectief, echter, hebben ze een functie, doordat ze confrontaties vermijden, ingeval besluiten met betrekking tot doelen binnen de organisatie konfliktieren met besluiten ten aanzien van activiteiten.

HOOFDSTUK XI

DE BETEKENIS VAN HET PERSPEKTIEF VOOR POGINGEN OM HET FUNKTIONEREN VAN HET OVERHEIDSAPPARAAT TE VERBETEREN.

1. Inleiding.

In hoofdstuk II heb ik gesteld dat het funktionieren van overheidsorganisaties in brede kring als problematisch wordt ervaren, en dat pogingen om dit funktionieren te verbeteren lang niet altijd het gewenste effect sorteren. Daarmee plaatste ik de oorspronkelijke probleemstelling, die de aanleiding vormde tot deze studie, in een maatschappelijk kader. In hoofdstuk III vond een herformulering van de probleemstelling plaats, die resulteerde in een behoefte aan inzicht in het feitelijk gedrag binnen overheidsorganisaties. Deze herformulering was gebaseerd op de veronderstelling, dat, wanneer ik tot inzicht zou komen in het feitelijke gedrag, ik tevens een antwoord zoud hebben op de vraag, waarom men zich binnen een overheidsorganisatie niet gedraagt konform rationele planningsmodellen. In hoofdstuk VI t/m VIII ontwikkelde ik aansluitend een theoretisch perspectief, van waaruit het feitelijk gedrag van aktoren kan worden begrepen; dit theoretisch perspectief heeft zo het karakter van een antwoord op de oorspronkelijke vraagstelling.

Kort samengevat kan ik stellen dat de toepassing van een planningsmodel in de praktijk op problemen kan stuiten, omdat aan een dergelijk model een rationaliteitsconceptie ten grondslag ligt, die met betrekking tot het machtsaspect en het wilsaspect kan afwijken van de rationaliteitsconceptie die aktoren in de praktijk hanteren. Een planningsmodel kan uitgaan van veronderstellingen met betrekking tot het willen en het kunnen, waaraan in de praktijk niet is voldaan.

De vraag ligt thans voor de hand in hoeverre het gevonden perspectief, als antwoord op een maatschappelijke probleemstelling, ook maatschappelijke relevantie bezit. Kan ik aan dit perspectief konsekwenties verbinden ten aanzien van het funktionieren van overheidsorganisaties en, meer in het bijzonder, ten aanzien van pogingen om dit funktionieren te verbeteren? Deze vraagstelling staat in dit hoofdstuk centraal.

Een belangrijke opmerking vooraf is, dat het perspectief is opgebouwd vanuit specifieke situaties binnen één overheidsorganisatie. Wan-

neer ik nu spreek over de maatschappelijke betekenis van dit perspectief, kan ik niet voorbij gaan aan de vraag, in hoeverre dit perspectief betekenis heeft voor andere situaties, dan die aan de opbouw van het perspectief ten grondslag hebben gelegen. De vraag naar de geldigheid van het perspectief is daarmee aan de orde. Het lijkt te eenvoudig, en daarom onverantwoord, om zonder nadere studie aan het begin van dit hoofdstuk aan deze vraag voorbij te gaan. Toch heb ik een dergelijke aanvullende studie niet ondernomen.

De opstelling, die ik heb gekozen is de volgende: in dit hoofdstuk bespreek ik de gevolgen van het perspectief voor pogingen om het functioneren te verbeteren slechts met betrekking tot situaties, waarin het perspectief geldt. De vraag, hoe vaak en binnen welke organisaties deze situaties zich voordoen, valt buiten het bestek van deze studie. Wel lijkt het op zijn plaats, te stellen dat de kans dat het perspectief geldt groter is naarmate situaties meer de kenmerken vertonen van de onderzochte situaties. Als kenmerken zijn te noemen:

- veel zelfstandigheid aan de basis;
- verschil in doelen tussen top en basis;
- (in relatie tot het vorige punt) vanuit de organisatie wordt de omgeving op verschillende wijze gepercipieerd; de top heeft een andere oriëntatie op de omgeving dan de basis;
- professionele beroepsuitoefening, waarbij het met name gaat om het feit dat men vanuit de basis, omwille van een goede beroepsuitoefening, autonomie claimt ten opzichte van de top van de organisatie.

Bovendien kan men zich afvragen, of het perspectief niet tevens relevant is voor situaties, waarin beleidsuitvoering en het beleid zelf sterke onderlinge verschillen vertonen. Van hieruit doordenkend is het mogelijk dat het perspectief niet alleen voor intra-, maar ook voor inter-organisatorische verhoudingen relevant is.

Door deze benadering te volgen, stel ik de betekenis van het opgebouwde perspectief afhankelijk van de betekenis die de lezer eraan geeft. De vraag, hoe vaak dergelijke situaties zich naar het oordeel van de lezer voordoen, en de vraag, in welke mate het perspectief ertoe bijdraagt, het inzicht in deze situaties te vergroten, laat ik over aan de lezer. Dergelijke situaties hoeven overigens niet beperkt te blijven tot

voorlichtingsdiensten en zeker niet tot de Voorlichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Ik verwijs in dit verband naar de studie van Leonard naar het interne functioneren van de voorlichtingsdienst in Kenya (1977). Met name waar het de spanning betreft tussen de top van de organisatie en de basis, alsmede de wijze waarop hiermee vanuit de basis wordt omgegaan, maakt hij melding van mechanismen, die zich zeer wel met het opgebouwde perspectief laten vergelijken. Ik wijs verder op een studie van Louis en Sieber (1979).

De vraag naar de maatschappelijke betekenis van het perspectief zal ik in dit hoofdstuk als volgt aan de orde stellen. In paragraaf 2 zal ik nagaan, welke betekenis dit perspectief heeft voor bestaande pogingen, het functioneren van overheidsorganisaties te verbeteren. Daarbij gaat het met name om de vraag, of ik vanuit het perspectief kan begrijpen, waarom bestaande pogingen geen of onvoldoende effect hebben.

In paragraaf 3 gaat het om de vraag, aan welke voorwaarden pogingen tot verandering binnen de overheidsorganisatie moeten voldoen, willen ze, bezien vanuit het perspectief, effect sorteren.

Ik kan ook zeggen dat het perspectief een andere diagnose mogelijk maakt met betrekking tot functioneringsvraagstukken binnen overheidsorganisaties. In dit hoofdstuk ga ik na, waarom bestaande medicijnen niet werken (paragraaf 2), respektievelijk, aan welke (nieuwe) medicijnen behoefte bestaat (paragraaf 3).

Ik sluit dit hoofdstuk af met een paragraaf, waarin ik pogingen om het functioneren van overheidsorganisaties te verbeteren, zie vanuit een maatschappelijk gezichtspunt (paragraaf 4).

2. De betekenis van het perspectief met betrekking tot bestaande pogingen om het functioneren te verbeteren.

2.1 Algemeen.

In deze paragraaf zal ik nagaan, wat de betekenis is van het perspectief voor bestaande pogingen, het functioneren van overheidsorganisaties te verbeteren. In algemene zin kan ik stellen dat aan iedere poging tot verbetering van het functioneren een probleembesef en een probleemopvatting ten grondslag liggen. Het probleembesef heeft betrekking op het feit dat een situatie niet is, zoals die volgens een aktor (of een groep aktoren) zou moeten zijn; er is een wens tot verandering.

De probleemopvatting betekent, dat men impliciet of expliciet een beeld heeft omtrent de aard van het probleem. Aan hoofdstuk II mag de konklusie worden verbonden, dat het probleembesef met betrekking tot het funktionieren van overheidsorganisaties in ruime kring aanwezig is. Ik zal in deze paragraaf met name op de betekenis van de probleemopvatting ingaan.

Wanneer men een poging doet, de bestaande situatie te veranderen in een bepaalde richting, betekent dit dat men een zodanige probleemopvatting hanteert, dat men beïnvloedbaar vermogen veronderstelt; men gaat ervan uit dat men ook in staat is om de situatie aan te passen. Vergelijk in dit verband de wijze waarop Röling en de Zeeuw (1983;8) een interventie omschrijven, namelijk als "...a systematic effort of relatively short duration to strategically apply resources to manipulate seemingly causal elements in an ongoing societal process so as to permanently reorient that process in directions deemed desirable by the intervening party".

In deze paragraaf zal ik de aandacht met name richten op de betekenis van het gevonden perspectief met betrekking tot veronderstellingen, die aan bestaande pogingen ten grondslag liggen. In het algemeen kan ik stellen dat besluiten om het funktionieren van een organisatie te verbeteren, aan de top van de organisatie worden genomen. Weliswaar kunnen aanleidingen en initiatieven tot verandering ook elders in de organisatie liggen, maar dat neemt niet weg dat het uiteindelijke besluit door de top wordt genomen. De vraag is nu, welke konsekventies dit heeft voor de ondernomen interventies en met name is aan de orde, in hoeverre de probleemopvatting van de top van de organisatie tot gevolg heeft dat interventies gebaseerd zijn op veronderstellingen, waaraan niet is voldaan in praktijksituaties waarin het perspectief geldt.

Ik kan het ook zo formuleren dat aan interventies de rationaliteitsconceptie van het management ten grondslag ligt. Ik zal aansluiten bij hoofdstuk X en ook hier aan het rationaliteitsbegrip een wils- en een machtsaspect onderscheiden. Ik zal thans nagaan, in hoeverre aan bestaande pogingen om vanuit het management het funktionieren te verbeteren, veronderstellingen met betrekking tot het willen en het kunnen ten grondslag liggen, waaraan in praktijksituaties niet is voldaan.

Wat het machtsaspect betreft wijs ik erop, dat het onderscheid tus-

sen het formele en het werkelijke beslissingsvermogen binnen het perspectief een centrale plaats inneemt. Wanneer vanuit de top van de organisatie pogingen worden ondernomen om het functioneren te verbeteren, zal de neiging aanwezig zijn om uit te gaan van de verdeling van het formele beslissingsvermogen. Het ligt immers niet voor de hand, vanuit de top van de organisatie formeel-hiërarchische verhoudingen binnen de organisatie ter discussie te stellen. Interventies echter, die slechts gebaseerd zijn op formeel beslissingsvermogen en die met het bestaan en de verdeling van het werkelijk beslissingsvermogen geen rekening houden, gaan ervan uit, dat de top van de organisatie over meer macht beschikt dan in werkelijkheid het geval is.

Met betrekking tot het wilsaspect merk ik op, dat interventies die uitgaan van de rationaliteitsconceptie van het management, doorgaans inhoud zullen krijgen vanuit de formele doelstellingen van de organisatie. Dat betekent dat de doelen van de organisatie van invloed zullen zijn op de probleemopvatting; een situatie wordt dan als problematisch ervaren, wanneer ze niet overeenstemt met de doelen van de organisatie. Dat houdt tevens in dat interventies vanuit de top van de organisatie erop gericht zullen zijn, het realiseren van de doelen van de organisatie te bevorderen.

Het bovenstaande houdt in, dat in situaties waarin het perspectief van toepassing is, aan interventies vanuit de top van de organisatie, zowel met betrekking tot het machts- als het wilsaspect, veronderstellingen ten grondslag kunnen liggen, die niet overeenstemmen met de situatie in de praktijk.

Ik wijs verder op de invloed, die normen en rituelen als evenwichtsmechanisme uitoefenen op pogingen, het functioneren te verbeteren. Deze evenwichtsmechanismen leiden ertoe dat, ingeval aan deze pogingen veronderstellingen ten grondslag liggen die niet overeenstemmen met de situatie in de praktijk, dergelijke verschillen niet tot uiting komen. Voorzover pogingen geen succes hebben vanwege foutieve veronderstellingen ten aanzien van het willen en het kunnen, zal deze oorzaak niet als zodanig blijken.

Wanneer ik nu de aandacht richt op concrete interventies zoals die naar het overheidsapparaat toe worden ondernomen, dan kan ik stellen, dat in situaties waarin het perspectief geldt, wijzigingen van de formele

setting van de organisatie het risico lopen geen effect te sorteren; dat geldt in ieder geval voorzover dergelijke interventies de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen onaangetast laten. Een verandering van de structuur van de organisatie betekent bijvoorbeeld op zichzelf nog niet, dat de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen erdoor wordt beïnvloed, hoe ingrijpend dergelijke wijzigingen van het organisatie-schema ook lijken. Ik verwijs in dit verband naar de achtergrondstudie naar het reorganiserend vermogen van de overheidsdienst (Brand, 1981; 21), waar met betrekking tot 389 organisatieveranderingen wordt gesteld, dat ongeveer 80% betrekking had op de structuur van de organisatie. Deze structuuraanpassingen vonden verder grotendeels plaats binnen het kader van het traditionele bestuurlijke model. Wanneer iedereen weet, wie zijn nieuwe baas is en wie voortaan zijn salaris betaalt, betekent dat echter nog niet automatisch dat vervolgens ook de kwaliteit van het beleid verandert, zo stelt Lemstra (1983;12). Ook bijstelling van bestaande procedures en het ontwerpen van nieuwe procedures biedt dan weinig uitzicht. Een procedure geeft aan, op welke wijze en in welke volgorde activiteiten zich moeten voltrekken; als zodanig vormen ze onderdeel van de formele setting. Wanneer bestaande formele procedures vanwege een afwijkende verdeling van het werkelijk beslissingsvermogen geen of weinig invloed hebben op de aanwending van het werkelijke beslissingsvermogen, dan zullen wijzigingen van deze procedures op hetzelfde probleem stuiten.

Hetzelfde geldt voor veranderingen in de formele doelstelling van de organisatie of in formele taakomschrijvingen van medewerkers. In de praktijk valt te constateren dat discussies over wijzigingen van doelstelling binnen overheidsorganisaties vaak met grote betrokkenheid en veel gevoel voor nuance en detaillering worden gevoerd. Vanuit het perspectief bezien, moet ik constateren, dat het nóg precieser vaststellen van wat er moet gebeuren op zichzelf nog niet betekent, dat er een verandering optreedt in wat er feitelijk gebeurt.

Bovenstaande voorbeelden hebben gemeenschappelijk dat ze doorgaans uitgaan van de top van de organisatie en bijgevolg in situaties, waarin het perspectief geldt, gebaseerd zijn op veronderstellingen waaraan niet is voldaan. Dat houdt tevens in dat inspanningen, die gericht zijn op een verdere verfijning en vervolmaking van deze pogingen, geen uitzicht bieden op succes. Dergelijke inspanningen hebben het karakter van "méér

van hetzelfde". Ze veronderstellen wilsovereenstemming tussen top en basis, en voorzover die wilsovereenstemming er niet is, wordt er voldoende beïnvloedend vermogen aan de top verondersteld om verschillen met betrekking tot het wilsaspect te overbruggen. Als regels echter niet het gewenste effect hebben, leidt nog meer regelgeving op zichzelf nog niet tot verbetering. Toch valt te constateren in de praktijk, dat pogingen om het functioneren te verbeteren, vaak het karakter hebben van een herhaling van eerdere pogingen. Vergelijk Meyer (1979;196), die stelt: "When loose coupling in bureaucracies is officially recognized, it is followed by more rules, more rule-enforcing agencies, and greater vertical elaboration". Eenzelfde constatering treffen we aan bij Crozier (1964;187).

Uit het bovenstaande zou kunnen worden gekonkludeerd dat de reden, waarom interventies, gericht op een beter functioneren, niet tot het gewenste effect leiden, bij de top van de organisatie moet worden gezocht; het management volhardt in een herhaling van eerdere interventies, zonder fundamenteel de juistheid van de veronderstellingen ter discussie te stellen, die aan deze interventies ten grondslag liggen. Die voorstelling van zaken is echter te eenvoudig. In paragraaf 3 ga ik uitvoeriger in op problemen, die zich hierbij kunnen voordoen; in deze paragraaf zal ik me beperken tot het wijzen op de functie van de evenwichtsmechanismen. We zagen eerder dat de evenwichtsmechanismen tot effect hadden, dat verschillen met betrekking tot het wils- en het machtsaspect niet als zodanig bleken. Het gedrag aan de basis is erop gericht, het verwachtingspatroon van de top te bevestigen. Door dergelijk gedrag geeft de basis ook geen aanleiding aan de top, uitgangspunten fundamenteel ter discussie te stellen. Integendeel: het gedrag kan eerder worden aangeduid als een (zij het vanuit het perspectief van de basis symbolische) bevestiging van de uitgangspunten die de top hanteert.

Er is echter meer. We zagen eveneens dat, voorzover interventies vanuit de top tot resultaat kunnen hebben dat activiteiten in een, vanuit de basis gezien, ongewenste richting moeten worden bijgesteld, er een projectie van de probleemstelling optreedt. Het probleem uit zich niet zozeer als een probleem, waarbij de basis niet bereid is om activiteiten aan te passen, maar het wordt gepresenteerd als een formeel

probleem; wat door de basis in werkelijkheid als probleem wordt ervaren, wordt geformaliseerd. Vergelijk in dit verband Kniesmeijer (1984;18), die wijst op de mogelijkheid, dat men argumenten ontleent aan de doelstellingen van de organisatie of aan maatschappelijke behoeften, terwijl men in wezen slechts uit is op behoud van de eigen machtspositie.

De projectie heeft tot gevolg dat een machtsprobleem niet als machtsprobleem blijkt, maar als een bureaukratisch probleem wordt voorgesteld; het machtsconflict wordt in een bureaukratisch kader geplaatst, waardoor het lijkt, alsof het met bureaukratische middelen kan worden opgelost. Het probleem wordt in het doel-middel-schema van de formele bureaukratische regels geplaatst. Hierdoor presenteert het probleem zich aan de top van de organisatie als een probleem, dat met een greep uit het arsenaal aan bureaukratische instrumenten kan worden aangepakt; de doelen moeten wat worden bijgesteld, procedures gewijzigd, functie-omschrijvingen aangepast etc. De projectie van het machtsconflict heeft tot gevolg dat er voor de top van de organisatie ook geen noodzaak lijkt te bestaan om fundamentele van de bureaukratische organisatie ter discussie te stellen. De opstelling vanuit de basis geeft er geen aanleiding toe. Sterker nog: deze opstelling lijkt eerder een uitnodiging in te houden om het gebruikelijk bureaukratisch instrumentarium aan te wenden. De rationaliteitsconceptie van het management wordt eerder bevestigd, dan in twijfel getrokken. Ik verwijs hier naar hoofdstuk X, paragraaf 5.1, waar de benadering van Crozier (1964) aan de orde kwam.

Als gevolg hiervan blijven de interventies die door het management worden ondernomen, binnen bureaukratische kaders. Waar het apparaat niet functioneert volgens bureaukratische regels, worden bureaukratische instrumenten te hulp geroepen om de situatie te verbeteren. Waar bureaukratisering faalt, moet bureaukratisering uitkomst bieden. Vergelijk in dit verband de opvatting van van der Valk (1985;190,191), dat de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst met haar benadering en voorstellen het bureaukratisch kader van de Rijksdienst versterkt. In dezelfde richting gaat de kritiek van in 't Veld en Kickert (1981), die erop wijzen dat de voorstellen het belang van coördinatie en integratie zo zwaar benadrukken, dat de flexibiliteit er wellicht de dupe van wordt. Ik verwijs verder naar van Dijk (1981;28) die stelt dat bureaukratisering bedoeld is om zekerheid en voorspelbaarheid te scheppen, waar anders konflikt en

machtsstrijd zouden ontstaan. Maar tegelijkertijd worden onzekerheid, conflicten en pogingen tot machtsuitoefening bestreden door regels, door reglementering en procedurering (van Dijk, 1981;27).

Aan de herhaling van zetten wordt zo door beide partijen meegewerkt. Zolang de top bijgevolg geen aanleiding vindt, c.q. niet de bereidheid heeft, om het probleem in termen van het perspectief te bezien en te analyseren, zullen interventies tot meer procedures, meer regels, tot meer bureaucratiesering leiden, zonder dat het beoogde effect uiteindelijk wordt bereikt. De aangewende medicijnen die bedoeld zijn om de ziekte te verhelpen, intensiveren het ziektebeeld. In termen van het perspectief kan ik stellen dat, voorzover dergelijke interventies tot effect leiden, dit effect slechts betrekking heeft op het aktiveren van vermijdingsmechanismen. De aandacht voor bureaucratiese regels vanuit de top van de organisatie is bedoeld om de organisatie beter te laten funktioneren, terwijl dezelfde aandacht vanuit de basis is bedoeld om de status quo zoveel mogelijk te handhaven. Bureaucratiesering als middel dient meerdere, en zelfs tegengestelde doelen.

Samenvattend kan ik met betrekking tot het bovenstaande stellen, dat

- in situaties, waarin het perspectief geldt, de neiging bestaat om interventies vanuit de top te baseren op veronderstellingen met betrekking tot het wils- en het machtsaspect, die in de praktijk niet kloppen;
- er zowel van de zijde van de top als van de basis factoren aanwezig zijn, die een analyse van de probleemstelling in termen van het opgebouwde perspectief bemoeilijken;
- er bijgevolg een neiging aanwezig is om interventies, die geen succes (kunnen) hebben, te laten volgen door vergelijkbare interventies, die eveneens niet het gewenste effect (kunnen) hebben en die slechts het funktioneringsvraagstuk nog duidelijker aan het licht brengen.

2.2 Enige nuance

De konklusie in paragraaf 2.1, dat aan pogingen om het funktioneren te verbeteren onjuiste veronderstellingen met betrekking tot het willen en het kunnen ten grondslag kunnen liggen, verdient nuancering. Op de eerste plaats heb ik het effect van dergelijke pogingen slechts besproken

in relatie tot situaties, die aan het perspectief ten grondslag liggen. Ik stel dat expliciet, omdat anders, ten onrechte, de indruk zou kunnen ontstaan, dat dergelijke pogingen ook in andere situaties geen betekenis zouden kunnen hebben. Op de tweede plaats zou men tegen de konklusie, zoals ik die aan het eind van paragraaf 2.1 heb getrokken, kunnen inbrengen, dat het een al te vereenvoudigde voorstelling van zaken is om te stellen, dat verschillen met betrekking tot het wils- en het machtsaspect tussen top en basis tot nu toe geen of onvoldoende punt van overweging zijn geweest. Sterker nog: vaak zijn interventies juist gericht geweest op het opheffen van dergelijke verschillen. In deze paragraaf zal ik op deze interventies ingaan en daarbij met name bezien, in hoeverre dergelijke interventies het gewenste effect (kunnen) hebben in situaties waarin het perspectief geldt. In paragraaf 2.2.1 komt daarbij aan de orde, op welke wijze tot nu toe veelal is gereageerd op verschillen met betrekking tot het machtsaspect. Aansluitend zal ik in paragraaf 2.2.2 interventies, gericht op het overbruggen van verschillen met betrekking tot het wilsaspect, bespreken in relatie tot het opgebouwde perspectief.

2.2.1 Verschillen met betrekking tot het machtsaspect.

In hoofdstuk X stelde ik aan de orde dat de macht binnen een organisatie anders kan zijn verdeeld dan overeenstemt met de formele hiërarchie. Ik merkte daar ook op dat de omstandigheid, dat de basis over meer macht beschikt dan overeenkomt met de formele regels, niet noodzakelijkerwijs een probleem impliceert.

Ik zal me thans richten op situaties waarin de basis meer macht heeft, dan men zou mogen hebben in de ogen van de top. Waar het hier omgaat is, dat een dergelijke situatie, die in machts termen ongewenst wordt geacht vanuit de top, doorgaans niet als gegeven zal worden beschouwd bij interventies. Dat betekent dat, voorzover men aan de top konstateert dat de basis over teveel macht beschikt, de neiging aanwezig is om zich bij interventies vanuit de top te baseren op de machtsverdeling, zoals die in de ogen van de top zou moeten zijn. Het is denkbaar, dat het konstateren van een dergelijk machtsverschil voor de top aanleiding is om interventies juist te richten op dit machtsverschil; het machtsverschil wordt dan zelf aangrijpingspunt voor interventies, waarbij de bedoeling voorop staat, het gekonstateerde machtsverschil op te heffen. Dat kan, bezien

vanuit de top, logischerwijs slechts een beperking van de macht aan de basis tot gevolg hebben. De wens is dan aanwezig om de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen in overeenstemming te brengen met de verdeling van het formele beslissingsvermogen. Dat is echter een fictie. Het betekent dat men wellicht bereid is om te onderkennen dat men als top in een bepaalde situatie minder macht heeft, dan men zou moeten hebben, maar dat men deze situatie niet fundamenteel accepteert. Men gaat er bij interventies van uit, dat de gekonstateerde situatie kan worden veranderd, en met name in die zin, dat men de werkelijke macht in overeenstemming met de formele kan brengen. Dan echter accepteert men het perspectief niet wezenlijk. Men stelt het eigen beïnvloedend vermogen dan niet ter discussie. Acceptatie van het perspectief betekent tevens acceptatie van het feit, dat men slechts in beperkte mate in staat is om de situatie te veranderen. Wat men als probleem ervaart aan de top, een te beperkte macht, kan niet worden opgelost als gevolg van het feit, dat dit probleem ook van invloed is op interventies. Wat men niet heeft, laat zich moeilijk aanwenden. Pogingen, die het onmogelijke willen realiseren, kunnen slechts tot mislukking leiden. Vergelijk in dit verband: "The Law of Counter Control states: the greater the effort made by a sovereign or top-level official to control the behavior of subordinate officials, the greater the efforts made by those subordinates to evade or counteract such control. Most attempts by high-level officials to discover what is really happening below them involve redundancy, by-passing, or both" (Downs, 1967;147). Overigens wijst Zwart erop dat een dergelijke benadering niet slechts typerend is voor het management; ook vanuit de organisatie-advisering is tot nu toe voornamelijk gedacht in termen van beheersingsstrategieën, terwijl we in de toekomst juist te maken krijgen met een toenemende onbeheersbaarheid (Schaake, 1980;1983).

2.2.2 Verschillen met betrekking tot het wilsaspect.

Dat de top in een organisatie andere doeleinden kan hebben dan de basis, wordt algemeen erkend. Dit besef komt nadrukkelijk aan de orde bij Herweyer (1981). Daarbij is het allerminst bij een konstatering van verschillen gebleven. Het feit, dat doelen aan de basis afweken van doelen aan de top heeft met name de laatste decennia aandacht gekregen en is aanleiding geweest tot heel wat initiatieven. Interventies zijn daarbij

niet slechts beperkt gebleven tot pogingen vanuit de top van de organisatie om de eigen doelen te benadrukken en te verduidelijken, in de veronderstelling, dat het verschil tussen doelen van de top en doelen van de basis zou kunnen worden overbrugd door een verdere accentuering van de formele doelen. Men is het belang gaan inzien, dat formele doelen worden gedragen door de basis om hierdoor de kans op effectuering te vergroten.

Overigens zij opgemerkt dat pogingen om de basis te motiveren, in feite de formele doelen niet ter discussie stellen; het motiveren kan vanuit het management als een middel worden opgevat om de formele doelen gerealiseerd te krijgen. Onderkenning van een verschil tussen doelen aan de top en aan de basis vormt dan slechts aanleiding om dit verschil weg te werken, waarbij de formele doelen onverkort overeind blijven. Het motiveren van medewerkers is er dan slechts op gericht om te bereiken, dat het bestaan van afwijkende doelen aan de basis in ieder geval het realiseren van de formele doelen niet belemmert. Zo stelt van der Valk (1985; 180,181), dat de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst onwil binnen de bestuurlijke en ambtelijke top tegen de uitgebrachte voorstellen reduceert tot een informatiebehoefte. Met andere woorden: de voorstellen zijn goed; wanneer men ze niet accepteert, begrijpt men ze blijkbaar nog niet.

Verder kunnen pogingen worden onderscheiden, waarbij vanuit de top van de organisatie inhoudelijke belangstelling wordt getoond voor de doelen aan de basis, en waarbij wordt getracht om doelen van top en basis met elkaar in overeenstemming te brengen, ook als dat betekent, dat formele doelen daarbij moeten worden gewijzigd. In dat geval bestaat de bereidheid aan de top om de eigen doelen, althans gedeeltelijk, ter discussie te stellen. De basis wordt er dan niet slechts bij betrokken omwille van de uitvoering van formele doelen, maar ook de formulering van de doelen van de organisatie maakt dan deel uit van overleg met de basis.

Ik ga hier verder niet afzonderlijk in op situaties, waarin het betrekken van de basis bij de besluitvorming slechts symbolische waarde heeft. In dat geval is inspraak vanuit het perspectief van het management slechts bedoeld om overeenstemming uit te drukken met maatschappelijke opvattingen omtrent inspraak, zonder dat er de fundamentele bereidheid bestaat om de besluitvorming erdoor te laten beïnvloeden. Blau en Scott (1962;186,187) spreken in dit verband van een pseudo-

demokratie. Omgekeerd is het vanuit het perspectief van de basis denkbaar dat men aan een inspraakprocedure deelneemt, zonder dat men er vertrouwen in heeft, dat de uitkomsten ervan van invloed zullen zijn op de uiteindelijke besluitvorming. Men neemt er dan slechts aan deel, omdat de inspraakprocedure nu eenmaal een onderdeel is van een formeel vastgestelde procedure. Men kent er dan slechts rituele waarde aan toe.

Wanneer interventies, die bedoeld zijn om de basis bij de formulering van de doelen te betrekken, tot resultaat hebben dat er overeenstemming ontstaat over de uiteindelijke doelen, is er niet langer van een probleem sprake: de top van de organisatie stelt doelen vast, waar ook de basis zich in kan vinden. Er bestaat niet langer een verschil tussen doelen aan de top en aan de basis. In die situaties geldt echter het perspectief niet. Dit perspectief is immers opgebouwd op basis van situaties, waarin er sprake was van een verschil in doeleinden. Ik concentreer me hier dan ook verder op situaties waarin overeenstemming niet aanwezig is; het management is niet bereid tot compromissen, omdat men vindt dat de wensen van de basis onverenigbaar zijn met de eigen doelen.

Een eerste opmerking met betrekking tot deze situaties is, dat met deze mogelijkheid vaak nauwelijks rekening wordt gehouden. Men gaat ervan uit dat overeenstemming mogelijk is, waarbij op de achtergrond een normatief element meespeelt: er hoort immers overeenstemming te zijn. Vergelijk in dit verband Woodworth e.a. (1982;309) die wijzen op de "...norm of coöperation and harmony...". De mogelijkheid dat er geen overeenstemming kan worden bereikt, komt hierdoor in feite niet aan de orde.

Een tweede opmerking is dat voorzover in een situatie blijkt, dat er onoverbrugbare verschillen zijn tussen de doelen van de top en van de basis, het voor de hand ligt dat het management uiteindelijk beslist. Het alternatief zou immers zijn, dat de top van de organisatie accepteert, dat inspanningen vanuit de basis erop gericht zijn om doelstellingen te realiseren, waarvan de top vindt dat ze de realisering van de eigen doelstellingen benadelen. In algemene zin kan ik stellen, dat, voorzover er inspraak plaatsvindt en voorzover pogingen worden ondernomen om de betrokkenheid van de basis te vergroten, deze slechts mogelijk zijn, voorzover het management ermee akkoord is. Dit betekent, dat initiatieven om tot wilsovereenstemming te komen, plaatsvinden binnen het bureaucratisch kader en dat, ingeval er geen overeenstemming mogelijk is,

de uiteindelijke beslissing wordt genomen konform de formeel-bureaucratische machtsverdeling.

2.3 De rationaliteitsconceptie van het management overheerst.

We zagen in het bovenstaande, dat verschillen met betrekking tot het wils- en het machtsaspect onderkend zijn en ook objekt zijn geweest van pogingen ter overbrugging. We zagen echter tevens dat deze pogingen doorgaans binnen het bureaucratisch kader zullen plaatsvinden. De wezenlijke kenmerken van de bureaucratische organisatie, en met name de formeel-hiërarchische machtsverhoudingen, worden niet ter discussie gesteld, maar geven het kader aan, waarbinnen interventies moeten blijven. Ik kan ook stellen, dat de rationaliteitsconceptie van het management uiteindelijk overeind blijft, ook wanneer men tracht om een verschil met de rationaliteitsconceptie van de basis te overbruggen.

De gedachte, dat de rationaliteitsconceptie van het management overheerst, en in wezen als uitgangspunt wordt gekozen bij pogingen het functioneren te verbeteren, is op diverse plaatsen in de literatuur terug te vinden. Zo merkt Ganzevoort (1981;15) op, dat "...in veel organisaties de leiding erop uit is een taken for granted reality te creëren: de organisatorische keuzes die gemaakt moeten worden zijn immers logische, vanzelfsprekende en rationele keuzes die in het belang van allen zijn? Wat men doet is het creëren van een sociale werkelijkheid voor mensen in plaats van te benadrukken dat de sociale werkelijkheid een constructie is van de leden van de organisatie. Dit proces van monopoliseren van de werkelijkheidsconstructie in de organisatie noem ik het vestigen van de fictie van de rationaliteit van het organiseren. Efficiency-verbeteringen, produktiviteitsverhoging en dergelijke worden bijvoorbeeld vaak aangeduid als rationalisering. Het zal duidelijk zijn dat hiermee bedoeld wordt op een bepaalde ratio en niet op de ratio". Ganzevoort wijst er verder op (1981;18,19) dat de opstelling van organisatie-adviseurs in veel gevallen dit beeld nog versterkt; de wijze waarop een adviseur een situatie definieert en de ideologie die hij daarbij hanteert, sluiten in het algemeen goed aan bij die van het management. Dat zal nog des te sterker gelden, wanneer het interne organisatie-adviseurs betreft. Woodworth e.a. (1982;313) wijzen er in dit verband op, dat interne change-agents voor hun verdere loopbaan afhankelijk zijn van

het management, maar tevens als gevolg van een proces van socialisatie zich gemakkelijk zullen, c.q. kunnen, vereenzelvigen met de waarden en doelen van de top van de organisatie.

Gevolg van een en ander is dat aan pogingen om het functioneren te verbeteren doorgaans de rationaliteitsconceptie van het management ten grondslag zal liggen; het probleembesef en de probleemopvatting die tot interventies leiden, zijn die van het management. Een situatie wordt als probleem ervaren, omdat die afwijkt van een situatie, die het management wenselijk vindt; het probleem wordt binnen de rationaliteitsbenadering van het management getypeerd en als gevolg hiervan kunnen de hieruit voortvloeiende interventies worden begrepen vanuit de logica van het doel-middel-schema van het management.

Bij het volharden in het gebruik van bureaucratistische middelen kan een rol hebben gespeeld dat sommige bureaucratistische instrumenten een zo positieve klank hebben, dat de mogelijkheid dat ze geen geschikt instrument zouden vormen, nauwelijks onder ogen wordt gezien. Vergelijk in dit verband Weiss (1981;21,22), die stelt dat coördinatie zozeer een positieve waarde symboliseert, dat het matig effect van eerdere pogingen tot coördinatie moeilijk tot een aanleiding tot bezinning wordt.

Ik sluit deze paragraaf af met de opmerking, dat pogingen tot verandering, die worden ondernomen vanuit de rationaliteitsconceptie van het management, in situaties waarin het perspectief geldt, de kiem van mislukking in zich dragen. Dergelijke pogingen zijn slechts functioneel binnen het doel-middel-schema van het management. Voor situaties, waarin het perspectief geldt, is echter juist wezenlijk dat er tegelijkertijd twee rationaliteitsconcepties naast elkaar bestaan, die met betrekking tot het wils- en het machtsaspect verschillen.

3. Op zoek naar de voorwaarden voor verandering.

3.1 Inleiding.

In de vorige paragraaf stond de vraag centraal, wat de betekenis van het perspectief is voor bestaande pogingen om het functioneren van de overheidsorganisatie te verbeteren. In deze paragraaf zal ik nagaan, aan welke voorwaarden interventies moeten voldoen in situaties, waarin het perspectief geldt, willen ze kans van slagen hebben. De opbouw van deze paragraaf is als volgt. In paragraaf 3.2 zal ik ingaan op het be-

lang van erkenning van het perspectief als een eerste voorwaarde voor succesvolle interventie. In paragraaf 3.3 komt de inhoud van de interventies aan de orde, waarbij ik met name zal ingaan op de evenwichtsmechanismen.

Een opmerking vooraf is, dat de voorwaarden voor pogingen om het functioneren te verbeteren in situaties waarin het perspectief geldt, in deze paragraaf slechts in algemene zin aan de orde komen; de inhoud van deze paragraaf heeft dan ook allerminst het karakter van een min of meer uitgewerkte strategie, die slechts in interventies hoeft te worden omgezet.

3.2 Het belang van erkenning van het perspectief.

Bij de aanvang van paragraaf 2 heb ik het belang van een juiste probleemopvatting benadrukt om tot een oplossing van een probleem te komen. Dat betekent in de situaties, waarin het perspectief geldt, dat dit perspectief als uitgangspunt en als kader wordt aanvaard bij het interpreteren van praktijksituaties; het perspectief bepaalt de probleemopvatting. Die uitspraak ligt weliswaar voor de hand, maar in de praktijk is aanvaarding van dit perspectief allerminst vanzelfsprekend. Het betekent dat het management erkent, dat er binnen de organisatie een tweetal onderling verschillende rationaliteitsconcepties bestaat. Het functioneren van de organisatie kan niet langer worden begrepen vanuit de rationaliteitsconceptie van het management. Pas, wanneer hieraan is voldaan, is het mogelijk, dat situaties, die afwijken van de rationaliteitsconceptie van het management, door de top van de organisatie worden erkend als onderdeel van de realiteit, en niet slechts worden gezien als afwijkende situaties, die zo spoedig mogelijk in overeenstemming moeten worden gebracht met situaties zoals die vanuit het management als wenselijk, c.q. als "rationeel", worden gezien. Vanuit het management zal echter de neiging bestaan om situaties, die niet passen binnen de rationaliteitsconceptie van het management, als problematisch te ervaren; de situatie is niet zoals die zou moeten zijn. Als je ervan uitgaat, dat alles volgens de regels moet lopen, is een situatie, waarin iets niet volgens de regels loopt, een probleem. Regels moeten immers worden opgevolgd. Het gezichtspunt van het management bepaalt de probleemopvatting. Vanuit de rationaliteitsconceptie van het management dienen verschillen tussen

de werkelijke en de gewenste situatie zo spoedig mogelijk te worden overbrugd. Ik wees er echter in paragraaf 2 reeds op, dat het doen van normatieve uitspraken over hoe gewenste situaties eruit zien, geen effect sorteert. Het nog precieser formuleren, wat er zou moeten gebeuren, overbrugt het verschil niet tussen wat er is, en wat er zou moeten zijn. Aanvaarding van het perspectief houdt echter in, dat afwijkende situaties als een logisch onderdeel van de praktijk worden gezien.

Aanvaarding van het perspectief is tevens van invloed op de wijze, waarop vanuit het management situaties worden tegemoet getreden, waarin interventies, bedoeld om het functioneren te verbeteren, niet het gewenste effect sorteren. Vanuit de rationaliteitsconceptie van het management is een typische reactie om met betrekking tot dergelijke situaties te constateren, dat het blijkbaar lastig is om de praktijk te veranderen. Er is weerstand tegen verandering. De term "oppositie" is in dit verband op zichzelf al tekenend. Ook Weinstein (1979) vat het begrip "bureaucratic-opposition" op als een open en bewust aangegane strijd tegen de formele macht. Vanuit het gezichtspunt van het management is een dergelijke reactie logisch. Vanuit het opgebouwde perspectief daarentegen zijn ervaringen, waarin interventies vanuit de formele lijn niet het gewenste effect hebben, begrijpelijk en zelfs voorspelbaar. Wanneer men ervan uitgaat, dat er binnen een organisatie twee met betrekking tot het wils- en het machtsaspect tegengestelde rationaliteitsconcepties naast elkaar bestaan, is het logisch dat interventies waarbij slechts de rationaliteitsconceptie van het management als uitgangspunt dient, geen succes kunnen hebben.

Met het benadrukken van het belang van een juiste probleemopvatting, en bijgevolg de noodzaak van erkenning van het perspectief, zijn we er echter niet. Een juiste probleemopvatting is weliswaar voorwaarde voor succesvolle interventies, maar biedt op zichzelf nog geen garantie van succes. Het begrijpen van een situatie houdt nog niet automatisch in, dat we ook tot verandering van die situatie in staat zijn. Acceptatie van het perspectief betekent voor de top van de organisatie tevens, dat men wellicht minder in staat is om het functioneren van de organisatie te veranderen, dan men altijd heeft verondersteld. Die erkenning van een beperkt beïnvloedend vermogen is echter lastig. Het betekent dat men vanuit de top van de organisatie de formeel-hiërarchische machtsverhou-

dingen niet langer als doorslaggevend beschouwt. Het komt erop neer dat men iets, wat men steeds als het fundament van een bureaucratische organisatie heeft gezien, thans ter discussie stelt. Immers: "The only organizational form available to public bureaucracies...is simple hierarchy" (Meyer, 1979;192). Vergelijk ook: "Bureaucracies are.. ..hierarchies of authority. Opposition within them is a threat to the exercise of authority and will nearly always be perceived by officials as a signal that control is giving way to chaos. As in all authoritarian situations, the first concern of officials is that obedience be maintained" (Weinstein, 1979;58).

Aanvaarding van het perspectief door het management betekent tevens aanvaarding van het feit, dat men over minder beïnvloedend vermogen beschikt dan overeenstemt met de hiërarchische positie. De feitelijke machtsverdeling wordt gesprekspunt, terwijl het gedrag er tot nu toe op gericht is om het machtskarakter juist te ontkennen (Glasl, 1985;353). Aanvaarding van het perspectief betekent dat de mythe van de (interne) bestuurbaarheid onderwerp van discussie wordt (zie ook: Frissen, 1985;191).

In paragraaf 3.3 ga ik inhoudelijk in op interventies, in de veronderstelling, dat aan de voorwaarde van erkenning van het perspectief is voldaan; het beïnvloedend vermogen van het management wordt juist ingeschat. Dat betekent, dat gedachten en suggesties, zoals die in het navolgende aan de orde komen, niet de pretentie hebben om machtsverschillen te overbruggen; het bestaan van beide machtsverdelingen wordt als uitgangspunt genomen.

3.3 De inhoud van interventies.

3.3.1 De betekenis van de evenwichtsmechanismen.

We zagen, dat normen en rituelen het mogelijk maken om in een organisatie te functioneren met twee verschillende machtsverdelingen, in situaties, waarin de aanwending van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot tegengestelde uitkomsten leidt. Het ligt in de aard van een evenwichtsmechanisme dat het in actie komt, wanneer het evenwicht wordt verstoord. Daarbij valt met name te denken aan situaties, waarin er richtlijnen komen vanuit de top, waar men het aan de basis niet mee eens is.

Waar het nu hier om gaat is, dat die mechanismen ook werken, wanneer er interventies komen, die gericht zijn op een verbetering van het functioneren. Die interventies zullen immers tot doel hebben om zaken in de toekomst anders te laten verlopen dan thans het geval is. Als zodanig zijn ze gericht op een verandering van het bestaande evenwicht. Dat houdt in, dat evenwichtsmechanismen naar verwachting worden geactiveerd door dergelijke interventies. Waar interventies gericht zijn op verandering, dragen evenwichtsmechanismen er juist toe bij om de situatie bij het oude te laten. Ze hebben tot effect dat de organisatie in zekere zin resistent is tegen verandering. Dat betekent dat interventies het risico lopen door deze evenwichtsmechanismen te worden geneutraliseerd. Dat wil overigens niet zeggen, dat interventies geen verandering met zich meebrengen op activiteitsniveau; dergelijke veranderingen zijn met name bedoeld, zoals we zagen, om de indruk te wekken naar de top toe dat men aan de basis handelt in overeenstemming met richtlijnen, c.q. interventies. Er is sprake van een symbolische aanpassing. Ik verbind hieraan de konklusie, dat de evenwichtsmechanismen zelf aangrijpingspunt van interventies moeten zijn.

De vraag op, welke wijze dat het beste kan plaatsvinden, laat zich niet gemakkelijk beantwoorden. Er zijn daarbij twee zaken in het geding. Op de eerste plaats zagen we, dat de evenwichtsmechanismen erop gericht zijn om te vermijden, dat verschillen tussen de beide rationaliteitsconcepties blijken. De mechanismen hebben tot effect, dat het lijkt alsof de situatie in rust, in evenwicht, is. Interventies die de evenwichtsmechanismen als aangrijpingspunt hebben, zullen tot effect hebben dat een situatie moet worden geproblematiseerd, terwijl het gedrag van actoren er juist op gericht is om de indruk te wekken dat er geen probleem is. Ontkenningsreacties liggen dan voor de hand. Op de tweede plaats zagen we dat, voorzover conflicten aan de oppervlakte komen, de evenwichtsmechanismen tot gevolg kunnen hebben, dat er een projectie van het conflict plaatsvindt; het conflict uit zich als een bureaucratisch conflict, althans, als een conflict dat binnen een bureaucratisch kader hanteerbaar is, en waarbij de verschillen tussen de beide rationaliteitsconcepties niet als zodanig blijken. Een instrumentele aanpak ligt dan voor de hand; er worden bureaucratische instrumenten gekozen, die op hun beurt weer worden geneutraliseerd door de beide evenwichtsmechanismen, en die de verschil-

ten tussen de beide rationaliteitsconcepties intact laten. Waar het om gaat is, dat de evenwichtsmechanismen als evenwichtsmechanismen moeten worden ontmaskerd.

Het komt erop neer, dat een situatie als konflikterend moet worden ervaren en erkend die, zowel in de ogen van de top, als van de basis, niet problematisch is. Met name bij dit laatste punt speelt mee, dat conflicten in het algemeen negatief worden tegemoet getreden; conflicten horen er niet te zijn en, voorzover ze er zijn, moeten ze zo snel mogelijk worden opgelost. De wens om op te lossen staat dan een diepere analyse in de weg. Toch is juist die diepere analyse nodig, omdat men anders het risico loopt om, als gevolg van de projectie van het conflict, slechts symptomen te bestrijden. Zelfs dat is echter een optimistische voorstelling van zaken. We kunnen namelijk ook zeggen, dat dergelijke symptoombestrijding de aanpak van het werkelijke probleem nog verder bemoeilijkt. Symptoombestrijding kreëert namelijk de illusie van een oplossing, neemt de noodzaak weg om nog iets aan het werkelijke probleem te doen, en heeft zo het karakter van een alibi om de situatie verder te laten zoals die is. Wanneer men, bijvoorbeeld, het functioneringsvraagstuk van de overheid voornamelijk als een vraagstuk van te lange en te ingewikkelde procedures ziet, en de procedures ondergaan vervolgens enige aanpassing, dan is het probleem toch opgelost?

De houding ten opzichte van conflicten, gericht op het zo snel mogelijk oplossen van een conflict, werkt zo een instrumentele aanpak in de hand, die de situatie gemakkelijk nog verder kan immobiliseren. Toch stelt Musser (1982;257), dat de instrumentele benadering van conflicten de overhand heeft. Conflictmanagement wordt veelal gelijk gesteld met konfliktoplossing, zo stellen Buntz en Radin (1983).

Zoals aan iedere interventie een probleemopvatting ten grondslag ligt, geldt dit ook voor iedere poging om een conflict op te lossen. Een instrumentele aanpak gaat uit van bepaalde causale relaties, en de veronderstelling daarbij is, dat de interventies die men in gedachten heeft, in staat zijn om de oorzaken van het conflict weg te nemen, c.q. te neutraliseren. Ik kan ook zeggen, dat men in dat geval aan het conflict inhoudelijke betekenis toekent; men gaat er (veelal impliciet) van uit, dat het conflict kan worden begrepen als een op zichzelf staand geval. Men heeft de logica van de kontekst niet nodig om het conflict te kunnen be-

grijpen. De verklarende factoren van het konflikt liggen in het konflikt zelf besloten, waardoor de analyse van het konflikt tot het konflikt zelf kan worden beperkt.

Wanneer ik nu het perspektief bezie, dan moet een dergelijke benadering worden afgewezen. We zagen immers, dat er sprake is van een projektie van het konflikt; het konflikt moet worden gezien als een uiting van een dieper gelegen probleem. Met betrekking tot de bestudeerde situaties houdt dit in, dat men de kontekst van het perspektief nodig heeft om konflikten, zoals die aan de oppervlakte komen, als symptomen te kunnen aanduiden. De werkelijke oorzaken van het konflikt liggen buiten het konflikt zelf. De inhoudelijke logica van het konflikt zelf schiet tekort om tot inzicht te komen.

De gedachte dat het objekt van een konflikt, zoals dat blijkt, niet al te gauw als aangrijpingspunt voor konfliktoplossing moet worden beschouwd, is ook terug te vinden bij Glasl (1979A;16-19). Hij waarschuwt er voor om bij de analyse van een konflikt al te snel in termen van oorzaken en gevolgen te denken. Naar zijn mening is er "...geen rechtlijnige samenhang aan te geven tussen oorzaken en verschijningsvormen van conflicten" (1979A; 19). "Uit ervaring blijkt, dat eenzelfde strijdobject bij verschillende partijen, in verschillende omgevingen en op verschillende tijdstippen, enz. tot zeer verschillende uitingsvormen van konflikten kan leiden" (Glasl, 1979A;19). Glasl relateert elders dan ook de verschijningsvorm van een konflikt, en wel in die zin, dat de verschijningsvorm gemakkelijk tot onjuiste oorzaak-gevolg-relaties aanleiding kan geven. Hij stelt anderzijds echter ook, dat de verschijningsvorm belangrijk is, omdat ze de opstap vormt om de beleving van de aktoren op het spoor te komen (1979B;23,24). Daarbij moet er weliswaar rekening mee worden gehouden, dat wat als konfliktobject naar buiten komt, niet het werkelijk objekt is, en zelfs dat partijen bewust het objekt vervormen, maar niettemin is het feitelijk gedrag startpunt.

3.3.2 Normen en rituelen als aangrijpingspunten voor interventies.

Wanneer ik stel, dat evenwichtsmechanismen als zodanig moeten worden ontmaskerd, betekent dit dat de normen en rituelen aangrijpingspunt voor verandering moeten zijn. De kultuur van de organisatie behoeft verandering. Nu is de aandacht voor de kultuur van een organisatie niet

nieuw, als het gaat om pogingen tot verandering. In hoofdstuk X, paragraaf 4, kwam de cultuur als een belangrijke hinderpaal op weg naar vernieuwing al aan de orde. Zo beschouwd kent men aan de cultuur van de organisatie een negatieve betekenis toe. Frissen (1985;185) merkt op, dat de laatste jaren de cultuur een meer positieve inhoud krijgt. Wanneer de cultuur van een organisatie in staat is om vernieuwingen tegen te houden, dan wordt de vraag interessant hoe de cultuur zodanig kan worden beïnvloed, dat hiervan voortaan een positief effect uitgaat op het functioneren van de organisatie. Duidelijk moge zijn, dat we vanuit het opgebouwde perspectief de cultuur daarbij niet opvatten als een object, dat met enkele interventies vanuit de top van de organisatie kan worden veranderd.

Met name het feit, dat de bestaande cultuur binnen een organisatie ook geldt met betrekking tot interventies, vormt hierbij een probleem. Het risico is aanwezig dat, indien slechts interventies worden overwogen die overeenstemmen met de geldende normen, geen werkelijke verandering mogelijk is; de normen hebben ten aanzien van dergelijke interventies een konditionerend effect, en wel in die zin, dat slechts interventies resterend die door de bestaande evenwichtsmechanismen worden gneutraliseerd. Vergelijk in dit verband van de Vliert (1974;335), die erop wijst dat normen van invloed zijn op pogingen, met conflicten om te gaan, en wel in die zin, dat aan preventie de voorkeur wordt gegeven boven eskalatie. Respektering van de normen betekent bijgevolg het accepteren van een beperking van het interventievermogen. De normen staan slechts veranderingen toe, voorzover hierdoor het evenwicht niet wordt aangetast.

De invloed van de cultuur op interventies komt ook bij Silverman tot uiting (1974;232): "De meeste strategieën schijnen defensief te zijn, maar dit komt doordat actie die als agressief wordt gedefinieerd, niet acceptabel is in culturen waar traditie en "het spel meespelen" nog steeds vrij belangrijk zijn".

Het bovenstaande benadrukt nog eens dat de cultuur zelf moet worden aangepakt. Het handelingsvermogen wordt immers door de cultuur beperkt tot handelingen, die slechts het karakter van symptoombestrijding hebben. Vergelijk in dit verband Berg (1978;385,386), die met betrekking tot omgangsvormen tussen organisaties wijst op het afwijkend gedrag in formele

en in informele situaties. Hij spreekt van een dubbele moraal, maar merkt tevens op, dat het doorbreken van deze dubbele moraal niet wordt geaccepteerd.

Met betrekking tot het effect van de cultuur op handelingen kan ik een onderscheid maken tussen de vraag, welke handelingen worden beïnvloed door de cultuur, en de vraag, in welke mate deze handelingen worden beïnvloed. Tot nu toe heb ik me vooral gericht op de eerste vraag. Thans wil ik de tweede vraag aan de orde stellen. Naarmate immers de invloed van normen sterker is, zal het des te lastiger zijn om het effect op handelingen te neutraliseren. Met betrekking tot dit punt is het gevaar voor onderschatting aanwezig. Ik verwijs daarvoor naar Ganzevoort (1981;15), die waarschuwt voor de pretentie dat "...de organisatiecultuur een beheersbaar aspect van de organisatie is. Men gaat er kennelijk vanuit dat het wenselijk is dat deze cultuur (door het management) beheerst wordt, maar of dit überhaupt haalbaar (of wenselijk) is vraagt men zich niet af". Vergelijk op dit punt Gregory (1983;362). Ook Turner (1986;110,111) stelt, dat de cultuur van een organisatie niet moet worden gezien als een element, dat vanuit het management kan worden gemanipuleerd. Men beschouwt dan de cultuur als een middel, dat nieuwe mogelijkheden biedt om, via meer subtiele benaderingen, de formele machtsstructuur te versterken. Vanuit de top van de organisatie wordt er dan instrumentele waarde aan toegekend.

Van belang is nu, dat binnen een organisatie mechanismen werkzaam zijn, die het effect van de cultuur versterken. Ganzevoort spreekt in dit verband van de aanwezigheid van cultuurregulatoren binnen een organisatie. Als zodanig noemt hij o.a. de personeelsselectie en -introductie, de opleiding, personeelsbeoordeling en functiewaardering (1981;15). Het effect van deze regulatoren is dat ze het gedrag, dat niet aan de normen voldoet, onaantrekkelijk maken. Wie zich niet gedraagt in overeenstemming met de cultuur, loopt het risico ten tijde van een personeelsbeoordeling te worden gekorrigeerd. Eenzelfde gedachte is terug te vinden in een opiniërend artikel van van Gunsteren. Wanneer men zich niet houdt aan de interne gedragscode, brengt men zijn carrière in gevaar. Wie zich niet gedraagt konform de normen, begrijpt het spel (nog) niet (van Gunsteren 1983A).

Wanneer nu, bijvoorbeeld via personeelsselectie en personeelsbeoor-

deling, (verwachte) konformiteit aan de normen in positieve zin als beoordelingskriterium wordt gehanteerd, lijkt immobiliteit verzekerd. Wanneer het meespelen van het spel tot norm wordt verheven, is zelfbevestiging het logisch gevolg. Zelfbevestiging betekent echter tevens bevestiging van de bestuurlijke knelpunten. Verandering is pas mogelijk wanneer het gedrag van actoren als spel wordt ontmaskerd. Dat kan alleen maar door interventies die afwijken van de spelregels. De normale spelregels kunnen hier immers geen uitkomst bieden; die schieten tekort als het erom gaat het spel zelf ter discussie te stellen. Sterker nog: de spelregels zijn zelf object van verandering. Ze konditioneren een probleemsituatie, in plaats van bij te dragen aan een oplossing. Spelregels zijn bedoeld om het spel te spelen en juist niet om het spel onderwerp van bespreking te maken.

Het veranderen van de cultuur is bijgevolg een ingrijpend proces. Ganzevoort (1981;17) wijst erop, dat alleen al explicitering van de ideologie problemen kan oproepen. Vergelijk Bate (1984;45,46), die eveneens wijst op het impliciete karakter van cultuur. Mensen kunnen redenen hebben om hun ideologie niet bloot te geven. Met name in situaties, waarin het perspectief geldt, zijn deze redenen nadrukkelijk aanwezig, zoals we zagen.

Daarmee is overigens niet gezegd, dat ieder binnen de organisatie gelukkig is met een dergelijke situatie. Wanneer men in zijn gedrag overeenstemming symboliseert met de normen binnen de organisatie, wil dat nog niet zeggen, dat men het hiermee ook eens is. Men zou wellicht wel anders willen, maar in het feitelijk gedrag komt deze wens niet tot uitdrukking. Ik kan het ook zo zien, dat, voorzover er al de wens en het vermogen tot verandering binnen de organisatie aanwezig is, deze veranderingscapaciteit wordt uitgeschakeld. De normen, die van invloed zijn op het gedrag binnen de organisatie, zijn dermate krachtig, dat afwijkend gedrag als problematisch wordt ervaren. De normen strekken zich niet alleen uit tot de vraag, hoe men zich hoort te gedragen maar ze zijn tevens van invloed op de vraag, hoe er wordt omgegaan met afwijkend gedrag. Naarmate normen sterker zijn, zal men bij afwijkend gedrag op sterkere reacties vanuit de organisatie moeten rekenen. De vraag, wat er gebeurt bij afwijkend gedrag, kan zo worden beschouwd als maatstaf voor de sterkte van de normen.

3.4 Normdoorbrekend gedrag.

Het bovenstaande roept wellicht een pessimistisch beeld op met betrekking tot de mogelijkheid tot verandering. De organisatie blokkeert zelf pogingen om het eigen functioneren te verbeteren. Die gedachte is overigens niet nieuw. Vergelijk in dit verband Crozier (1964;186,187): "... a bureaucratic organization is an organization that cannot correct its behavior by learning from its errors". Van Houten en van Vught merken op (1980;137): "Meer in het algemeen kan worden gesteld dat het "lerend vermogen" van de huidige overheidsbureaucratie beperkt is, primair in structurele zin".

De konklusie dat het lerend vermogen van een overheidsorganisatie beperkt is, of wellicht zelfs afwezig, deel ik vooralsnog niet. Ik ga ervan uit dat er in iedere organisatie zowel veranderingscapaciteit aanwezig is, als de wil tot verandering. Waar het om gaat is dat deze veranderingscapaciteit ook daadwerkelijk wordt benut. Door het afbreken van blokkades binnen de organisatie kan de paradoxale situatie worden doorbroken, waarin het functioneren slecht verloopt en de wens tot verandering leeft, maar men zich toch traditioneel blijft gedragen.

In algemene zin kan worden gesteld, dat voor benutting van het probleemoplossend vermogen onderkenning en erkenning van een probleem voorwaarden zijn. Als er geen probleem wordt ervaren of erkend, hoeft er immers ook niets te worden opgelost. Anders gezegd: onderkenning en erkenning van een probleem kunnen worden opgevat als de eerste fasen van een proces van probleemoplossing. Nauw verband hiermee houdt de vraag, op welke wijze het functioneringsvraagstuk van de organisatie vanuit het management wordt benaderd. Doorgaans worden vragen rond de efficiëntie en de effectiviteit vanuit de doelstellingen van de organisatie geformuleerd. Een dergelijke benadering mag weliswaar voor de hand liggen, maar ze is vanuit het opgebouwde perspectief problematisch. Voorzover de doelen van de organisatie namelijk niet worden gerealiseerd, schiet een dergelijke benadering tekort, waar het de analyse betreft van de vraag, waarom de realisering van de formele doelen achterblijft. Zo kan regelopvolging niet langer vanuit het management worden gezien als een maatstaf voor de kwaliteit van het functioneren. Vanuit de rationaliteitsconceptie van het management strekken regels er weliswaar toe, om de doelen van de organisatie te (helpen) realiseren, maar we zagen tevens, dat het

opvolgen van regels slechts rituele waarde kan hebben. Het volgen van de regels gebeurt vanuit de basis niet zozeer met de intentie om de doelen van de organisatie te (helpen) realiseren, maar is meer bedoeld om met betrekking tot de top van de organisatie de indruk te wekken dat de regels worden opgevolgd; men wil niet het risiko lopen van reacties vanuit de top, en door de top geen aanleiding te geven tot reacties, handhaaft men een bepaalde mate van zelfstandigheid op het uitvoerend niveau.

Nodig is, dat de wens tot verandering, voorzover die binnen de organisatie aanwezig is, ook daadwerkelijk kan blijken. We zagen eerder dat men risiko's loopt, wanneer men het spel niet meespeelt. Door nu deze risiko's bij normdoorbrekend gedrag weg te nemen, en, sterker nog, dergelijk gedrag te belonen, kan er dynamiek ontstaan in een tot dan toe stabiele situatie. Wat daarvoor nodig is, is dat de organisatie leert omgaan met het intern aanwezig kritisch vermogen; met kritiek op het eigen functioneren.

Daarbij gaat het met name om de vraag in welke mate binnen een organisatie verschillen met betrekking tot het wils- en het machtsaspect bespreekbaar worden gemaakt. Wanneer de cultuur binnen een organisatie, bijvoorbeeld, gericht is op het vermijden van dergelijke onderwerpen, dient deze cultuur aangrijpingspunt voor verandering te zijn. In een dergelijke situatie is van belang, dat een sfeer wordt geschapen die juist uitnodigt, deze verschillen te uiten en tot onderwerp van bespreking te maken. Elementen van een dergelijke benadering zijn aan te treffen bij Vrakking (1984), die een overgang van een bureaucratistische naar een managerial cultuur voorwaarde noemt voor het doorvoeren van vernieuwingen binnen het overheidsapparaat. Als kenmerken van een managerial cultuur noemt hij onder meer:

- een lage organisatie-graad, in plaats van een gedetailleerde vaststelling van bevoegdheden;
- veel delegatie, met waardering voor risico-zoekend gedrag;
- gerichtheid op prestaties, in plaats van op het gebruik van middelen als bron voor produktie;
- de nadruk binnen het beleid op doen, in plaats van op voorbereiding van dikke rapporten.

Wellicht biedt ook de gedachte van "zelfbeheer" hier mogelijkheden,

en wel in die zin, dat de aandacht zich hierdoor meer gaat richten op het aktiviteitsniveau binnen het overheidsapparaat (Biesmeijer en Hagendoorn, 1984) (Winsemius, 1985).

4. Het perspectief in een maatschappelijke kontekst.

Tot nu toe heb ik me in dit hoofdstuk vrijwel uitsluitend beperkt tot een bespreking van funktioneringsvraagstukken als een intern vraagstuk binnen een overheidsorganisatie. Het ging om een analyse van problemen vanuit het opgebouwde perspectief, en, aansluitend, om de vraag, welke interventies wel en niet kunnen bijdragen aan een verbetering van het funktionieren. De aandacht bleef in hoofdzaak beperkt tot interne factoren binnen de organisatie. In deze laatste paragraaf zal ik de relatie leggen tussen het perspectief en de maatschappelijke houding ten opzichte van het funktionieren van overheidsorganisaties.

De reden hiervoor is tweërlei. Op de eerste plaats is een overheidsorganisatie, maatschappelijk gezien, geen doel op zichzelf, maar het overheidsapparaat kan worden gezien als een middel om maatschappelijk relevant geachte doelen te (helpen) realiseren.

Op de tweede plaats kan de houding van de maatschappij ten opzichte van het overheidsapparaat van invloed zijn op de pogingen om de kwaliteit van het funktionieren te verbeteren. Ik zal me in deze paragraaf tot dit punt beperken; het gaat dan om de vraag op welke wijze, en in welke mate maatschappelijke, buiten de organisatie gelegen, factoren aanwezig zijn, die van invloed (kunnen) zijn op het streven naar een verbetering van het funktionieren.

Deze vraag is temeer van belang, aangezien er, zoals we zagen, binnen een organisatie belemmeringen aanwezig kunnen zijn met betrekking tot de aanwending van het eigen probleemoplossend vermogen. Waar de interne veranderingscapaciteit tekortschiet, kunnen maatschappelijke factoren wellicht een bijdrage leveren. Ik sluit overigens met dit onderscheid aan bij van Doorn (1980;39), die met betrekking tot bronnen voor onbestuurbaarheid een tweedeling maakt tussen bronnen die binnen, en bronnen die buiten de organisatie zijn gelegen.

Omdat de relatie tussen overheidsapparaat en maatschappij niet het objekt vormt van deze studie, heeft deze paragraaf slechts het karakter van een persoonlijke aanzet tot verdere gedachtenvorming. Ik zal daarbij

met betrekking tot een drietal punten een verbinding leggen met het opgebouwde perspectief, en wel ten aanzien van de wijze, waarop funktioneeringsproblemen vanuit de maatschappij worden tegemoet getreden, de maatschappelijke inschatting van het probleemoplossend vermogen en de maatschappelijke invloed op de aard van de interventies.

Ik ga er daarbij van uit dat de eisen die vanuit de maatschappij aan het overheidsapparaat worden gesteld, het vermogen van dit apparaat, ook wanneer dit optimaal zou funktionseren, niet te boven gaan. In een dergelijke situatie strekt maatschappelijke aandacht voor het funktionseren van het overheidsapparaat er slechts toe, een onvoltooid maatschappelijk keuzeproses ten aanzien van de inzet van het overheidsapparaat te maskeren. Vergelijk in dit verband Milward en Rainy (1983), die de oorzaak voor funktioneeringsmoeilijkheden binnen de overheidsorganisatie voor een deel toeschrijven aan overspannen eisen, die vanuit de maatschappij aan de overheid worden gesteld.

De maatschappelijke aandacht voor funktioneeringsproblemen binnen de overheidsorganisatie heeft geresulteerd in een groot aantal uitspraken, die vaker normatief van aard zijn, dan dat ze gericht zijn op de analyse van de wijze van funktionseren in de praktijk. Weliswaar kan men stellen dat aan iedere normatieve uitspraak een analyse ten grondslag ligt, maar deze is veelal impliciet. Er is daardoor een vrijwel onoverzienbaar aantal antwoorden over de vraag, hoe het overheidsapparaat zou moeten funktionseren, c.q. wat er zou moeten gebeuren om de gewenste situatie te bereiken.

De sterke nadruk op de vraag, hoe de overheid zou moeten funktionseren is van invloed op de wijze waarop er maatschappelijk wordt gereageerd op situaties die afwijken van het normatieve beeld. Dergelijke situaties behoren er niet te zijn en, voorzover ze er zijn, dienen ze terstond in overeenstemming te worden gebracht met het gewenste beeld. Ik kan hier een parallel trekken met de wijze, waarop vanuit het management wordt gereageerd op situaties binnen de organisatie die anders zijn dan ze zouden moeten zijn. Deze normatieve houding vanuit de maatschappij ten opzichte van de overheidsorganisatie heeft gevolgen. Om deze te belichten verplaats ik me naar een positie binnen de organisatie. In de aangegeven situatie heeft men er vanuit de organisatie belang bij, dat, voorzover het funktionseren niet voldoet aan de maatschappelijke wensen,

zulks niet als zodanig tot uiting komt. Inspanningen zullen er eerder op gericht zijn om extern het beeld te bevestigen, dat de organisatie funktioneert konform de maatschappelijke verwachtingen. Als voorbeeld verwijs ik naar Stewart (1982;11-13). Hij duidt op de mogelijkheid, dat het in het belang van de top van de organisatie kan zijn om geen nauwkeurige informatie te hebben over activiteiten van ondergeschikten. Zolang men namelijk niet op de hoogte is van eventuele verschillen tussen wat ondergeschikten doen en wat ze zouden moeten doen, bestaat er ook geen aanleiding en noodzaak tot actie. Het probleem voor de top van de organisatie is dan, bij nader inzien, niet zozeer, dat het functioneren problemen oplevert, maar dat dit naar buiten blijkt. In dit opzicht onderscheidt de opstelling van de top van de organisatie, ten opzichte van de maatschappij, zich niet van de wijze, waarop de basis binnen de organisatie zich in een overeenkomstige situatie opstelt ten opzichte van diezelfde top.

Gevolg hiervan kan zijn, dat wanneer naar buiten blijkt dat het feitelijk functioneren problemen oplevert, dergelijke situaties enerzijds maatschappelijk worden tegemoet getreden, alsof ze belangrijke nieuws-waarde hebben, terwijl anderzijds een vrij algemeen besef leeft, dat dergelijke situaties allerminst op zichzelf staan. Naarmate nu maatschappelijk heftiger wordt gereageerd op het moment dat blijkt dat een organisatie niet funktioneert zoals die zou moeten functioneren, wordt dit reactiepatroon niet alleen bevestigd maar nog versterkt; vanuit de overheidsorganisatie zal voortaan nog sterker worden getracht om het maatschappelijk verwachtingspatroon te bevestigen.

Het tweede punt betreft de maatschappelijke inschatting van het probleemoplossend vermogen. We zagen, dat in situaties waarin het perspectief geldt, het beïnvloedend vermogen van de top van de organisatie aan beperkingen is gebonden. Maatschappelijke aanvaarding van het perspectief betekent tevens aanvaarding van het feit, dat funktioneeringsvraagstukken minder gemakkelijk oplosbaar zijn. Wanneer men er, daarentegen, maatschappelijk van uitgaat, dat oplossing van funktioneeringsproblemen slechts een kwestie is van enkele welgekozen interventies, kan hierdoor de oplossing verder worden bemoeilijkt. Het gevaar is dan aanwezig, dat vanuit het overheidsapparaat dit, weliswaar overspannen, verwachtingspatroon wordt bevestigd. Interventies hebben dan, vanuit de organisatie, de bedoeling

om naar buiten de indruk te wekken dat, voorzover er al problemen zijn, terstond maatregelen worden genomen. Zo stipt Dunsire (1985;65) de mogelijkheid aan dat herstruktureringen in het ambtelijk apparaat vooral politieke betekenis hebben. Men kent dan meer betekenis toe aan de aankondiging van reorganisaties dan aan de resultaten ervan. Reorganisaties kunnen zo vooral symbolische waarde krijgen, doordat ze naar buiten oplosbaarheid en doortastendheid uitstralen. Hazeu (1983;68) spreekt van een vlucht in de symboliek, die zich thans in meer algemene zin zou voordoen. Vergelijk ook Caiden (1976;144): "...many governments pay only lip service tot administrative reform. It is not high on their list of priorities".

Tot slot zal ik kort de maatschappelijke invloed op interventies aan de orde stellen. We zagen, dat in situaties waarin het perspectief geldt, bureaucratische interventies geen effect hebben, terwijl niettemin factoren aanwezig zijn, die tot een herhaalde inzet van dergelijke interventies aanzetten. De maatschappelijke opstelling kan hierop van invloed zijn. Er kan sprake zijn van een probleemreduktie, doordat vanuit de maatschappij de neiging aanwezig kan zijn om het tekortschieten van het overheidsapparaat binnen een strikt bureaucratisch kader te benaderen. De funktioneringsproblematiek van het overheidsapparaat wordt dan voorgesteld, alsof het een kwestie is van lange procedures, ambtelijke molens, het niet nauwkeurig volgen van voorschriften etc. Het moge duidelijk zijn dat, voorzover maatschappelijke probleemopvattingen binnen het bureaucratisch kader blijven, een analyse van het funktioneringsvraagstuk in termen van het opgebouwde perspectief niet mogelijk is. In dat geval vindt op zijn best symptoombestrijding plaats. Vergelijk Shariff (1981), die wijst op het gevaar van oppervlakkigheid, wanneer analyses van het funktionieren van het overheidsapparaat luiden in termen van inefficiëncy, verspilling en mismanagement. Wanneer uit maatschappelijke opvattingen een sterke voorkeur voor starre bureaucratische structuren blijkt, zal de top van een organisatie hierop reageren door de konstruktie van: "...superficial structural facades that give the appearance of conformity while allowing organization members to behave rather freely" (Nystrom en Starbuck, 1984;281). Vergelijk ook Weiss (1981;39) die stelt, dat het al te gauw betitelen van organisatievraagstukken als een koördinatieprobleem, een simplifikatie kan inhouden

"...by implying that the worst problems are merely administrative and that improvements...will follow automatically once the organizational questions are resolved".

Ik wil tot slot wijzen op de invloed van maatschappelijke waarden en normen op interventies. Die invloed kan hieruit bestaan, dat pogingen om het functioneren te verbeteren, slechts maatschappelijk aanvaardbaar zijn, voorzover ze in overeenstemming zijn met maatschappelijke waarden en normen. Ten aanzien hiervan geldt hetzelfde als wat ik in paragraaf 3.3.2 opmerkte met betrekking tot de invloed van de organisatiecultuur op het interventievermogen: interventies, die weliswaar effect kunnen hebben, maar die in maatschappelijk opzicht niet aanvaardbaar zijn, komen niet in aanmerking. Dat betekent dat maatschappelijke waarden en normen het maatschappelijk interventievermogen kunnen beperken. Vergelijk in dit verband de opmerking van Zwart (1972;143) met betrekking tot konflikt- en samenwerkingstrategieën. Een konfliktstrategie wordt niet zozeer als één strategie gezien naast een samenwerkingsstrategie, maar een konfliktstrategie wordt primair opgevat als een anti-samenwerkingstrategie.

Maatschappelijke waarden en normen kunnen zo tot een voorkeur leiden voor bepaalde interventies, omdat deze interventies een prima uitdrukking vormen van waarden en normen die maatschappelijk belangrijk worden geacht. Dergelijke interventies symboliseren als het ware dergelijke waarden en normen. Het gevolg hiervan kan zijn, dat een inhoudelijke beoordeling van dergelijke interventies hierdoor niet plaatsvindt; interventies bijvoorbeeld, die erop gericht zijn de coördinatie of de samenwerking te bevorderen, vinden hun legitimatie reeds in het doel waarop ze zich richten.

Gevolg hiervan is dat het mislukken van dergelijke interventies slechts aanleiding is om tot nieuwe interventies te besluiten; de interventies zelf worden daarbij veelal niet ter discussie gesteld, omdat ze immers waarden symboliseren die onomstreden zijn. Ik verwijs in dit verband naar Weiss (1981;37), die met betrekking tot de symbolische betekenis van coördinatie opmerkt: "The symbol epitomizes widely shared social values of rationality, comprehensiveness, and efficiency, thus reinforcing public confidence in the role of reason in policy making". De positieve klank die coördinatie heeft, kan zo tot gevolg hebben, dat er wat al te gemakkelijk en al te vaak om meer coördinatie wordt geroe-

pen. Verbetering van de koördinatie is immers altijd welkom.

Het is maar een kleine stap verder wanneer maatschappelijke waarden en normen slechts als dekmantel worden gebruikt voor interventies, die feitelijk andere doelen dienen. Maatschappelijke waarden en normen hebben dan slechts de functie om interventies te legitimeren die anders wellicht op maatschappelijke tegenstand waren gestuit. De feitelijke redenen, die aanleiding vormden tot de interventies, vinden een zódanige verwoording dat maatschappelijke krachten de voorgestelde interventies bevorderen en in ieder geval niet blokkeren. Een voorbeeld treffen we aan bij Kuypers (1981;46,47), die met betrekking tot de decentralisatie van het welzijnswerk opmerkt, dat het streven om de participatie van de bevolking te bevorderen, slechts als dekmantel diende om bestaande posities en verhoudingen in de welzijnssector te handhaven of te versterken.

HOOFDSTUK XII

DE BETEKENIS VAN HET PERSPEKTIEF VOOR DE BESTUURSKUNDE.

1. Herstel van het evenwicht.

Dit hoofdstuk begin ik met een verwijzing naar hoofdstuk II, waar ik de aanleiding tot deze studie in verband bracht met het feit, dat de toepassing van bestuurlijke kennis in de praktijk van een overheidsorganisatie vaak moeizaam verloopt. Ik stelde in hoofdstuk II dat het evenwicht tussen het willen en het kunnen van de bestuurskunde is verstoord. In dit hoofdstuk zal ik nagaan of de inhoud van de voorafgaande hoofdstukken betekenis heeft voor dit vraagstuk. Daarbij is met name de vraag interessant, of zich konklusies laten verbinden aan het voorafgaande, waardoor de toepassing van bestuurskundige kennis zou kunnen worden bevorderd, c.q. waardoor het toepassingsvraagstuk zich beter laat begrijpen. Ik kan ook zeggen, dat ik in dit hoofdstuk zal nagaan, op welke wijze het willen en het kunnen van de bestuurskunde meer met elkaar in evenwicht kan worden gebracht. Wanneer ik nu de benadering bezie, die ik zelf in deze studie heb gevolgd, dan kan ik verwijzend naar hoofdstuk III stellen, dat ik een poging heb gedaan om tot inzicht te komen in de praktijk; ik heb geprobeerd om te begrijpen, waarom de praktijk is, zoals die is. Ik heb getracht de rationaliteit van de praktijk te leren kennen, in de veronderstelling dat, als ik het gedrag van aktoren in de praktijk zou begrijpen, ik tevens een antwoord zou hebben op de vraag, waarom men zich in de praktijk niet gedraagt konform rationele planningsmodellen. Resultaat hiervan is geweest, dat de rationaliteitsconceptie van de praktijk in de onderzochte situaties, zowel met betrekking tot het wils- als het machtsaspect, afwijkt van de rationaliteitsconceptie van planningsmodellen.

Op grond hiervan heb ik in hoofdstuk XI de vraag, waarom pogingen om het funktionieren van een overheidsorganisatie te verbeteren geen of weinig succes hebben, in die zin beantwoord, dat aan interventies veronderstellingen met betrekking tot het wils- en het machtsaspect ten grondslag kunnen liggen waaraan in de praktijk niet is voldaan. Ik zal in dit hoofdstuk dezelfde benadering volgen ten aanzien van het vraagstuk van de toepassing van bestuurskundige theorie in de praktijk. Ik kan dan

de vraag stellen, in hoeverre de resultaten van bestuurskundige inspanningen tot stand zijn gekomen op basis van veronderstellingen, waaraan in de praktijk niet is voldaan. Ligt er, met andere woorden, aan de bestuurskundige theorie een rationaliteitsconceptie ten grondslag, die afwijkt van de rationaliteitsconceptie in de praktijk.

Het feit, dat het gevonden perspectief gebaseerd is op de praktijk van slechts één organisatie, waarbij de aandacht dan ook nog beperkt is gebleven tot zeer specifieke situaties, laat het naar mijn oordeel niet toe om deze vraag in algemene zin te beantwoorden. Ik zal in dit hoofdstuk eenzelfde benadering volgen als ik in hoofdstuk XI heb gekozen; dat betekent dat ik het toepassingsvraagstuk van bestuurskundige theorie in de praktijk slechts tegen de achtergrond van het gevonden perspectief zal bezien. Ik doe als het ware, alsof de praktijk slechts bestaat uit situaties die aan het perspectief ten grondslag liggen. Die simplificatie heeft uiteraard gevolgen voor de gedachtengang in dit hoofdstuk en voor de conclusies die ik zal trekken. De vraag, in welke mate deze conclusies algemene geldigheid hebben, is afhankelijk van de vraag, hoe algemeen deze of vergelijkbare situaties zich voordoen in de praktijk. Zoals reeds gesteld in hoofdstuk VII, maakt de beantwoording van deze vraag geen deel uit van deze studie. Wel heb ik in dat hoofdstuk (paragraaf 1.) enkele algemene kenmerken vermeld van situaties waarin er een zekere kans is dat het perspectief van betekenis is.

De vraag is thans aan de orde, op welke wijze een verschil tussen de rationaliteitsconceptie van bestuurskundige theorie en van de praktijk van het bestuurlijk handelen kan worden overbrugd. Ik begin dan met de opmerking, dat bij een poging om dit verschil tussen theorie en praktijk te overbruggen, niet kan worden voorbijgegaan aan diezelfde praktijk. Vanuit de bestuurskunde is het lastig de rationaliteitsconceptie ter discussie te stellen, die aan bestuurskundige theorieën ten grondslag ligt. Immers: het gevaar is daarbij aanwezig, dat pogingen om deze rationaliteitsconceptie ter discussie te stellen, zullen worden beïnvloed door diezelfde rationaliteitsconceptie. Ook aan deze pogingen zal immers een rationaliteitsconceptie ten grondslag liggen en de vraag is op zijn plaats, in hoeverre deze conceptie zal afwijken van de rationaliteitsconceptie, die tot dan toe bestuurskundige inspanningen beheerste. Het gaat er hierbij om, in welke mate de bestuurskunde in staat is om reflek-

tie te plegen op het eigen handelen. De moeilijkheid is dat men de rationaliteitsconceptie van de praktijk niet kent en bijgevolg weet men niet, wat er moet worden overbrugd. Pas wanneer men de rationaliteitsconceptie van de praktijk zou kennen, zou men vervolgens door toetsing van de eigen conceptie aan de rationaliteitsconceptie van de praktijk in staat zijn, zich een beeld te vormen van eventuele verschillen. Ik kan ook zeggen, dat de rationaliteitsconceptie van de praktijk in dat geval kan worden benut als toetssteen, als middel, om zicht te krijgen op de eigen rationaliteitsconceptie die men bij de wetenschapsbeoefening hanteert en zo verschillen tussen de beide rationaliteitsconcepties op het spoor te komen.

Wanneer ik deze weg volg, betekent dit, dat de bestuurskunde de inspanningen richt op het leren kennen van de rationaliteit in de praktijk. In termen van het evenwicht tussen het willen en het kunnen van de bestuurskunde kan ik het ook zo formuleren, dat de bestuurskunde ernaar gaat streven om de praktijk beter te leren begrijpen, alvorens aanbevelingen te formuleren met betrekking tot diezelfde praktijk; de bestuurskunde zal zich eerst nadrukkelijker moeten richten op het verklaren van de praktijk, alvorens uitspraken te doen met betrekking tot de vraag hoe die praktijk het beste kan worden veranderd.

Uit het bovenstaande pleidooi voor een sterke praktijkoriëntatie vanuit de bestuurskunde mag niet worden gekonkludeerd, dat die oriëntatie thans geheel zou ontbreken en dat bestaande theorieën zonder relatie met de praktijk tot stand zouden zijn gekomen. Die konklusie zou geen recht doen aan bestuurskundig onderzoek terzake. Wel bepleit ik om de aandacht nadrukkelijker op de bestuurspraktijk te richten dan thans het geval is, waarbij ik overigens een tweetal opmerkingen wil maken. Een eerste opmerking heeft betrekking op de maatschappelijke functie die de bestuurskunde tot nu toe heeft vervuld. Het feit, dat ik me in deze studie concentreer op situaties, waarin de toepassing van bestuurskundige kennis en inzichten moeilijk verloopt, neemt niet weg, dat in andere situaties bestuurskundige inspanningen wel degelijk een bijdrage (kunnen) leveren. Op de tweede plaats is een pleidooi voor een sterkere empirische oriëntatie niet nieuw. Zo stelde ik in hoofdstuk III reeds met betrekking tot de planningsdiskussie, dat de belangstelling zich in toenemende mate richt op de planningspraktijk. Daarbij is het overigens

niet bij een pleidooi gebleven. Het aantal studies op bestuurskundig terrein, waarin de handelingspraktijk centraal staat, neemt toe. Als recente voorbeelden noem ik Aquina (1985) en Knegt (1986).

Alvorens nu in te gaan op de vraag op welke wijze de bestuurskunde de rationaliteitsconceptie van de praktijk kan leren kennen, wil ik twee overwegingen noemen, die het leggen van meer nadruk vanuit de bestuurskunde op het trachten te verklaren van de praktijk, in plaats van op het doen van normatieve uitspraken met betrekking tot die praktijk, kunnen bemoeilijken. De eerste overweging heeft te maken met het verwachtingspatroon ten aanzien van de bestuurskunde zoals dat in de praktijk bestaat. Voorzover men vanuit de praktijk geïnteresseerd is in de bestuurskunde, zal die interesse doorgaans niet de bestuurskunde op zichzelf gelden, maar is deze gebaseerd op de mogelijkheid dat de bestuurskunde oplossingen kan bieden voor problemen waar men in de praktijk mee wordt geconfronteerd. Vergelijk van Vught (1980A;75). De belangstelling voor resultaten van bestuurskundig onderzoek geldt slechts, voorzover deze resultaten aan oplossingen kunnen bijdragen. Dat betekent dat er vanuit de praktijk minder belangstelling zal bestaan voor onderzoekresultaten, die weliswaar verklaringen bieden in de praktijk, maar waaruit geen aanbevolen handelingsalternatieven zijn af te leiden. Men is slechts geïnteresseerd in inzicht, voorzover hierdoor beïnvloeding mogelijk wordt. Kaufman (1981;6) wijst erop dat de idee, dat onderzoekresultaten zullen bijdragen aan een oplossing van bureaucratische problemen, diep geworteld is. De gedachte, dat ons vermogen tot beïnvloeding slechts beperkt is, kunnen we slechts moeilijk aanvaarden waardoor we ook niet erg geneigd zijn om de gevolgen hiervan te onderzoeken. Ik ga er daarbij van uit dat de belangstelling vanuit de praktijk voor de bestuurskunde is ingegeven door de hoop, c.q. de verwachting, dat de bestuurskunde behulpzaam zal (kunnen) zijn bij probleemoplossing. Situaties, waarin bestuurskundig onderzoek slechts dient om andere doelstellingen van bestuurders te helpen realiseren, laat ik hier buiten beschouwing. Ik verwijs daartoe naar Prins (1978;348), die stelt dat bestuurskundig onderzoek soms de functie moet vervullen van ijskast, doofpot, stoplap of zondebok.

De tweede overweging heeft te maken met de neiging binnen de bestuurskunde om aan het verwachtingspatroon vanuit de praktijk te voldoen.

Aan dit verwachtingspatroon ligt immers de veronderstelling ten grondslag, dat de bestuurskunde behulpzaam zou kunnen zijn bij de oplossing van problemen in de praktijk. Een wetenschap, die streeft naar maatschappelijke erkenning, zal een dergelijke veronderstelling niet zo gauw ter discussie stellen. Dat zou immers inhouden, dat men ervoor pleit om aan de bestuurskunde minder maatschappelijke betekenis toe te kennen, dan men vanuit de praktijk geneigd is te doen. Daarbij verdient extra vermelding, dat diezelfde praktijk doorgaans voorwaardenscheppend is met betrekking tot de mogelijkheden voor bestuurskundige activiteiten.

2. De Bestuurskunde op weg naar verklaringen.

2.1 Inleiding.

Een pleidooi om bestuurskundige inspanningen meer te richten op het trachten te begrijpen van de praktijk is niet nieuw. Vergelijk in dit verband Hupe (1984;290):"..De beleids- en bestuurswetenschappen zouden zich, naarmate een technisch-instrumenteel gebruik van de produkten ervan meer als een fictie wordt gezien, minder moeten bezig houden met het ontwikkelen van normatieve en prescriptieve beleidsvormingsbenaderingen. Zij zouden zich meer kunnen toeleggen op de theoretisch-empirische studie van de praktijk(en) van beleidsvorming..". Volgens Hupe (1984;290) moet de wetenschap meer reflectie plegen op de maatschappelijke en beleidswerkelijkheid en niet zozeer het daadwerkelijk gebruik van de resultaten vooropstellen. Scott en Shore stellen (1979;29) in dezelfde lijn: "Failing to comprehend the fiscal and political realities confronting policy-makers, sociologists sometimes produce recommendations that are implausible, impractical and unrealistic". Ik verwijs verder naar een recent artikel van Derksen (1986), waarin hij stelt dat de bestuurskunde meer zou moeten zoeken naar fundamentele kennis over de werking van het openbaar bestuur en zich minder zou moeten laten leiden door de wens om prescriptieve uitspraken te doen. Peper (1976;361) stelt dat sociologen en andere beoefenaars van de sociale wetenschappen zich meer zouden moeten toeleggen op de feitelijke processen van besluitvorming.

2.2 Verklaren vanuit een beheersingskader.

Wanneer ik nu stel, dat de bestuurskunde zich meer op het verwerven van inzicht in de praktijk zou moeten richten, en pas in tweede instantie

erop uit zou moeten zijn om behulpzaam te zijn bij het beïnvloeden van die praktijk, dan is voorzichtigheid geboden. Waar het om gaat is, dat de uiteindelijke doelstelling van beheersing van de praktijk niet van invloed mag zijn op pogingen om tot verklaringen te komen. Wanneer men probeert tot inzicht te komen dan zal principieel de vraag ter discussie moeten worden gesteld, of er wel mogelijkheden tot beïnvloeding uit voort zullen vloeien. Als we niet weten hoe de praktijk eruit ziet, is er geen ruimte voor de al of niet impliciete veronderstelling, dat die praktijk in ieder geval beheersbaar is. Het zoeken naar verklaringen van de praktijk kan dus allerminst worden opgevat in instrumentele zin, als middel dat logischerwijze tot beheersing zal leiden, dat wil zeggen als slechts een noodzakelijke tussenstap.

Pogingen die vanuit de wetenschap worden ondernomen om tot inzicht in de praktijk te komen, stellen deze mogelijkheid tot (uiteindelijke) beheersing niet altijd principieel ter discussie. Men veronderstelt, dat verklaringen min of meer vanzelf aangrijpingspunten voor beheersing zullen bieden, althans de mogelijkheid van het tegendeel is geen onderwerp van overweging. Tekenend in dit verband is het pleidooi van Ellemers (1976) om bij het zoeken naar verklaringen van de empirie de aandacht vooral te richten op manipuleerbare variabelen, dat wil zeggen: variabelen die binnen het handelingsvermogen van een aktor in de praktijk liggen. De vraag hierbij is, of men de empirie wel kan verklaren vanuit en door middel van manipuleerbare variabelen; of manipuleerbare variabelen wel een grote verklaringswaarde bezitten. De empirie wordt dan benaderd vanuit het perspectief van de manipuleerbaarheid. Men veronderstelt dat manipuleerbaarheid en verklaringskracht van variabelen combineerbaar zijn, althans elkaar niet uitsluiten. De mogelijkheid van manipuleerbaarheid van de empirie wordt niet wezenlijk ter discussie gesteld, maar dient juist als vertrekpunt voor pogingen om tot inzicht te komen. Ik verwijs naar Caiden, die stelt dat theorie maar al te vaak en al te zeer is beïnvloed door de bureaucratische hang naar rationaliteit, stabiliteit, orde en zekerheid. "Much of this theory also appears as advice to bureaucratic elites on how to maintain their position and still get the most out of the subordinate masses" (Caiden, 1982;225).

Vergelijk in dit verband Brasz (1978;5) die stelt dat bij de opstelling van normatieve theorieën in de bestuurskunde de praktijk een belang-

rijke rol kan spelen. Normatieve theorieën zijn volgens Brasz al vaak in de praktijk aanwezig. De bestuurskunde zou dan met name een functie hebben bij de rekonstruktie van dergelijke theorieën. Een dergelijke benadering kan het risico inhouden, dat het beheersingskader dat aan het gedrag van actoren in de praktijk ten grondslag ligt, niet principieel onderwerp van discussie wordt.

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt met betrekking tot de aanbevelingen die Scott en Shore doen, teneinde de beleidsrelevantie van de sociologie te vergroten (1979;224 e.v.). De mogelijkheid dat wetenschapsbeoefening tot resultaat zou kunnen hebben, dat actoren in een beleidsvormingsproces minder beïnvloedingsvermogen blijken te hebben, dan ze thans veronderstellen, komt niet expliciet aan de orde. Zij pleiten voor meer nadruk op causale, op manipuleerbare en op gedragsvariabelen. Zij maken weliswaar het wezenlijke onderscheid tussen "knowledge for understanding" en "knowledge for action", maar verbinden hieraan niet de konklusie dat "knowledge for understanding" "knowledge for action" kan uitsluiten; dat wil zeggen, dat inzicht in de empirie ertoe kan leiden dat er geen ruimte is voor actie; dat er niets te beheersen valt. Door deze veronderstelling niet in essentie ter discussie te stellen handelen zij in strijd met hun aanbeveling, dat de sociologie niet meer moet beloven dan ze waar kan maken (1979; 235). Vergelijk in dit verband Hoogerwerf (1984), die met betrekking tot het onderscheid tussen fundamenteel en toegepast onderzoek als criterium hanteert de selectie van onafhankelijke variabelen. Bij fundamenteel onderzoek dient dan de verklarende kracht van de variabelen voorop te staan, terwijl bij toegepast onderzoek de selectie van variabelen gericht zou moeten zijn op manipuleerbaarheid.

Ik beperk me hier tot de uitspraak dat verklaren niet automatisch tot beheersen leid. Ik verwijs naar Bekke (1984;20), die met betrekking tot de functie van de bestuurskunde ervoor waarschuwt om aan verklarende concepten de status van instrumenten toe te kennen. Ook Edwards (1986) duidt op het gevaar dat bestuurskundig onderzoek tezeer wordt beïnvloed door de opvatting, dat het verzamelen van kennis slechts een tussenstap is op weg naar aanbevelingen. Ik merk verder op, dat nadruk op manipuleerbare variabelen het bereiken van werkelijk inzicht in de empirie kan belemmeren. Herstel van het evenwicht tussen het willen en het kunnen van de bestuurskunde, door bij het zoeken naar verklaringen aan de mani-

puleerbaarheid van variabelen veel gewicht toe te kennen, lijkt bijgevolg te simpel.

Wanneer ik tot inzicht wil komen in de empirie, is het onjuist om pogingen om tot inzicht te komen te laten beïnvloeden door veronderstellingen omtrent de beheersbaarheid van die empirie. Het gaat immers niet om inzicht in de als beheersbaar veronderstelde empirie, maar om inzicht in de empirie, los van de vraag in welke mate en op welke wijze de empirie zou kunnen worden beheerst. Vergelijk in dit verband Toonen (1980; 30): "Probleemstellingen en conclusies van bestuurskundig onderzoek komen te vaak tot stand op basis van jarenlang rondgezongen theoretische veronderstellingen in plaats van via onderzoek verworven empirische inzichten". Terwijl het juist gaat om "...inzicht in de wijze waarop onze bestuurlijke organisatie feitelijk functioneert" (Toonen, 1980;30).

De neiging tot beheersing mag de wens om tot inzicht te komen in de empirie niet overheersen. Het lijkt er echter op dat binnen de bestuurskunde het belang van verklaringen van de empirie slechts wordt onderstreept, mits het doel van beheersing van de empirie er niet onder lijdt. Vergelijk op dit punt van Vught (1980B) die wijst op de fundamentele gedachte van maakbaarheid die aan planning ten grondslag ligt. Het is in wezen een omgekeerde causaliteit. Het gaat erom, dat we slechts over de mogelijkheid tot beheersing kunnen spreken, mits we inzicht hebben. Ik wijs verder in dit verband op de uitspraak van Derksen (1982;32), dat een te grote aandacht voor het verklaren van verschijnselen ertoe kan leiden dat onderzoekresultaten het beleid te weinig handvaten bieden voor mogelijke en noodzakelijke veranderingen. Waar het om gaat is dat het de uiteindelijke doelstelling is die de benadering bepaalt. Overigens pleit Derksen (1986) in een recent artikel ervoor om bij de bestuurskundige inspanningen manipuleerbaarheid niet langer als uitgangspunt te nemen, maar eerder te trachten om ons inzicht te vergroten in de processen zoals die in de bestuurspraktijk plaatsvinden.

Het is uiteindelijk de doelstelling die de benadering moet bepalen; dat betekent in dit verband dat het doel om tot inzicht te komen hier bepalend is, en niet de wens om te kunnen beheersen. Verklaringen van de empirie maken het mogelijk om te zien en te begrijpen hoe beïnvloedingslijnen lopen en kunnen dus ook een antwoord geven op de vraag, in hoeverre en onder welke voorwaarden actoren over beïnvloedingsvermogen be-

schikken. Ik hou dan expliciet rekening met de mogelijkheid, dat uit onderzoek kan blijken dat actoren over minder beïnvloedingsvermogen beschikken dan zij veronderstellen of wensen. Ik ben dan dus vooraf niet alleen maar geïnteresseerd in verklaringen, die mogelijkheden tot beheersing bieden; ik wil verklaringen die verklaren, ongeacht de consequenties op het vlak van beheersing.

Gevolg hiervan is dat de beheersbaarheid, en dus ook de bestuurbaarheid, expliciet ter discussie wordt gesteld. Bestuurbaarheid is niet langer uitgangspunt voor bestuurskundig onderzoek; eerder is het zo dat resultaten van bestuurskundig onderzoek nieuw licht kunnen werpen op de vraag, in welke mate en onder welke condities de overheid tot sturing in staat is. Vergelijk in dit verband een recente bijdrage van Bekke en Aquina (1986), waarin vraagtekens worden geplaatst bij het probleemoplossend vermogen van de overheid. De gedachte dat er grenzen zijn aan de bestuurbaarheid van het overheidsapparaat is ook aan te treffen bij Andeweg (1985). Het plaatsen van vraagtekens bij het sturingsvermogen van de overheid moge dan wenselijk zijn, dat betekent overigens nog niet dat het een eenvoudige zaak is. Zo wijst Peper (1972;272) erop, dat de overheid als bureaukratisch systeem logischerwijze streeft naar voorspelbaarheid en beheersbaarheid. Ingeval er sprake is van een turbulente omgeving, zal de natuurlijke reactie zijn om die omgeving onder controle te brengen.

2.3 Verklaren vanuit een normatief kader.

Ik zal thans ingaan op de invloed van een normatief kader als uitgangspunt bij pogingen om tot inzicht te komen. Ik wil in dit verband in herinnering roepen (zie hoofdstuk II) dat de bestuurskunde in het algemeen normatief van aard is geweest. Deze normatieve instelling kan van invloed zijn op pogingen om tot inzicht te komen in de praktijk. Dat geldt met name wanneer de praktijk van een organisatie wordt bestudeerd vanuit een normatief kader. In hoofdstuk X stelde ik dat de uitvoering van besluiten lange tijd weinig aandacht heeft gehad vanuit de bestuurskunde; de uitvoering werd beschouwd als een fase die min of meer logisch volgde op en voortvloeyde uit het nemen van een besluit. Ik merkte daarop, dat men zich pas later meer is gaan interesseren voor vraagstukken rond de uitvoering, toen de ervaring namelijk leerde, dat de uitvoering

minder automatisch plaatsvond dan men tot dan toe had verondersteld. Wanneer men naar aanleiding van problematische ervaringen tijdens de uitvoering belangstelling ontwikkelt voor de uitvoeringspraktijk, en deze praktijk nader wil leren kennen, bestaat het gevaar dat deze ervaringen van invloed zullen zijn op pogingen om tot inzicht te komen. Strikt genomen is men dan niet zozeer geïnteresseerd in de praktijk zoals die is, maar in de vraag waarom de praktijk niet is, zoals die zou moeten zijn. De praktijk wordt benaderd vanuit een normatief kader. De vraag naar inzicht ("hoe zit de praktijk in elkaar") wordt gereduceerd tot de vraag naar de zondebok ("wat is er misgegaan"; "wie is verantwoordelijk"). Dit punt krijgt extra gewicht in situaties, waarin de opdrachten voor bestuurskundig onderzoek afkomstig zijn uit de overheidsorganisatie. Denkbaar is dan, dat het normatieve kader waarbinnen de overheidsorganisatie werkt, ten grondslag ligt aan de probleemdefiniëring. Aanvaarding van een dergelijke onderzoekopdracht houdt dan het risico in, dat het normatieve kader van de opdrachtgever van overheersende invloed is op de onderzoeksinspanning.

Welters (1978;11) wijst er overigens op, dat herformuleringen door de onderzoeker op bezwaren kunnen stuiten bij de opdrachtgevers. Blokker (1984;38-42) spreekt in dit verband van een onderhandelingsproces tussen onderzoeker en opdrachtgever. Ook Berting (1981;31) stelt dat bij het zoeken naar oorzaken voor de geringe bruikbaarheid van onderzoeksresultaten de opdrachtgevers niet buiten beschouwing mogen blijven. Hij pleit voor meer aandacht in het overleg tussen opdrachtgever en onderzoeker voor de formulering van de opdracht (1981;40). Van Dijk (1981;29) noemt als een van de oorzaken waarom in empirisch organisatieonderzoek de aandacht nog onvoldoende gericht is op het politieke karakter van beleids- en besluitvorming, dat de onderzoeker onvoldoende toegang krijgt tot het proces. Hij stelt dat een afwerende houding in bestuurs- en managementkringen in dit opzicht weliswaar op korte termijn kan bijdragen aan de eigen veiligheid, maar, anderzijds, een vergroting van het maatschappelijk nut van de organisatiesociologie belemmert. Nodig is echter dat de bestuurskundige analyse zich ook gaat uitstrekken tot het gangbare normatieve kader zelf. Vergelijk in dit verband Peper (1972;17) die in meer algemene zin met betrekking tot de sociologie stelt: "Wanneer de betekenis van de sociologie is gelegen in het inzicht

dat zij verschaft in het functioneren van maatschappelijke processen, kunnen de beoefenaren van het vak de vraag niet uit de weg gaan aan welke doelstellingen dit inzicht dienstbaar wordt gemaakt". Ook hij wijst er overigens op dat de maatschappelijke interesse in analyses, waarin de grondslagen van diezelfde maatschappij ter discussie worden gesteld, niet zo groot is (1972;17).

Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke benadering met betrekking tot situaties, die in deze studie centraal staan, niet geschikt is. Vanuit de formele rationaliteitsconceptie van de top is het lastig om de op wezenlijke punten afwijkende rationaliteitsconceptie van de praktijk te leren kennen. Met een dergelijke benadering is het wellicht mogelijk om verschillen tussen de praktijk, zoals die zou moeten zijn, en de praktijk zoals die in werkelijkheid is, te constateren maar het constateren van een dergelijk verschil geeft nog geen antwoord op de vraag waarom de werkelijkheid is zoals die is. Zo stelt Brunsson (1982;30,31) dat, in geval gedrag in organisaties afwijkt van besluitvormingsmodellen, de neiging aanwezig is om dergelijk gedrag als irrationeel aan te merken.

Een dergelijke zienswijze is van invloed op pogingen tot bestudering van dergelijk gedrag. Men bestudeert dan gedrag, dat anders is dan het (idealiter) had moeten zijn. Gevolg hiervan kan zijn, dat de verschillen tussen het wenselijke en het werkelijke gedrag vanuit de rationaliteit van de modellen worden verklaard: de benodigde informatie schoot tekort, de coördinatie was wat gebrekkig etc. De rationaliteitsconceptie van de modellen zelf komt dan niet ter discussie. Afwijkingen in de praktijk worden vanuit en naar de modellen toe gerationaliseerd. Als voorbeeld valt te wijzen op studies naar het meten van efficiency en effectiviteit. Het besef neemt toe dat benaderingen in dit verband vanuit formeel vastgestelde doelen problematisch zijn. "A reading of the literature on organisational goals reveals that in study after study there is now general agreement that the official, formally stated goals of the organisation are of little value for judging efficiency and effectiveness" (Jackson, 1982;189). Daarbij zou met name meespelen dat officiële doelen te vaag en te algemeen zijn voor het operationele niveau. Wat nodig is, is dat de officiële doelen worden omgezet in operationele doelen. Daarmee is echter het probleem nog niet opgelost. Los van deze noodzaak tot konkretisering speelt verder als probleem, dat doelen onderling kun-

nen konflikteren en dat er voorts een konflikt kan bestaan tussen de doelen van de organisatie en de persoonlijke doelen van medewerkers (Jackson, 1982;191). Wie een overzicht wil van problemen die zich bij een dergelijke benadering kunnen voordoen, verwijs ik naar Herweyer (1981).

De gedachte dat normatieve uitgangspunten de kwaliteit van onderzoek ongunstig kunnen beïnvloeden, is ook aan te treffen bij Ham en Hill (1984;95-112). Zo stellen zij, dat het top-down-model niet geschikt is om als kader te dienen voor pogingen om implementatie-theorie op te bouwen. Vergelijk in dit verband de opvatting van Hall (1980;536), dat effectiviteitsonderzoek tekort kan schieten, omdat onderzoekers uitgaan van een "pro-managerial orientation". Vanuit de rationaliteitsconceptie van het management is het risico aanwezig dat gedrag dat niet past binnen een dergelijke conceptie, wordt aangemerkt als irrationeel; vanuit het management bezien laat dergelijk gedrag zich niet of moeilijk begrijpen.

Op veel plaatsen is erop gewezen, dat bestuurskundige inspanningen, gericht op het verwerven van inzicht in de praktijk, vaak vanuit het perspectief van het management plaatsvinden. Vergelijk Simon (1967;82): "De beschrijving van bestuursprocessen lijdt momenteel aan oppervlakkigheid, te grote vereenvoudiging en gebrek aan werkelijkheidszin. Zij beperken zich te veel tot het gezagsmechanisme en slagen er niet in de andere even belangrijke beïnvloedingsmanieren binnen hun gezichtsveld te brengen. Men heeft geweigerd de moeizame taak van een bestudering van de feitelijke verdeling der beslissingsfuncties aan te vatten". Voorzover de situatie in de praktijk afwijkt van de verwachtingen die het management heeft, betekent een bestudering van die situatie min of meer automatisch het constateren van een probleem; de praktijk is anders dan hij zou moeten zijn. Vanuit dit perspectief houdt alleen de waarneming al een problematisering in van datgene wat wordt waargenomen. Een dergelijke problematisering kan belemmerend werken bij het zoeken naar verklaringen.

Glasbergen en Simonis (1986) stellen in dit verband dat het bestuurskundig denken tot nu toe vooral heeft plaatsgevonden binnen het doeleinden-middelen-kader van het beleid. De bestuurskunde streefde ernaar om de effectiviteit en efficiëntie te vergroten, zonder dit kader zelf ter discussie te stellen. Voorzover in bepaalde situaties effectiviteit en efficiëntie achterblijven, is de reactie erop gericht om deze afwijkende situaties alsnog onder instrumentele controle te brengen.

Weinstein (1979;4) maakt een onderscheid tussen een tweetal aktie-kategorieën. De eerste categorie heeft betrekking op gedrag, dat vanuit een formeel- bureaucratisch gezichtspunt ideaal is: boven in de organisatie worden orders gegeven en beneden in de organisatie worden deze keurig opgevolgd. De tweede categorie heeft dan betrekking op alle gedrag dat hiermee in strijd is en dat bijgevolg al gauw als irrationeel wordt bestempeld. Wanneer men, aldus Weinstein, een dergelijke tweedeling als uitgangspunt hanteert, is het lastig om tot inzicht te komen in het "irrationele" gedrag uit de tweede categorie. Ik verwijs verder in dit verband naar het pleidooi van Jolles (1982), om het functioneren van de overheid meer in termen van tekortschieten te gaan zien en minder in termen van macht en bevoegdheden.

Ik kan dit pleidooi in die zin onderschrijven dat de aandacht in een dergelijke benadering wordt gericht op het feitelijk functioneren van de overheid en niet zozeer op de vraag hoe de overheid zou moeten functioneren; ik teken hier echter bij aan, dat het richten van de aandacht op het tekortschieten gemakkelijk kan inhouden dat het feitelijk functioneren wordt gezien tegen de achtergrond van (afwijkende) verwachtingen, die men omtrent dit functioneren heeft; aan pogingen om tot inzicht te komen ligt dan in wezen een normatief vertrekpunt ten grondslag. Duidelijk moge zijn dat een benadering vanuit het management in ieder geval tekortschiet om tot inzicht te komen in situaties, die aan deze studie ten grondslag liggen.

2.4 Verklaren vanuit een formeel kader.

Ook, wanneer pogingen om tot verklaringen te komen niet worden beïnvloed door de normatieve opvattingen van het management, is succes nog niet verzekerd. Verklaringen waarbij de formele organisatiestructuur en de formele procedures als vertrekpunt worden genomen, schieten eveneens tekort in situaties, die in deze studie centraal staan. Simon stelt in dit verband (1967;81): "...een organisatiebeschrijving die in hoofdzaak bestaat uit functies en gezagslijnen is volkomen ontoereikend voor gebruik ten behoeve van een organisatie- analyse". Overigens mag hieruit niet worden gekonkludeerd dat de structuur van een organisatie bij het zoeken naar verklaringen kan worden gemist. Uit het opgebouwde perspectief blijkt, dat het formele kader wel degelijk van grote invloed

is op het handelen van aktoren. Vergelijk in dit verband Kampfraath en Edwards (1985;68 e.v.), die de betekenis van de organisatiestructuur relativeren, maar anderzijds waarschuwen voor onderschatting. Wanneer er aan de formele structuur geen instrumentele betekenis kan worden toegekend, wil dat nog niet zeggen dat de structuur niet van invloed is op de handelingspraktijk. Naast een instrumentele onderscheiden zij een normatieve, een relativistische en een konditionerende opvatting met betrekking tot de formele structuur (1985;79). Dit onderscheid sluit in zoverre aan bij het opgebouwde perspectief, dat de invloed van de formele structuur op het gedrag niet slechts vanuit een instrumentele opvatting kan worden begrepen. Wat echter binnen het perspectief centraal staat is de vraag, welke betekenis aktoren aan het formele organisatiekader toekennen, waarbij de betekenis die de top, respectievelijk de basis, eraan toekent onderling verschilt.

3. Werkelijkheid en zingeving.

Ik heb in paragraaf 2 gewezen op enkele gevaren bij pogingen om tot inzicht in de werkelijkheid te komen; de werkelijkheid moet niet worden benaderd vanuit de vraag hoe de werkelijkheid zou kunnen worden beheerst, noch vanuit de vraag hoe die werkelijkheid zou moeten zijn, noch vanuit formeel-organisatorische kaders. Daarmee heb ik nog geen antwoord op de vraag, welke onderzoekbenadering wél geschikt is om de werkelijkheid te leren kennen. Welnu: wanneer ik stel dat ik de werkelijkheid wil leren kennen zoals die werkelijk is, zou dit de indruk kunnen wekken dat er sprake zou zijn van een objectief waarneembare werkelijkheid, een werkelijkheid die vanaf een ten opzichte van die werkelijkheid extern gelegen punt zou kunnen worden onderzocht. De werkelijkheid zou dan als een op zichzelf staand, zelfstandig objekt kunnen worden bestudeerd. Een dergelijk standpunt heeft gevolgen voor de onderzoekbenadering: er is dan in beginsel geen reden aanwezig om methoden, zoals die in de natuurwetenschappen gebruikelijk zijn, ook niet toe te passen in de sociale wetenschappen.

Een dergelijke zienswijze ondervindt echter in toenemende mate kritiek en bijgevolg zijn ook onderzoekmethoden, zoals die in de sociale wetenschappen gebruikelijk zijn in toenemende mate aan kritiek onderhevig. In de sociale wetenschappen zou men ten onrechte veronderstellen

dat het objekt van sociaal-wetenschappelijk onderzoek op gelijke wijze zou kunnen worden benaderd, als in de natuurwetenschappen het geval is. Vanuit een dergelijke veronderstelling is er *à priori* ook geen aanleiding om een onderzoeksmodel waarvan de waarde in de natuurwetenschappen niet ter discussie staat, ook niet in de sociale wetenschappen te benutten.

Deze veronderstelling omtrent overeenstemming in onderzoekobjekt wordt echter aangevochten. Anders dan in de sociale wetenschappen, is er in de natuurwetenschappen namelijk sprake van een objekt, dat in principe geen zinvolle betekenis toekent aan situaties, of dat in staat is situaties vanuit een eigen zingeving te structureren (Bekke, 1976;59,60).

Wanneer ik als vertrekpunt neem, dat de sociale werkelijkheid een door zingeving tot stand gekomen sociale werkelijkheid is, volgt hieruit, dat inzicht in deze sociale werkelijkheid slechts tot stand kan komen door inzicht in deze zingeving. Zo beschouwd, is het verschil tussen een onderzoekobjekt in de natuurwetenschappen, enerzijds, en in de sociale wetenschappen, anderzijds, niet zozeer toe te schrijven aan het feit, dat het onderzoekobjekt in de sociale wetenschappen een zingevend onderzoekobjekt is. Het lijkt precieser om juist deze zingeving als onderzoekobjekt van de sociale wetenschappen aan te duiden. Zingeving als objekt laat zich echter moeilijk operationaliseren in een onderzoekbenadering. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek is dan ook veelal gericht op gedrag of opvattingen in plaats van op zingeving. Deze zijn echter te beschouwen als afgeleide onderzoekobjekten; ze kunnen slechts begrepen worden vanuit het besef, dat er zingevingsprocessen aan ten grondslag liggen, maar kunnen niettemin als uitingen van zingeving dienen om tot inzicht in deze onderliggende zingevingsprocessen te komen. Zo benadrukt Brasz (1976;11), dat bestuurlijke besluiten en bestuurlijk handelen slechts uiterlijk waarneembare verschijnselen van onderliggende denkpatronen vormen.

De objekten van onderzoek van natuur- en sociale wetenschappen zijn daardoor van een andere orde. Strikt genomen hoeft een dergelijk verschil in objekt nog niet te betekenen dat hierdoor een model, dat in de natuurwetenschappen bruikbaar is, binnen de sociale wetenschappen geen waarde zou hebben. Wel lijkt de stelling verdedigbaar, dat het nut van een dergelijk model binnen de sociale wetenschappen eerst zal moeten worden onderbouwd. Waar het om gaat is, dat de bruikbaarheid van het model

in de natuurwetenschappen op zichzelf, gezien het wezenlijke verschil in objekt, nog geen uitspraak inhoudt omtrent de waarde ervan in de sociale wetenschappen.

4. Zingeving en symbolisch interaktionisme.

Binnen de sociale wetenschappen neemt de belangstelling voor bestudering van de werkelijkheid als een door actoren zingegeven werkelijkheid toe. In deze paragraaf zal ik kort ingaan op een stroming binnen de sociale wetenschappen, waarin processen van zingeving een centrale plaats innemen: het symbolisch interaktionisme. Daarbij zal ik me beperken tot een globale aanduiding van fundament en kenmerken van het symbolisch interaktionisme, waarbij ik me voornamelijk baseer op Bekke (1976), Vroom (1980) en Wester (1984). Doel van deze paragraaf is slechts een algemene plaatsbepaling; een volledige bespreking en beoordeling van het symbolisch interaktionisme valt buiten het kader van deze studie.

Ik start deze plaatsbepaling bij Weber. In het werk van Weber staat centraal, dat mensen handelen op basis van intenties. Gedrag kan slechts worden begrepen via het leren kennen van intenties. Daartoe maakt Weber gebruik van de konstruktie van ideaaltypen. Deze ideaaltypische konstrukties kunnen worden beschouwd als hypothetische actoren, die op rationele wijze door aanwending van middelen doelen nastreven. Ze zijn de socioloog behulpzaam bij het onderzoeken van de werkelijkheid. Met de konstruktie van deze typen veronderstelde Weber niet dat de werkelijkheid slechts zou bestaan uit rationeel handelende actoren; deze ideaaltypen vormden in zijn ogen geen afbeelding van de werkelijkheid. Ideaaltypen vervulden bij Weber slechts een functie bij het leren kennen van de werkelijkheid. "Het ideaaltype in de sociologie is een gedachtenconstructie, waarin op coherente en adequate wijze een relatie wordt gelegd tussen zingevingen van mensen en hun gedrag" (Vroom, 1980;3). De benutting van een ideaaltype als hulpmiddel bij onderzoek impliceert dus allerminst, dat de werkelijkheid slechts "ideaaltypisch" zou zijn en dat er geen sprake zou kunnen zijn van irrationeel gedrag. Integendeel: dergelijk gedrag zou juist blijken, wanneer de werkelijkheid zou worden gerelateerd aan ideaal-typisch gedrag. Irrationeel gedrag wordt begrijpelijk en inzichtelijk door het onderzoeksobjekt als het ware te kon-

trasteren met het gekonstrueerde ideaaltype. Langs deze weg zou het dan mogelijk zijn om de werkelijkheid te begrijpen, dat wil zeggen: de subjektieve betekenis van het handelen van individuen te leren kennen.

Zich baserend op Weber staat ook bij Schutz betekenisverlening centraal, zij het dat de wijze waarop deze betekenisverlening kan worden opgespoord verschilt (Bekke, 1976;68-72). Daarbij is met name de constructie van ideaaltypen in het geding. Volgens Schutz kunnen deze slechts worden gekonstrueerd, doordat de onderzoeker gebruik maakt van alledaagse ervaringskennis. Dergelijke constructies zullen dus subjektief worden beïnvloed door de persoon van de onderzoeker. Een waardevrije beoefening van de wetenschap kan daardoor niet worden bereikt, met als gevolg dat ook objectieve wetenschappelijke kennis niet mogelijk is. Wanneer men immers als uitgangspunt hanteert dat de werkelijkheid door mensen (inter)subjeetief wordt ervaren en geïnterpreteerd, geldt dat ook voor de onderzoeker. Dat betekent dat onderzoekresultaten op zichzelf het karakter hebben van interpretaties van een sociale werkelijkheid, die als zodanig reeds een door actoren geïnterpreteerde werkelijkheid is. Onderzoekers interpreteren interpretaties, zodat onderzoekresultaten het karakter hebben van tweede-graads-interpretaties.

Ik zal thans ingaan op het symbolisch interaktionisme en aansluitend kort de positie van het symbolisch interaktionisme ten opzichte van de fenomenologisch georiënteerde sociologie aangeven. Binnen het symbolisch interaktionisme wordt de werkelijkheid opgevat als een door mensen gekonstrueerde sociale werkelijkheid. Binnen deze werkelijkheid handelen mensen niet op basis van een stimulus-respons-schema (Zijderfeld, 1973; 36-37). Het handelen is gebaseerd op de betekenis die mensen toekennen aan hun omgeving. Deze betekenissen en interacties vormen samen de wereld waarin mensen leven en ze liggen aan de basis van het gedrag van mensen (Wester, 1984;48). "Symbolic interactionism as a distinct approach to theory and research activity rests on three assumptions: reality is socially constructed by native actors, humans engage in minded-symbolic behavior and actors interact with others" (Denzin, 1973;83). Volgens Blumer (1974;12) berust het symbolisch interaktionisme op een drietal vooronderstellingen:

1. het menselijk handelen met betrekking tot de dingen is gebaseerd op de betekenissen die die dingen bezitten voor

de mens;

2. de betekenis van deze dingen is afgeleid van, of ontspruit aan, de sociale samenhandeling die men met zijn medemensen beleeft;
3. deze betekenissen worden gehanteerd en gewijzigd door middel van een verklarend proces, waarvan iemand gebruik maakt voor de verwerking van de dingen die hij tegenkomt.

Het symbolisch interaktionisme stelt de betekenissen die de dingen voor de mensen hebben centraal (Blumer, 1974;13). Betekenissen worden daarbij gezien als sociale produkten, die gevormd worden in en door de bepalende handelingen van de samenhandelende mens (Blumer, 1974;15). Ik zal in deze studie verder aansluiten bij het taalgebruik van Zijderveld, die het symbolisch interaktionisme heeft aangeduid als een perspectief, en niet als een school binnen de sociologie (1973;37). Het is een manier van kijken naar de sociale werkelijkheid. (Bekke, 1976;72).

Tussen het symbolisch interaktionisme en de fenomenologisch georiënteerde sociologie bestaan er belangrijke punten van overeenstemming en verschil. Wester (1984;70 e.v.) noemt een viertal punten van verwantschap: - als uitgangspunt geldt dat actoren betekenis toekennen aan de eigen wereld;

- onderzoekers moeten trachten om vaststaande voorinterpretaties te vermijden;
- concrete ervaringen vormen startpunt voor analyse;
- doel van onderzoek is om tot algemene uitspraken te komen over de verschijnselen die men onderzoekt.

Ondanks deze punten van overeenstemming, benadrukt Wester de eigen positie van de fenomenologie als kenleer, en het symbolisch interaktionisme als stroming binnen de sociologie. In tegenstelling tot de fenomenologie, is het doel van het symbolisch interaktionisme om tot inzicht te komen in gedrag in de sociale werkelijkheid. Beide hebben zich betrekkelijk los van elkaar ontwikkeld en er bestaat dan ook geen historische relatie. De relatie tussen beide is vooral vanuit de fenomenologie naar het symbolisch interaktionisme gelegd. Verder valt te wijzen op de nadruk die in het symbolisch interaktionisme op het aspect van interactie wordt gelegd: betekenissen komen tot stand in voortdurende interactie met andere actoren.

HOOFDSTUK XIII

SYMBOLISCH INTERAKTIONISME EN ONDERZOEKBENADERING

1. Inleiding.

In hoofdstuk XII heb ik gepleit voor een herstel van het evenwicht tussen het willen en het kunnen van de bestuurskunde door onderzoek-inspanningen meer te richten op het trachten te begrijpen van de bestuurspraktijk. Daarbij heb ik het belang benadrukt, de bestuurswerkelijkheid als een door actoren zingegeven werkelijkheid te benaderen. Wanneer men ervan uitgaat dat aan gedrag zingeving ten grondslag ligt, heeft dit gevolgen voor de onderzoekbenadering. In dit hoofdstuk zal ik nagaan, welke gevolgen de keuze van het perspectief van het symbolisch interaktionisme heeft voor de wijze waarop een organisatie vanuit de bestuurskunde moet worden benaderd. Daarbij zal ik eerst in paragraaf 2 ingaan op de kritiek die vanuit het symbolisch interaktionisme bestaat op onderzoekbenaderingen zoals die in het verleden vaak werden toegepast. Vervolgens zal ik in paragraaf 3 ingaan op het onderzoekproces bij symbolisch-interaktionistisch onderzoek. In paragraaf 4 zal ik de gefundeerde theoriebenadering beschrijven. De reden hiervoor is dat de gefundeerde theoriebenadering een redelijk ver uitgewerkte onderzoeksmethodiek is vanuit het perspectief van het symbolisch interaktionisme.

2. Kritiek vanuit het symbolisch interaktionisme op bestaande onderzoekbenaderingen.

2.1 Inleiding.

De kritiek die er vanuit het symbolisch interaktionisme bestaat op veel bestaande onderzoekbenaderingen, zal ik langs twee wegen aan de orde stellen. In paragraaf 2.2 zal ik in het algemeen ingaan op deze kritiek, en met name de geschiktheid nagaan van onderzoekbenaderingen om de werkelijkheid als een door actoren zingegeven werkelijkheid te leren kennen en begrijpen. Aansluitend zal ik in paragraaf 2.3 enkele kenmerken van het hypothetisch-deductief model bespreken.

2.2 De aandacht voor zingeving binnen het onderzoek.

Vanuit het perspectief van het symbolisch interaktionisme gaat het

er niet zozeer om, de empirie binnen een organisatie te benaderen vanuit een ten opzichte van de organisatie extern gelegen punt, maar het doel is de empirie te benaderen vanuit het perspectief van de actoren binnen die organisatie. Daaruit volgt dat de konstruktie van theoretische kaders in een vroeg stadium van het onderzoek niet gewenst lijkt; het gaat er immers juist niet om de werkelijkheid te leren kennen, zoals die er uitziet vanuit een dergelijk kader, maar de werkelijkheid op het spoor te komen zoals die wordt ervaren en betekenis heeft gekregen door actoren. De konstruktie van theoretische modellen is pas op zijn plaats nadat men als onderzoeker erin is geslaagd om de werkelijkheid te leren kennen vanuit het perspectief van de actoren.

Wanneer men ervan uitgaat dat aan menselijk gedrag zingeving ten grondslag ligt, hebben deterministische schema's, zoals het "stimulus-response" van het behaviorisme of het "dependent-independent variables" van het funksionalisme slechts beperkte waarde (Zijderveld, 1973;98). Het gaat er immers niet om, de werkelijkheid waar te nemen door de "bril" van dergelijke schema's, maar de werkelijkheid waar te nemen zoals die door de betrokken actoren wordt waargenomen. Schema's reduceren de werkelijkheid tot een mechanische, zinledig door methoden en technieken bepaalde, werkelijkheid (Zijderveld, 1973;35). "Het uitgangspunt van een methode, gebaseerd op de symbolisch interaktionistische visie, ligt in het uitgangspunt van de visie zelf: de sociale wereld beschrijven als zinvol resultaat van het konstruktieproces van hen die daarin met elkaar leven" (Wester, 1984;48). Hiermee is overigens niet gezegd, dat schema's, zoals die hiervoor zijn genoemd, niet van belang kunnen zijn binnen het onderzoek. Denkbaar is immers dat actoren in hun betekenisverlening gebruik maken van dergelijke schema's. Waar het om gaat is dat dergelijke schema's slechts aandacht verdienen, voorzover de betekenisverlening door actoren op deze schema's is gebaseerd. Het perspectief van de aktor is hierbij bepalend en niet het perspectief van de onderzoeker.

Wanneer men nu tot inzicht wil komen in gedrag binnen een organisatie, dan zal men aan het perspectief van de actoren binnen die organisatie een belangrijke rol moeten toekennen. Het gedrag van de deelnemers binnen de organisatie moet dan niet zozeer worden verklaard vanuit de organisatorische principes, maar men moet uitgaan van de manier, waarop de verschillende deelnemers de omstandigheden op hun eigen plek beschrij-

ven en uitleggen (Blumer, 1974;80,81).

Op diverse plaatsen is in de literatuur de gedachte terug te vinden dat onderzoeksmethoden, zoals die thans binnen de sociale wetenschappen veelal gebruikelijk zijn, minder geschikt zijn om de empirie als een door aktoren zingegeven empirie te leren kennen. Zijderveld (1973;13,14) noemt een viertal kenmerken van de moderne sociologie; naast de nadruk op kwantitatieve onderzoeksmethoden en technieken en de concentratie op toegepaste wetenschappen, merkt hij verder op, dat het theoretisch kader grotendeels is geënt op funktionalisme en operationalisme, en dat voorts aspecten van subjektieve zinsbeleving als gevolg hiervan weinig aandacht krijgen.

Vanuit het symbolisch interaktionisme vindt men dat er van een overaccentuering van de methodologie sprake is. Daarbij baseert men zich op het feit, dat vraagstukken van methodologische aard worden verengd tot vragen rond methoden en technieken van sociaal onderzoek (Bekke, 1976;59). Zijderveld (1973;185) merkt op dat wetenschappelijkheid tegenwoordig niet zelden wordt gelijk gesteld met methodologische spitsvondigheid. Blumer (1974;45) wijst op het wijdverbreid en diepgeworteld geloof, dat trouw aan een algemeen als juist beschouwd protokool van onderzoek, vanzelf resultaten oplevert die geldigheid bezitten. Hij hekelst het verschijnsel dat de methodologie van de sociale wetenschappen wordt gereduceerd tot vragen rond ingewikkelde onderzoekstechnieken, kwantitatieve technieken en het uitwerken van schema's (1974;42,43).

Als verklaring voor deze beperkte opvatting van methodologische vragen wordt gewezen op de invloed van het positivisme (Bekke, 1976;59). Glaser en Strauss (1976;213) konstateren een verschuiving van het accent in de sociologie naar het toetsen van theorie. Dit zou ten koste zijn gegaan van de aandacht voor het ontwikkelen van theorie. Naleving van strakke regels bij de toetsing zou het mogelijk moeten maken, min of meer stellige uitspraken te doen over de waarde van een theorie. Deze overheersende invloed van het positivisme is ook terug te vinden bij Denhardt en Denhardt (1979;115): "All social scientists are, at least in theory, interested in the meanings which persons attach to their actions; however, the rational model of organization, based in positivism, makes the common but unfortunate assumption that one can infer meaning directly from the external behavior of organizational actors".

Volgens Blumer (1974;12,13) ligt het weliswaar voor de hand dat actoren betekenis toekennen, c.q. zin geven, aan hun omgeving, maar binnen het onderzoek naar gedrag wordt hier weinig aandacht aan besteed. Ofwel men stapt over deze betekenisverlening heen, ofwel men bouwt betekenisverlening in in de oorzakelijke factoren, ofwel men beschouwt betekenisverlening als een neutrale verbinding tussen de oorzakelijke factoren en het gedrag. Dunbar analyseerde artikelen in *Administrative Science Quarterly* en *Harvard Business Review* en konkludeerde: "A minority of studies in both journals adopt a relatively subjective approach to social science in analyzing organizational change" (1983;129).

Ook Silverman (1974;238) merkt op dat de subjektieve betekenissen van situaties in de sociologie nooit veel aandacht hebben gehad, terwijl, ook naar zijn oordeel, verklaringen van sociale actie zouden moeten voortkomen uit de definities van de situaties en doeleinden van de actoren (1974;242). In gelijke zin stelt Bekke dat analyses van besluitvormingsprocessen in organisaties, waarbij de betekenis van belangen en doelstellingen van individuen en groepen een rol spelen, niet zo talrijk zijn (1976;83).

Niettemin kan worden gekonstateerd, dat de laatste jaren het belang van een interaktionistische benadering in ruimere kring wordt onderstreept. Als voorbeeld wijs ik op Warwick (1974;67 e.v.), die een vergelijking maakt tussen, aan de ene kant, een benadering van een organisatie met de nadruk op meetbaarheid en het opsporen van verbanden, en, aan de andere kant, een benadering waarvoor de studie van Crozier model staat en waarin er aandacht is voor interactie en subjektiviteit. Ik vermeld verder het pleidooi van Simonis (1983;40) om implementatieprocessen te begrijpen als interactieprocessen tussen actoren. Ik verwijs voorts naar een recent artikel van Edwards (1986). Recente voorbeelden van onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief kan men aantreffen bij Knegt (1986) en bij Arts e.a. (1985).

Overigens is een waarschuwing hierbij op zijn plaats. Aandacht voor interactie is op zichzelf nog geen garantie voor inzicht. Zo stellen Rieken en Baaijens (1982;24,25), dat pogingen tot bestudering van interactiepatronen tussen leden van een organisatie niet het inzicht hebben opgeleverd dat men er wellicht van verwachtte. Zij geven daarvoor twee redenen aan. Op de eerste plaats wijzen zij erop dat vaak teveel nadruk

heeft gelegen op sociometrische aspecten; daarbij was men vooral gericht op het verzamelen van veel gegevens over interactieprocessen, terwijl een integrerende analyse nogal eens achterwege bleef. Op de tweede plaats stellen zij dat er teveel aandacht is geweest voor psychologische aspecten, wat leidde tot een verwaarlozing van de invloed van formele structuren op het gedrag.

Met betrekking tot situaties die aan deze studie ten grondslag liggen wil ik enkele overwegingen noemen die een overgang naar een meer interaktionistische benadering vanuit de bestuurskunde kunnen belemmeren. Daarbij begin ik met in herinnering te roepen (zie hoofdstuk XII, paragraaf 2) dat vaak het perspectief van het management aan onderzoekbenaderingen ten grondslag ligt, c.q. heeft gelegen. Laat ik nu eens veronderstellen dat een onderzoeker hypothesen formuleert waarbij de rationaliteitsconceptie van het management een belangrijke rol speelt. In dat geval vindt er bij de toetsing van de hypothesen een confrontatie plaats tussen twee rationaliteitsconcepties, die onderling qua uitkomst verschillen. Wanneer nu dergelijke verschillen op het moment van de toetsing zouden blijken, zou toetsing bij voortduring tot het resultaat leiden dat de geformuleerde hypothesen zouden moeten worden verworpen. Wanneer dit nu maar vaak genoeg zou gebeuren, zou wellicht de gedachte kunnen ontstaan dat de hypothesen op hun beurt op veronderstellingen zijn gebaseerd die wellicht niet juist zijn. Echter: kenmerkend voor de onderzochte situaties was juist, dat het gedrag erop was gericht om verschillen tussen de beide rationaliteitsconcepties niet te laten blijken. De vraag waar het nu hier om gaat is, in hoeverre beantwoording van vragen, die een onderzoeker door middel van interviews of vragenlijsten stelt, op dezelfde wijze vanuit de zingeving van de aktoren kan worden begrepen als hun gedrag binnen de organisatie. Kan een dergelijke beantwoording met andere woorden ook worden begrepen vanuit het opgebouwde perspectief, en wel in die zin, dat beantwoording moet worden opgevat als gedrag, dat er vanuit de aktoren gezien op gericht is om het beeld te bevestigen van konformiteit met de rationaliteitsconceptie van het management (en van de onderzoeker). Zou men dit namelijk niet doen, dan betekent dit in de onderzochte situaties dat men via de beantwoording van vragen verschillen tussen de beide rationaliteitsconcepties tot uitdrukking brengt, terwijl het gedrag er overigens op gericht is om

dit te vermijden. Zonder dit uit te willen sluiten lijkt het op zijn plaats om er op zijn minst rekening mee te houden, dat ook bij beantwoording van vragen in het kader van een onderzoek de wens voorop staat om verschillen niet te laten blijken. Immers: waarom zou men het risico lopen dat via onderzoekresultaten blijkt, wat men juist wenst te vermijden. Voorzover men dit risico inderdaad wil vermijden, heeft beantwoording van vragen voornamelijk slechts rituele waarde. De beantwoording van vragen strekt er, in de ogen van actoren, dan toe om het beeld op te roepen van hoe de praktijk zou moeten zijn, in plaats van informatie te verschaffen over hoe de praktijk is.

Kijk ik nu naar de gevolgen voor het onderzoek, dan houdt het bovenstaande niettemin in, dat de hypothesen van de onderzoeker worden bevestigd. Dat betekent dat de beantwoording van vragen door actoren aan de onderzoeker ook geen aanleiding geeft om de juistheid van zijn hypothesen, laat staan van zijn onderzoekmodel, ter discussie te stellen. Op het moment immers, dat een onderzoeker een hypothese heeft geformuleerd, is er niet slechts sprake van een verband tussen variabelen, maar zal de onderzoeker bovendien de overtuiging hebben dat de situatie in de praktijk is, zoals de onderzoeker via de hypothese veronderstelt. Bevestiging van een overtuiging is doorgaans geen geschikte voedingsbodem voor wetenschappelijke twijfel.

De bovenstaande gedachte, dat beantwoording van vragen in het kader van een onderzoek, bedoeld om zingeving door actoren op te sporen, op zichzelf moet worden opgevat als een resultante van een zelfstandig proces van zingeving, is niet nieuw. Weinstein (1979;42) merkt op dat reeds Weber erop wees, dat: "...bureaucratic administration always tends to be an administration of "secret session": insofar as it can, it hides its knowledge and action form criticism".

Eenzelfde gedachte kan men terug vinden bij Aquina (1985;125,126), die stelt dat men zich bij een analyse van beleidsprocessen niet slechts moet baseren op wat beleidsvoerders zeggen. Hij heeft getracht om ook uit het gedrag van beleidsvoerders af te leiden, wat hun beleid is geweest. Ik wijs in dit verband verder op de studie van van Putten (1980) naar de machts- en invloedsverhoudingen bij de overheid. Aan de hand van de totstandkoming van een aantal beleidsmaatregelen, is hij nagegaan, welke invloed de diverse partijen hierop hebben gehad. Hoewel deze studie is

gebaseerd op een omvangrijke hoeveelheid empirisch materiaal, kan men toch de vraag stellen, of van Putten erin is geslaagd om de machts- en invloedsverhoudingen op te sporen zoals die in de alledaagse Haagse werkelijkheid bestaan. Daartoe zou men de betekenisverlening moeten leren kennen, die de onderscheiden aktoren aan hun handelen hebben toegekend, en het is de vraag of bestudering van dokumenten (hoe uitgebreid ook) daartoe in staat stelt. In de studie wordt weliswaar geattendeerd op de mogelijkheid, dat aan het gedrag van aktoren andere intenties ten grondslag lagen dan uit bijvoorbeeld schriftelijke rapportage bleek, maar in het kader van de studie worden hieraan geen konsekventies verbonden.

Dit pleidooi voor een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering is niet compleet, zonder een ogenblik stil te staan bij kritiek die met betrekking tot symbolisch-interaktionistisch onderzoek is geuit. Deze kritiek is overigens niet slechts afkomstig van personen die het belang van betekenisverlening afwijzen. Zo stelt van Hoof (1973:367), positieve waardering te hebben voor resultaten van onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief, maar niettemin is hij van oordeel dat de nadruk tezeer op de betekenisverlening valt. Er wordt naar zijn oordeel te weinig rekening gehouden met structurele beperkingen; in veel gevallen wordt het handelen van aktoren niet zozeer bepaald door hun betekenisverlening, maar door de aanwezigheid van belemmeringen waar zij mee te maken hebben. Naar mijn mening hoeft aandacht voor betekenisverlening echter nog niet een gebrek aan aandacht in te houden voor structurele beperkingen. Het uitgangspunt van de betekenisverlening wil zeggen dat een onderzoeker de werkelijkheid moet leren kennen en begrijpen vanuit het perspectief van aktoren. Dat betekent dat alles wat in de ogen van een aktor betekenis heeft binnen een onderzoek aan bod moet komen. Gevolg hiervan is dat een onderzoeker tevens zal moeten trachten te achterhalen, welke beperkingen (van welke aard dan ook) door een aktor worden ervaren. Het handelen van een aktor kan immers slechts worden begrepen vanuit zijn inschatting van de werkelijkheid, inclusief zijn inschatting van het eigen beïnvloedende vermogen ten opzichte van die werkelijkheid.

Ik kan hier een parallel trekken met het in hoofdstuk VIII opgebouwde perspectief. Als voorbeeld wijs ik op de invloed van de formele organisatiestructuur op het gedrag van bedrijfsvoorlichters aan de basis

van de organisatie. Aandacht voor betekenisverlening door bedrijfsvoorlichters betekende allerminst, dat werd voorbij gegaan aan het formele organisatorische kader van de Voorlichtingsdienst. Waar het om gaat is, dat het gedrag van bedrijfsvoorlichters slechts kan worden begrepen op basis van de betekenis die zij aan dit organisatorisch kader toekennen. Formele kaders hoeven bijgevolg in een symbolisch-interaktionistische benadering niet te ontbreken en, sterker nog, ze mogen niet ontbreken. Dergelijke kaders zijn nodig om de processen binnen de organisatie te kunnen begrijpen.

2.3 Het hypothetisch-deductief model.

Door middel van een bespreking van het hypothetisch-deductief onderzoekmodel zal ik in deze paragraaf de bezwaren toelichten, die aan dit model kunnen zijn verbonden, wanneer men de zingeving door actoren wil leren kennen.

Aan het begin van deze paragraaf is de opmerking op zijn plaats dat een volledige en diepgaande behandeling van dit model uiteraard niet binnen het kader van één paragraaf mogelijk is en overigens ook geen deel uitmaakt van deze studie. Het gaat er mij slechts om te illustreren, dat dit model bezwaren oproept als het erom gaat, de empirie als een door actoren zingegeven empirie te leren kennen. Daartoe ga ik in deze paragraaf uit van een voorstelling van het hypothetisch-deductief model in zijn meest pure vorm. Ik realiseer me daarbij overigens, dat er in de onderzoekpraktijk sprake is van tal van varianten, waarbij de bezwaren, die in deze paragraaf naar voren worden gebracht, wellicht minder spelen. Als voorbeeld wijs ik daarbij op het feit, dat de empirie bij het formuleren van hypothesen vaak een nadrukkelijker rol speelt dan bij het hypothetisch-deductief model in zijn pure vorm het geval is. Bij de bespreking van dit model zal ik achtereenvolgens ingaan op de fase van hypothese-formulering en op de toetsing.

Wezenlijk voor dit model is, dat formulering van hypothesen een belangrijke plaats inneemt en voorafgaat aan de toetsing van deze hypothesen aan de empirie. Bij de formulering van hypothesen wordt langs deductieve weg een theoretisch kader gekonstrueerd, van waaruit vervolgens het te onderzoeken objekt wordt waargenomen. Deductie betekent, dat de konstruktie van het theoretisch kader plaatsvindt vanuit een ten op-

zichte van het objekt extern gelegen punt. Bij de opbouw van hypothesen speelt de onderzoeker een centrale rol. Het is vanuit zijn zingeving, dat de uiteindelijke hypothesen worden opgebouwd. Weliswaar wordt hierbij gebruik gemaakt van reeds door vroegere wetenschapsbeoefening tot stand gekomen inzichten, maar dit gebeurt slechts, voorzover ze door de onderzoeker als zinvol zijn ervaren. Het gevolg hiervan is, dat een aldus tot stand gekomen theoretisch kader weliswaar logisch in elkaar steekt (althans kan steken), maar het is slechts logisch vanuit de zingeving van de onderzoeker. Het biedt een logisch perspectief om de werkelijkheid waar te nemen, zoals die door de onderzoeker wordt waargenomen en door zijn zingeving betekenis heeft gekregen.

Een dergelijk kader kan moeilijk de pretentie hebben om inzicht te verwerven in een sociale werkelijkheid die op basis van betekenisverlening door anderen tot stand is gekomen. Vergelijk in dit verband van Hoof (1973;358), die met betrekking tot het gebruik van gestructureerde vragenlijsten binnen een onderzoek stelt, dat op deze wijze de onderzoeker in feite zijn eigen referentiekader oplegt aan het veld van onderzoek; de antwoorden van de respondenten worden veelal geïnterpreteerd vanuit een vóór door de onderzoeker opgesteld referentiekader. Ik merk op dat in dat geval het perspectief van de onderzoeker de doorslag geeft, in plaats van de betekenisverlening door de respondenten.

Naast de fase van hypothese-formulering speelt in een hypothetisch-deductief model de toetsing een cruciale rol. De vraag is nu of, indien bij de formulering van hypothesen, impliciet of expliciet, veronderstellingen worden gehanteerd, die niet overeenstemmen met de belevingswereld van aktoren, dit bij de toetsing van deze hypothesen blijkt. Ik zal daartoe het toetsingsmoment nader beschouwen.

In het hypothetisch-deductief model is er een strikte scheiding tussen de fase van hypothese-formulering, enerzijds, en de toetsing, anderzijds. Wezenlijk voor toetsing is, dat er een relatie wordt gelegd tussen de opgestelde hypothese en de empirie. De scheiding, die in het hypothetisch-deductief model wordt gehanteerd tussen de ontwikkeling van de hypothese en de toetsing, betekent dat de hypothese vanaf het moment, dat tot toetsing wordt besloten, niet meer wijzigt. Het gevolg hiervan is dat ook de kwaliteit van de hypothese (de mate waarin zij inzicht biedt in zingevingsprocessen) niet meer verandert door de toetsing. Nu kan men

opmerken dat toetsing ook niet zozeer bedoeld is om de kwaliteit van een hypothese te verbeteren, maar er slechts toe strekt om die kwaliteit te beoordelen. De toetsing heeft slechts tot doel om een uitspraak te kunnen doen over de aanvaarding of verwerping van de hypothese. De vraag is, of het instrument van de toetsing daartoe in staat stelt.

Daartoe is het nuttig een onderscheid te maken tussen een hypothese, zoals die is geformuleerd als resultaat van een redenering, en de redenering die aan de hypothese ten grondslag ligt. Een hypothese legt doorgaans een verband tussen twee of meer factoren. Toetsing heeft betrekking op de vraag of een dergelijk verondersteld verband ook in de werkelijkheid aanwezig is. Waar een toetsing geen uitspraak over doet, is over de vraag, of de redenering, die aan een verband, zoals dat in een hypothese is geformuleerd, ten grondslag ligt, van hoge of lage kwaliteit is. Met andere woorden: wanneer via toetsing blijkt dat een hypothese niet hoeft te worden verworpen, is daarmee nog niet aangetoond dat de factoren in werkelijkheid elkaar beïnvloeden op een wijze, zoals die tijdens het proces van formulering van de hypothese is verondersteld. Tripodi stelt met betrekking tot verklarende hypothesen in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek, dat deze doorgaans een eenvoudige vorm hebben met slechts twee of drie variabelen (1976;68). Een dergelijke vormgeving roept op zichzelf al de vraag op, of de werkelijkheid, zoals die beleefd wordt door actoren, niet veel te kompleks is om zich in dergelijke relaties te laten vatten. Bevestiging van een hypothese betekent bijgevolg nog niet de garantie van inzicht. In vergelijking met correlatie-hypothesen, waarbij nauwkeurigheid bij het meten van het verband voorop staat, vragen verklarende hypothesen om meer bewijskracht (Tripodi, 1976;69). Het gaat hierbij niet slechts om de aanwezigheid, maar ook om de aard van het verband.

Ik kan bijgevolg stellen dat toetsing van een hypothese betekent, dat een relatie wordt gelegd tussen een hypothese als resultaat van een zingevingsproces door de onderzoeker, aan de ene kant, en een sociale werkelijkheid zoals die eruit ziet als resultaat van zingeving door actoren, aan de andere kant. Toetsing legt bijgevolg een relatie tussen de uitkomsten van twee afzonderlijke zingevingsprocessen. Aanvaarding of verwerping van een hypothese biedt daardoor nog niet de zekerheid, dat hiermee inzichten worden aanvaard of verworpen.

Als de kwaliteit van een redenering geen onderwerp van toetsing is, houdt dit tevens in, dat maatregelen, die ertoe dienen om de toetsing zelf nog zuiverder en nauwkeuriger te laten verlopen, geen uitkomst kunnen bieden. Ze maken het hooguit mogelijk om met grotere betrouwbaarheid een uitspraak te kunnen doen over het al of niet aanwezig zijn van een bepaald verband in de werkelijkheid. Ook het herhalen van toetsingen onder al of niet gewijzigde omstandigheden helpt niet verder. Verfijning van de regels waarmee het toetsingsmoment in het hypothetisch-deductief model is omgeven, biedt bijgevolg geen oplossing.

Op grond van de bovenstaande bespreking van het hypothetisch-deductief model konkludeer ik dat dit model, vanuit het perspectief van het symbolisch interaktionisme, nadelen heeft, zowel met betrekking tot de benadering van het object, als waar het de beoordeling van de onderzoekresultaten betreft.

3. Het onderzoekproces bij symbolisch-interaktionistisch onderzoek.

3.1 Inleiding

In paragraaf 2 ben ik ingegaan op de gevolgen die een keuze voor het perspectief van het symbolisch interaktionisme heeft voor de onderzoekbenadering. Daarbij heb ik ten aanzien van het hypothetisch-deductief model gesteld, dat hieraan belangrijke nadelen kunnen zijn verbonden, wanneer het er om gaat, de werkelijkheid als een door actoren zingegeven werkelijkheid te leren kennen. Ik heb tevens in algemene zin een aantal opmerkingen gemaakt over voorwaarden, waaraan onderzoekbenaderingen moeten voldoen, willen ze de mogelijkheid bieden om zingeving door actoren op het spoor te komen. In deze paragraaf zal ik ingaan op het onderzoekproces en de positie van de onderzoeker bij pogingen, de werkelijkheid als een door actoren zingegeven werkelijkheid te leren kennen en begrijpen. Daartoe zal ik in paragraaf 3.2 de wijze van benadering van het onderzoekobject aan de orde stellen. In paragraaf 3.3 zal ik het aspect van volledigheid in de waarneming bezien, waarna ik in paragraaf 3.4 zal stilstaan bij het feit, dat zingeving in de praktijk door meerdere actoren tegelijkertijd plaatsvindt. In paragraaf 3.5 komt de functie van gedrag binnen het onderzoekproces aan de orde. In paragraaf 3.6 zal ik het onderzoekproces aanduiden in termen van inductie en deductie. Tot slot ga ik in paragraaf 3.7 in op de rol van de onderzoeker.

3.2 De benadering van het objekt

Aan het perspectief van het symbolisch interaktionisme ligt de veronderstelling ten grondslag dat aan gedrag zingeving voorafgaat. Mensen handelen op basis van de betekenissen die zij aan hun omgeving toekennen. Dat betekent dat menselijk handelen pas kan worden begrepen vanuit deze betekenisverlening. Verklaring van gedrag, en inzicht in gedrag, is slechts mogelijk via aandacht voor deze zingevingsprocessen. Inzicht in de empirie betekent bijgevolg inzicht in de zingegeven empirie. Het gaat erom de empirie te leren kennen zoals die er vanuit het perspectief van een aktor uitziet.

Dit heeft gevolgen voor de wijze, waarop een organisatie vanuit de bestuurskunde moet worden benaderd, althans wanneer we een symbolisch-interaktionistisch perspectief hanteren. Wanneer men de werkelijkheid wil bestuderen, zoals die betekenis heeft gekregen voor en door actoren, dan zullen deze actoren binnen het onderzoek een belangrijke plaats moeten innemen. Het zal duidelijk zijn dat een onderzoeker daartoe in een zeer nauwe relatie moet staan met het veld van onderzoek. De onderzoeker wil daarbij niet alleen weten wat er gebeurt, maar hij wil tevens de gebeurtenissen begrijpen. Hij wil weten, hoe de betrokkenen dergelijke gebeurtenissen interpreteren en zingeven. Om gedrag te leren begrijpen, zal hij de overwegingen moeten kennen die meespelen, de doelstellingen zoals die door actoren worden gezien, evenals de middelen en beperkingen zoals actoren die ervaren of inschatten. De onderzoeker moet zelf deel gaan uitmaken van het veld van onderzoek en deelnemen aan de activiteiten van de onderzochte groep.

Van Hoof (1973;356) noemt als meest in het oog springende eigenschap van veel onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief, de voorkeur voor kwalitatieve onderzoeksmethoden. Vrij algemeen wordt het symbolisch interaktionisme in methodische zin in verband gebracht met participerende observatie (Wester, 1984;50). Daarbij heeft de onderzoeker overigens een grote mate van vrijheid om het perspectief van actoren te leren kennen. Er zijn daarbij geen vaste technieken (Wester, 1984;72); de onderzoeker kan observeren, interviewen, luisteren naar gesprekken, groepsdiscussies organiseren, documenten van, of over, de groep lezen etc. Voorzover men gebruik maakt van interviews, geeft men de voorkeur aan weinig gestructureerde en intensieve gesprekken boven

formele interviews met behulp van gestructureerde vragenlijsten (van Hoof, 1973;356). Doel blijft steeds de werkelijkheid te leren kennen, zoals die door betrokkenen wordt ervaren en zin krijgt. De onderzoeker moet leren denken en voelen zoals de actoren denken en voelen. Hij moet zich leren uiten in taalgebruik, gebaren, houdingen en emoties volgens de normen en gebruiken zoals die in het onderzoekveld gelden (Wester, 1984;56).

De belangrijkste bron van onderzoek vanuit een symbolisch interaktionistisch perspectief is volgens Zijderveld de nieuwsgierigheid van de onderzoeker, die het menselijk gedrag wil leren begrijpen. Daarbij is het onjuist dat de wetenschappelijke vraagstelling, die uit een dergelijke nieuwsgierigheid voortvloeit, vooraf wordt verengd door nuttigheids-overwegingen en methodologische canons (Zijderveld, 1973; 187,188).

Voor onderzoek vanuit het perspectief van het symbolisch interaktionisme is wezenlijk, dat de onderzoeker start zonder denkbeelden en meningen vooraf over het onderzoekveld. Het gaat erom dat feiten slechts betekenis krijgen voorzover ze betekenis krijgen door de actoren. Betekenisverlening vooraf door de onderzoeker is daarmee in strijd. Vergelijk op dit punt Denzin (1973;83): "...the researcher must cast aside his own definition of the situation and attempt to adopt the native's perspective".

3.3 Het waarnemen van de gehele werkelijkheid.

Vanuit het perspectief van het symbolisch interaktionisme ligt het voor de hand dat de werkelijkheid volledig moet worden waargenomen; dat wil zeggen dat alles moet worden waargenomen, wat in de ogen van actoren betekenis heeft. De empirie moet worden waargenomen, zoals en voorzover die betekenis heeft. Dat is het principiële vertrekpunt voor onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief. De mate waarin het lukt om de empirie te leren kennen, zoals de actoren die zien, is bepalend voor het uiteindelijk succes van het onderzoek. Naarmate men er namelijk beter in slaagt om door te dringen tot die zingegeven empirie, is de kans groter, dat uiteindelijke verklaringen voor het gedrag overeenstemmen met de werkelijke zingeving, die aan het gedrag ten grondslag ligt. Het criterium voor de volledigheid van de waarneming ligt daarbij niet bij de onderzoeker, maar bij de actoren; het is hun perspectief dat

de doorslag geeft ten aanzien van de vraag, wat wel en wat niet moet worden waargenomen. Alles wat betekenis heeft in de ogen van actoren, is daarbij van belang.

Kijkt men nu naar de wijze, waarop de praktijk van overheidsorganisaties vanuit de bestuurskunde is tegemoet getreden, dan kan men stellen dat aan deze voorwaarde van de volledigheid van de waarneming niet altijd is voldaan. Bepaalde aspecten van de praktijk binnen organisaties hebben lange tijd weinig aandacht gekregen. Als voorbeeld wijs ik op de aanwezigheid van conflicten in organisaties. Vanuit het symbolisch-interactionistisch perspectief zal het duidelijk zijn, dat situaties die door actoren als konflikterend worden ervaren, als zodanig door de onderzoeker moeten worden waargenomen. Ik kan ook zeggen, dat conflictbeleving onderdeel uitmaakt van de zingeving door actoren. Niettemin hebben conflicten binnen de organisatiesociologie vaak weinig aandacht gehad (Rieken en Baaijens, 1982;23,24). Weinstein (1979;8) merkt op, dat een verschijnsel als oppositie binnen een bureaucratische organisatie om dezelfde reden lange tijd is verwaarloosd. Deze situatie verandert thans. Zo stelt Rosenthal (1981;18), dat sinds de zeventiger jaren kan worden gesproken van een minder krampachtige houding ten aanzien van competitie- en conflictsituaties in het overheidsapparaat, hoewel de bestuurskunde in Nederland in dit opzicht volgens hem nog achter zou lopen bij die in Amerika.

Overigens is een waarschuwing hier op zijn plaats. Aandacht voor conflicten binnen organisaties houdt nog geen pleidooi in om organisaties door middel van gekonstrueerde conflictmodellen tegemoet te treden. Dergelijke modellen benaderen de werkelijkheid in termen van conflicten; zij kunnen weliswaar een functie vervullen bij een analyse van conflictsituaties, maar het is onjuist om de werkelijkheid slechts in termen van conflicten te benaderen. Conflicten zullen doorgaans slechts een onderdeel uitmaken van de werkelijkheid, en bijgevolg schieten conflictmodellen tekort als het erom gaat de gehele werkelijkheid te leren kennen. Ik verwijs in dit verband naar Zwart (1972;96-99), die het denken in termen van harmonie- versus conflictmodellen kritiseert, omdat de werkelijkheid naar zijn oordeel nooit bevredigend kan worden verklaard door middel van een harmonie-, dan wel een conflictmodel.

Volledigheid houdt tevens in dat een organisatiebenadering niet

slechts aandacht besteedt aan gedrag in formele, maar ook in informele situaties. In veel gevallen beperken benaderingen zich tot gedrag in formele situaties. Dat is ook begrijpelijk, wanneer men bedenkt dat aandacht voor gedrag buiten formele settings doorgaans konsekwenties heeft voor de omvang van de onderzoeksinspanning. Niettemin kan een beperking tot formele situaties risico's inhouden; dat geldt met name, ingeval zich situaties voordoen, die in hoofdstuk VIII zijn beschreven.

3.4 Zingeving door meerdere actoren tegelijk.

Het feit dat in een organisatie meerdere personen werkzaam zijn, betekent, dat we niet slechts te maken hebben met de door één aktor zingegeven empirie. We zullen ons moeten trachten te verplaatsen in de positie van meerdere actoren om vervolgens vanuit hun perspectieven de werkelijkheid waar te nemen. Nadrukkelijk zullen we daarbij rekening moeten houden met de omstandigheid, dat de aldus verkregen beelden van de werkelijkheid onderling niet overeenstemmen, maar wellicht aanmerkelijke verschillen vertonen.

Een kompliserende faktor is verder dat we te maken hebben met interactie. De werkelijkheid is meer dan de verzameling beelden die de verschillende actoren ieder voor zich hebben van de werkelijkheid. Ik hoef in dit verband er slechts op te wijzen, dat het op zingeving gebaseerde gedrag van aktor A als zodanig objekt van zingeving kan zijn voor aktor B, en omgekeerd. Deze interactie vormt een wezenlijk element binnen het symbolisch-interaktionistisch perspectief.

Een organisatie-benadering vanuit de bestuurskunde, gericht op het leren kennen en begrijpen van gedrag, mag zich bijgevolg niet beperken tot het perspectief van één aktor. Toch is het juist op dit punt, dat veel pogingen om tot inzicht te komen mank gaan. In hoofdstuk XII, paragraaf 2 wees ik er reeds op, dat in benaderingen van organisaties vaak het perspectief van het management overheerst. Wanneer er problemen worden bestudeerd, zijn het problemen van het management, waarbij de problemen worden geformuleerd, zoals ze vanuit het perspectief van het management worden waargenomen en beleefd (Weinstein, 1979;3). Een dergelijke benadering is noodzakelijkerwijs beperkt. Immers: vanuit het perspectief van het management is er van een probleem sprake, wanneer de situatie zoals die door het management wordt waargenomen, niet overeenstemt met een situa-

tie die er, vanuit een management-perspektief bezien, zou moeten zijn. Aan de eis van respect voor de empirie is dan niet voldaan. Immers: men is dan niet zo zeer geïnteresseerd in de vraag, waarom de waargenomen werkelijkheid is zoals die is, maar meer in de vraag, hoe het verschil tussen wat is en wat zou moeten zijn zo spoedig mogelijk kan worden overbrugd. Daarbij is signaleerd dat een te grote aandacht voor het management-perspektief ten koste gaat van de aandacht voor de betekenisverlening van andere aktoren (Burrell en Morgan, 1979;219). Voor de bestuurswetenschap is niet zo zeer het formele kader van belang waarbinnen zich de beleids- en besluitvormingsprocessen voltrekken, maar het gaat om de vraag hoe het bestuur feitelijk binnen dit kader funktioneert (Brasz e.a., 1975;338).

Met betrekking tot de volledigheid van de waarneming heb ik gesteld, dat de werkelijkheid moet worden waargenomen, voorzover ze betekenis heeft voor aktoren. Bacharach en Lawler (1980;3) betogen, dat het centraal stellen van formele mechanismen in een organisatiebenadering betekent, dat machtsvraagstukken en politieke processen onvoldoende aan bod komen. Men beziet in dat geval organisaties als "...normatively integrated systems, thereby ignoring political conflicts and other tensions". Bovendien is men dan geneigd om het bestaan van belangengroepen en koalities over het hoofd te zien die wezenlijk zijn voor de ontwikkeling van een politiek perspektief van gedrag binnen een organisatie (Bacharach en Lawler, 1980;3).

Wanneer ik het bovenstaande kort samenvat, dan kan ik stellen, dat een onderzoekbenadering vanuit het perspektief van het management niet alleen tekortschiet, omdat de werkelijkheid onvolledig wordt waargenomen (de werkelijkheid wordt slechts waargenomen voorzover deze betekenis heeft vanuit het management), maar ook, omdat dat deel van de werkelijkheid gekleurd wordt waargenomen. Kortom: men loopt het risico niet alles te zien en wat men ziet, ziet men gekleurd. Wanneer ik de relatie leggen met het theoretisch perspektief, zoals ik dat in hoofdstuk VIII heb gepresenteerd, valt deze uitspraak gemakkelijk te onderbouwen. Daar zagen we immers, dat in de onderzochte situaties het gedrag vanuit de basis erop was gericht om ten opzichte van de top van de organisatie de indruk van konformiteit met de doelen en wensen van de top te wekken.

Dergelijk gedrag laat zich niet begrijpen vanuit het perspektief van

het management; daarvoor is nodig om de intentie, dus het perspectief, van actoren op lagere niveaus binnen de organisatie te leren kennen. Dat perspectief maakt het pas mogelijk om de symbolische betekenis van dit gedrag op te sporen. Deze veroordeling van het managementperspectief verdient overigens enige nuancering. Het perspectief van het management moge dan gebreken vertonen om tot inzicht te komen in de werkelijkheid, het is voor een onderzoeker niettemin noodzakelijk om dit perspectief te leren kennen, al was het alleen al om het gedrag van het management te leren begrijpen.

3.5 De functie van gedrag binnen het onderzoek.

Iedere methode voor onderzoek van de empirie wordt beperkt door datgene, wat van de empirie kan worden waargenomen. Dat geldt ook voor de methode van de participerende observatie. Wat niet kan worden geobserveerd, kan via deze methode ook niet boven water komen.

Wanneer we onderzoek doen vanuit het perspectief van het symbolisch interaktionisme, hebben deze, ogenschijnlijk vanzelfsprekende, opmerkingen bijzondere betekenis. Het symbolisch interaktionisme kent immers aan zingeving een centrale plaats toe. Zingeving is echter als zodanig niet waar te nemen. Wat we kunnen waarnemen blijft beperkt tot gedrag, alsmede de uitwendige omstandigheden van gedrag (Swart, 1982;127).

Waarneming van gedrag is echter bij een onderzoek geen eindpunt. Waarneming is nog geen inzicht, c.q. begrip. Voor het symbolisch interaktionisme is wezenlijk, zoals we hebben gezien, dat een dergelijk inzicht slechts tot stand kan komen via aandacht voor zingeving. Dat betekent dat uitgegaan wordt van de veronderstelling, dat aan gedrag zingeving ten grondslag ligt. En die zingeving kunnen we slechts leren kennen via waarneming van gedrag. Ik kan het zo zien, dat de onderzoeker, die kiest voor het perspectief van het symbolisch interaktionisme, vanuit waargenomen gedrag probeert de zingeving op het spoor te komen, die aan het gedrag ten grondslag ligt om vervolgens, vanuit deze zingeving, tot begrip te komen van dit gedrag. Omdat zingeving niet waarneembaar is, is het achterhalen van het perspectief van een aktor noodzakelijkerwijs een stuk interpretatie. De onderzoeker gaat uitleg geven aan gedrag. Hij gaat het gedrag interpreteren als expressie van zingeving. Daarbij gaat het er om, dat we als onderzoeker die betekenissen op het spoor komen, die

overeenstemmen met de betekenisverlening van de betrokken aktor(en).

De benadering, die daarvoor wordt gekozen vanuit het symbolisch interaktionisme, is, dat de onderzoeker zich als het ware verplaatst in de positie van de aktor en van daaruit probeert de wereld te zien, zoals die door de aktor wordt gezien en betekenis krijgt. Dit vermogen van een onderzoeker om zich in de positie van een groep of individu te verplaatsen, "role-taking", neemt in de symbolisch-interaktionistische methodologie een centrale plaats in (Wester, 1984;49) (Blumer, 1974;71,72). Naarmate dit vermogen groter is, of beter ontwikkeld, is de onderzoeker beter in staat om de betekenisverlening van een aktor te leren kennen.

Een dergelijke verplaatsing in de positie van een aktor is niet eenvoudig. Blumer (1974;73) stelt, dat wetenschappelijke onderzoekers net als andere mensen zich moeilijk los kunnen maken van hun van tevoren gevormde beelden, en daarom de neiging hebben te veronderstellen, dat andere mensen de wereld net zo zullen zien, zoals zij dat zelf als onderzoeker doen. De vraag is daarbij aan de orde, in hoeverre iemand in staat is zich los te maken van eigen betekenisverlening. Ik zal deze vraag thans laten rusten. In paragraaf 3.6, wanneer het inductieve karakter van een onderzoekbenadering vanuit het symbolisch interaktionisme aan de orde komt, kom ik hier op terug.

Het aannemen van de rol van de ander is overigens geen oplossing in de strikte zin van het woord. De vraag is namelijk, hoe een onderzoeker kan weten in welke positie hij zich moet verplaatsen. In wezen heeft hij daar geen andere informatie over, dan wat hij kan waarnemen van het gedrag van een aktor, danwel is hij afhankelijk van het waarnemingsvermogen van anderen. Zo beschouwd, vervult het gedrag van een aktor een dubbele functie tijdens het onderzoek: het dient, zowel, als vertrekpunt voor pogingen om door te dringen tot de betekenisverlening van een aktor, en het is tevens op te vatten als eindpunt, omdat het er immers om gaat, vanuit de betekenisverlening tot begrip van ditzelfde gedrag te komen.

In een onderzoek is er daarbij sprake van een voortdurende wisseling; de onderzoeker tracht vanuit waargenomen gedrag de zingeving van een aktor te leren kennen, die aan dit gedrag ten grondslag ligt, en kijkt vervolgens, of vanuit een bepaalde betekenisverlening het waargenomen gedrag kan worden begrepen. Er is als het ware sprake van een

voortdurende toetsing. De activiteiten van de onderzoeker hebben het karakter van een zoekproces. Tijdens dit proces heeft iedere interpretatie van gedrag in termen van zingeving het karakter van een hypothese (Swart, 1982;105). Dergelijke interpretaties zijn mogelijke verklaringen, en in die zin kunnen zij worden opgevat als veronderstellingen.

Wanneer een onderzoeker, via een intensieve en langdurige kennismaking met het veld van onderzoek, erin is geslaagd, de werkelijkheid waar te nemen en zin te geven vanuit de positie van de betrokken actoren, is daarmee het onderzoek nog niet voltooid. In wezen is er slechts sprake van afsluiting van een eerste fase van het onderzoek, zij het dat deze fase van groot belang is; het verdere verloop van het onderzoek is namelijk afhankelijk van de mate, waarin de onderzoeker erin is geslaagd het perspectief van de betrokken actoren te ontdekken en te beschrijven. Doel van het symbolisch interaktionisme is echter niet om de wereld te beschrijven vanuit het perspectief van een aktor. Binnen het symbolisch interaktionisme staat de bedoeling voorop, gefundeerde theorie te ontwikkelen met behulp waarvan het mogelijk is om verschijnselen te verklaren. Dat houdt in dat de verklaring van de socioloog afwijkt van de alledaagse verklaringen die de actoren zelf geven (Wester, 1984;47,48).

Wester (1984;158,159) meldt op basis van zijn eigen ervaringen, dat alleen maar beschrijven nog niet leidt tot samenhangend inzicht, tot theorie. Theorie-ontwikkeling is van een andere orde dan alleen beschrijven. Een onderzoeker kan dan ook niet volstaan met het trachten, de zingeving door actoren te leren kennen. Wanneer hij erin geslaagd is, de werkelijkheid te leren zien zoals actoren die zien, is er nog geen theorie. De onderzoeker heeft op dat moment slechts een fase afgesloten, hoe belangrijk deze fase op zichzelf ook is. Immers: wanneer hij er niet in slaagt, zich een dergelijk perspectief eigen te maken, zal de uiteindelijke theorie noodzakelijkerwijs gebrekkig zijn. Slaagt hij er wel in, dan heeft hij nog geen theorie. Deze fase is daarom een tussenstap op weg naar theorie. De onderzoeker moet vervolgens proberen, een theoretisch perspectief op te bouwen van waaruit hij het handelen van actoren kan begrijpen.

3.6 De rol van de onderzoeker.

Ik zal thans stilstaan bij de rol van de onderzoeker zelf tijdens een

onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief. De aanleiding hiervoor is gelegen in het uitgangspunt van het symbolisch interaktionisme zelf. Wanneer we veronderstellen, dat aan menselijk gedrag zingeving voorafgaat, en met name dat mensen handelen op basis van de betekenissen die zij toekennen aan situaties, ligt de vraag voor de hand, of dit uitgangspunt ook geldt voor de onderzoeker zelf.

Die vraag beantwoord ik bevestigend, onder verwijzing naar Bekke (1976;76), die stelt dat onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief zelf ook een vorm van symbolische interactie is. Eenzelfde opvatting treffen we aan bij Aquina (1981;67). Daarmee is de vraag aan de orde, welke betekenissen de onderzoeker toekent aan zijn omgeving, en in het verlengde daarvan ligt de vraag, welke invloed deze betekenisverlening heeft op het onderzoek.

Ik zal daartoe aandacht besteden aan de zingevingsprocessen, waar de onderzoeker in zijn rol van onderzoeker mee te maken heeft. Op basis van het voorgaande kan ik daarbij een onderscheid maken tussen een tweetal processen. Op de eerste plaats hebben we gezien, dat de onderzoeker probeert om zich in de positie van de aktor te verplaatsen om van daaruit het perspectief te leren kennen, waardoor de aktor naar de wereld kijkt en deze zin geeft. De onderzoeker probeert daarbij de wereld te zien en zin te geven zoals de aktor dat doet. Op de tweede plaats is er sprake van zingeving door de onderzoeker vanaf het moment, dat hij theorie wil ontwikkelen. Hierbij probeert hij als wetenschapsbeoefenaar tot een verklaring te komen van verschijnselen; hij wil bijvoorbeeld als onderzoeker een theorie opbouwen, die kan verklaren waarom mensen zich in een organisatie niet gedragen konform rationele planningsmodellen.

Beide zingevingsprocessen laten zich op papier onderscheiden, maar zullen in de praktijk van een onderzoek herhaaldelijk in elkaar overlopen. De opbouw van theorie kan worden doorkruist door de waarneming van gedrag, dat niet overeenstemt met de theorie. Op dat moment kan de onderzoeker weer vanuit de positie van de aktor trachten, dit gedrag als uiting van zingeving te begrijpen en vervolgens, wellicht, tot bijstelling komen van theoretische concepties.

3.7 Typering van een symbolisch-interaktionistisch onderzoekproces in termen van inductie en deductie.

Bij onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief moet het wezen van de empirische sociale wereld ontdekt en uitgegraven worden via een directe, zorgvuldige en diepgaande bestudering van die wereld. Daarbij past respect voor de aard van de empirische wereld (Blumer, 1974;68). Een benadering van de empirische wereld door middel van een tevoren vastgesteld model van die wereld betekent noodzakelijkerwijs een reductie van die wereld en past dus niet. Ook de konstruktie van een beeld van die wereld op basis van een paar verspreide waarnemingen is onjuist. Hetzelfde geldt voor een model dat tot stand is gekomen op basis van streng methodologische eisen (Blumer, 1974;68,69). Een vóóropgezette theorie werkt slechts versturend; het gaat er juist om de werkelijkheid zelf aan het woord te laten (Bekke, 1976;78). "Hoe de interactie eruit ziet hangt niet af van een van tevoren gedefinieerde theorie, maar is een kwestie van empirische ontdekking" (Wester, 1984;49).

Op grond van dergelijke uitspraken lijkt er aanleiding te bestaan, een dergelijke onderzoekbenadering als een inductieve benadering te typeren. In de literatuur is dit inductieve karakter ook op diverse plaatsen terug te vinden. Glaser en Strauss (1976;110) spreken van een "een inductieve methode van theorie-ontwikkeling". Zijderveld (1973;190) noemt het symbolisch interaktionisme overwegend inductief, omdat de gedachte heerst dat men tamelijk onvooringenomen de symbolische sociale werkelijkheid tegemoet kan treden, en dat dan al doende uniformiteiten op zullen doemen die allengs in categorieën uitgedrukt kunnen worden. Begrippen moeten ontstaan uit het onderzoekproces, in plaats van te worden afgeleid uit tevoren opgestelde hypothesen (Bekke, 1976;77).

Een dergelijke onderzoekbenadering is anoscopisch; de menselijke handlingsprocessen vormen vertrekpunt in de analyse. Men is daarbij geïnteresseerd in de wijze waarop de sociale werkelijkheid door menselijk handelen ontstaat en betekenis krijgt. In een katascopische benadering wordt de werkelijkheid bezien, los van de handelende individuen. Menselijke handlingswijzen worden vanuit de structuur bestudeerd (Bekke, 1976;40,41).

Het inductieve karakter van een onderzoekbenadering vanuit symbolisch-interaktionistisch perspectief is overigens onderwerp van discussie. Met betrekking tot de gefundeerde theoriebenadering merkt Wester (1984;215) op, dat een onderzoeker bij de aanvang van een onderzoek start vanuit een probleemstelling op basis van een globaal theoretisch pers-

pektief. Dat een onderzoeker bij de aanvang van het onderzoek theoretische noties heeft, komt ook naar voren uit rapportages over onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief, zoals men die bij Arts (Arts e.d., 1985) kan aantreffen. Swanborn en van Zijl (1984; 158,159) komen, op basis van een bestudering van op het symbolisch interaktionisme georiënteerde artikelen, tot de konklusie dat de grote meerderheid van de rapportages start met een theoretisch kader, hetgeen zij overigens in strijd achten met een exploratieve benadering. Volgens Wester (1984;215) is de veronderstelling, dat begrippen als vanzelf uit het beschikbare materiaal naar voren komen, niet terecht. "Begrippen zijn creatieve produkten van de onderzoeker". Ook Zijderveld (1973;181) houdt het voor onmogelijk, dat begrippen en de daaruit samengestelde theorieën uit empirisch onderzoek "opdoemen". Met betrekking tot de gefundeerde theorie merkt Zijderveld op, dat deze op inductie gebaseerde methodologie in een onaanvaardbaar naturalisme en empirisme blijft steken. Zijderveld acht het echter positief, dat Glaser en Strauss theorie en empirisch onderzoek weer nauw op elkaar willen betrekken en verder de verzelfstandiging van de methodologie afwijzen.

Om tot een typering te komen, zal ik thans terugkeren naar het onderzoekproces. Het is uiteindelijk dit onderzoekproces, en meer bepaald het werkelijke denken en doen tijdens dit proces, dat een antwoord moet geven op de vraag naar het al of niet inductieve karakter. Ik zal daarbij allereerst stilstaan bij de observatie, die immers binnen onderzoek op basis van het symbolisch interaktionisme zo'n belangrijke plaats inneemt.

Met betrekking tot de observatie is de vraag aan de orde, in hoeverre de waarneming zelf zuiver inductief van karakter is, danwel dat waarneming slechts mogelijk is door gebruik te maken van theoretische concepties. Kan een onderzoeker vanuit het perspectief van het symbolisch interaktionisme, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de werkelijkheid een zingegeven werkelijkheid is, zich losmaken van zijn eigen zingeving en observeren, los van zijn eigen perspectief. Dat lijkt op het eerste gezicht tegenstrijdig. Daarbij is aan de orde, in hoeverre het uitgangspunt van het symbolisch interaktionisme ook geldt voor de onderzoeker zelf. Dat zou betekenen dat het onderzoekveld door hem wordt waargenomen vanuit zijn perspectief.

In lijn hiermee stelt Swart, dat iedere uitspraak over de werkelijk-

heid een hypothetisch karakter bezit (1982;60). Beschrijvingen van de werkelijkheid hebben geen feitelijke, maar veronderstellende waarde. Swart (1982;122,128) noemt het een belangrijke misvatting, dat fenomenologische beschrijvers de vorming van hypothesen verwarren met de vaststelling van feiten. Volgens hem berust het onderscheid tussen feiten en hypothesen hierop, dat het veel gemakkelijker is om over de waarheid of onwaarheid van feiten overeenstemming te bereiken, dan wanneer het hypothesen betreft (Swart, 1982;60,61).

Een dergelijke opvatting betekent, dat waarnemingen worden beïnvloed door zingeving van de waarnemer; observatie is altijd observatie vanuit het perspectief van de waarnemer. In deze studie zal ik als vertrekpunt nemen, dat uitschakeling van eigen zingevingsprocessen voor een onderzoeker niet mogelijk is, en dat er alleen sprake kan zijn van een streven van de onderzoeker waarneming en theorie-ontwikkeling zo weinig mogelijk te laten beïnvloeden door zingeving vanuit de persoon van de onderzoeker. Ik sluit op dit punt aan bij Wester (1984;72), die weliswaar stelt dat de onderzoeker moet afzien van betekenisverleningen die tot het eigen wereldbeeld behoren, maar die tevens opmerkt dat een onderzoeker altijd van bepaalde betekenisverleningen zal uitgaan. Daarbij moet er wel steeds zorgvuldig worden getoetst, of dergelijke betekenisverleningen een bijdrage leveren om de betekenisverleningen door de actoren te leren kennen. Vergelijk ook Segers (1975;45), die erop wijst dat theoretische concepties niet slechts in het hypothese-toetsend onderzoek, maar ook bij onderzoek van meer exploratieve aard een belangrijke rol spelen.

Het bovenstaande houdt in, dat de onderzoeker niet alleen te maken heeft met zingevingsprocessen in zijn rol van onderzoeker (zie paragraaf 3.6), maar dat hij zich voorts niet los kan maken van zingeving als persoon. Dat betekent dat onderzoekactiviteiten zullen worden beïnvloed door de zingeving van de persoon van de onderzoeker; deze zingeving kan worden opgevat als een onderscheidend kenmerk van hem ten opzichte van andere onderzoekers.

Naast de aard van de observatie is er nog een tweede kritiek mogelijk op het inductieve karakter van een onderzoekbenadering vanuit het symbolisch-interaktionistisch perspectief. Bij de beschrijving van de beide zingevingsprocessen van de onderzoeker heb ik reeds gewezen op het

toetsend karakter van het onderzoekproces. Zowel bij het zoeken naar het perspectief van de aktor, als bij het opbouwen van een theoretisch raamwerk, is er sprake van een voortdurende interpretatie van het waargenomen gedrag. Het waargenomen gedrag is daarbij niet slechts uitgangspunt voor de opbouw van veronderstellingen met betrekking tot het perspectief van de aktor, danwel met betrekking tot een theorie die verklarende waarde heeft ten aanzien van het gedrag, maar vervult tevens de functie van toetssteen om de waarde van deze veronderstellingen te kunnen vaststellen.

Ik kan bijgevolg stellen dat een onderzoekbenadering vanuit het symbolisch-interaktionistisch perspectief weliswaar in sterke mate inductief is, maar dat er sprake is van deduktieve elementen. Dat geldt dan allereerst met betrekking tot de probleemstelling, die het startpunt vormt voor onderzoek; verder is de observatie als zodanig niet zuiver inductief, en voorts bevatten de zingevingsprocessen als onderzoeker deduktieve elementen. Ik sluit hiermee aan bij Zijderveld (1973;188), die stelt dat het symbolisch interaktionisme een kader biedt, waarin inductie en deductie, anascopie en katascopie met elkaar te verbinden zijn. Bij het symbolisch interaktionisme ligt daarbij het accent sterk op inductieve en anascopische elementen, in tegenstelling tot het functionalisme dat overwegend deductief en katascopisch van aard is.

Symbolisch interaktionisme en functionalisme kunnen daarbij elkaar aanvullen en corrigeren (Zijderveld, 1973;190). Het symbolisch interaktionisme heeft namelijk de neiging om onvoldoende aandacht te geven aan institutionele structuren, terwijl bij het functionalisme de aandacht voor institutionele structuren ten koste kan gaan van individuele interacties. Zijderveld komt tot een genuanceerde zienswijze, die neerkomt op een samengaan van analytisch-deductieve theorie en empirisch-inductief onderzoek (1972) (1973;200-219).

4. De gefundeerde theoriebenadering.

Gefundeerde theorie is bedoeld om inzicht te bieden in de sociale werkelijkheid. Aan het beschikken over een dergelijk inzicht gaat het proces van ontwikkeling van theorie vooraf. Aan dit proces hebben Glaser en Strauss veel aandacht besteed, wat uitmondde in de "grounded theory". Het is hier niet de plaats om uitvoerig en in detail de werkwijze te

omschrijven. Daarvoor verwijs ik naar de literatuur terzake. Ik zal me hier beperken tot het aangeven van de belangrijkste kenmerken van de gefundeerde theorie en me daarbij grotendeels baseren op de beschrijving die Wester heeft gegeven (1984;49-70, 200-212).

In de gefundeerde theorie-ontwikkeling kunnen vier fasen worden onderscheiden:

- de exploratie-fase, waarin het ontdekken van begrippen centraal staat;
- de specificatie-fase, waarin het ontwikkelen van begrippen centraal staat;
- de reductie-fase, waarin de bepaling van het kernbegrip centraal staat;
- de integratie-fase, waarin de theorie wordt uitgewerkt.

Ik zal thans in het kort iedere fase afzonderlijk beschrijven.

Exploratie-fase

Deze fase vangt aan met de verzameling en analyse van gegevens op basis van een algemeen sociologisch perspectief of globale theoretische noties. Van belang is dat het onderzoeksveld zo open mogelijk wordt tegemoet getreden, waarbij de waarneming zo weinig mogelijk wordt ingeperkt door theoretische concepties. De onderzoeker heeft hierbij een grote mate van vrijheid wat de methoden betreft om informatie te verzamelen. Hij observeert, luistert, diskussieert, praat met sleutelpersonen, stelt eigen ideeën ter discussie, leest brieven, documenten etc. Hij benut alle informatie die hem meer inzicht kunnen geven in het onderzoeksveld.

Reeds in een vrij vroeg stadium begint de onderzoeker met het ontwikkelen van begrippen. Daartoe produceert hij memo's, waarin hij naar aanleiding van observaties opmerkingen noteert, die van betekenis kunnen zijn voor de probleemstelling. De memo's krijgen zo het karakter van theoretisch georiënteerde reflecties. Het gaat erom zoveel mogelijk begrippen te formuleren. Wezenlijk is dat het onderzoeksveld daarbij fungeert als leverancier. De waarnemingen van de onderzoeker vormen de basis voor de ontwikkeling van begrippen.

De exploratie-fase is voltooid als verzameling van nieuwe gegevens geen aanleiding meer vormt voor het formuleren van nieuwe begrippen.

Specificatie-fase

In deze fase gaat het erom, de verzamelde begrippen zo nauwkeurig mogelijk uit te werken. Dat betekent dat de onderzoeker met betrekking tot een bepaald begrip gegevens verzamelt, analyseert en erover nadenkt. Dit proces gaat zo lang door, totdat geen nieuwe informatie meer kan worden gevonden die aanleiding geeft de inhoud van een begrip te veranderen. Begrippen zijn dan "verzadigd".

In deze fase vindt de verwerking van de gegevens plaats vanuit de geformuleerde begrippen. Gegevens worden gericht verwerkt naar de te ontwikkelen begrippen toe. In vergelijking met de exploratiefase neemt de analyse van de gegevens in deze fase een belangrijke plaats in.

Wanneer het grootste deel van de begrippen op deze wijze is verzadigd, stapt de onderzoeker over naar de volgende fase. Op dat moment kunnen (vrijwel) alle gegevens die beschikbaar zijn, gekodeerd worden binnen de ontwikkelde begrippen. Via reflecties, die wederom in memo's worden vastgelegd, wordt getracht om het grote aantal begrippen uit de exploratiefase terug te brengen door samenvoeging van verschillende begrippen via abstraktie.

Reduktie-fase

In deze fase wordt het kernbegrip vastgesteld. Een kernbegrip maakt het de onderzoeker mogelijk om de gegevens te ordenen, zodat een beschrijving van het onderzoeksveld met behulp van dit kernbegrip mogelijk wordt. Een dergelijke beschrijving betekent noodzakelijkerwijs een reductie van de werkelijkheid. Een kernbegrip reduceert het beeld van het onderzoeksveld tot een bepaald thema of proces dat centrale betekenis heeft. Een kernbegrip biedt het gezichtspunt van waaruit structuur kan worden gebracht in de ontwikkelde begrippen.

Het zoeken naar onderlinge relaties tussen ontwikkelde begrippen maakt het mogelijk om het kernbegrip op het spoor te komen. De reeds geproduceerde memo's kunnen daartoe worden gezien aan de hand van de vraag welk thema of proces daarin centraal stond. Bij het zoeken naar het kernbegrip worden opnieuw memo's gemaakt. Naast de analyse van de reeds beschikbare gegevens kunnen ook nieuwe gegevens worden verzameld. Dat gebeurt echter slechts, voorzover deze gegevens behulpzaam zijn bij het vinden van het kernbegrip.

Een mogelijkheid is verder om na te gaan wat het belangrijkste probleem is voor de aktoren in het onderzoeksveld, en hoe ze daarover praten. Het kernbegrip moet dit probleem kunnen thematiseren.

Integratie-fase

In deze fase staat de uitwerking van de theorie centraal. De relaties tussen de begrippen, zoals die in de reductie-fase zijn gevonden, worden nu op theoretisch niveau geformuleerd. Daarbij vindt er telkens weer terugkoppeling plaats naar de gegevens.

Ook in deze fase worden de memo's gebruikt om het formuleringsproces te sturen. Al het memo-materiaal wordt in deze fase gesorteerd, voorzover het betrekking heeft op een relatie van een begrip met het kernbegrip. Er ontstaat een structuur van centrale begrippen rond het kernbegrip en van meer perifere begrippen die alleen relaties hebben met centrale begrippen of met andere perifere begrippen.

Wanneer een dergelijke structuur beschikbaar is, kan de onderzoeker twee wegen bewandelen. Hij kan verbindingen leggen met de bestaande theorie over het betreffende onderzoeksveld, maar hij kan ook gaan zoeken naar gevallen, die maximaal verschillen van de onderzochte gevallen om zo de optredende relaties te testen. De laatste stap bestaat uit het uitschrijven van de theorie.

De overgang tussen de fasen wordt bepaald door het verzadigingskriterium; wanneer geen nieuwe informatie meer wordt verkregen omtrent het aandachtspunt in een bepaalde fase, kan worden overgegaan tot de volgende stap.

De term gefundeerde theorie moet dan zo opgevat worden, dat men zoekt naar analytische dekking van het verschijnsel door inhoudelijke, veldbetrokken begrippen te ontwikkelen, daarvan het kernbegrip te bepalen en tenslotte daaromheen de begrippen in een theorie te integreren.

Uit de bovenstaande beschrijving per fase blijkt, dat konstante vergelijking binnen de gefundeerde theoriebenadering een belangrijke plaats inneemt. De functie van dit konstant vergelijken is zowel ontwikkeling van theorie, als toetsing van ontstane begrippen en inzichten aan de empirie. Een concrete situatie in de praktijk kan dan zowel aanleiding geven tot het formuleren van nieuwe begrippen of inzichten, maar die

situatie kan ook worden gebruikt om bijvoorbeeld de mate van verzadiging van reeds eerder ontstane begrippen en inzichten te toetsen.

Glaser en Strauss (1976;101,102) onderscheiden bij de methode van de voortdurende vergelijking een viertal stadia, waarin de zojuist besproken fasen-indeling gemakkelijk valt te herkennen.

1. het vergelijken van gebeurtenissen die op elke categorie van toepassing zijn;
2. het integreren van categorieën en hun kenmerken;
3. het inperken van de theorie;
4. het formuleren van de theorie.

Zij benadrukken dat deze methode van theorie-ontwikkeling een voortdurend groeiend proces is; eerdere stadia blijven doorlopen gedurende de gehele analyse. De methode van voortdurende vergelijking is volgens Glaser en Strauss (1976;110) vooral geschikt voor "de ontwikkeling van theorieën die betrekking hebben op processen, sequenties en op veranderingen in organisaties, posities en sociale interactie". Deze methode kan volgens hen zowel leiden tot theorieën in discussie- als in propositievorm (1976;111).

Bij beschrijvingen van de gefundeerde theoriebenadering treft men ook vaak het onderscheid aan tussen exploratie en inspectie. Dit onderscheid loopt voor een deel parallel met de vermelde fasen-indeling. Exploratie heeft dan betrekking op het verzamelen van gegevens, opdat de onderzoeker een goed beeld krijgt van de werkelijkheid. In de inspectiefase probeert de onderzoeker via een nauwkeurige analyse tot theorie te komen.

De vraag, in hoeverre de gefundeerde theoriebenadering als een min of meer uitgewerkte onderzoeksprocedure kan worden aangemerkt, laat zich verschillend beantwoorden. Op diverse plaatsen in de literatuur wordt benadrukt dat de onderzoeker een grote mate van vrijheid heeft, waar het toepassing van technieken betreft. Ook de vorming van begrippen en theorie is vrij. "Inspectie is...buigzaam, fantasievol, scheppend en vrij om andere richtingen in te slaan" (Blumer, 1974;64). Het voorschrijven van een bepaalde aanpak of methode is daarmee in strijd.

Anderzijds valt op, dat de onderzoekshandelingen soms minutieus zijn voorgeschreven. Dat geldt met name voor het bijhouden van een logboek, waarin de onderzoeker dagelijks aantekeningen maakt en daarbij een onderscheid aanbrengt tussen observatiegegevens en theoretische notities.

Observatiegegevens hebben primair de functie van registratie; interpretaties moeten zoveel mogelijk worden vermeden. Theoretische notities, daarentegen, hebben juist het karakter van interpretatie van de waargenomen gegevens in theoretische zin; ze leiden tot ontwikkeling van begrippen en inzichten. Ook de methode van de konstante vergelijking roept het beeld op van een vrij strakke reglementering van het onderzoekproces.

Wanneer ik nu de functies zie, die in de literatuur aan deze methodische uitwerking van de gefundeerde theoriebenadering worden toegekend, dan vallen twee functies op:

- de methodische uitwerking bevordert het proces om tot inzicht te komen c.q. verbetert de kwaliteit van het verworven inzicht. Zo wordt de methode van het konstant vergelijken geacht, bij te dragen aan "...de creatieve ontwikkeling van begrippen en begripselementen..." (Wester, 1984;180-181). Konstant vergelijken biedt een hulpmiddel om theorie te ontwikkelen die "...geïntegreerd, consistent en plausibel is..." (Glaser en Strauss, 1976;99).
- de methodische uitwerking strekt ertoe om, ten opzichte van het wetenschappelijk forum, verantwoording af te leggen. Zo stellen Glaser en Strauss (1976;218-219) dat de gekodificeerde procedure bij kwalitatieve analyses het mogelijk maakt om de overgang van gegevens naar theorie te volgen. De theorie zou anders bij de lezer impressionistisch kunnen overkomen.

HOOFDSTUK XIV

BESCHRIJVING VAN HET EIGEN DENK- EN DOEPROCES IN METHODISCHE EN METHODOLOGISCHE ZIN.

1. Inleiding.

Bij de aanvang van hoofdstuk X stelde ik, dat de wetenschappelijke verantwoording van het in de hoofdstukken VI t/m VIII opgebouwde perspectief langs twee wegen zou plaatsvinden. Ik heb daarbij een onderscheid gemaakt tussen de verantwoording van de wijze waarop het perspectief tot stand is gekomen, en de verantwoording van het gevonden perspectief als resultaat van mijn denken en doen binnen de Voorlichtingsdienst. Deze laatste verantwoording heeft plaatsgevonden in hoofdstuk X, door het gevonden perspectief te relateren aan bestaande theorieën en inzichten binnen de bestuurskunde. In dit hoofdstuk staat de verantwoording centraal van de wijze waarop het perspectief tot stand is gekomen. Dat betekent dat ik het denk- en doeproces in methodische en methodologische zin aan de orde zal stellen. Omdat een dergelijke beschrijving van dit proces een functie heeft met betrekking tot de verantwoording in wetenschappelijke zin, veronderstelt dit een toetsingskader; er is een referentiepunt nodig om een beoordeling van dit proces mogelijk te maken.

Daartoe zal ik in deze paragraaf teruggrijpen op hoofdstuk XIII, waar ik een onderzoekbenadering vanuit het perspectief van het symbolisch interaktionisme heb beschreven. Het feit, dat ik juist deze onderzoekbenadering als referentiepunt hanteer is niet toevallig. Om deze keuze te onderbouwen roep ik in herinnering, dat aan deze studie de vraag ten grondslag ligt, waarom de toepassing van bestuurskundige kennis en inzichten in de praktijk vaak moeilijk verloopt. In hoofdstuk III heb ik deze probleemstelling omgezet in een behoefte aan inzicht; ik wilde de praktijk leren begrijpen, in de veronderstelling dat, als ik de rationaliteitsconceptie van de praktijk zou leren kennen, ik tevens een antwoord zou hebben op de vraag, waarom actoren zich in de praktijk niet gedragen konform de rationaliteitsconceptie, die aan bestuurskundige theorie ten grondslag ligt. Ik wilde dus het gedrag van actoren leren begrijpen.

Wanneer ik nu als vertrekpunt neem, dat aan gedrag zingeving vooraf

gaat, en bijgevolg het symbolisch interaktionistisch perspectief kies, dan ligt het voor de hand, dat ik het denk- en doeproces toets aan de eisen, waaraan een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering moet voldoen. Dat betekent, dat ik in mijn beschrijving van het eigen denk- en doeproces de relatie zal leggen met elementen, die in een onderzoekbenadering vanuit het symbolisch interaktionisme een belangrijke plaats innemen.

De verdere opzet van dit hoofdstuk ziet er als volgt uit. In paragraaf 2 komt mijn positie als medewerker van, en als onderzoeker binnen, de Voorlichtingsdienst aan de orde. In paragraaf 3 zal ik ingaan op methodische en methodologische aspecten van het denk- en doeproces. Daarbij zal ik een onderscheid maken tussen een tweetal fasen en per fase het doorlopen proces aanduiden in termen van inductie en deductie. In paragraaf 4 vat ik de resultaten samen.

2. Mijn positie als medewerker/onderzoeker

2.1 Opsplitsing van de dubbelrol.

Zoals de titel van deze paragraaf reeds aangeeft, acht ik het onjuist om mijn denken en doen binnen de Voorlichtingsdienst slechts vanuit mijn rol als onderzoeker te beschrijven. Reden hiervoor is, dat ik een belangrijk deel van dit proces heb doorlopen, zonder dat de wens aanwezig was om aan dit proces op enig tijdstip wetenschappelijke betekenis toe te kennen. Dat betekent, dat in deze fase slechts sprake was van mijn rol als medewerker binnen de Voorlichtingsdienst, die zich in zijn functie van voorlichtingskundig ingenieur met name bezig hield met pogingen, de toepassing van een planningsmodel binnen de dienst te bevorderen. Dat neemt overigens niet weg, zoals verderop in paragraaf 3 zal blijken, dat het mogelijk is, de ondernomen activiteiten en de hierbij opgedane ervaringen in methodische en methodologische zin te beschrijven en te typeren. Hier gaat het er om, dat ik een belangrijk deel van het totale proces op weg naar inzicht heb doorlopen, zonder dat aan mijn denken en doen de intentie ten grondslag lag om wetenschap te bedrijven.

De gedachte om aan mijn ervaringen mogelijk een wetenschappelijke status te geven is op tafel gekomen in maart 1984. Dat betekent dat vanaf dat moment de overweging meespeelde, de opgedane ervaringen wellicht in het kader van een dissertatie te benutten. Gaandeweg heeft deze over-

weging het karakter van een doelstelling gekregen, zodat vanaf de zomer 1984 er daadwerkelijk sprake was van een serieus streven, aan deze ervaringen wetenschappelijke betekenis toe te kennen.

Op grond hiervan zal ik de beschrijving van mijn denk- en doeproces uiteen laten vallen in een tweetal fasen:

- de fase van medio 1981 tot medio 1984 waarin ik me als medewerker binnen de Voorlichtingsdienst heb bezig gehouden met pogingen, een geprogrammeerde voorbereiding en uitvoering van voorlichtingsactiviteiten te bevorderen, zonder dat de bedoeling aanwezig was om aan deze ervaringen in de toekomst wetenschappelijke betekenis toe te kennen;
- de fase vanaf medio 1984 tot eind 1985 waarin de bedoeling voorop stond, aan de ervaringen en bevindingen een wetenschappelijke status te geven.

In paragraaf 3 komt dit onderscheid aan de orde, wanneer ik per fase afzonderlijk het doorlopen proces in methodische en methodologische zin zal beschrijven en typeren.

2.2 Mijn relatie als medewerker tot de Voorlichtingsdienst

Vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief zijn aan een positie van intern medewerker voordelen verbonden. In hoofdstuk XIII wees ik op het belang van een directe en intensieve relatie tussen onderzoeker en onderzoeksveld. Om de zingeving door actoren te leren kennen is het nodig dat de onderzoeker zich kan verplaatsen in de positie van actoren. Uit de beschrijving in hoofdstuk VI van de functie van voorlichtingskundig ingenieur, de hieruit voortvloeiende activiteiten en werkwijzen, en met name de nauwe betrokkenheid bij de invoering van het planningsmodel, moge blijken dat er sprake was van een langdurige en intensieve relatie met de praktijk binnen de Voorlichtingsdienst.

Wanneer men een interne positie inneemt binnen een organisatie, heeft dat doorgaans tot gevolg dat men over veel feitelijke informatie beschikt omtrent de interne gang van zaken; althans, wanneer men de vergelijking maakt met een onderzoeker, die de bestudering van een organisatie aanvangt vanuit een ten opzichte van die organisatie extern gelegen punt.

Naast de omvang van de beschikbare informatie heeft een interne po-

sitie verder betekenis voor de aard van de informatie. Daarbij is vooral van belang dat ik, als gevolg van mijn interne functie, niet slechts beschikte over informatie met betrekking tot gedrag in situaties, waarin er van min of meer formele besluitvorming sprake was, maar mij tevens kon baseren op een groot aantal uitspraken van medewerkers in situaties met een min of meer informeel karakter. Het feit, dat mijn positie en werkzaamheden als intern medewerker tot gevolg hadden dat mijn waarnemingen zich niet beperkten tot gedrag van medewerkers in formele situaties, verdient nadrukkelijk vermelding. Mijn werk bracht met zich mee dat ik, in de vertrouwelijke sfeer van bijvoorbeeld cursussen, begeleidingsgesprekken en ervaringsuitwisseling met kollega's, werkelijke intenties en opvattingen van medewerkers leerde kennen. De betekenis hiervan kan nauwelijks worden overschat. Verwijzend naar het opgebouwde perspectief kan ik stellen, dat de konstruktie van dit perspectief niet goed mogelijk was geweest, wanneer mijn waarnemingen beperkt zouden zijn gebleven tot gedrag van medewerkers in door hun als formeel beleefde situaties. Formele kaders schieten tekort om het gedrag te kunnen begrijpen. Daarvoor is nodig dat ik het perspectief van actoren leer kennen, zodat ik hun betekenisverlening op het spoor kom en zo het in hun ogen symbolisch karakter van hun gedrag in formele situaties kan ontdekken. Een belangrijk voordeel van mijn positie als medewerker binnen de Voorlichtingsdienst is dan ook geweest, dat ik hierdoor in de gelegenheid was om de betekenisverlening door actoren te leren kennen.

2.3 Mijn relatie als onderzoeker tot de Voorlichtingsdienst.

In hoofdstuk I heb ik aangegeven dat de aanleiding tot deze studie direkt verband houdt met het feit, dat ik reeds een aantal jaren binnen het Ministerie werkzaam ben en dat met name mijn activiteiten en ervaringen op voorlichtingskundig terrein hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld. Het initiatief tot deze studie lag echter niet binnen de organisatie en ook de feitelijke totstandkoming van deze studie hield geen verband met mijn huidige werkzaamheden; mijn persoonlijke betrokkenheid bij het onderwerp is bij deze studie bepalend geweest.

Dat wil echter niet zeggen dat de uitvoering van het onderzoek, en met name de publikatie van de resultaten, geen betekenis zou (kunnen) hebben voor de Voorlichtingsdienst; die relatie is er nadrukkelijk, al

betrof het alleen al de omstandigheid dat ik feitelijke informatie gebruik uit de Voorlichtingsdienst. Een belangrijk punt daarbij betreft de aard van de informatie. In deze studie gaat het immers om de vraag, waarom de toepassing van rationele planningsmodellen in de praktijk van een overheidsorganisatie vaak moeilijk verloopt.

Een organisatie kan in zijn algemeenheid redenen hebben, een zekere terughoudendheid aan de dag te leggen, waar het openbaarmaking van interne informatie betreft, zeker wanneer wettelijke of politieke motieven ontbreken. Dergelijke overwegingen krijgen extra gewicht, wanneer het informatie betreft omtrent situaties binnen de organisatie, die min of meer als problematisch worden ervaren. Dat geldt dan in nog sterkere mate met betrekking tot deze studie, omdat dergelijke situaties hier centraal staan. Deze beperking van het object van studie zou bij de lezer gemakkelijk de indruk kunnen wekken, dat de onderzochte situaties kenmerkend zijn voor de Voorlichtingsdienst.

Overwegingen van deze aard zijn voor mij aanleiding geweest om in 1985 met het Ministerie in contact te treden en mijn voornemens tot de onderhavige studie kenbaar te maken. Daarbij heb ik met name de vraag gesteld, welke interne informatie uit de Voorlichtingsdienst ik in het kader van deze studie zou mogen benutten en welke voorwaarden ik hierbij in acht zou moeten nemen.

Uit het gevoerde overleg naar aanleiding van dit verzoek is de toestemming van het Ministerie voortgevloeid om interne informatie te benutten, mits ik hierbij zou voldoen aan de volgende bepalingen:

1. de interne informatie moet in de uiteindelijke onderzoek-rapportage zodanig worden aangewend, dat traceerbaarheid naar personen en konsulentenschappen wordt vermeden;
2. de studie mag niet tot algemene konklusies leiden met betrekking tot het funktionieren van de Voorlichtingsdienst.

Voorts werd afgesproken dat het Ministerie gelegenheid zou krijgen om, uitsluitend met betrekking tot de beide genoemde voorwaarden, de uiteindelijke tekst te beoordelen, alvorens publikatie zou plaatsvinden.

3. Het denk- en doeproces.

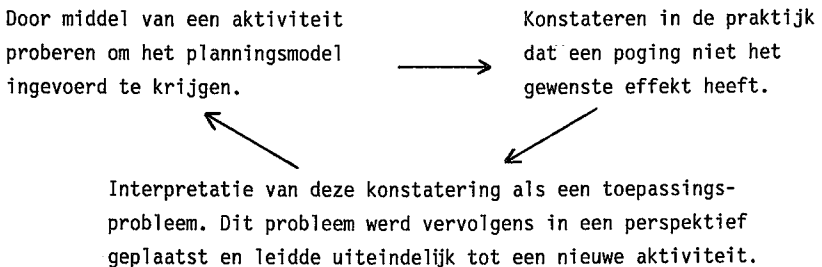
3.1 Algemeen

Alvorens de beschrijving van mijn denk- en doeproces te starten, is

het op zijn plaats om het karakter van deze beschrijving aan te geven. Ten aanzien van de wetenschappelijke verantwoording van het gevonden perspectief stelde ik dat ik zowel het perspectief als resultaat zou verantwoorden, alsmede de wijze waarop dit resultaat tot stand is gekomen. De beschrijving in deze paragraaf is erop gericht, het doorlopen proces in methodische en methodologische zin te typeren. Dat betekent dat deze beschrijving het karakter heeft van een rekonstruktie; het is een rationalisatie-achteraf van het proces, zoals dat in feite heeft plaatsgevonden, door dit proces in een methodisch en methodologisch kader te plaatsen. Ik hoef in dit verband slechts te verwijzen naar paragraaf 2.1, waar de totstandkoming van het perspectief in een tweetal fasen is gesplitst, en waarbij er in de eerste fase nog geen sprake was van de intentie, aan het proces op een later tijdstip mogelijk wetenschappelijke betekenis te geven.

3.2 De fase van medio 1981 tot medio 1984

Wanneer ik de opeenvolgende pogingen om het planningsmodel in te voeren omschrijf, dan kan dit worden geschematiseerd, zoals in Figuur 7 staat aangegeven.



Figuur 7: Geschematiseerde weergave van opeenvolgende pogingen, het planningsmodel in te voeren.

Bij dit schema wil ik de volgende punten aan de orde stellen:

- aan iedere activiteit lag de veronderstelling ten grondslag dat de invoering van het planningsmodel hierdoor zou worden bevorderd.

- het cruciale punt is steeds geweest dat ik in de praktijk waarnam, dat activiteiten niet het gewenste resultaat hadden; de praktijk was niet zoals die zou moeten zijn.
- dat betekent, dat de waarneming van de feitelijke gang van zaken telkens de konstatering van een probleem impliceerde, wanneer bleek dat de invoering van de planning niet verliep konform de wensen.
- vervolgens werd dit probleem (de voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten verloopt niet volgens het model "Denken en Doen") door mij geïnterpreteerd vanuit een bepaald perspectief; ik voegde er een probleemopvatting aan toe, die ik achtereenvolgens als volgt zou kunnen aanduiden:
 - ik vatte het probleem aanvankelijk op als een onvolkomenheid van het model, c.q. van de programmerings-oefening;
 - ik vatte het probleem vervolgens op als een invoeringsprobleem; de invoeringsstrategie moest worden veranderd;
 - uiteindelijk werd het besluit tot invoering van planning geïnterpreteerd; de vraag werd: hoe komt het nu dat besluiten, die door de dienstleiding worden genomen, vaak zo weinig effect hebben op activiteiten-niveau.
- uiteindelijk leidde de konstatering van een probleem via de genoemde probleemopvattingen tot een nieuwe activiteit, waarna het proces opnieuw begon.

Ik wil hierbij opmerken, dat de beschrijving in hoofdstuk VI en ook de bovenstaande aanduiding van de perspectieven de indruk zou kunnen wekken, dat het vermelde schema slechts een beperkt aantal keren is doorlopen. De werkelijkheid is echter anders. In feite is er sprake geweest van een onoverzienbaar aantal cycli; dat betekent dat vanuit een bepaald perspectief vele pogingen zijn ondernomen en dat pas na het vele malen doorlopen van de cyclus en telkens weer in de praktijk konstateren dat het gewenste effect uitbleef, de gedachte ontstond dat er wellicht

meer aan de hand was; dat pogingen/interventies mogelijk gebaseerd waren op veronderstellingen, waaraan in de praktijk niet was voldaan. Een dergelijke bewustwording leidde dan tot verandering van het perspectief. Deze veranderingen van perspectief zijn wel op te vatten als markante overgangen in het totale denk- en doeproces. Ze verdienen dus accent. Echter: het totaal aantal aangegeven perspectiefwijzigingen staat in geen verhouding tot het aantal keren dat, zelfs binnen het bestek van één cursus, de cyclus werd doorlopen.

In feite kan mijn gehele bemoeienis met de invoering van het planingsmodel in de praktijk vanuit dit schema worden begrepen. Dat geldt dan bij wijze van voorbeeld voor een besluit om ten behoeve van een dienstonderdeel een programmeringsoefening op te zetten en uit te voeren, maar het geldt evenzeer voor iedere reactie van mijn kant, wanneer bijvoorbeeld tijdens een cursus de wenselijkheid van een geprogrammeerde aanpak in twijfel werd getrokken.

De bovenstaande beschrijving van de perspectiefwijzigingen roept wellicht het beeld op, dat dergelijke overgangen min of meer plotseling zouden hebben plaatsgevonden. Dat beeld is onjuist; een dergelijke wijziging van perspectief kan op zijn beurt worden verdeeld in fasen: een fase van groeiende twijfel, een fase van zoeken naar antwoorden, en een fase waarin een nieuw perspectief ontstond en vervolgens gaandeweg door mij werd aanvaard.

Wanneer ik nu de probleemanalyse bezie, die impliciet aan de beide eerste probleemopvattingen ten grondslag lag, dan bood deze de mogelijkheid tot interventie. Beide probleemopvattingen mondden uit in een relatie tussen het gekonstateerde probleem ("er wordt niet gepland volgens het model") en het eigen handelingsvermogen ("we moeten het model, c.q. de oefening, wijzigen", respektievelijk "we moeten iets aan de invoeringsstrategie veranderen").

Bovenstaand proces heeft een toetsend karakter. In iedere interventie lag een hypothese besloten, namelijk dat deze interventie de toepassing van planning zou bevorderen. Als toetssteen heeft de feitelijke gang van zaken binnen de Voorlichtingsdienst gediend; doorslaggevend was steeds, of interventies tot de gewenste effecten leidden of niet. De konstatering, dat er binnen een dienstonderdeel niet gepland werd zoals er gepland zou moeten worden, vormde telkens opnieuw de aanleiding voor

een nieuwe procescyclus.

Processen verlopen niet spontaan; er is sprake van een drijvende kracht die het proces in gang zet en in gang houdt. De motor die het bovenstaande proces jarenlang in beweging heeft gehouden, zou ik willen omschrijven als: het niet willen aanvaarden, dat interventies er niet of onvoldoende toe leidden dat het verschil tussen de feitelijke en de gewenste gang van zaken werd overbrugd.

Ik zal thans het bovenomschreven proces aanduiden in termen van inductie en deductie. Een eerste opmerking is dat de empirie bij de totstandkoming van het perspectief een belangrijke rol heeft gespeeld.

Wanneer ik de plaats van de empirie in dit proces weergeef, dan kan ik een tweetal functies onderscheiden:

- de empirie vormde telkens weer het startpunt voor een nieuw denk- en doeproces, wanneer bleek dat de feitelijke gang van zaken in de praktijk van de Voorlichtingsdienst afweek van de gewenste gang van zaken.
- de empirie fungeerde telkens weer als toetssteen, omdat de feitelijke gang van zaken binnen de Voorlichtingsdienst bepalend was voor de vraag, of interventies succes hadden of niet.

Het toetsingskarakter zou wellicht aanleiding kunnen geven tot misverstanden. Immers: een veel gehanteerd onderscheid tussen onderzoekstypen is het onderscheid tussen toetsend en exploratief onderzoek. Een dergelijk onderscheid gaat ervan uit, of wekt althans de indruk, dat er bij exploratief onderzoek geen sprake zou zijn van toetsing. Dat uitgangspunt deel ik niet. Het genoemde onderscheid is dan ook wat de benaming betreft ongelukkig. Ook bij exploratief onderzoek is namelijk sprake van toetsing. Ik verwijs ten aanzien van dit punt naar Swanborn (1971;103), die niet zozeer het al of niet toetsen als onderscheidend criterium hanteert, maar het aantal malen dat de empirische cyclus in een onderzoek wordt doorlopen. Bij exploratief onderzoek gebeurt dit tijdens een onderzoek vele malen, terwijl bij toetsend onderzoek toetsing slechts één keer plaatsvindt.

De belangrijke plaats van de empirie binnen het onderzoekproces neemt niet weg, dat er enkele deductieve elementen in dit proces zijn te onderscheiden. Zo wil ik er op wijzen, dat ik de empirie niet zonder

kader ben tegemoet getreden; ik ben niet gestart als onderzoeker zonder beelden vooraf en met de intentie, de werkelijkheid vanuit het perspectief van actoren te leren kennen en begrijpen. Aan mijn activiteiten binnen de Voorlichtingsdienst lag de wens ten grondslag, de voorbereiding en uitvoering van voorlichtingsactiviteiten geprogrammeerd te laten plaatsvinden. Dat houdt in, dat ik de empirie vanuit een normatief kader heb benaderd: de voorbereiding en uitvoering van voorlichtingsactiviteiten dient bij voorkeur geprogrammeerd te verlopen. Gevolg hiervan was dat iedere waarneming van de empirie werd getoetst aan een doel: de Voorlichtingsdienst moet het werk conform het model "Denken en Doen" gaan plannen. Deze doelstelling diende als referentiekader en leidde ertoe, dat de waarneming dat er in de praktijk niet of onvoldoende werd gepland, tot een probleem werd. Ik beperkte mijn waarneming niet tot de feitelijke gang van zaken, maar ik was voorts geïnteresseerd in de vraag of de feitelijke gang van zaken overeenstemde met de gewenste. Ik gaf bijgevolg betekenis aan de empirie; er was telkens sprake van zingeving door mij vanuit de vermelde doelstelling.

Iedere konstatering van een probleem leidde vervolgens tot een interpretatie; er was sprake van een probleemopvatting. Dit perspectief, van waaruit het probleem werd geïnterpreteerd, is te beschouwen als een deductief element. Ik vatte het probleem bijvoorbeeld op als een oefenprobleem, of als een probleem van invoeringsstrategie.

Wanneer ik de wijze, waarop ik tot inzichten ben gekomen door het telkens weer doorlopen van het bovenstaand proces, omschrijf, dan zou ik kunnen zeggen, dat ik door middel van mijn interventies steeds probeerde om de empirie te veranderen en vervolgens keek naar de reacties. De actie als veranderaar leidde tot reacties, en het zijn deze reacties geweest, die steeds vertrekpunt vormden om uiteindelijk tot nieuwe inzichten te komen. Ik heb me dus niet beperkt tot het beschrijven van wat ik waarnam, maar ik ben via stelselmatige verandering verder gekomen. Daarbij heb ik de empirie in zoverre niet gerespekteerd, dat het mijn vooropgezette bedoeling was om de gang van zaken binnen de Voorlichtingsdienst te veranderen. De empirie is wel gerespekteerd, omdat de feitelijke reacties op mijn interventies bepalend zijn geweest om die interventies in termen van succes of falen aan te duiden.

3.3 De fase van medio 1984 tot eind 1985

Bij de beschrijving en typering van deze fase zal ik me in hoofdzaak beperken tot de wijze van uitwerking van de interviews. Het uitwerken van de interviews was erop gericht, tot inzicht te komen. Ik wilde een theoretisch perspectief vinden, met behulp waarvan ik het gedrag in de onderzochte situaties kon begrijpen. Bij het opbouwen van dit perspectief heeft het zoeken naar gemeenschappelijke kenmerken van bepaalde situaties een centrale rol gespeeld. Daarbij ging ik ervan uit, dat het vinden van gemeenschappelijke kenmerken een goed startpunt zou zijn voor het vinden van inzicht. Gemeenschappelijke kenmerken trachtte ik op te sporen door bepaalde situaties onderling te vergelijken. Zo ben ik het via de interviews verzamelde materiaal tegemoet getreden met de vraag, in welke situaties bezwaren tegen richtlijnen vanuit de top van de organisatie wel werden geuit, en in welke situaties dit achterwege bleef. De vergelijking had daarbij betrekking op een tweetal aspecten. Op de eerste plaats vergeleek ik onderling situaties waarin de bezwaren werden uitgesproken; hetzelfde deed ik met situaties waarin de bezwaren niet werden geuit. Toen het niet mogelijk bleek om gemeenschappelijke kenmerken te onderscheiden in situaties, waarin de bezwaren wel, respectievelijk niet, werden geuit, startte een tweede vergelijking. Daarbij vergeleek ik situaties waarin de bezwaren wel werden uitgesproken, met situaties waarin dit niet het geval was. Daarbij ging het niet om het vinden van gemeenschappelijke kenmerken, maar de bedoeling was juist om punten van verschil te ontdekken.

Een tweede fase bij de uitwerking van de interviews had betrekking op het onderzoek naar de redenen, waarom bezwaren tegen een richtlijn niet werden geuit. Dat leverde aanvankelijk geen resultaat op, of om het nauwkeuriger te zeggen: er ontstond weliswaar een lijst met redenen, maar het bleek lastig om binnen het geheel aan aangevoerde redenen gemeenschappelijke kenmerken te onderscheiden. Wat vervolgens plaats vond was een herformulering: ik ging ervan uit, dat men blijkbaar risico's wilde vermijden door bezwaren tegen een richtlijn niet te uiten. Ik trachtte aansluitend deze risico's te ontdekken en vervolgens te systematiseren. Deze systematisering, die in een drietal risico-komplexen resulteerde, vond plaats door een herhaalde onderlinge vergelijking van de aangevoerde risico's.

Systematisering veronderstelt een indelingskriterium. Deze indeling in risico-komplexen heeft echter niet plaatsgevonden aan de hand van vooraf opgestelde criteria. De indeling, die uiteindelijk tot stand kwam, werd op basis van het verzamelde materiaal opgebouwd. Ik kan ook zeggen, dat de indelingscriteria uit het materiaal werden afgeleid. Na de totstandkoming van de drie risico-komplexen startte een nieuwe vergelijkingsfase. Daarbij werden geen risico's meer vergeleken, maar risico-komplexen. De bedoeling was om gemeenschappelijke kenmerken te ontdekken aan de drie complexen. Op grond van het criterium, dat formele en bemoeienisrisico's beide te maken hadden met een mogelijke reactie vanuit de top van de organisatie, besloot ik uiteindelijk tot een samenvoeging van deze beide risico-komplexen, waarna er een tweetal complexen resteerde, namelijk: groepsreacties en reacties vanuit de top van de organisatie.

Zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt, heeft het voortdurend vergelijken bij de verwerking van het interviewmateriaal een belangrijke plaats ingenomen. Ik vergeleek situaties, redenen, risico's en uiteindelijk risico-komplexen. Een opmerking is hierbij op zijn plaats over het object van vergelijking. Ik neem als voorbeeld de onderlinge vergelijking van risico's. Strikt genomen geldt slechts voor de eerste fase dat het vergelijken betrekking had op risico's. Mijn ervaring was, dat zich al vrij gauw een of meer gemeenschappelijke kenmerken laten onderscheiden. Vanaf dat moment worden niet langer risico's onderling vergeleken, maar worden risico's vergeleken met dergelijke kenmerken. De vergelijking krijgt gaandeweg het karakter van een toetsing, en wel in die zin, dat met betrekking tot een bepaald risico wordt nagegaan, of het past binnen de inmiddels gegroeide concepties van de risico-komplexen. De slotfase van een dergelijk proces bestaat uit het zoeken naar risico's, die niet binnen de gevormde risico-komplexen kunnen worden ondergebracht.

Ik merk verder op, dat voortdurende vergelijking op verschillende abstraktieniveaus plaatsvindt; of wellicht is het beter te stellen, dat voortdurende vergelijking niet beperkt blijft tot de aanvangsfase van het onderzoekproces. Werden er aanvankelijk situaties vergeleken op zoek naar gemeenschappelijke kenmerken, in een latere fase werd gezocht naar gemeenschappelijke van deze kenmerken, etc. Uiteindelijk resulteert een verklaringkader, van waaruit het verzamelde materiaal zich laat

begrijpen.

Overigens betekent het bovenstaande niet, dat het proces van theorie-opbouw zich min of meer regelmatig zou bewegen van een laag (feitelijk gedrag van mensen), naar een hoog (theorie) abstraktieniveau. Als eerste voorbeeld wijs ik erop, dat ik na het ontdekken van de risikokomplexen opnieuw het materiaal heb bestudeerd om na te gaan, op welke wijze men risico's vanuit de formele lijn trachtte te vermijden. Daarbij heb ik, als tussenstap, als benadering gekozen om situaties, waarin het gedrag gericht was op het vermijden van risico's, te vergelijken, waarna het uiteindelijk mogelijk was om het feitelijk gedrag in een vijftal categorieën in te delen.

Als tweede voorbeeld wijs ik naar de aanwezigheid van een breukvlak binnen de organisatie. Uit het materiaal bleek, dat men in sommige situaties wel risico's aanwezig achtte en in andere situaties niet. De gedachte ontstond dat, als men aan de top van de organisatie een formele opstelling zou kiezen, terwijl men zich op het uitvoerend niveau konform de werkelijke machtsverdeling zou gedragen, de spanning tussen de beide machtsverdelingen ergens tussen de top en de basis zou moeten blijken. Om een antwoord te krijgen op de vraag, wat er op dat niveau gebeurt en op welke wijze met deze spanning wordt omgegaan, ben ik opnieuw bij het materiaal te rade gegaan. Uit beide voorbeelden moge blijken dat, ook indien het perspectief reeds vrij ver is opgebouwd, het wenselijk kan zijn om het materiaal met nieuwe vragen te benaderen.

Wanneer ik nu zie, op welke wijze de uitwerking van de interviews heeft plaatsgevonden, valt de dubbele functie van de empirie op. Het proces van verwerking valt als volgt aan te duiden:

het af luisteren van de interviews en het vergelijken van aantekeningen leidde tot het ontdekken van één of meer gemeenschappelijke kenmerken. Een dergelijk kenmerk is vaak geformuleerd op een hoger abstraktieniveau dan het materiaal zelf; het kan worden beschouwd als een theoretische interpretatie van het materiaal. Vervolgens ging ik na, of ook andere situaties aan de hand van de geformuleerde kenmerken konden worden ingedeeld. Deze kenmerken dienden daarbij als toetsteen. De toetsing bestond hieruit, dat ik naging of al het materiaal zich liet indelen aan de hand van deze kenmerken. Ik kan ook

zeggen, dat ik uit het theoretisch kader de hypothese afleidde, dat de gevonden kenmerken het mogelijk maakten, het gehele verzamelde materiaal in te delen, waarna ik (als toetsing van deze hypothese) het materiaal trachtte in te delen aan de hand van de betreffende kenmerken. Het resultaat was dan, dat de hypothese ofwel werd bevestigd (waarmee het verwerkingsproces een fase verder kwam), dan wel moest worden verworpen (waarna het zoeken begon naar nieuwe kenmerken).

Samengevat: Waarnemen - interpretatie in theoretisch kader - afleiden van een hypothese - waarnemen van de empirie - al of niet verwerpen van de hypothese etc.

Daarbij wil ik het zoekkarakter van dit proces benadrukken; kenmerk van dit proces is dat bovenstaande cyclus vele malen werd doorlopen en wel tot het moment dat ik tot de konklusie kwam, dat zich binnen het materiaal geen voorbeelden bevonden, die zich niet lieten indelen in overeenstemming met de gevonden kenmerken. Zodra een situatie zich niet laat indelen heeft een onderzoeker twee mogelijkheden. Hij kan een restcategorie aanleggen van situaties die niet aan de kenmerken voldoen, of hij kan de geformuleerde kenmerken verlaten en vervolgens uit het materiaal nieuwe trachten af te leiden. Het alsmaar verwerpen of aanvaarden van hypothesen heeft uiteindelijk tot het inzicht van de betekenis van de normen en de rituelen als evenwichtsmechanismen geleid.

In vergelijking met de eerste fase is van belang dat het er thans niet om ging, het materiaal te veranderen. Het materiaal was en bleef zoals het was; het werd alleen door mij steeds in andere denkkaders geplaatst om het te kunnen begrijpen.

De bovenstaande beschrijving van de uitwerking van het interviewmateriaal zou niet compleet zijn, zonder te wijzen op de invloed die mijn jarenlange ervaring binnen de Voorlichtingsdienst op deze uitwerking heeft gehad. Allereerst wil ik noemen, dat de voortdurende vergelijking niet beperkt is gebleven tot het interviewmateriaal, maar zich ook uitstrekke tot eigen ervaringen. Daarbij heb ik gebruik gemaakt van eigen aantekeningen van vergaderingen, gesprekken en cursussen, van verslagen van vergaderingen en bijeenkomsten van dienstonderdelen, van week- en maandverslagen van medewerkers en dienstonderdelen, van evaluatiegegevens van deelnemers aan cursussen en studiebijeenkomsten, etc. Op de

tweede plaats heb ik voordeel gehad van mijn ervaring binnen de Voorlichtingsdienst, doordat ik informatie gemakkelijk kon "plaatsen": ik begreep wat men bedoelde, wanneer men situaties benoemde, of aangaf dat bepaalde handelingen al of niet gebruikelijk waren in hun konsulentenschap.

4. Konklusies.

Wanneer ik nu het eigen denk- en doeproces vergelijk met een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering, en met name met de gefundeerde theoriebenadering, dan zijn er punten van overeenstemming en van verschil.

Punten van overeenstemming:

- mijn positie als onderzoeker ten opzichte van het onderzoeksveld; als medewerker had ik een zeer directe relatie tot de Voorlichtingsdienst, wat een voordeel is als het erom gaat om processen van zingeving op het spoor te komen. Mijn positie vertoont enige overeenstemming met de positie van een onderzoeker, die de methode van participerende observatie volgt.
- zowel in de eerste als in de tweede fase heeft de empirie de doorslag gegeven bij het zoeken naar inzicht.
- door mijn werk kreeg ik de beschikking over vertrouwelijke informatie; gezien de aard van het opgebouwde perspectief moge duidelijk zijn, dat zonder deze vertrouwelijke informatie het voor mij nauwelijks mogelijk zou zijn geweest, dit perspectief te konstrueren.
- met betrekking tot de uitwerking van de interviews wijs ik op het voortdurend vergelijken, in welk opzicht de relatie met de gefundeerde theoriebenadering voor de hand ligt.

Punten van verschil:

- binnen het symbolisch interaktionisme wordt benadrukt, dat de onderzoeker start zonder theoretische noties vooraf. Aan die voorwaarde heb ik niet voldaan. In de eerste fase stond immers de bedoeling voorop, het planningsmodel "Denken en Doen" in te voeren; ik trad de empirie tegemoet vanuit de wens om de voorbereiding en uitvoering van voorlichtings-

aktiviteiten volgens dit model te laten verlopen. Ik wilde de empirie veranderen.

- Wat de tweede fase betreft, wil ik wijzen op de functie, die de interviews hebben gehad bij de opbouw van het perspectief. Ik wil in herinnering roepen, dat ik het verzamelde materiaal niet als uitgangspunt voor de dissertatie heb genomen. Het besluit tot de interviews werd immers pas genomen nadat de opgedane ervaringen binnen de Voorlichtingsdienst tot het beeld van de onderling tegengestelde verdelingen van het formele en werkelijke beslissingsvermogen hadden geleid. Het materiaal heeft gediend om tot een antwoord te komen op een gerichte vraagstelling, namelijk: wat gebeurt er precies wanneer er vanuit de dienstleiding richtlijnen komen, waarmee de medewerkers aan de basis het niet eens zijn. Uit deze vraagstelling bleek een behoefte aan feitelijke informatie. Deze feitelijke informatie was een middel om tot antwoord te komen op een andere vraag: hoe is het mogelijk om binnen een organisatie, waarin het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tegengesteld is verdeeld, te functioneren, wanneer de invulling van het formele en het werkelijke beslissingsvermogen tot tegengestelde uitkomsten leidt. Dit wil zeggen; de interviews hebben bij de ontwikkeling van het uiteindelijke theoretische perspectief van de beide machtsverdelingen en de evenwichtsmechanismen "slechts" een functie gehad in de slotfase. De functie, die de interviews hebben gehad binnen het totale denk- en doeproces, is van invloed geweest op de wijze waarop het interviewmateriaal is uitgewerkt. Gevolg hiervan was, dat ik het materiaal, dat via de interviews beschikbaar is gekomen, vanuit een theoretisch kader ben tegemoet getreden: het materiaal is verwerkt vanuit het denkkader van de beide machtsverdelingen.

HOOFDSTUK XV

KRITIEK OP SYMBOLISCH-INTERAKTIONISTISCHE ONDERZOEKBENADERINGEN

1. Inleiding

In hoofdstuk XII heb ik gewezen op de wenselijkheid om bestuurskundige inspanningen vooral te richten op het verklaren van de praktijk, als middel om het evenwicht tussen het willen en het kunnen van de bestuurskunde te herstellen. Ik heb daarbij een pleidooi gehouden voor een onderzoekbenadering vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief. In hoofdstuk XIII ben ik verder ingegaan op een dergelijke benadering en aansluitend heb ik in hoofdstuk XIV het eigen denk- en doeproces beschreven en gerelateerd aan een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering.

Ik acht zowel dit pleidooi voor een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering, als deze verantwoording van het eigen proces niet compleet zonder aandacht te schenken aan het feit dat een onderzoekbenadering vanuit het symbolisch interaktionisme aan kritiek onderhevig is. Wat de kritiek betreft op de gefundeerde theoriebenadering wil ik verwijzen naar de Vree, die in een bespreking van het boek van Glaser en Strauss slechts weinig woorden nodig heeft om een vernietigend oordeel te vellen. De Vree maakt gewag van een ondoorzichtige wijze van manipuleren met onduidelijke begrippen, van oppervlakkigheid en van een irritante onderschatting van de kennis en de intelligentie van de lezer (1978;145). Deze kritiek staat in dit hoofdstuk centraal.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Wanneer er kritiek bestaat op een onderzoekbenadering, veronderstelt dit de aanwezigheid van criteria; een onderzoekbenadering schiet tekort, omdat men van oordeel is dat een dergelijke benadering niet of niet voldoende beantwoordt aan de eisen die men met betrekking tot onderzoekbenaderingen hanteert. Het lijkt dus logisch om eerst stil te staan bij de vraag, welke criteria we bij een beoordeling van een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering kunnen hanteren. In paragraaf 2 zal ik hierop ingaan en een tweetal voorwaarden formuleren waaraan een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering moet voldoen.

Aansluitend zal ik in paragraaf 3 een symbolisch-interaktionisti-

sche onderzoekbenadering beoordelen aan de hand van deze criteria. Als objekt van beoordeling heb ik de gefundeerde theoriebenadering gekozen. Deze beoordeling heeft echter tevens betrekking op het eigen onderzoekproces. Ik konstateerde in hoofdstuk XIV immers, met name met betrekking tot de uitwerking van de interviews, dat er belangrijke punten van overeenstemming waren met de gefundeerde theoriebenadering. Ik zal dan ook in paragraaf 3 op diverse plaatsen de relatie leggen met het eigen onderzoekproces. In paragraaf 4 zal ik ingaan op de gevolgen van een en ander met betrekking tot de onderhavige studie.

2. Het formuleren van criteria.

Zoals gezegd, zal ik in deze paragraaf een tweetal eisen formuleren die kunnen dienen als toetsstenen bij een beoordeling van een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering. Over de eerste voorwaarde kan ik kort zijn. Wanneer we de uitgangspunten van het symbolisch interaktionisme aanvaarden, betekent dit automatisch dat we de werkelijkheid als een door actoren zingegeven werkelijkheid willen leren kennen. Inzicht in dit subjektieve zingevingsgebeuren vormt dan de belangrijkste kwaliteit van kennis (Kleefmann, 1980;106). De mate waarin een onderzoeker erin slaagt om deze zingeving op het spoor te komen, is bepalend voor het succes of falen van een onderzoeksinspanning. Het belang hiervan is in de beide voorafgaande hoofdstukken voldoende onderstreept, zodat ik hier wil volstaan met het formuleren van de eis, dat een onderzoekbenadering mogelijkheden moet bieden om de zingeving door actoren te leren kennen.

Ik zal thans ingaan op het formuleren van de tweede voorwaarde. De kritiek die er bestaat op een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering, en met name op de gefundeerde theoriebenadering, heeft voor een belangrijk deel betrekking op de vraag of deze benadering voldoet aan de eis van wetenschappelijkheid.

Niet iedere benadering en niet ieder inzicht verdient het predikaat "wetenschappelijk". Daarvoor is nodig, dat regels in acht worden genomen. Daarbij doet zich echter het probleem voor, dat er niet een eenduidige maatstaf voorhanden is, aan de hand waarvan ondubbelzinnig kan worden vastgesteld of een bepaald onderzoekresultaat al of niet wetenschappelijk is. Een uitspraak dat een onderzoekresultaat in wetenschappelijk opzicht

kan worden aanvaard, heeft dan ook eerder het karakter van een oordeel dan van een feitelijke vaststelling. Bij wijze van voorbeeld verwijs ik in dit verband naar Bos (1974;12), die als eis voor wetenschappelijkheid o.a. stelt dat de onderzoekresultaten vertaalbaar moeten zijn in een leerproces.

Als gevolg hiervan is dan ook niet zozeer de vraag aan de orde of een resultaat wetenschappelijk is, maar of men vindt dat een resultaat wetenschappelijk is. Deze beoordeling vindt plaats door het wetenschappelijk forum. Daarbij beoordelen wetenschapsbeoefenaren elkaars inspanningen. De vraag of een onderzoekresultaat wetenschappelijke waarde heeft, is bij nader inzien afhankelijk van de vraag, of er binnen het wetenschappelijk forum intersubjektieve overeenstemming bestaat over het wetenschappelijk karakter.

Deze benadering vertoont sterke gelijkenis met wat door Chalmers (1976;130-132) wordt aangeduid als de concensus-benadering. Volgens deze benadering behoren slechts die theorieën tot de wetenschappelijke kennis, die door de gemeenschap worden aanvaard. Zonder algemene goedkeuring door de gemeenschap is de theorie niet wetenschappelijk. Chalmers wijst erop, dat deze opvatting gemakkelijk tot een relativering van wetenschappelijke resultaten kan leiden. Immers: de normen en behoeften van het wetenschappelijk forum doen in laatste instantie een uitspraak over de waarde van wetenschappelijke theorieën.

Bij de beoordeling van het wetenschappelijk karakter van een onderzoekresultaat staat het forum een tweetal mogelijkheden ter beschikking. De beoordeling kan zich richten op het resultaat zelf en/of op de wijze waarop het resultaat tot stand is gekomen. Beide mogelijkheden kunnen niet altijd strikt gescheiden worden. Zo noemt Bos (1974;12) als een van de maatstaven van wetenschappelijkheid, dat het resultaat van een onderzoek in zichzelf logisch moet zijn, wat in zijn ogen betekent dat alle denkstappen door een onbevooroordeeld denken moeten kunnen worden voltrokken.

Kijken we nu naar de aard van het beoordelingsproces van de kant van het wetenschappelijk forum, dan valt de belangstelling op die uitgaat naar de wijze waarop een onderzoekresultaat tot stand is gekomen. Uitgangspunt daarbij is dat een onderzoekresultaat wetenschappelijk verantwoord is, wanneer het op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand

is gekomen. Dat betekent dat het forum nagaat of de opvattingen en maatstaven die het forum ter zake hanteert, in voldoende mate in het onderzoekproces aan bod zijn gekomen. Voorzover dat het geval is, wordt het predikaat "wetenschappelijk verantwoord" verleend.

Ik merkte in het bovenstaande reeds op, dat er niet een eenduidige maatstaf bestaat om het wetenschappelijk karakter van een onderzoekresultaat vast te stellen. De vraag, wanneer een bepaald inzicht "wetenschappelijk verantwoord" is, wordt namelijk verschillend beantwoord. Daarbij gaat het er niet alleen om, dat het mogelijk is om op verschillende wijzen tot dergelijke inzichten te komen; in dat geval zou een onderzoeker "slechts" uit de beschikbare benaderingen een keuze hoeven te maken, die het beste lijkt te passen bij zijn probleemstelling. Probleem is echter, dat er binnen de wetenschap geen overeenstemming blijkt te bestaan over de vraag welke regels wel aanvaardbaar zijn en welke niet.

Dat verschillende benaderingen op dit punt naast elkaar kunnen bestaan, vindt zijn oorzaak in de omstandigheid dat objectieve maatstaven voor de beoordeling van een wetenschappelijk resultaat ontbreken. Zo zijn er min of meer stellige twijfels over de vraag of het wel mogelijk is, de juistheid van een wetenschappelijk resultaat vast te stellen. Het streven naar juistheid staat daarbij uiteraard niet ter discussie, maar wel de vraag, hoe die juistheid kan worden vastgesteld. Op tal van plaatsen valt in de literatuur de overtuiging waar te nemen, dat verificatie in de strikte zin van het woord niet mogelijk is.

Volgens Chalmers (1976;57) kan men nooit van een theorie zeggen dat het een ware theorie is, maar wel dat het de beste is die beschikbaar is. Ook de Groot (1961;115) legt een relatie met andere theorieën. Volgens hem worden theorieën in het algemeen niet weerlegd of bewezen in de strikte zin van het woord. Er is eerder sprake van verwerping of aanvaarding na vergelijking met andere theorieën. De eis dat wetenschappelijke kennis ware kennis moet zijn, wordt door hem gerelativeerd door te stellen dat streven naar waarheid kenmerkend is voor wetenschapsbeoefening. Segers (1975;54) stelt, dat een dwingende bewijsvoering ter staving van de juistheid van hypothesen of theorieën niet mogelijk is. Volgens van Vught (1982;28) biedt een strikte naleving van de regels voor wetenschappelijke kennisvorming nog geen garantie dat de uitkomsten waar zijn.

Koningsveld (1977;14) merkt op, dat de overtuiging, dat de waarheid van universele uitspraken of wetten niet vaststelbaar is, aanleiding heeft gegeven tot vervanging van waarheid door waarschijnlijkheid in de zin van geloofwaardigheid. Een oplossing was dit echter niet, omdat de moeilijkheden hierdoor eerder werden vergroot dan verkleind.

Wanneer het forum niet in staat is om de juistheid van een onderzoekresultaat vast te stellen, is de vraag op zijn plaats op welke wijze het forum dan een uitspraak kan doen over de wetenschappelijke kwaliteit van een onderzoek. Welnu: er is sprake van een vervanging van het streven om de juistheid vast te stellen, door een streven om de onjuistheid vast te stellen. Als de juistheid niet ondubbelzinnig kan worden vastgesteld, is het denkbaar dat het forum wel in staat is om de onjuistheid van een onderzoekresultaat vast te stellen. Daarmee verschuift de nadruk van pogingen om de juistheid vast te stellen naar pogingen tot falsifikatie. Popper (1983;157) formuleert het aldus: "Voor ons heeft de wetenschap daarom niets te maken met het zoeken naar zekerheid, waarschijnlijkheid of betrouwbaarheid. Wij zijn er niet in geïnteresseerd aan te tonen dat bepaalde wetenschappelijke theorieën zeker of waarschijnlijk zijn. Wij zijn ons ervan bewust dat wij fouten kunnen maken en zijn daarom alleen geïnteresseerd in het bekritisieren en testen van theorieën in de hoop te ontdekken waar wij een fout maken. Wij willen graag van onze fouten leren en, wanneer wij geluk hebben, tot een betere theorie komen".

Zoals Popper verderop stelt, gaat het daarbij niet om een tegenstelling tussen het streven naar waarheid en het streven naar falsifikatie; ook bij hem blijft het streven gericht op het ontdekken van waarheid. "Juist omdat wij dit willen bereiken, omdat wij de waarheid willen ontdekken, kunnen wij zeggen dat wij van onze fouten hopen te leren, hoewel wij vergissingen kunnen maken" (1983;158). Het aantonen van de juistheid van algemene wetenschappelijke uitspraken is weliswaar niet mogelijk, maar de onjuistheid kan wel worden aangetoond (Segers, 1975;57). Dat geeft aan wetenschappelijke inzichten het karakter van voorlopigheid: wetenschappelijke uitspraken kunnen worden gehandhaafd, zolang ze nog niet zijn gefalsifiëerd (Segers, 1975;54). Het gaat niet langer om het funderen van de waarheid, maar om het ontmaskeren van de onwaarheid (Koningsveld, 1977;100).

Deze zienswijze heeft gevolgen voor wetenschappelijk onderzoek. Het

betekent dat wetenschappelijke hypothesen en theorieën de gelegenheid moeten bieden tot falsifikatie. Deze falsifiëerbaarheid wordt opgevat als een fundamentele voorwaarde, waaraan elke hypothese moet voldoen (Chalmers, 1976;58). De mate waarin theorieën falsifiëerbaar zijn, wordt dan een (afgeleide) maatstaf voor de kwaliteit van een theorie (Chalmers, 1976;63). Volgens de Groot (1961;100, 101) gaat dit criterium zover, dat hypothesen of voorspellingen die niet falsifiëerbaar zijn, om deze zelfde reden niet wetenschappelijk aanvaardbaar zijn. Daarbij zal ik een situatie, waarin het wetenschappelijk forum niet tot de onjuistheid kan besluiten, zo opvatten, dat het forum niet tot falsifikatie in staat is geweest. Strikt genomen zou ik hier ook nog de vraag kunnen opwerpen, of het wetenschappelijk forum in staat is om onweerlegbaar tot de onjuistheid van een onderzoekresultaat te besluiten, of slechts tot intersubjektieve overeenstemming over de onjuistheid van een onderzoekresultaat. Deze vraag zal ik hier open laten.

Ik verbind aan het bovenstaande de konklusie dat het wetenschappelijk forum zijn functie beter kan uitoefenen, naarmate het forum beter in de gelegenheid wordt gesteld tot falsifikatie. Naarmate het vermogen van het forum tot falsifikatie groter is, zonder dat aanwending van dit vermogen leidt tot daadwerkelijke falsifikatie, is de kans groter dat het betreffende onderzoekresultaat waarde heeft.

Van belang is dus dat we het wetenschappelijk forum maximale gelegenheid bieden tot falsifikatie. Thans resteert nog de vraag naar het objekt van falsifikatie: pogingen tot falsifikatie kunnen betrekking hebben op het resultaat van een onderzoekinspanning, maar ze kunnen ook betrekking hebben op de wijze waarop een onderzoekresultaat tot stand is gekomen. Omdat mijn doel is de gefundeerde theoriebenadering als onderzoekbenadering te beoordelen, zal ik me verder in dit hoofdstuk beperken tot de vraag, hoe het gesteld is met het falsifikatievermogen van het wetenschappelijk forum met betrekking tot het onderzoekproces. Strikt genomen zou het overigens ook mogelijk zijn om onderzoekresultaten proberen te falsifiëren; uitgangspunt daarbij zou dan kunnen zijn dat, wanneer het mogelijk zou zijn om onderzoekresultaten die langs gefundeerde weg tot stand zijn gekomen te falsifiëren, dat tevens een veroordeling van de gefundeerde theoriebenadering zou betekenen. Die weg volg ik hier niet; ik zal de aandacht slechts richten op het onderzoekproces zelf.

We kunnen in algemene zin stellen dat het falsifikatievermogen van het wetenschappelijk forum met betrekking tot het onderzoekproces groter is, naarmate een onderzoeker het forum nauwkeuriger informeert over de aard en het verloop van het onderzoekproces. Dat betekent dat de onderzoeker ook aangeeft, in welke mate het onderzoekproces door hem als persoon is, of kan zijn, beïnvloed. Vergelijk in dit verband van Schilfgaard (1970;52) die, ervan uitgaande dat het objectief verrichten van onderzoek altijd een streven zal blijven, ervoor pleit om de normen van de onderzoeker, die bij het onderzoek een rol (kunnen) spelen, zichtbaar te maken.

Met het bovenstaande kunnen we tevens een tweede criterium formuleren, aan de hand waarvan we de gefundeerde theoriebenadering kunnen beoordelen: in welke mate biedt de gefundeerde theoriebenadering aan het wetenschappelijk forum gelegenheid om de wijze, waarop een onderzoekresultaat tot stand komt te falsifiëren.

Samengevat zal ik in de volgende paragraaf de gefundeerde theoriebenadering beoordelen aan de hand van de volgende criteria:

- biedt deze benadering mogelijkheden om zingeving door actoren te leren kennen;
- biedt het onderzoekproces aan het forum gelegenheid tot falsifikatie.

3. Beoordeling van een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering.

3.1 Inleiding.

Doel van deze paragraaf is de toetsing van een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering aan de criteria, die ik in de vorige paragraaf heb geformuleerd. De opzet van deze paragraaf is als volgt. In paragraaf 3.2 en paragraaf 3.3 zal ik de gefundeerde theoriebenadering beoordelen door toetsing aan de beide geformuleerde criteria. In paragraaf 3.2 zal ik nagaan, in welke mate de gefundeerde theoriebenadering mogelijkheden biedt om vanuit het perspectief van actoren tot een verklaring van de werkelijkheid te komen. In paragraaf 3.3 zal ik nagaan, in welke mate deze benadering het wetenschappelijk forum tot falsifikatie in staat stelt. In paragraaf 3.4 vat ik de resultaten samen.

3.2 Het criterium van de zingeving.

Uit de beschrijving van de gefundeerde theoriebenadering moge duidelijk zijn, dat actoren, en met name de zingeving door actoren, in deze benadering een centrale plaats innemen. Alles is erop gericht om de betekenisverlening door actoren op het spoor te komen. De onderzoeker onderhoudt daartoe een langdurige en intensieve relatie met het veld van onderzoek. Ik zal thans nagaan, in hoeverre de methodische uitwerking van de gefundeerde theoriebenadering kansen biedt, de werkelijkheid als een door actoren zingegeven werkelijkheid te leren kennen en te kunnen verklaren. Daarbij gaat het om de vraag of het volgen van de regels, zoals die methodisch zijn uitgewerkt in de gefundeerde theoriebenadering, sneller tot (beter) inzicht leidt dan op andere wijze mogelijk is. In dat geval zou de methodische uitwerking een zekere intrinsieke waarde hebben, omdat het opvolgen van de voorgeschreven regels op zichzelf reeds uitzicht op inzicht zou bieden.

Naar mijn mening is een dergelijke pretentie aanvechtbaar. Dat heeft te maken met de omstandigheid, dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de uitvoering van de onderzoekactiviteiten, aan de ene kant, en het denkproces in het hoofd van de onderzoeker, aan de andere. Zo wijst Wester (1984;215) er op, dat de gefundeerde theoriebenadering méér is dan konstant vergelijken; begrippen en theorie ontstaan immers niet automatisch door het konstant vergelijken. Zij kunnen eerder worden opgevat als creatieve producten van de onderzoeker (Wester, 1984;215). Noch de vier stappen in de vergelijkende methode, noch het criterium van de theoretische verzadiging, geven aan de onderzoeker een antwoord op de vraag, hoe relevante categorieën ontdekt en ontwikkeld kunnen worden (Wester, 1984;181).

Met betrekking tot het eigen onderzoekproces wil ik een tweetal voorbeelden noemen. Een eerste voorbeeld heeft betrekking op de overgang van de vergelijking van redenen, waarom bezwaren tegen een richtlijn niet werden geuit, naar een vergelijking van risico's. Nadat het vergelijken van situaties, en in een latere fase van redenen, geen (bevredigend) resultaat opleverde, is op een zeker moment de gedachte ontstaan dat men blijkbaar bepaalde situaties wilde vermijden omdat er in enig opzicht risico's aan waren verbonden. De gedachte om het materiaal in

termen van risikovermijding te gaan benaderen, vloeit niet logisch voort uit het vergelijken zelf, maar is door mij toegevoegd. Een andere onderzoeker was wellicht tot een andere gedachte gekomen.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op de fase waarin een tweetal complexen resteerde. Toen een verdere reductie van de risico-complexen niet mogelijk was, ontdekte ik de functionele relatie tussen de beide risico-complexen die uiteindelijk tot de conceptie van de beide evenwichtsmechanismen leidde.

In de literatuur is er op diverse plaatsen op gewezen, dat het proces dat tot inzicht leidt, een creatief proces is. Kreativiteit laat zich niet organiseren door het uitvoeren van voorgeschreven onderzoek-activiteiten. Het handelings- en het denkproces zijn van een andere orde. Ook het aanbrengen van een strakke systematiek in het handelen kan hier geen uitkomst bieden. Uitvoering van onderzoekactiviteiten biedt op zichzelf nog geen uitzicht op (laat staan de garantie van) creativiteit. Deze positie-bepaling betekent dat de methodische uitwerking van gefundeerde theorie niet noodzakelijkerwijs sneller tot inzicht leidt.

Dit onderscheid tussen denk- en handelingsproces komt overigens ook tot uiting, wanneer ik inga op de vraag in hoeverre het proces, dat uiteindelijk tot onderzoekresultaten leidt in de vorm van inzicht in de sociale werkelijkheid, wordt beïnvloed door de (persoon van de) onderzoeker. Daarbij gaat het niet zozeer om de vraag of de waarneming zelf, en vervolgens het proces van theorie-ontwikkeling, tot op zekere hoogte subjectief is. Dat geldt immers voor alle wetenschappelijke activiteiten, ongeacht de te kiezen benadering en methode. Het zou dan niet juist zijn om de methodische uitwerking van gefundeerde theorie vanuit deze visie te kritiseren.

Waar het wel om gaat, is dat een overzicht van de onderzoekactiviteiten die konform de methodische uitwerking van gefundeerde theorie zijn uitgevoerd, nog geen informatie verschaft omtrent de wezenlijke keuzemomenten tijdens een onderzoek. De op het eerste gezicht min of meer strakke reglementering laat onverlet, dat bij de toepassing van deze methode de onderzoeker in de loop van een onderzoek over een redelijk grote mate van vrijheid beschikt, óók waar het keuzes van wezenlijke aard betreft.

Als voorbeeld wil ik wijzen op het feit, dat de onderzoeker bepaalt wanneer begrippen via voortdurende vergelijking voldoende empirische basis hebben gekregen. Ook het moment waarop het onderzoek kan worden afgesloten en het resultaat kan worden gepubliceerd, wordt door de onderzoeker bepaald, waarbij geen sprake is van het hanteren van min of meer objektieve criteria, maar de persoon van de onderzoeker de doorslag geeft. Volgens Glaser en Strauss (1976;214,215) is dit moment afhankelijk van de overtuiging van de onderzoeker, dat de ontwikkelde theorie een redelijk nauwkeurig beeld geeft van het bestudeerde terrein. "Hij heeft vertrouwen in zijn eigen kennis en ziet geen reden om daaraan te gaan twifelen". Deze overtuiging en dit vertrouwen van de onderzoeker beslissen over het eindpunt van het onderzoek.

De betekenis van de gekodificeerde procedure wordt door Glaser en Strauss in die zin gerelativeerd, dat deze procedure geen richtlijnen bevat "...die aangeven hoe en hoe lang men moet zoeken naar negatieve gevallen..." (1976;219). Wester stelt: "Wanneer de onderzoeker ervan overtuigd is, dat het analytisch raamwerk een systematische inhoudelijke theorie vormt, welke een akkurate beschrijving van het veld geeft, zodat anderen die het veld betreden deze kunnen gebruiken, dan kan men de resultaten met vertrouwen publiceren" (1984;64).

Dergelijke keuzes worden bijgevolg gemaakt op basis van subjektieve inschattingen. Ook het verzadigingskriterium biedt op zichzelf geen houvast, maar benadrukt de interpretatie door de onderzoeker zelf (Wester, 1984;225). Met betrekking tot de ordening van het onderzoeksmateriaal stelt Wester, dat de sociologische visie van de onderzoeker hierbij bepalend is (1984;224).

Met betrekking tot het eigen onderzoek valt te wijzen op de eerste fase bij de uitwerking van de interviews. Daarbij heb ik me in eerste instantie geconcentreerd op situaties, waarin bezwaren tegen een bepaalde richtlijn wel, respectievelijk niet, werden geuit. Een andere onderzoeker had wellicht een andere startvraag gekozen.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op de opbouw van de (oorspronkelijk) drie risico-komplexen. Op een bepaald moment ben ik gestopt met het verder zoeken naar redenen die niet in een van deze drie risico-komplexen konden worden ingedeeld,

omdat ik de overtuiging had dat deze drie complexen een getrouwe en complete afbeelding vormden van de praktijk. Een andere onderzoeker had het proces van vergelijking mogelijk korter of langer laten duren en wellicht een ander aantal risico-complexen gevonden of deze risico-complexen anders geformuleerd.

Verder kan ik zowel de aanleiding als het eindpunt van het onderzoek als voorbeeld noemen. Uit hoofdstuk I blijkt, dat eigen ervaringen de feitelijke aanleiding vormden tot deze studie. Een andere onderzoeker zou mogelijk, of wellicht zelfs waarschijnlijk, de eerste probleemstelling anders hebben geformuleerd. Wat het eindpunt van het onderzoek betreft, wil ik vermelden dat de opbouw van het perspectief met de beide machtsverdelingen, de beide evenwichtsmechanismen en de positie van het breukvlak binnen de organisatie, het mij mogelijk maakten, op een mij bevredigende wijze, de vraag te beantwoorden waarom de toepassing van een rationeel planningsmodel in de praktijk van een overheidsorganisatie problemen kan opleveren. Daarmee is allerminst gezegd dat een andere onderzoeker eenzelfde eindpunt zou hebben gekozen.

Op grond hiervan wil ik thans stellen, dat een gefundeerde theoriebenadering, ook wanneer in detail de voorgeschreven regels worden gevolgd, op belangrijke punten grote ruimte laat voor beïnvloeding door de persoon van de onderzoeker.

Deze konklusie geeft extra gewicht aan de vraag, hoe de kwaliteit van de onderzoekresultaten door het wetenschappelijk forum kan worden beoordeeld. Daarbij is tevens aan de orde, of de gefundeerde theoriebenadering tot betere resultaten leidt, dat wil zeggen tot een beter inzicht in de sociale werkelijkheid. In wezen handelt het hier om een beoordelingsvraagstuk: wie bepaalt de kwaliteit van de onderzoekresultaten en welke middelen staan daartoe ter beschikking. Ik zal deze vraag in de volgende paragraaf behandelen.

3.3 Het criterium van het falsifikatievermogen.

Binnen het symbolisch interaktionisme is de controle op de wetenschappelijke begrippen voorbehouden aan het wetenschappelijke forum

(Wester, 1984;229). De vraag naar het afleggen van verantwoording ten opzichte van dit forum kan ik op grond van de konklusies in paragraaf 2 als volgt herformuleren: in welke mate maakt de methodische uitwerking falsifikatie van het resultaat mogelijk door het wetenschappelijk forum? Het forum beschikt over verschillende mogelijkheden om het resultaat te beoordelen. Zo kan het resultaat in de vorm van gefundeerde theorie als vertrekpunt worden genomen, om er hypothesen uit af te leiden en deze hypothesen vervolgens langs deduktieve weg te gaan toetsen aan de empirie. Uit een dergelijke toetsing blijkt dan of de gefundeerde theorie realiteitswaarde heeft of niet. Ik zal me hier echter concentreren op de vraag, in hoeverre de methodische uitwerking het wetenschappelijk forum in staat stelt om de langs deze weg verkregen resultaten op zichzelf te beoordelen, dus zonder dat aanvullend deduktief onderzoek nodig is. In overeenstemming met paragraaf 2 gaat het me daarbij dan niet zozeer om falsifikatie van het eindresultaat, maar om falsifikatie van de wijze waarop het onderzoekresultaat tot stand is gekomen. Biedt de methodische uitwerking van gefundeerde theorie in dit verband mogelijkheden?

Ik zal daartoe het proces van gefundeerde theorievorming nader bezien. Op het eerste gezicht lijkt er hierbij sprake te zijn van min of meer precies voorgeschreven handelingen, die in een bepaalde volgorde moeten worden verricht. Wanneer de onderzoeker voldoende uitgebreid rapporteert over zijn onderzoekactiviteiten, kan het wetenschappelijk forum een goede indruk krijgen omtrent het verloop van het onderzoekproces. Bij een nadere beschouwing rijzen er echter twijfels.

Ik zal deze twijfels op een tweetal punten onderbouwen. Het eerste punt zal ik ophangen aan de vraag, of de gefundeerde theoriebenadering mogelijkheden biedt aan het wetenschappelijk forum om inzicht te krijgen in het denkproces, zoals dat zich in werkelijkheid in het hoofd van de onderzoeker heeft afgespeeld. Op de tweede plaats zal ik stilstaan bij de positie van het wetenschappelijk forum ten opzichte van het empirisch materiaal. Ik zal thans ingaan op het eerste punt.

In paragraaf 3.2 heb ik reeds een onderscheid gemaakt tussen het handelings- en het denkproces en erop gewezen dat een overzicht van de onderzoekactiviteiten nog geen inzicht geeft in het denkproces. Ik zal thans nader ingaan op dit denkproces en de vraag stellen of de methodische uitwerking van gefundeerde theorie op andere wijze inzicht kan

bieden in dit proces. Wezenlijk voor gefundeerde theorie is, dat er een voortdurende afwisseling plaatsvindt bij de onderzoeker tussen waarnemingen en pogingen om tot begrip te komen. Daarbij is er veelal sprake van een langdurige en intensieve relatie met het onderzoeksobject. Wat zich in werkelijkheid afspeelt is een voortdurend zoek- en denkproces, waaruit na verloop van tijd begrippen en inzichten ontstaan. Een weergave van allerlei invallen en gedachten, via publikatie van fragmenten van aantekeningen van de onderzoeker, kan weliswaar een beeld geven omtrent het verloop van het proces, maar kan niet de pretentie hebben om het werkelijke denkproces weer te geven. Wat gepresenteerd wordt betreft informatie over onderzoekactiviteiten en voorts, dat is hier van belang, het resultaat van een langdurig denkproces. Men kan hierbij opmerken dat weergave van het werkelijk denkproces ook niet interessant is voor het wetenschappelijk forum. Het gaat er immers om, dat het forum in de gelegenheid is de redenering te kunnen volgen en beoordelen, die tot een bepaalde konklusie, c.q. theorie, heeft geleid. Een min of meer nauwkeurige publikatie van het denkproces zou zeer omslachtig zijn en tot een onleesbaar verhaal leiden. Bovendien is kennisname door het wetenschappelijk forum van inzichten, die op een later tijdstip (soms na maanden of jaren) worden vervangen door andere, c.q. betere, inzichten niet noodzakelijk.

Wat hier ook van waar moge zijn, ik beperk me hier tot de konklusie dat de verslaglegging omtrent gefundeerd onderzoek (afgezien van een overzicht van de onderzoekshandelingen) veelal zal inhouden, dat het resultaat van een vaak jarenlang denkproces zal worden weergegeven en niet zozeer het denkproces zoals dat zich in werkelijkheid heeft afgespeeld. Om misverstand te vermijden: met het resultaat van het denkproces wordt hier niet bedoeld, dat slechts in enkele woorden de konklusies van een onderzoek zouden worden aangegeven. Doorgaans wordt tevens de redenering gepresenteerd die tot die konklusies heeft geleid. Waar het hier echter om gaat is, dat deze weergegeven redenering op zichzelf is op te vatten als de uitkomst van een jarenlang zoekproces. De gepresenteerde redenering heeft dan het karakter van een rationalisatie, een rekonstruktie.

De aanbeveling, dat de onderzoeker de redenering illustreert met voorvallen en voorbeelden kan er weliswaar toe leiden dat de lezer een

betere indruk krijgt van het onderzoekveld, maar dergelijke illustraties en "verlevendigungen" kunnen niet de functie vervullen om het werkelijke denkproces tot uiting te laten komen.

Op grond van een studie naar een groot aantal rapportages van empirisch onderzoek stellen Swanborn en van Zijl (1984;142 e.v.) in dit verband, dat een onderzoeksrapportage nooit volledig en waarschijnlijk zelden objectief zal zijn. Doorgaans werd niet duidelijk aangegeven wat de onderzoeker voor en na het onderzoek wist, terwijl ook de probleemstelling vaak niet duidelijk en niet volledig werd weergegeven (1984;152). Hetzelfde gold voor het beschrijven van de wijze, waarop de data waren verzameld en geanalyseerd (1984;154).

Als belangrijk punt van kritiek signaleren zij, dat in vrijwel geen enkel artikel ook maar in enige mate wordt aangegeven hoe het zoekproces van de onderzoeker is verlopen, welke voorlopige ideeën hij had, welke gedachten hij weer in een later stadium verwierp, etc. (1984;158,159). Vergelijk in dit verband het pleidooi van Segers (1975;42) dat de onderzoeker bij onderzoek met een exploratief-beschrijvend karakter ook bevindingen rapporteert, waarbij er sprake is van afwezigheid van een samenhang die wel werd verwacht. Een voorbeeld van een rapportage die zich niet beperkt tot weergave van het onderzoekresultaat maar waarbij tevens het proces van totstandkoming vanuit de beleving van de onderzoeker wordt beschreven, vormt de studie van Bos (1974;194-210).

Wanneer ik de relatie leg met het eigen onderzoekproces, dan is een onderscheid op zijn plaats tussen de eerste fase (tot medio 1984) en de tweede fase (medio 1984 tot eind 1985).

Met betrekking tot de eerste fase is van belang dat de beschrijving in hoofdstuk VI niet het werkelijke denk- en doeproces weergeeft. Het proces zoals dat zich in werkelijkheid heeft voltrokken, heeft betrekking op een onoverzienbaar aantal gedachten, die ik in de periode 1981 tot medio 1984 heb gehad. Ik verwijs in dit verband naar hoofdstuk XIV, paragraaf 3.2, waar ik heb gewezen op het cyclisch karakter van het proces. De weergegeven beschrijving is bijgevolg een beschrijving in hoofdlijnen, waarbij met name de markante punten in het proces zijn belicht. Ik wil met betrekking tot de eerste fase verder vermelden dat de beschrijving het karakter heeft van een

rekonstruktie. Het denk- en doeproces in deze fase heeft plaatsgevonden zonder dat de intentie aanwezig was om dit proces op een later tijdstip in methodische en methodologische zin aan te duiden.

Ook ten aanzien van de tweede fase geldt dat de beschrijving in hoofdstuk XIV, paragraaf 3.3, geen volledige en nauwkeurige weergave vormt van alle handelingen en gedachten tijdens de uitwerking van de interviews. Het is eveneens een beschrijving in hoofdlijnen, waarbij met name momenten worden geaccentueerd, die bij de opbouw van het perspectief een belangrijke rol hebben gespeeld. Ook de beschrijving van de uitwerking van de interviews heeft het karakter van een rekonstruktie. Welke momenten immers bij de opbouw van het perspectief belangrijk zijn geweest, kan slechts achteraf worden vastgesteld.

Het onderscheid tussen het denkproces, zoals dat zich in werkelijkheid heeft afgespeeld, en de gepresenteerde redenering is van belang. Hupe (1984;282) heeft in dit verband op de mogelijkheid geduid, dat aan beide processen een andere rationaliteitsopvatting ten grondslag kan liggen. Hij merkt op dat het wetenschappelijk forum er min of meer van uitgaat, dat de normen die door het forum worden gehanteerd ter beoordeling van de resultaten van kennisproductie, ook betekenis hebben voor het kennisproductieproces zelf. Het werkelijke denkproces vertoont volgens Hupe (1984;29, voetnoot 23) echter een cyclisch karakter, waarbij oplossingen en problemen elkaar voortdurend afwisselen.

Het resultaat van het denkproces wordt echter gepresenteerd op een zodanige wijze, dat wordt voldaan aan de rationaliteitsopvatting van het wetenschappelijk forum, zoals die in de geldende normen is vastgelegd. Een vergelijking met het onderscheid tussen "the logic of discovery" en "the logic of reconstruction" ligt hier voor de hand. Voor een goed begrip: wanneer ik hier duid op een verschil tussen rationaliteitsconcepties, dan betreft het een verschil binnen het terrein van de wetenschapsbeoefening zelf. In hoofdstuk III is eveneens een verschil tussen rationaliteitsconcepties aan de orde geweest. Daar ging het echter om een verschil tussen de rationaliteit van een normatief besluitvormingsmodel en de rationaliteit van besluitvorming in de praktijk.

Volgens Hupe (1984;283) is er in dit verband van een dubbele pro-

jektie sprake: de normen van het wetenschappelijk forum worden niet alleen teruggeprojekteerd op het kennisproductieproces (binnen de wetenschap), maar ze worden tevens geprojekteerd op handelingsprocessen buiten de wetenschap, dat wil zeggen in de alledaagse praktijk.

Wanneer ik nu dit onderscheid maak tussen werkelijk denkproces en gepresenteerde redenering en constateer dat verslaglegging van een onderzoek op gefundeerde basis slechts (zeer) ten dele inzicht biedt in het werkelijke denkproces, dan heeft een dergelijke vaststelling gevolgen voor het vermogen tot falsifikatie van het wetenschappelijk forum. Alvoorens hierop in te gaan zal ik eerst aandacht besteden aan de positie van het wetenschappelijk forum ten opzichte van het empirisch materiaal.

In het bovenstaande is reeds ter sprake gekomen dat er bij een gefundeerde theoriebenadering veelal sprake is van een langdurige en intensieve relatie tussen onderzoeker en het veld van onderzoek. Het gevolg hiervan is, dat de onderzoeker als enige een compleet overzicht heeft van het empirisch materiaal. Die empirische basis kan nooit door de onderzoeker worden gepresenteerd. Dat betekent, dat de lezer van een onderzoekpublicatie niet beschikt over het materiaal, dat de onderzoeker tot zijn beschikking heeft. Dat betreft niet alleen de omvang van het materiaal, maar ook de aard ervan. Wat dit laatste punt betreft, kent Wester (1984;76) aan het wetenschappelijk forum als controle-orgaan slechts beperkte betekenis toe. Bij het symbolisch interaktionisme gaat het er immers om, zich toegang te verschaffen tot het gezichtspunt van actoren. Dat is slechts mogelijk via een langdurig en intensief contact tussen onderzoeker en onderzoeksveld. Volgens Wester is een forum daartoe niet in de gelegenheid en is men afhankelijk van de berichtgeving door de onderzoeker op dit punt.

Het eerste punt, namelijk dat het forum niet over de volledige omvang van het materiaal kan beschikken, levert de vraag op in hoeverre de onderzoeker een juist gebruik heeft gemaakt van het empirisch materiaal. Is het empirisch materiaal op een zodanig logische en consistente wijze gebruikt, dat een andere onderzoeker met enige kans tot min of meer gelijke inzichten zou zijn gekomen, of is de aanwending van dit materiaal in meer of mindere mate subjectief beïnvloed door de onderzoeker. Voor een goed begrip: ook hier doel ik niet zozeer op het feit dat iedere waarneming gekleurd is, ongeacht de gebruikte onderzoeksmethodiek, maar

op de vraag of de ervaringen van de onderzoeker door hem zodanig zijn gebruikt, dat de gepresenteerde inzichten niet zozeer in de empirie zijn verankerd alswel hun ontstaan vinden in persoonlijke overtuigingen van de onderzoeker. De empirie heeft dan geen functie gehad bij het genereren van begrippen en inzichten, maar alleen gediend om via een selectief gebruik ervan persoonlijke standpunten van de onderzoeker te presenteren als theoretische inzichten. Het belang van deze vraag wordt nog vergroot, nu wij in het voorgaande reeds hebben gezien, dat de methodische uitwerking van gefundeerde theorie veel ruimte laat voor de (subjektieve) inbreng van de onderzoeker.

Het feit dat het wetenschappelijk forum niet, zoals de onderzoeker, de beschikking heeft over een onoverzienbaar aantal ervaringen, maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om zich een oordeel te vormen over de vraag in hoeverre het materiaal consistent is gebruikt.

In de literatuur over de gefundeerde theoriebenadering is overigens de erkenning terug te vinden, dat het forum in een nadelige positie verkeert om zich een voldoende en juist beeld te vormen van het onderzoeksveld. De oplossing die hiervoor wordt gekozen komt er op neer, dat de onderzoeker in het onderzoekverslag de actoren en interacties zodanig tot leven moet brengen, dat de lezer de mensen in het onderzoeksveld als het ware kan zien en horen. Typerende illustraties vormen daartoe een middel. Glaser en Strauss noemen een groot aantal mogelijkheden, die de onderzoeker op dit punt heeft (1976;217 e.v.). Deze mogelijkheden hebben echter de functie van deels verduidelijking en deels vergroting van de aannemelijkheid, maar ze schieten te kort als het om bewijskracht gaat. In dit verband is illustratief, dat door Glaser en Strauss de veronderstelling wordt geuit, dat een lezer welwillender tegenover de theorie komt te staan, naarmate hij meer geboeid raakt door de beschrijving (1976;219).

Van meer betekenis is de noodzaak voor de onderzoeker om, vooral ingeval hijzelf twijfelt aan interpretaties, duidelijk aan te geven welke gegevens aan dergelijke interpretaties ten grondslag liggen (Glaser en Strauss, 1976;221). Feit blijft echter, dat het forum afhankelijk blijft van het belang dat de onderzoeker hieraan toekent en van zijn bereidheid om dergelijke regels op te volgen.

De dubbele functie van empirisch materiaal bij de gefundeerde theoriebenadering maakt een beoordeling weliswaar nog meer noodzakelijk, maar

is tevens een complicerende faktor. Ik konkludeer voorts dat het wetenschappelijk forum beperkt is in zijn vermogen om de waarde van op gefundeerde wijze tot stand gekomen theoretische inzichten te beoordelen.

3.4 Biedt wijziging van de gefundeerde theoriebenadering mogelijkheden.

Uit paragraaf 3.2 en 3.3 blijkt dat de gefundeerde theoriebenadering, zowel met betrekking tot het criterium van de zingeving, als met betrekking tot het criterium van het falsifikatievermogen, aanleiding geeft tot kommentaar. De vraag is nu, of wijzigingen van de methodische uitwerking van gefundeerde theorie aan deze bezwaren tegemoet kunnen komen.

Dat lijkt op het eerste gezicht twijfelachtig. Immers: wijzigingen die het karakter hebben van een verdere detaillering van de methodische uitwerking helpen ons hier niet verder. Een verdere detaillering van het handelingsproces biedt nog niet de garantie, dat het wetenschappelijk forum hierdoor beter in staat is om de kwaliteit van de redenering te volgen. Het handelings- en het denkproces zijn namelijk van een andere orde. Dat betekent tevens, dat benadrukking van de systematiek in de werkwijze van de onderzoeker geen perspectief biedt. Aan een dergelijke benadrukking ligt de veronderstelling ten grondslag dat systematisch handelen sneller tot inzicht leidt, c.q. tot beter inzicht leidt.

In wezen is deze associatie overigens in strijd met de overwegingen, die aan de opkomst van de gefundeerde theoriebenadering ten grondslag liggen. We hebben namelijk in hoofdstuk XIII gezien, dat de kritiek vanuit het symbolisch interaktionisme op de methodologie van veel sociaal-wetenschappelijk onderzoek voor een belangrijk deel hierop is gebaseerd, dat de naleving van regels te zeer en te exclusief toetssteen is geworden voor de beoordeling van de wetenschappelijke kwaliteit van een onderzoekresultaat. Vanuit deze kritiek is de gefundeerde theoriebenadering voor een belangrijk deel voortgekomen. Een verfijning van de regels die bij de toepassing van de gefundeerde theoriebenadering in acht moeten worden genomen, met als doel om hiermee de betrouwbaarheid van de uiteindelijke resultaten te vergroten, lijkt dan ook strijdig met de fundamenteën van de gefundeerde theoriebenadering.

Ook systematiek in de weergave van de resultaten biedt hier geen houvast. Een systematische en overzichtelijke weergave van de onderzoek-

resultaten maakt het weliswaar gemakkelijker voor het wetenschappelijk forum om de redenering te volgen, maar biedt daarmee nog geen houvast voor het forum om de redenering te beoordelen.

3.5 Konklusies.

In paragraaf 3.2 tot en met 3.4 stond een beoordeling centraal van de gefundeerde theoriebenadering aan de hand van het criterium van de zingeving en het criterium van het falsifikatievermogen. Met betrekking tot het criterium van de zingeving konkludeerde ik, dat aan de methodische uitwerking geen eenduidigheid is te ontleen wat de uitkomsten betreft. Met andere woorden: het volgen van de regels van de methodische uitwerking geeft op zichzelf nog geen garantie met betrekking tot de kwaliteit van het inzicht. Niet alleen biedt de uitvoering van de voorgeschreven onderzoekshandelingen nog geen uitzicht op een goed resultaat, maar bovendien blijkt de onderzoeker als persoon een tamelijk grote invloed te hebben op de ontwikkeling van theorie. Een andere onderzoeker zou langs deze weg wellicht tot een andere theorie kunnen komen. Overigens zijn Glaser en Strauss van mening, dat de methode van de voortdurende vergelijking ook niet is opgezet om een dergelijke garantie te kunnen bieden.

Met betrekking tot het criterium van maximalisatie van het falsifikatievermogen konkludeerde ik, dat de beoordeling door het wetenschappelijk forum weliswaar nodig is, vanwege de invloed van de persoon van de onderzoeker op het onderzoekproces, maar dat de methodische uitwerking niettemin aan het forum slechts beperkte mogelijkheden tot falsifikatie biedt. De gefundeerde theoriebenadering is in haar methodische uitwerking gebrekkig op het punt van het vermogen tot falsifikatie door het wetenschappelijk forum.

Een dergelijke konklusie moet consequenties hebben voor de betekenis van theorie, die langs deze weg tot stand is gekomen. Daarmee is overigens nog geen veroordeling uitgesproken ten aanzien van de gefundeerde theoriebenadering. Ik heb immers tevens gekonstateerd, dat deze benadering mogelijkheden biedt voor onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief. De theorie wordt in zeer nauwe relatie met de empirie ontwikkeld, waardoor het aannemelijk lijkt dat zingeving door actoren zich langs deze weg laat bestuderen. Mijn kritiek

richt zich erop, dat aan de methodische uitwerking van gefundeerde theorie slechts konklusies van beperkte omvang mogen worden verbonden met betrekking tot de kwaliteit van de onderzoekresultaten. Dat betekent dat deze kwaliteit op andere wijze zal moeten worden vastgesteld.

Daarmee relativeer ik de resultaten van gefundeerd onderzoek; ze hebben heuristische waarde. Ze bieden een geschikt theoretisch kader om hypothesen uit af te leiden en deze te toetsen. Weliswaar is het hypothetisch-deduktief model aan kritiek onderhevig geweest, maar deze kritiek was niet zozeer erop gericht dat toetsing geen betekenis kan hebben om tot uitspraken te komen over de waarde van een hypothese, maar had meer betrekking op het feit, dat de toetsing op zichzelf nog geen garantie biedt, dat inzicht in de sociale werkelijkheid is ontstaan.

Wanneer hypothesen echter worden afgeleid uit theoretische concepties die in een zeer directe relatie met de empirie tot stand zijn gekomen vanuit het perspectief van de actoren zelf, wordt aan dit bezwaar voor een belangrijk deel tegemoet gekomen. De kans is hierdoor groter, dat de kausaliteiten, zoals ze in de empirie spelen, beter in de uiteindelijke hypothesen worden verwoord, dan bij een zuiver deduktieve benadering het geval is. Bevestiging van een hypothese, die uit gefundeerde theorie is afgeleid, biedt dan perspectief, dat niet alleen een verband is aangetoond, maar dat tevens inzicht is verworven omtrent de aard van de samenhang.

Ook Glaser en Strauss (1976;98) relativiseren de betekenis van gefundeerde theorie in dit opzicht. Weliswaar stellen zij dat de methode van de voortdurende vergelijking het mogelijk maakt om een geïntegreerde, consistente en plausibele theorie te ontwikkelen die dicht bij de gegevens staat, maar tevens duiden zij op de mogelijkheid van operationalisering van de theorie om toetsing in kwantitatief onderzoek mogelijk te maken. Swanborn en van Zijl (1984;160) stellen met betrekking tot de waarde van resultaten van onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief, dat ze een "gevoeligmakende" functie vervullen. "Sociaal gedrag, sociale processen, die zich in een empirische context aan ons voordoen, worden in het licht geplaatst van algemeen-theoretische begrippen. Een dergelijke werkwijze kan zeer verhelderend zijn, wat betekent dat aan de lezer ideeën worden overgebracht over de interpretatie van gedrag." We verwijzen in dit verband naar Boesjes-Hommes

(1970;11), die de keuze van de onderzoekbenadering afhankelijk stelt van de fase van wetenschapsontwikkeling. Zolang men nog geen relevant begrippenkader heeft, verdient een inductieve benadering de voorkeur boven het toetsen van hypothesen. Eenzelfde geluid treffen we aan bij Faludi (1978;20). Met betrekking tot nieuwe vakgebieden, zoals de planningstheorie, stelt hij dat eerst verkennend onderzoek nodig is waarin verschillende begrippenkaders tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Pas wanneer theoretische uitspraken over de samenhang tussen verschijnselen beschikbaar zijn, breekt het moment aan om hier hypothesen uit af te leiden ter toetsing.

Wanneer we ons baseren op de gedachte, dat inzicht voorafgaat aan beheersing, zou hieruit de veronderstelling kunnen worden afgeleid dat aldus verworven inzichten van meer betekenis zijn voor de praktijk. Een indicatie hieromtrent treffen we aan bij van de Vall (1980,120,121), die konkludeert, dat het gebruik van gefundeerde begrippen een gunstig effect heeft op de benutting van sociaal beleidsonderzoek in de beleidsvorming. Dunbar komt tot eenzelfde konklusie: "... it seems that those studies adopting a subjective approach to explain change were the ones most likely to have both a scientific basis and implications for practice" (1983;140).

4. Gevolgen met betrekking tot de resultaten van deze studie.

In dit hoofdstuk stond de beoordeling van een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering centraal. Daarbij heb ik een relatie gelegd met de wijze waarop het perspectief in deze studie is opgebouwd. Gezien de punten van overeenstemming tussen het eigen onderzoeksproces en een symbolisch-interaktionistische onderzoekbenadering, dienen de konklusies die ik in dit hoofdstuk heb getrokken, consequenties te hebben met betrekking tot de waarde van het opgebouwde perspectief in wetenschappelijk opzicht.

Als medewerker binnen de Voorlichtingsdienst verkeerde ik weliswaar in een, vanuit een symbolisch-interaktionistisch gezichtspunt gezien, gunstige positie, maar dat neemt niet weg dat het denk- en doeproces, zoals ik dat heb beschreven, is beïnvloed door persoonlijke ervaringen, gedachten en interpretaties. Waar het om gaat is, dat iemand anders tot een ander verklaringsperspectief had kunnen komen. Bovendien heb ik in

dit hoofdstuk aangegeven dat het falsifikatievermogen van het forum met betrekking tot dit denk- en doeproces aan beperkingen is gebonden. De konklusie kan geen andere zijn dan dat de betekenis van het perspectief, zoals dat in hoofdstuk VI tot en met VIII is opgebouwd, in wetenschappelijk opzicht moet worden gerespectueerd.

HOOFDSTUK XVI

EEN OVERWEGING TOT SLOT

1. Inleiding.

In hoofdstuk XV konkludeerde ik, dat er aan de gefundeerde theoriebenadering bezwaren kleven. Ik stelde voorts, dat, gezien de punten van overeenstemming met de wijze waarop het opgebouwde perspectief tot stand is gekomen, die bezwaren ook gelden voor deze studie. De konsekwentie is, dat de wetenschappelijke betekenis van het perspectief moet worden gerelativeerd.

Tijdens de voorbereiding van deze studie heb ik regelmatig spanning ervaren met betrekking tot de vraag, op welke wijze ik het gevonden perspectief in wetenschappelijk opzicht zou kunnen verantwoorden. Zo had ik op basis van mijn werkzaamheden de beschikking over veel feitelijke informatie omtrent situaties binnen de Voorlichtingsdienst. Dat gold zowel met betrekking tot gedrag in formele situaties, als met name ook ten aanzien van gedrag in situaties, die door de betrokkenen als informeel werden ervaren. Voorzover er nu verschil was in gedrag tussen formele en informele situaties, stuitte ik op de vraag, op welke wijze ik deze verschillen in gedrag kon verantwoorden; hoe kon ik hard maken, dat actoren zich in informele situaties anders gedroegen dan in formele situaties; hoe kon ik aantonen dat actoren in een informele situatie zeiden wat ze zeiden, en met name dat ze zich in informele situaties anders uitten dan in formele situaties. Deze vraag krijgt ekstra betekenis, aangezien bedoelde gedragsverschillen bij de opbouw van het perspectief zo'n belangrijke rol hebben gespeeld.

Deze spanning met betrekking tot de verantwoording in wetenschappelijk opzicht van het perspectief vormt het onderwerp van dit hoofdstuk. De inhoud van dit hoofdstuk is te beschouwen als een overweging; een persoonlijke reflectie omtrent ervaringen, die ik met betrekking tot de wetenschappelijke verantwoording heb gehad.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2 zal ik de ervaren spanning relateren aan het criterium van de zingeving en aan het criterium van het falsifikatievermogen, zoals die in hoofdstuk XV aan de orde zijn gekomen, en deze spanning met behulp van deze beide criteria

benoemen. In paragraaf 3 zal ik aansluitend ingaan op de persoon van de onderzoeker en met name vanuit zijn perspectief de spanning, zoals ik die in paragraaf 2 met behulp van beide criteria heb aangeduid, als een keuze-vraagstuk presenteren. In paragraaf 4 vat ik de resultaten kort samen.

2. De spanning nader aangeduid.

Voor de kwaliteit van een onderzoek vanuit het perspectief van het symbolisch-interaktionisme is bepalend de mate, waarin een onderzoeker erin is geslaagd om de werkelijkheid te leren kennen en begrijpen vanuit het perspectief van actoren. Laten we nu eens veronderstellen, dat een onderzoeker na een langdurige en intensieve relatie met het veld van onderzoek erin is geslaagd om door te dringen tot het perspectief van actoren en op basis hiervan tot verklaringen komt van gedrag. Veronderstellen we eens dat de gevonden verklaringen daadwerkelijk overeenstemmen met de zingevingsprocessen door actoren. In dat geval heeft de onderzoeker voldaan aan het criterium zoals ik dat in hoofdstuk XV heb geformuleerd: hij is de zingeving door actoren op het spoor gekomen en heeft vanuit deze zingeving verklaringen gevonden.

De vraag rijst nu op welke wijze de onderzoeker deze onderzoekresultaten kan verantwoorden ten opzichte van het forum. Hoe is het gesteld met het vermogen tot falsifikatie van deze resultaten door het forum? Op welke wijze kan het forum een uitspraak doen over de vraag, of de onderzoeker er al dan niet in is geslaagd om de empirie vanuit het perspectief van actoren te leren kennen en begrijpen? Welke beoordelingsmogelijkheden heeft het forum daartoe ter beschikking?

Een voor de hand liggend antwoord op deze vraag is, dat de leden van het forum zich trachten te verplaatsen in de positie van actoren om vanuit het perspectief van actoren na te gaan, of zij zien en begrijpen wat de onderzoeker heeft gezien en begrepen. Het zal duidelijk zijn dat deze oplossing de charme van konsekventheid combineert met de bezwaren van praktische onuitvoerbaarheid. Het leren kennen van het perspectief van actoren is immers doorgaans een zeer tijdrovende aangelegenheid, een proces van vallen en opstaan. In wezen is het voor een lid van het forum even lastig om dit te doen, als het voor de onderzoeker is geweest. Men zal dezelfde processen en ervaringen tegenkomen die de onderzoeker is

tegengekomen op zijn weg naar inzicht in de zingegeven empirie.

Wanneer het voor leden van het forum nogal tijdrovend en omslachtig is om zelf het perspectief van actoren te leren kennen, kan de gedachte opkomen om de actoren zelf nauw bij de beoordeling te betrekken. Die gedachte lijkt op het eerste gezicht logisch. Immers: wie kan beter een antwoord geven op de vraag, of de onderzoeker erin is geslaagd om het perspectief van actoren op te sporen dan de actoren zelf. Bij nader inzien is een dergelijke opzet echter minder vanzelfsprekend.

Veronderstel immers, dat er inderdaad een situatie is waarin denken en zeggen verschilt. Welke garantie is er nu in dergelijke situaties, dat actoren het perspectief dat door de onderzoeker als resultaat van zijn inspanning wordt gepresenteerd, zullen bevestigen, zelfs ingeval dit perspectief juist is? Integendeel: het feitelijk waarneembare gedrag is juist bedoeld om een verschil in betekenisverlening te maskeren. De aktor heeft immers, naar eigen opvatting, redenen voor een onderscheid in betekenisverlening. Diezelfde redenen zullen dezelfde invloed uitoefenen, wanneer aan actoren wordt gevraagd om het door de onderzoeker gepresenteerde perspectief te bevestigen. Men wordt in feite gevraagd om te bevestigen, wat men juist wil ontkennen. Voorzover een aktor een bedoeling heeft met dit onderscheid (ik beperk me juist tot die situaties), zullen die redenen ook gelden, wanneer hem een reactie wordt gevraagd teneinde de kwaliteit van een onderzoekresultaat te kunnen vaststellen. Antwoorden die een aktor geeft op vragen, geven dan niet zozeer informatie over het perspectief van die aktor, maar moeten eerder op zichzelf worden opgevat als gedrag, zonder dat ze inzicht geven in dit gedrag.

Een volgende vraag is of onderzoekmethoden hier niet de helpende hand kunnen bieden. In hoofdstuk XV hebben we gezien dat de beoordeling van het wetenschappelijk karakter van onderzoekresultaten vooral een kwestie is van beoordeling van de wijze waarop de resultaten tot stand zijn gekomen. We kunnen bijgevolg de vraag stellen, of het volgen van bepaalde methoden voor het forum van betekenis kan zijn bij de beoordeling van het wetenschappelijk karakter van onderzoekresultaten. De wijze waarop een onderzoek is uitgevoerd, kan een indicatie vormen voor het forum om te beoordelen of de geldende regels van wetenschapsbeoefening hierbij in acht zijn genomen.

Voor een goed begrip: het gaat hierbij niet om de functie die methoden hebben als hulpmiddel om sneller tot verklaringen te komen, c.q. tot betere verklaringen in staat te stellen; hier staat de vraag centraal of methoden ertoe kunnen dienen om verantwoording van gevonden resultaten ten opzichte van het wetenschappelijk forum mogelijk te maken.

Ik zal op deze plaats teruggrijpen naar hoofdstuk XV, waar ik in paragraaf 3 ben ingegaan op de beoordeling van de gefundeerde theoriebenadering en met name (in paragraaf 3.3) heb stilgestaan bij de vraag in hoeverre de methodische uitwerking van de gefundeerde theoriebenadering bijdraagt aan vergroting van het falsifikatievermogen van het forum. Ik konkludeerde dat dit slechts in beperkte mate het geval kon zijn en baseerde me daarbij in hoofdzaak op de volgende argumenten:

- het onderscheid tussen het denk- en handelingsproces;
- de positie van het forum ten opzichte van het empirisch materiaal.

Het probleem, waar vergroting van het falsifikatievermogen van het forum op stuk loopt, is het probleem van de waarneembaarheid. Zingevingsprocessen als zodanig kunnen niet worden waargenomen. Wat waarneembaar is, is gedrag als resultaat van zingeving. Wanneer ik nu de functie bezie van gedrag van actoren bij onderzoek vanuit het perspectief van het symbolisch interaktionisme, dan kan ik stellen dat gedrag op de eerste plaats startpunt vormt voor onderzoek. Gedrag van actoren biedt aan een onderzoeker een aangrijpingspunt om het perspectief van actoren te leren kennen, om door te dringen tot de zingeving die aan het gedrag ten grondslag ligt. Gedrag van actoren vormt echter tevens eindpunt van onderzoek. Doel van onderzoek is immers om vanuit het perspectief van actoren tot verklaringen te komen van dit gedrag. Tussen startpunt en eindpunt van onderzoek ligt echter het onderzoekproces zelf, waarin de onderzoeker tracht door te dringen tot de zingeving door actoren en tot verklaringen probeert te komen van hun gedrag. Waar het nu om gaat is, dat dit onderzoekproces als zodanig niet waarneembaar is. Zowel zingevingsprocessen van actoren als zingeving door de onderzoeker spelen zich af onder de oppervlakte van de waarneembare empirie. Voorzover methoden waarneembaarheid veronderstellen, schieten ze bijgevolg tekort in hun functie om houvast te bieden aan het forum bij de beoordeling van een onderzoek.

Ik zal thans ingaan op de konsekwenties van deze konklusie. Ik beperk me daarbij tot onderzoek met betrekking tot situaties, die in hoofdstuk VIII van deze studie zijn beschreven, dat wil zeggen: situaties, waarin er door aktoren gedragsmatig min of meer bewust naar wordt gestreefd, dat derden een andere betekenis aan dit gedrag toekennen, dan zijzelf.

Op grond van het voorgaande lijkt er aanleiding te bestaan om van een paradox te spreken. De eis van wetenschappelijkheid, nader aangescherpt tot de eis van maximalisatie van het vermogen tot falsifikatie door het forum, is gediend met een onderzoekopzet, waarbij het forum goed en volledig kan waarnemen wat er gebeurt. Een onderzoekopzet die zich beperkt tot datgene wat van de empirie kan worden waargenomen, de empirie aan de oppervlakte, heeft dan voordelen. De verantwoording ten opzichte van het wetenschappelijk forum wordt erdoor vergemakkelijkt. De onderzoeker beperkt zich dan tot het gedeelte van de empirie dat ook door de andere leden van het forum kan worden waargenomen.

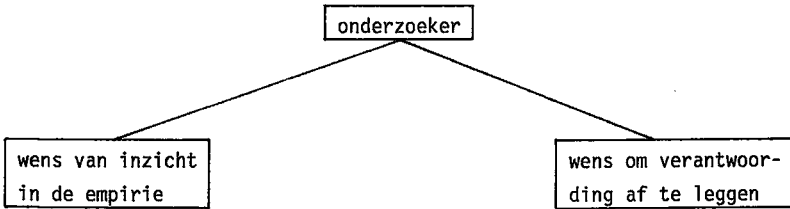
Deze wens om de onderzoekopzet te beperken tot het waarneembare, wordt echter niet gehonoreerd, wanneer een onderzoeker ernaar streeft om door te dringen tot de zingeving die aan het waarneembare (gedrag) voorafgaat. Daartoe dient de onderzoeker zich immers te verplaatsen in de positie van de aktor om langs deze weg het perspektief van de aktor op te sporen. Het gaat dan niet om de empirie, voorzover deze waarneembaar is voor derden, maar om de empirie zoals die zin en betekenis heeft gekregen en krijgt voor die aktor. De mate waarin men deze zingegeven empirie leert kennen, is bepalend voor de kwaliteit van een onderzoek vanuit het perspektief van het symbolisch interaktionisme.

De paradox kunnen we als volgt formuleren: naarmate we dieper doordringen tot zingevingsprocessen van aktoren en van daaruit de empirie beter leren kennen en begrijpen, wordt het moeilijker om ten opzichte van het wetenschappelijk forum verantwoording af te leggen met betrekking tot de verworven inzichten. Ik kan ook zeggen, dat er in dergelijke situaties een spanning bestaat tussen de funkties, die een wetenschappelijke methode moet vervullen: de funktie om tot inzicht te komen in de empirie, konflikteert met de funktie om verantwoording af te leggen.

3. De positie van de onderzoeker.

Voorzover er in een onderzoek sprake is van een dergelijke spanning, behoeft deze niet noodzakelijkerwijs door de onderzoeker te worden ervaren. Ik zal me in het navolgende beperken tot situaties, waarin er binnen een onderzoek niet alleen sprake is van een dergelijke spanning, maar waarbij deze spanning ook door de persoon van de onderzoeker bewust wordt ervaren.

In dat geval bevindt de onderzoeker zich als het ware tussen twee polen. Zijn wens om tot inzicht te komen in de empirie is niet verenigbaar met de noodzaak om verantwoording af te leggen aan het forum. Hij wordt geconfronteerd met twee onderling tegengestelde eisen. (Figuur 8)



Figuur 8: De spanning van de onderzoeker schematisch in beeld gebracht.

Voorzover er daadwerkelijk sprake is van onverenigbaarheid van beide wensen, zal iedere "oplossing" noodzakelijkerwijs het karakter hebben van een kompromis. Dat geldt, ingeval absolute voorrang wordt gegeven aan het verwerven van inzicht in de empirie als een zingegeven empirie, ingeval de verantwoording ten opzichte van het wetenschappelijk forum absolute prioriteit krijgt, en bovendien voor iedere willekeurige positie op het continuüm tussen beide polen.

Om misverstand te vermijden: er zijn zeker veel suggesties denkbaar voor een onderzoekopzet waarin beide eisen voldoende aandacht krijgen. Dergelijke suggesties gaan echter uit van de veronderstelling dat beide eisen zich (althans in voldoende mate) laten combineren. Mijn vraagstelling in het onderstaande beperkt zich echter tot situaties waarin beide eisen konfliktieren.

De spanning, waarin een onderzoeker verkeert, laat zich aanduiden als een keuze-vraagstuk. Voorzover beide wensen niet verenigbaar zijn, ligt aan iedere "oplossing" een keuze ten grondslag. Voor een onderzoe-

ker kunnen er daarbij belangrijke overwegingen aanwezig zijn, om voorrang te geven aan de verantwoording ten opzichte van het forum (Scott en Shore, 1979;50,204) (Albinski, 1978;167). Zo zal erkenning van onderzoekresultaten door het wetenschappelijk forum van invloed zijn op de positie van een onderzoeker binnen het forum en op zijn loopbaan. Erkenning van een onderzoeker zal doorgaans lopen via erkenning van zijn onderzoekinspanningen. Becker (1974;32) wijst er op, dat de vrees voor kirtiek wetenschapsbeoefenaren ertoe kan brengen om de regels van de methodologie met overdreven voorzichtigheid en nauwgezetheid toe te passen, of alleen onderwerpen aan te pakken die methodologisch weinig of geen risico met zich brengen.

Laten we ons nu eens verplaatsen in de positie van een onderzoeker, die een duidelijke spanning ervaart tussen de eis om tot inzicht te komen in de empirie en de eis van verantwoording ten opzichte van het forum. Stel, dat deze onderzoeker voorrang geeft aan het oordeel van het forum met betrekking tot zijn onderzoekinspanning. In dat geval zal hij ten behoeve van zijn onderzoek een onderzoeksmethodiek kiezen, niet zozeer omdat deze hem in staat stelt om tot inzicht te komen in zijn probleemstelling, maar omdat de toepassing van deze onderzoeksmethodiek acceptatie van de resultaten door het forum bevordert. De onderzoeksmethode wordt in dat geval niet door de onderzoeker gekozen vanwege de functie die onderzoeksmethoden van oudsher hebben gehad, namelijk een middel vormen om een onderzoek zodanig uit te voeren dat men daadwerkelijk een antwoord krijgt op een vraagstelling. De onderzoeksmethode wordt dan gekozen omdat het wetenschappelijk forum bij zijn oordeelvorming betekenis toekent aan het al of niet gebruiken van bepaalde methoden.

Daarbij is er ten aanzien van een aantal methoden sprake van een zekere mate van acceptatie door het wetenschappelijk forum. Een onderzoeker die deze methoden volgt, handelt daarmee binnen de grenzen van het forum en hoeft dit gedeelte van de onderzoekopzet daardoor niet meer te verantwoorden. Het volgen van een bepaalde methode brengt dan min of meer automatisch erkenning met zich mee van de resultaten van de onderzoekinspanning. De acceptatie van de methode door het forum heeft tot gevolg, dat toepassing van de methode als vanzelf uitzicht geeft op het predikaat "wetenschappelijk verantwoord". Er is in dit opzicht dan sprake van een verzelfstandiging van methoden.

Wanneer we nu nagaan, welke methoden in zekere mate door het wetenschappelijk forum zijn geaccepteerd, dan biedt de literatuur op dit punt een tamelijk eenduidig antwoord. Burrell en Morgan (1979;218) stellen, dat het overheersende perspectief getuigt van "...extreme commitment to positivism and a naive empiricism...". Bekke (1976;61) merkt op, dat in de gangbare praktijk van theorievorming en onderzoek met betrekking tot organisaties het gamma van uitgangspunten en leerstellingen uit de positivistische methodologie en wetenschapsopvatting overheerst .

Dit betekent dat bij de beoordeling door het forum een belangrijke rol speelt, of bij het onderzoek gebruik is gemaakt van methoden, waarvan ik in hoofdstuk XIII juist heb gesteld, dat ze zich niet goed lenen om vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief tot verklaringen te komen.

Wanneer een onderzoeker in de geschetste situatie een dergelijke methode toepast omwille van erkenning door het forum, krijgt het gebruik van deze methode zo symbolische waarde; toepassing van die methode wordt opgevat als een signaal, dat aan de resultaten van het onderzoek het predikaat "wetenschappelijk" kan worden verleend. Wanneer ik het in absolute termen stel, heeft het gebruik van een dergelijke methode, bezien vanuit het perspectief van de onderzoeker, slechts betekenis vanwege de betekenis, die het wetenschappelijk forum toekent aan toepassing van deze methode bij de beoordeling van de resultaten van het onderzoek. Het gebruik van een dergelijke methode draagt in een situatie, waarin er daadwerkelijk sprake is van spanning tussen de beide functies van een methode, niet meer bij tot het vinden van verklaringen; dergelijke verklaringen komen via de toepassing van een dergelijke methode niet beschikbaar, en voorzover de onderzoeker inzichten op het spoor is gekomen, zijn deze inzichten langs andere wegen verworven. In het laatste geval heeft toepassing van door het forum geaccepteerde methoden slechts tot functie om gevonden verklaringen als zijnde wetenschappelijk te laten goedkeuren. De uitvoering van een dergelijke methode heeft in de ogen van de onderzoeker een min of meer ritueel karakter, maar is niettemin nodig omdat het wetenschappelijk forum er méér dan rituele waarde aan toekent.

Met betrekking tot deze studie heb ik, voorzover ik de spanning tussen de beide criteria heb ervaren, ervoor gekozen om voorrang te geven aan de wens om tot inzicht te komen; daarbij heb ik me van meet af

aan gerealiseerd, dat deze keuze ten koste zou gaan van de wens om het wetenschappelijk forum tot beoordeling in staat te stellen. De consequentie van deze keuze is onvermijdelijk, dat deze studie beperkingen inhoudt met betrekking tot het vermogen tot falsifikatie door het forum.

4. Samenvatting.

In dit hoofdstuk stond de spanning centraal, zoals ik die heb ervaren met betrekking tot de wetenschappelijke verantwoording van het gevonden perspectief. Het hoofdstuk heeft het karakter van een persoonlijke overweging. In paragraaf 2 heb ik de ervaren spanning nader aangeduid, waarbij ik gebruik heb gemaakt van de beide criteria uit hoofdstuk XV, namelijk: het op het spoor komen van de zingeving van actoren, en het afleggen van verantwoording ten opzichte van het wetenschappelijk forum. Ik constateerde, dat zich situaties kunnen voordoen, waarin er een spanning bestaat tussen beide criteria. Het doel van wetenschapsbeoefening, namelijk het verwerven van inzicht in de empirie zoals die door actoren zin en betekenis heeft gekregen, konfliktueert dan met het streven, het vermogen van het forum tot falsifikatie te maximaliseren.

In paragraaf 3 beschreef ik de positie van de onderzoeker. Ik stelde, dat een dergelijke spanning zich aan een onderzoeker kan voordoen als een keuze-vraagstuk: de wens van de onderzoeker om tot inzicht te komen in de empirie als een zingegeven empirie, staat dan op gespannen voet met de noodzaak om verantwoording af te leggen ten opzichte van het wetenschappelijk forum. Voorzover die spanning zich voordoet, kunnen er voor een onderzoeker belangrijke overwegingen aanwezig zijn om voorrang te geven aan opvattingen, zoals die binnen het forum bestaan omtrent toe te passen methoden van wetenschappelijk onderzoek. In dat geval is het denkbaar, dat een onderzoeker dergelijke methoden toepast, niet zozeer, omdat ze behulpzaam zijn om inzicht in de door actoren zingegeven empirie te verkrijgen, maar om wetenschappelijke erkenning te verkrijgen. Toepassing van deze methoden kan in dergelijke situaties het karakter krijgen van een ritueel.

HOOFDSTUK XVII

SAMENVATTING

Deze studie heeft de spanning tussen de theorie en de praktijk van het besturen als onderwerp. Ieder die binnen een organisatie werkzaam is, zal zonder al te veel moeite wel voorbeelden kunnen noemen van praktijksituaties, waarin men zich anders gedraagt, dan vanuit de theorie wordt aanbevolen. Dergelijke situaties staan in deze studie centraal. Mijn eigen ervaringen binnen het Ministerie van Landbouw en Visserij vormen de feitelijke aanleiding tot deze studie. Vanaf 1971 ben ik binnen het Ministerie betrokken geweest bij de voorbereiding, zowel als bij de uitvoering van beleid. In de periode tussen 1981 en 1985 waren mijn werkzaamheden voornamelijk organisatiekundig van aard. Tijdens mijn werk binnen het Ministerie ben ik me steeds nadrukkelijker de vraag gaan stellen, waarom de toepassing van op zichzelf rationele besluitvormings- en planningsmodellen in de praktijk regelmatig achterwege blijft. Persoonlijke ervaringen liggen daarmee aan de basis van deze studie.

In hoofdstuk II plaats ik deze vraagstelling in een maatschappelijk kader; het functioneren van de overheidsorganisatie wordt in brede kring als problematisch ervaren en pogingen om bestuurlijke knelpunten op te lossen hebben lang niet altijd het gewenste effect. In dit hoofdstuk ga ik tevens in op de betekenis van deze vraag voor de bestuurskunde; voorzover de bestuurskunde het tot haar taak rekent om de kwaliteit van het functioneren van het overheidsapparaat te verbeteren, blijkt in de praktijk dat de vervulling van deze taak lang niet altijd gemakkelijk verloopt.

Hoofdstuk III is gewijd aan een verkenning van bovenstaande vraagstelling met als doel om tot een formulering te komen die zich leent voor een onderzoekopzet. De benadering in deze studie is geweest, dat wanneer de toepassing van rationele besluitvormings- en planningsmodellen in de praktijk problemen oplevert, het nuttig is om in diezelfde praktijk te rade te gaan. Wanneer de besluitvorming en planning in de praktijk anders verlopen dan volgens de modellen, is de vraag interessant, hoe het feitelijk proces van besluitvorming en planning dan verloopt. Daarbij ben ik uitgegaan van de veronderstelling dat als ik kan

begrijpen waarom aktoren zich in de praktijk gedragen zoals ze zich gedragen, ik tevens een antwoord heb op de vraag, waarom zij zich niet gedragen in overeenstemming met rationele modellen.

De praktijk die het studieobject vormt, is de praktijk van het Ministerie van Landbouw en Visserij, en meer bepaald van de Land- en Tuinbouw-Voorlichtingsdienst binnen dit Ministerie. Dat betekent dat in deze studie het perspectief "from the inside" centraal staat; de dagelijkse gang van zaken binnen een overheidsorganisatie vormt de empirische basis. De reden dat ik de praktijk van de Voorlichtingsdienst heb gekozen, is dat ik binnen deze dienst werkzaam ben geweest. Mijn ervaringen hadden bovendien voor een belangrijk deel betrekking op de opstelling, de introductie en de invoering van een planningsmodel binnen deze dienst. Deze ervaringen vormen in belangrijke mate het materiaal dat ik in deze studie heb gebruikt.

Voordat ik deze ervaringen beschrijf, geef ik eerst, in hoofdstuk IV, een algemene beschrijving van de Voorlichtingsdienst en van de wijze van werken. Vervolgens schets ik in algemene zin de belangrijkste ontwikkelingen, die zich in de landbouw voordoen met betrekking tot de vraag naar en het aanbod van voorlichting. Daarbij ga ik met name in op de veranderende functie van voorlichting als beleidsinstrument. Lange tijd vormde voorlichting een harmonisch instrument binnen het landbouwbeleid: de doelstellingen van het beleid stemden voor een groot deel overeen met de belangen van de agrarische ondernemers. Die situatie verandert thans. Beleidsmaatregelen brengen steeds vaker beperkingen met zich mee met betrekking tot de omvang, de plaats en de wijze van produceren, c.q. worden als beperkingen ervaren. Daarbij wordt voorlichting als instrument steeds meer ingezet vanuit het beleidskader. Voorlichting krijgt zo nadrukkelijk het karakter van een interventie vanuit het beleid. Als gevolg hiervan kunnen zich binnen een voorlichtingsorganisatie op het uitvoerend niveau spanningen voordoen.

In hoofdstuk V ga ik in op de vraag, wat men onder de planning van voorlichting kan verstaan, en beschrijf ik het planningsmodel "Denken en Doen".

In hoofdstuk VI geef ik vervolgens in detail weer, welke pogingen werden ondernomen om het model in te voeren, tot welke reacties dit leidde, en op welke wijze ik daarop reageerde. In deze beschrijving beperk

ik me tot situaties, waarin de toepassing van het model in de praktijk problemen opleverde. Daarbij vatte ik problemen aanvankelijk op als onvolkomenheden in het model; later ging ik de invoeringsstrategie ter discussie stellen; uiteindelijk richtte mijn aandacht zich op de besluitvorming binnen de Voorlichtingsdienst.

De opgedane ervaringen waren uiteindelijk aanleiding tot een wijziging van de vraagstelling. Terwijl ik problemen bij de toepassing eerst tegemoet trad vanuit de vraag, hoe de toepassing van het model zou kunnen worden verbeterd, ging ik me later steeds vaker de vraag stellen, waarom het in sommige situaties zo lastig is om het model in te voeren. Deze laatste vraag vormde het startpunt voor een analyse van de besluitvorming binnen de Voorlichtingsdienst (hoofdstuk VII).

Resultaat hiervan was, dat ik een onderscheid ging maken tussen de vraag, wie binnen de Voorlichtingsdienst besluiten neemt ten aanzien van doelen en middelen, en de vraag, wie besluiten neemt met betrekking tot de uitvoering van activiteiten. Terwijl het beslissingsvermogen met betrekking tot doelen en middelen voornamelijk bij de top berust, bepalen voorlichters grotendeels zelf, welke activiteiten zij wel en niet ondernemen. Anders gezegd: het beslissingsvermogen ten aanzien van doelen en middelen is binnen de Voorlichtingsdienst tegengesteld verdeeld aan het beslissingsvermogen ten aanzien van activiteiten.

Op basis van deze analyse ontstond de vraag: hoe is het mogelijk om binnen een organisatie te functioneren in situaties, waarin de aanwending van het beslissingsvermogen van de top en het beslissingsvermogen van de basis tot tegengestelde uitkomsten leidt.

Voor de beantwoording van deze vraag heb ik als benadering gekozen, dat ik ben nagegaan wat er feitelijk binnen de organisatie gebeurt op het moment dat er besluiten worden genomen in de top van de organisatie, waar men het aan de basis (op het uitvoerende niveau) niet mee eens is. Het feit dat ik me heb beperkt tot dergelijke situaties heeft gevolgen voor de betekenis die er aan de uitkomsten van deze studie mag worden gehecht; aangezien deze studie daardoor geen getrouw beeld geeft van alle situaties binnen de Voorlichtingsdienst, houdt dit automatisch in dat aan deze studie geen konklusies kunnen worden verbonden met betrekking tot de kwaliteit van het functioneren binnen deze dienst.

In hoofdstuk VIII heb ik de informatie, die ik met betrekking tot

dergelijke situaties, o.a. via interviews, heb verzameld, uitgewerkt. Geïllustreerd met fragmenten uit interviews, wordt een theoretisch perspectief opgebouwd, met behulp waarvan het mogelijk is om het gedrag in de aangegeven situaties te begrijpen. Binnen het gevonden perspectief is wezenlijk, dat het gedrag erop is gericht om situaties, waarin blijkt dat activiteiten niet overeenstemmen met besluiten omtrent doelen, te vermijden. Reden hiervoor is, dat men risico's loopt, wanneer zou blijken, dat men niet doet wat men moet doen. Normen en rituelen vervullen daarbij de functie van een evenwichtsmechanisme. De normen vervullen deze functie, doordat gedragsalternatieven, die tot een konfrontatie van de beide machtsverdelingen leiden, aanleiding geven tot reacties van kollega's. Ritueel gedrag heeft daarbij als functie om bij de top van de organisatie de indruk te wekken, dat formele richtlijnen worden opgevolgd. Zo bevestigt men, zij het slechts symbolisch, de formeel-hiërarchische machtsverdeling binnen de organisatie. Gevolg hiervan is dat de zelfstandigheid op het uitvoerend niveau niet wordt aangetast. De paradox is dat, naarmate men regels nauwgezet opvolgt, althans de indruk wekt dat men regels nauwkeurig opvolgt, men minder het risico loopt van bemoeienis vanuit de top van de organisatie met het eigen werk. Het eigen beslissingsvermogen met betrekking tot uit te voeren activiteiten blijft zo onaantast.

Ik onderscheid verder binnen de organisatie een breukvlak. Dat is het niveau in de hiërarchie binnen de organisatie, waarop iemand ten opzichte van het naast-hogere niveau een opstelling kiest konform de verdeling van het formele beslissingsvermogen, maar ten opzichte van lagere niveaus zich opstelt volgens de verdeling van het werkelijke beslissingsvermogen. Het is de problematiek van "the-man-in-the-middle" die, enerzijds, ten opzichte van de top tracht het beeld te bevestigen dat alles onder controle is, c.q. naar wens verloopt, maar, anderzijds, ten opzichte van zijn medewerkers een formele opstelling achterwege laat.

In hoofdstuk IX keer ik terug naar de ervaringen die ik bij de invoering van het planningsmodel "Denken en Doen" heb opgedaan en leg ik de relatie tussen deze ervaringen en het opgebouwde perspectief.

Hoofdstuk X is gewijd aan een theoretische verankering van het gevonden perspectief. In dit hoofdstuk wordt de relatie gelegd met bestaande theoretische inzichten, waarbij er punten van overeenstemming

en verschil aan de orde komen. Als verankeringspunten hebben daarbij begrippen gediend, die binnen het opgebouwde perspectief een belangrijke plaats innemen, zoals: besluitvorming, rationaliteit, macht, cultuur, rituelen, symbolen en conflicten.

In hoofdstuk XI ben ik ingegaan op de betekenis van het perspectief voor pogingen om het functioneren van het overheidsapparaat te verbeteren. Daarbij heb ik me beperkt tot situaties die ten grondslag hebben gelegen aan het perspectief, dat wil zeggen: situaties waarin er sprake is van twee onderling konfliktierende machtsverdelingen. Daarbij konkludeer ik dat aan bestaande pogingen veronderstellingen met betrekking tot het "willen" en het "kunnen" ten grondslag liggen waaraan in de praktijk niet is voldaan.

Willen pogingen om het functioneren te verbeteren succes hebben, dan zullen de evenwichtsmechanismen aangrijpingspunt moeten zijn; normen en rituelen zullen als evenwichtsmechanismen moeten worden ontmaskerd. Dat is een ingrijpend proces. De gebruikelijke spelregels binnen de organisatie zijn immers bedoeld om het spel te spelen; zij schieten tekort om het spel zelf ter discussie te stellen. Evenwichtsmechanismen strekken er juist toe om een bestaande situatie te laten zoals die is, en zullen bijgevolg worden geactiveerd, wanneer pogingen worden ondernomen om die situatie te veranderen. Tevens komt in dit hoofdstuk aan de orde, op welke wijze de opstelling van de maatschappij het gewenste proces van verandering kan bevorderen, danwel kan vertragen.

In hoofdstuk XII ga ik in op de betekenis van het perspectief voor de bestuurskunde. In dit hoofdstuk staat een pleidooi om de spanning tussen het willen en het kunnen in de bestuurskunde te verminderen door bestuurskundige inspanningen meer te richten op het trachten te verklaren van de bestuurspraktijk. Daarbij komt de vraag aan de orde, op welke wijze dat mogelijk is en welke problemen zich daarbij kunnen voordoen. Daarbij wordt gekozen voor een benadering van de werkelijkheid als een door actoren zingegeven werkelijkheid; aandacht wordt besteed aan het perspectief van het symbolisch interaktionisme.

In hoofdstuk XIII wordt ingegaan op een onderzoekbenadering vanuit het symbolisch interaktionisme, waarbij met name de gefundeerde theoriebenadering aan de orde komt.

In hoofdstuk XIV beschrijf ik het proces dat uiteindelijk geleid

heeft tot de opbouw van het perspectief. In deze beschrijving besteed ik aandacht aan methodische en methodologische aspecten, waarna ik dit proces vergelijk met een symbolisch-interaktionistische benadering, zoals die in hoofdstuk XIII is beschreven. Daarbij komen zowel punten van overeenstemming als verschil aan de orde.

In hoofdstuk XV vindt, aansluitend, een beoordeling plaats van de gefundeerde theoriebenadering en van het eigen onderzoekproces. Ten behoeve van die beoordeling worden eerst twee criteria geformuleerd. Het eerste criterium vloeit logisch voort uit het perspectief van het symbolisch interaktionisme en luidt als volgt: in welke mate stelt een onderzoekbenadering in staat om de werkelijkheid als een door actoren zingegeven werkelijkheid te leren kennen en begrijpen. Het tweede criterium heeft te maken met de vraag, welke waarde aan de uitkomsten van een op gefundeerde wijze tot stand gekomen theorie in wetenschappelijk opzicht moet worden toegekend. De uiteindelijke formulering die ik heb gekozen, luidt als volgt: in welke mate stelt een onderzoekbenadering het wetenschappelijk forum tot falsifikatie in staat. Het resultaat van de beoordeling is, dat de gefundeerde theoriebenadering, en bijgevolg het eigen onderzoekproces, op wezenlijke punten tekort schiet, c.q. aanleiding geeft tot vragen.

Hoofdstuk XVI heeft het karakter van een persoonlijke overweging. Ik ga in dit hoofdstuk in op de spanning, die ik bij de voorbereiding van deze studie heb ervaren. Ik beschikte, aan de ene kant, over veel informatie met betrekking tot de interne gang van zaken binnen de Voorlichtingsdienst, maar stuitte, aan de andere kant, op de vraag hoe ik deze informatie in wetenschappelijk opzicht zou kunnen verantwoorden. Eerst duid ik deze spanning nader aan met behulp van de beide vermelde criteria. Bij onderzoek vanuit een symbolisch-interaktionistisch perspectief zijn situaties denkbaar, waarin er een spanning bestaat tussen beide criteria.

Vervolgens ga ik in op de positie van een onderzoeker in situaties, waarin beide criteria konfliktieren. De onderzoeker ervaart een dergelijke spanning als een keuze-probleem: de wens om de zingeving door actoren op het spoor te komen konfliktieert met de wens om verantwoording af te leggen ten opzichte van het wetenschappelijk forum. Daarbij kunnen er voor een onderzoeker sterke redenen aanwezig zijn om in laatste instantie

voorrang te geven aan de wensen van het forum. Toepassing van onderzoekmethoden die in wetenschappelijke kring geaccepteerd zijn, heeft dan vanuit het perspectief van de onderzoeker voornamelijk betekenis om het predikaat "wetenschappelijk" te krijgen; voorzover hij echter de werkelijkheid als een door aktoren zingegeven werkelijkheid heeft leren kennen en begrijpen, is dit inzicht op andere wijze tot stand gekomen.

EPILOOG

In deze studie staan situaties centraal waarin mensen, die aan de basis van een organisatie werken, het niet eens zijn met besluiten die aan de top worden genomen en waarbij men bovendien de ruimte heeft om activiteiten volgens eigen opvattingen te laten verlopen. Informatie over wat er in dergelijke situaties gebeurt, is uitsluitend afkomstig uit de Voorlichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

Op diverse plaatsen in deze studie heb ik erop gewezen dat de vraag, hoe vaak dergelijke situaties zich binnen de Voorlichtingsdienst voordoen, geen onderwerp van studie vormde. Gevolg hiervan is dat aan deze studie dan ook geen algemene konklusies kunnen en mogen worden verbonden met betrekking tot de kwaliteit van het funktionieren van de Voorlichtingsdienst.

Niettemin kan na lezing van het voorafgaande gemakkelijk de indruk zijn ontstaan, dat situaties die ik heb beschreven min of meer algemeen zouden voorkomen en dat invoering van het planningsmodel "Denken en Doen" slechts tot problemen aanleiding zou hebben gegeven. Situaties waarin de invoering niet op problemen stuitte, blijven immers buiten beschouwing. Ik hecht eraan te benadrukken, dat deze indruk niet overeenstemt met de wijze waarop de Voorlichtingsdienst funktioneert. Het trekken van algemene konklusies in bedoelde zin zou geen recht doen aan al diegenen die met inzet en met succes ernaar streven om de voorbereiding en uitvoering van voorlichtingsactiviteiten konform het model "Denken en Doen" te laten verlopen.

De wijze waarop de Voorlichtingsdienst funktioneert, is bovendien aan verandering onderhevig. Uit deze studie moge blijken dat het constateren dat zaken niet lopen zoals ze zouden moeten lopen, aanleiding is geweest tot heel wat initiatieven. Funktioneringsvragen krijgen veel aandacht. Zonder deze aandacht had deze studie niet geschreven kunnen worden.

Een en ander neemt niet weg, dat er situaties zijn binnen de Voorlichtingsdienst, waarin niet alles vlekkeloos verloopt. In dat opzicht is de Voorlichtingsdienst echter niet uniek. In iedere organisatie kan er een spanning bestaan tussen het wenselijke en het werkelijke funktionieren. En zeggen of schrijven dat binnen de eigen organisatie alles naar wens verloopt betekent nog niet dat dit ook inderdaad het geval is.

SUMMARY

This study deals with the application of rational planning and decision making models to the practice of public service bureaucracies and focusses in particular on the question why application so often proves problematic. The study is based on the author's experience of introducing a rational planning model to the Agricultural Extension Service of the Netherlands Ministry of Agriculture and Fisheries.

The contradictions between the theory and practice of decision making have been the object of study many times before. Chapter 3 discusses the approaches used in a number of these studies. The preference of the present study, for an approach which focusses on practice -more precisely, on decision making as it occurs in the Dutch Agricultural Extension Service- is based on the hypothesis that an understanding how decisions are made in practice will allow us to understand why practice does not conform to theoretical models of decision making. The author's own experience in the Agricultural Extension Service provides the empirical basis for the study.

Chapter 4 gives background information about the Extension Service, about recent developments with respect to extension policy and about the function in Dutch agricultural policy of extension as a policy instrument.

The focus of Chapter 5 is extension planning. A description is provided of a planning model -"Thought and Action"- which was introduced within the Extension Service. The author played a role both in developing and in implementing the model.

The strategy for introducing the planning model to the Extension Service, the efforts made to apply it in practice, and their results, are described in detail in Chapter 6.

The experience permits an analysis of decision making in the Extension Service which is set out in Chapter 7. The analysis leads the author to juxtapose two power distributions: the power to take decisions about what should happen is distributed differently to the power to take decisions about what actually happens. The former type of decisions are taken at the top of the organisation, whereas extension agents in the lower echelons of the organisation have the power to decide the kinds of activities they will actually undertake.

What happens in the case of conflict between the two? This question is central to Chapter 8. An analysis is made of concrete situations in which the top echelons of the Extension Service have made decisions about what extension agents should do and the extension agents have not only disagreed with these decisions, they also have disregarded them in their day-to-day practice and continued to follow their own inclinations. The analysis identifies two balancing mechanisms: norms and rituals prove functional in that they make it possible for individuals and the organisation to function in the case of conflict between the two types of power.

In Chapter 9, a perspective on the functioning of public service bureaucracies is formulated, which takes into account the two power distributions and the interface mechanisms between the two. Chapter 10 roots this perspective in existing theories and traditions of policy science, public administration, management science, and other fields.

Chapter 11 deals with the significance of the perspective for present efforts to improve the effectiveness and efficiency of public service bureaucracies. First, attention is drawn to the fact that present efforts, in situations in which there is a power conflict of the kind described, are based on erroneous assumptions with respect to goals and the power significantly to influence events. Secondly, some tentative answers are provided to the question of how a planner could operate effectively in such situations.

In Chapter 12, the implications of the perspective with respect to the tension between theory and practice in policy science are discussed. A plea is made for a focus on improving our understanding of policy practice, instead of a continued formulation of normative prescriptions.

Chapter 13 examines a scientific approach which might be effective in increasing our understanding of policy making as it takes place in practice. A preference is expressed for research which takes a symbolic interactionist approach. The research process resulting from such an approach is described.

The following chapter describes the author's experience of developing the perspective from a methodological point of view. It compares the methodology which the study followed to an approach based on a symbolic interactionist perspective, and with particular reference to

grounded theory.

Chapter 15 critically reviews grounded theory. Two criteria are used: the degree to which an approach is fruitful in interpreting actors' behaviour, and the degree to which the approach allows its outcomes to be falsified by the "scientific forum". The conclusion of the review is that grounded theory gives rise to questions on both counts.

Chapter 16, finally, is more of a personal reflection. It deals with the uneasiness the author experienced with respect to the question of how he could justify to the "scientific forum" his knowledge claims based on his experience in the Extension Service. A study taking a symbolic interactionist approach can not entirely satisfy the two criteria used in chapter 15. Especially in the kinds of situations which have been the object of this study, a researcher might have reason to use research methods which are acceptable to the "scientific forum" rather than those which offer good opportunity to interpret actors' behaviours. In that case, a researcher might be said to use such methods only symbolically.

LITERATUURVERZICHT

- Albinski, M. 1978 Onderzoek en actie: over de relatie tussen sociaal wetenschappelijk onderzoek en menselijk handelen, van Gorcum, Assen.
- Andeweg, R.B. 1985 Overheid of overhead? de bestuurbaarheid van het overheidsapparaat, in: Bovens, M.A.P. en Witteveen, W.J. (red): Het schip van staat, Tjeenk Willink, Zwolle, p. 207-224.
- Aquina, H.J. 1980 Denken in meervoud; complexiteit in planning en beleidsanalyse, in: Gevers, J. en Veld, R. in 't (red): Planning als maatschappelijke vormgeving, Van Loghum Slaterus, Deventer, p. 61-74.
- Aquina, H.J. 1985 Regeren in modderland, verklaring en beoordeling van beleidsprocessen aan de hand van drie waterstaatkundige werken, Kobra, Amsterdam.
- Arts, W.A., Hilhorst, H.W.A. en Wester, F. (red) 1985 Betekenis en interactie: symbolisch interactionisme als onderzoeksperspectief, Van Loghum Slaterus, Deventer.
- Bacharach, S.B. en Lawler, E.L. 1980 Power and politics in organizations, Jossey-Bass, San Francisco.
- Ban, A.W. van den 1979 Inleiding tot de voorlichtingskunde, Boom, Meppel, 4e druk.
- Bate, P. 1984 The impact of organizational culture on approaches to organizational problem solving, in: Organization studies, vol. 5, no. 1, p. 43-66.
- Becker, H.A. 1974 Sociale methodologie: inleiding tot de werkwijze van de sociale wetenschappen, Boom, Meppel.
- Beekman, C.W. e.a. 1979 De bruikbaarheid van een contingentiemodel en een machts-spelmodel in een organisatie-adviesproject, in M & O, jrg. 33, no. 4, p. 358-378.
- Bekke, A.J.G.M. 1976 Duurzaamheid en verandering in organisaties, Universitaire Pers, Rotterdam. (handelseditie: Organisatie-ontwikkeling, confrontatie van individu, organisatie en maatschappij)
- Bekke, A.J.G.M. 1984 Isolément van het openbaar bestuur, Rede, Katho-

lieke Universiteit Nijmegen, Samsom, Alphen aan den Rijn.

- Bekke, A.J.G.M. en Aquina, H.J. 1986 Over grenzen van bestuurskunde, in Bestuurswetenschappen, jrg. 40, no. 6, concept.
- Berg, E.L. 1978 Omgangsvormen tussen organisaties, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 32, no. 5, p.371-391.
- Berting, J. 1981 Wetenschappelijkheid in sociaal beleidsonderzoek, in: Frijling, B.W. en Rottländer-Meyer, C. (red): Sociaal beleidsonderzoek, luxe of noodzaak?, Actaboek, Zoetermeer, p. 29-43.
- Biesmeijer, E. en Hagendoorn, R.J. 1984 Zelfbeheer: recept voor een excellente overheid, in: Intermediair, jrg. 20, no. 24, p. 11-17.
- Blau, P.M. en Scott, W.R. 1962 Formal Organizations, Routledge & Kegan Paul, San Francisco.
- Blau, P.M. 1963 The dynamics of bureaucracy; a study of interpersonal relations in two government agencies, The University of Chicago Press, Chicago.
- Bleker, H. en Bremen, W.M. van den 1984 Macht in het binnenlands bestuur: een theoretische en empirische verkenning van machts- en invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen, Kluwer, Deventer.
- Blokker, K.J. 1984 Computergesteunde voorlichting, Dissertatie, Landbouwniversiteit, Wageningen.
- Blumer, H. 1974 Symbolisch interaktionisme: perspectief en methode, Boom, Meppel.
- Boesjes-Hommes, R.W. 1970 De geldige operationalisering van begrippen, Boom, Meppel.
- Bos, A.H. 1974 Oordeelsvorming in groepen, Dissertatie, Landbouwniversiteit, Wageningen.
- Bos, J. en Burgers, W. 1982 Voorlichters en veranderingen in hun werk, Skriptie, Landbouwniversiteit, Wageningen.
- Braam, A. van (red) 1969 Sociologie van het staatsbestuur, Deel I, Universitaire Pers, Rotterdam.
- Braam, A. van 1981 Bestuurskunde: een wetenschap op weg naar volwassenheid?, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 35, no.

- 6, p. 391-399.
- Braam, A. van 1985 Meten en regelen als onderwerp van bestuurskunde, in: Heijden, H.A. van der en Kastelein, J.: Succes- en faalfactoren bij bestuurlijke reorganisaties, Wolters-Noordhoff, Groningen, p. 27-36.
- Brand, G. e.a. 1981 Reorganiserend vermogen; achtergrondstudie nr. 9, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- Brasz, H.A. e.a. 1975 Inleiding tot de bestuurswetenschap, Vuga, 's-Gravenhage, 3e druk.
- Brasz, H.A. 1976 Methoden van de bestuurskunde; een inleiding tot de praxeologie van het openbaar bestuur, Stichting Public Administration Counseling, Driebergen.
- Brasz, H.A. 1978 Solide bestuurskundig onderzoek, Verslag van een inleiding en discussie, 20 november, Rijks Opleidings Instituut, Den Haag.
- Brunsson, N. 1982 The irrationality of action and action rationality; decisions, ideologies and organizational actions, in: Journal of Management Studies, vol. 19, no. 1, p. 29-44.
- Buntz, C.G. en Radin, B.A. 1983 Managing intergovernmental conflict: the case of human services, in: Public Administration Review, vol. 43, no. 5, p. 403-410.
- Burrell, G. en Morgan, G. 1979 Sociological paradigms and organisational analysis, Heinemann Educational, Londen.
- Caiden, G.E. 1976 Implementation - the achilles heel of administrative reform, in: Leemans, A.F. (ed): The management of change in government, Martinus Nijhoff, The Hague, p. 142-164.
- Caiden, G.E. 1982 Public administration, Palisades Publishers, Pacific Palisades, 2nd ed.
- Chalmers, A.F. 1976 Wat heet wetenschap: over aard en status van de wetenschap en haar methoden, Boom, Meppel.
- Crozier, M. 1964 The bureaucratic phenomenon, Tavistock, London.
- Denhardt, R.B. en Denhardt, K.G. 1979 Public administration and the critique of domination, in: Administration &

- Society, vol 11, no 1, p.107-120.
- Denzin, N.K. 1973 Theory, methods and the observational act, in: Sociale Wetenschappen, jrg. 16, no. 2, p. 75-85.
- Derksen W. 1982 De praktijk van het beleidsonderzoek: integriteit van onderzoeker en opdrachtgever, in: Derksen, W. (red): Op het grensvlak van beleid en wetenschap, p. 21-47.
- Derksen, W. 1986 Het belang van "harde" variabelen en niet-manipuleerbare adviezen, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 40, no. 6, concept.
- Dijk, J.J.J. van 1978 Vermaatschappelijking van organisaties, in: Derkinderen, F.G.J. en Kooiman, J. (red): Maatschappijgeoriënteerd besturen. Stenfert Kroese, Leiden, p. 21-38.
- Dijk, J.J. van 1980 Overheid en sociale dienstverlening, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 7, no. 5, p. 115-125.
- Dijk, J.J.J. van 1981 Over vergroting van bestuurbaarheid, in: Hagen, J. (red): Welzijnswerk, decentralisatie, bureaucratie, Van Loghum Slaterus, Deventer, p. 19-37.
- Dijk, J.K. van 1980 Besluitvorming in een georganiseerde anarchie; een model van organisationele besluitvorming, in: Tijdschrift voor Agologie, jrg. 9, no. 6, p. 458-474.
- Dijk, J.K. van 1984 Besluitvorming in hulpverleningsinstellingen: democratisch en doelmatig?, Dissertatie, Groningen.
- Doorn, J.A.A. van 1975 De strijd om de macht in dienstverlenende organisaties, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 2, no. 4/5, p. 111-117.
- Doorn, J.A.A. van 1980 Overvraging van beleid, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 7, no. 2, p. 39-49.
- Doorn, J.A.A. van 1984 Interventiewetenschap: de wording van een ambitieus programma, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 11, no. 1/2, p. 4-13.
- Downs, A. 1967 Inside bureaucracy, Little, Brown and Co, Boston.
- Dunbar, R.L.M. 1983 Toward an applied administrative science, in: Administrative Science Quarterly, vol. 28, no. 1, p. 129-144.

- Dunsire, A. 1985 Why administer? the moral dimension of administrative reform, in: Klinkers, L. (ed): Life in public administration, Kobra, Amsterdam, p. 64-72.
- Edelman Bos, J.B.M. 1977 Organisatiekundige reflexies over macht in en rond organisaties, in: Bunt, A.W.J.E. van de, Halbertsma, K.T.A. en Mulder, M. (red): Macht in en rond organisaties, Samsom, Alphen aan den Rijn, p. 189-193.
- Edwards, A. 1986 De bestuurskunde en haar brugfunctie: op zoek naar de pijlers van een praktijkgerichte discipline, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 40, no. 6, concept.
- Ellemers, J.E. 1976 Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen: krachtige versus manipuleerbare variabelen, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 3, no. 11, p. 281-290.
- Eyden, A.P.J. van der 1980 Overheidskunde en overheidswetenschap, Dissertatie, Universiteit van Amsterdam.
- Eyden, T. van der 1985 Creative management in government, in: Klinkers, L. (ed): Life in public administration, Kobra, Amsterdam, p. 112-119.
- Faludi, A. 1978 Wetenschaps-opvatting en planningtheorie, in: Faludi, A. en Ruijter, P. de (red): Planning als besluitvorming, Samsom, Alphen aan den Rijn, p. 16-21.
- Faludi, A., Hartman, R. en Meester, J.G. 1978 Strategische keuze en planningtheorie, in: Faludi, A. en Ruijter, P. de (red): Planning als besluitvorming, Samsom, Alphen aan den Rijn, p. 22-35).
- Feldman, M.S. en March, J.G. 1981 Information in organizations as signal and symbol, in: Administrative Science Quarterly, vol. 26, no. 2, p. 171-186.
- Freidson, E. 1974 Dominant professions, bureaucracy, and client services, in: Hasenfeld, Y. en English, R.A. (eds); Human service organizations: a conceptual overview, University of Michigan Press, Ann Arbor, p. 428-448.
- Frissen, P. 1984 Planning en bestuurbaarheid, in: Beleidsanalyse,

- jrg. 13, no. 1, p. 16-20.
- Frissen, P. 1985 De cultuur van de overheid, in: Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur. Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Congrespublikatie, Vuga, 's-Gravenhage, p. 181-197.
- Ganzevoort, W. 1981 Organisatie-ideologieën, de fictie van de rationaliteit van het organiseren, in: Intermediair, jrg. 17, no. 36, p. 13-21.
- Gerritsen, P. en Kouwenhoven, L.W.J. 1981 De armoede van het conflict, in: M & O, jrg. 35, no. 4, p. 295-308.
- Glasbergen, P. en Simonis, J.B.D. 1986 De januskop van beleid: kanttekeningen bij de bestuurskundige conceptualisering van beleid, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 40, no. 6, concept.
- Glaser, B.G. en Strauss, A.L. 1976 De ontwikkeling van gefundeerde theorie, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Glasl, F. 1979 A Het praktische nut van typologieën van sociale conflicten, in: M & O, jrg. 33, no. 1, p. 9-22.
- Glasl, F. 1979 B Een praktijkgerichte conflicttypologie, in: M & O, jrg. 33, no.1, p. 23-41.
- Glasl, F. 1979 C Hete en koude conflicten, in: M & O, jrg. 33, no. 1, p. 42-49.
- Glasl, F. 1985 Een visie op mogelijkheden van conflicthantering in de rijksdienst, in: Valk, R.W. van der (red): Organisatie-verandering in de rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, p. 347-366.
- Gregory, K.L. 1983 Native-view paradigms: multiple cultures and culture conflicts in organizations, in: Administrative Science Quarterly, vol. 28, p. 359-376.
- Groot, A.D. de 1961 Methodologie: grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen, Mouton, 's-Gravenhage.
- Gummer, B. 1978 A power-politics approach to social welfare organizations, in: Social Service Review, vol. 52, no. 3, p. 349-361.
- Gunsteren, H.R. van 1976 The quest for control; a critique of the rational-central-rule approach in public affairs,

- Wiley, London.
- Gunsteren, H.R. van 1980 Planning in de verzorgingsstaat; van chaotisch naar systematisch falen, in: Gevers, J. en Veld, R. in 't (red): Planning als maatschappelijke vormgeving, Van Loghum Slaterus,, Deventer, p. 15-32.
- Gunsteren, H.R. van 1983 A Efficiëntie en corruptie, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 37, no. 5, p. 281-285.
- Gunsteren, H.R. van 1983 B De illusie van een almachtige overheid, in: Intermediair, jrg. 19, no. 12, p. 13-17.
- Hall, R.H. 1980 Effectiveness theory and organizational effectiveness, in: Journal of Applied Behavioral Science, vol. 16, no. 4, p. 536-545.
- Ham, C. en Hill, M. 1984 The policy process in the modern capitalist state, Wheatsheaf Books, Brighton.
- Hazeu, C.A. 1983 Van smalle marges naar malle charges: over de symbolisering van het overheidsbeleid, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 10, no. 3, p. 65-75.
- Herweyer, M. 1981 De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok bij evaluatie, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 35, no. 5, p. 348-366.
- Hill, M.J. 1972 The sociology of public administration, Weidsfeld and Nicolson, Londen.
- Hoed, P. den, Salet, W.G.M. en Sluijs, H. van der 1983 Planning als onderneming, W.R.R.-studie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- Hofstee, E.W. 1975 Het wetenschapsbeleid en de sociale wetenschappen, in: Niet bij wetenschap alleen..., Liber Amicorum aangeboden aan dr. A.J. Piekaar, p. 66-87.
- Hoof, J.J. van 1973 Symbolisch interaktionisme: een overzicht en een poging tot evaluatie, in: Mens en Maatschappij, vol 48, no. 4, p. 328-374.
- Hoogerwerf, A. 1983 Sociale wetenschappen: bestuurd, besturend of een zichzelf besturend systeem?, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 10, no. 4, p. 92-100.
- Hoogerwerf, A. 1984 Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding

- met toelichting, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 38, no. 1, p. 4-23.
- Houten, D.J. van en Vught, F.A. van 1980 Stagnerende planning in de stagnerende verzorgingsstaat?, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 34, no. 3, p. 119-142.
- Houten, D.J. van 1984 "To plan or not to plan", het planningsdebat heropend, in: Beleidsanalyse, jrg. 13, no. 1, p. 4-9.
- Houten, D.J. van en Simonis, J.B.D. 1984 "Tegen beter weten in"; de spanning tussen beleid en onderzoek, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 11, no. 10, p. 294-301.
- Hupe, P.L. 1984 De mythe van de beleidsrelevantie, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 11, no. 10, p. 278-293.
- Jackson, P.M. 1982 The political economy of bureaucracy, Philip Allan Publishers, Oxford.
- Jansen Schoonhoven, P. en Ruppert, C.J. 1984 Verzorgingsstaat, ideologie en planning, in: Beleidsanalyse, jrg. 13, no. 1, p. 39-44.
- Johnson, R.W. en O'Connor, R.E. 1979 Intra-agency limitations on policy implementation, in: Administration & Society, vol 11, no. 2, p. 193-215.
- Jolles, H.M. 1982 Tussen macht, beleid en overmacht, Noord-Holland, Amsterdam.
- Jonge, H. de 1982 Beroepscodes van professionals in de onderneming, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 9, no. 2, p. 41-47.
- Kampfraath, A.A. en Edwards, A.R. 1985 Een kwestie van regie, in: Heijden, H.A. van der en Kastelein, J.: Succes- en faalfactoren bij bestuurlijke reorganisaties, Wolters-Noordhoff, Groningen, p. 62-76.
- Kaufman, H. 1960 The forest ranger: a study in administrative behavior, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Kaufman, H. 1981 Fear of bureaucracy: a raging pandemic, in: Public Administration Review, vol. 41, no. 1, p. 1-9.
- Kickert, W.J.M. 1979 Rationaliteit en structuur van organisatorische besluitvormingsprocessen, in: Bestuurswet-

- schappen, jrg. 33, no. 1, p. 21-30.
- Kickert, W.J.M. (red), Aquina, H.J. en Korsten, A.F.A. 1985 Planning binnen perken, nieuwe zienswijzen op planning in het openbaar bestuur, Kerckebosch, Zeist.
- Kickert, W.J.M. en Snellen, I.Th.M. 1986 De paraaf in de ambtelijke cultuur, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 40, no. 4, p. 252-272.
- Kleefmann, F. 1980 Theoretische achtergronden van onderzoeksmethoden in de ruimtelijke planning, in: Landbouwkundig Tijdschrift, jrg. 92, no. 4a, p. 102-111.
- Kleijn, A. 1974 De irrationele achterkant van het openbaar bestuur, van Gorcum, Assen.
- Knegt, R. 1986 Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening: participerende observatie bij een sociale dienst, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Kniesmeijer, R. 1984 Organisatieverandering: enige theoretische notities over macht en verzet, in: Bestuur, maandblad voor overheidskunde, jrg. 3, no. 2, p. 14-19.
- Koningsveld, H. 1977 Het verschijnsel wetenschap: een inleiding tot de wetenschapsfilosofie, Boom, Meppel.
- Kouzes, J.M. en Mico, P.R. 1979 Domain theory: an introduction to organizational behavior in human service organizations, in: Journal of Applied Behavioral Science, vol. 15, no. 4, p. 449-469.
- Kruijjer, G.J. 1973 Observeren en redeneren, Boom, Meppel, 5e hz. ed.
- Kuypers, P. 1981 Welzijnswerk en bureaucrativering, in: Hagen, J. (red): Welzijnswerk, decentralisatie, bureaucratie, van Loghum Slaterus, Deventer, p. 38-55.
- Leemans, A.F. 1970 Hervorming in het bestuur, Rede Amsterdam, Samson, Alphen aan den Rijn.
- Lekanne dit Deprez, B.E.J.C. 1981 Sociology and public policy-making: an essay on the limited role of sociological knowledge in shaping public policies, in: Belt, H. van de e.a.: Essays in rural sociology; in honour of R.A.J. van Lier, Agricultural University, Wageningen, p. 125-149.

- Lemstra, W. 1983 O, P en I en het management, in: Bestuur, maandblad voor overheidskunde, jrg. 2, no. 3, p. 12-15.
- Leonard, D.K. 1977 Reaching the peasant farmer: organization theory and practice in Kenya, University of Chicago Press, Chicago.
- Lerner, A.W. en Wanat, J. 1983 Fuzziness and bureaucracy, in: Public Administration Review, vol. 43, no. 6, p. 500-509.
- Litwak, E. 1974 Models of bureaucracy which permit conflict, in: Hasenfeld, Y. en English, R.A. (eds): Human service organizations: a conceptual overview, University of Michigan Press, Ann Arbor, p. 417-428.
- Louis, K.S. en Sieber, S.D. 1979 Bureaucracy and the dispersed organization: the educational extension agent experiment, Ablex Pub. Corp., Norwood, New Jersey.
- Mechanic, D. 1977 Sources of power of lower participants in complex organizations, in: Staw, B.M. (ed.): Psychological foundations of organizational behavior, Goodyear, Santa Monica, p. 302-310.
- Meier, K.J. 1979 Politics and the bureaucracy, Duxbury Press, North Scituate, Mass.
- Meyer, M.W. 1979 Change in public bureaucracies, Cambridge University Press, Cambridge.
- Milward, H.B. en Rainey, H.G. 1983 Don't blame the bureaucracy, in: Journal of Public Policy, vol. 3, no. 2, p. 149-168.
- Min. van Landbouw en Visserij 1981 Meerjarenplan voor de Landbouwvoorlichting.
- Min. van Landbouw en Visserij 1982 Denken en doen; een blauwdruk voor de voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten.
- Mintzberg, H. e.a. 1976 The structure of "unstructured" decision processes, in: Administrative Science Quarterly, vol. 21, no. 2, p. 246-275.
- Mok, A.L. 1977 Over de macht van professionals in organisaties, in: Bunt, A.W.J.E. van de, Halbertsma, K.T.A. en Mulder, M. (red); Macht in en rond organisaties, Samsom, Alphen aan den Rijn, p. 171-187.

- Musser, S.J. 1982 A model for predicting the choice of conflict management strategies by subordinates in high-stakes conflicts, in: *Organizational Behavior and Human Performance*, vol. 29, no. 2, p. 257-269.
- Nachmias, D. 1982 Organizational conflict in public bureaus, in: *Administration & Society*, vol. 14, no. 3, p. 283-298.
- Nystrom, P.C. en Starbuck, W.H. 1984 Managing beliefs in organizations, in: *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 20, no. 3, p. 277-287.
- Olsen, J.P. 1979 Choice in an organized anarchy, in: March, J.G. en Olsen, J.P.: *Ambiguity and choice in organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, 2nd ed, p. 82-139.
- Peper, A. 1972 Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van het opbouwwerk, Boom, Meppel.
- Peters, B.G. 1978 *The politics of bureaucracy*, Longman, New York.
- Pfeffer, J. en Salancik, G.R. 1974 Organizational decision making as a political process: the case of a university budget, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 19, no. 2, p. 135-151.
- Pondy, L.R. 1967 Organizational conflict: concepts and methods, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 12, no. 3, p. 296-320.
- Popper, K.R. 1983 *De groei van kennis*, Boom, Meppel, 2e druk.
- Prins, H. 1978 Bestuurskundig onderzoek en beleid, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 32, no. 5, p. 345-351.
- Putten, J. van 1980 *Haagse machten*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- Rade, N. en Smit, J. de 1980 Planning, besturing en organisatie van planning, in: Gevers, J. en Veld, R. in 't (red): *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Van Loghum Slaterus, Deventer, p. 46-60.
- Rieken, J. en Baaijens, J. 1982 Effectiviteit en bestuur van organisaties, Vuga, 's-Gravenhage.
- Ringeling, A. 1978 *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Samsom, Alphen aan den Rijn.

- Ringeling, A.B. 1985 A Bij wijze van probleemstelling, in: Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Congrespublicatie, Vuga, 's-Gravenhage, p. 7-22.
- Ringeling A.B. 1985 B Beleidstheorieën en theorieën over beleid, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 12, no. 11, p. 275-284.
- Röling, N. en Zeeuw, H. de 1983 Improving the quality of rural poverty alleviation, Final report of the Working Party on "The small farmer and development cooperation", Internationaal Agrarisch Centrum, Wageningen.
- Röling, N.G. 1984 Voorlichtingskundig in Anatolia, Rede, Landbouwuniversiteit, Wageningen.
- Rosenthal, U., Schendelen, M.P.C.M. van en Scholten, G.H. 1980 Openbaar Bestuur, Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 2e druk.
- Rosenthal, U. 1981 De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde, in: Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en funktioneren van de rijksdienst, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, no. 5, p. 16-34.
- Schaake, F.E. 1980 Schaalgrootte, complexiteit, en toenemende onbeheersbaarheid, gesprek met J.E.B. Wittermans en C.J. Zwart, in: M & O, jrg. 34, no. 3, p. 179-194.
- Schilfgaarde, P. van 1970 Het kennisbegrip in wetenschap en beroep: objectiviteit als pretentie, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Scholl, R.W. 1981 An Analysis of macro models of organizations, in: Administration & Society, vol. 13, no. 3, p. 271-298.
- Scholten, F.J. 1977 Machtverhoudingen in adviesprocessen, in: Bunt, A.W.J.E. van de, Halbertsma, K.T.A. en Mulder, M. (red): Macht in en rond organisaties, Samsom, Alphen aan den Rijn, p. 148-158.
- Scholten, G.H. 1980 Beleid versus analyse: enkele kanttekeningen bij theorie en praktijk, in: Beleidsanalyse, jrg. 9,

- no. 3, p. 5-9.
- Schuyt, C.J.M. 1984 De kloof tussen weten en willen, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 11, no. 1/2, p. 21-28.
- Scott, R.A. en Shore, A.R. 1979 *Why sociology does not apply: a study of the use of sociology in public policy*, Elsevier, New York.
- Segers, J.H.G. 1975 *Sociologische onderzoeksmethoden: inleiding tot de structuur van het onderzoeksproces en tot de methoden van dataverzameling*, van Gorcum, Assen.
- Shariff, Z. 1981 *Contemporary challenges to public administration*, in: *Social Science Quarterly*, vol. 62, no. 3, p. 555-568.
- Sigelman, L. 1981 *Bureaucratization and organizational effectiveness*, in: *Administration & Society*, vol. 13, no. 3, p. 251-264.
- Silverman, D. 1974 *Organisatietheorie*, Universitaire Pers, Rotterdam.
- Simon, H.A. 1967 *De besluitvorming in de organisatie*, De Bussy, Amsterdam.
- Simon, H.A. 1969 *Controle door en over de bureaucratie*, in: Braam, A. van (red): *Sociologie van het staatsbestuur*, Deel I, Universitaire Pers, Rotterdam, p. 133-151.
- Simonis, J.B.D. 1982 *De betekenis van implementatie-onderzoek voor de theorievorming en de beleidspraktijk*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 9, no. 11, p. 311-318.
- Simonis, J.B.D. 1983 *Uitvoering van beleid als probleem*, Kobra, Amsterdam.
- Simonis, J.B.D. en Houten, D.J. van 1985 *Kennis en macht: de onevenwichtigheid van beleidsmodellen*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 12, no. 10, p. 243-252.
- Snellen, I.Th.M. 1984 *Planmatig planmatig*, Rede, Katholieke Universiteit, Nijmegen, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Sorensen, J.E. en Sorensen, Th.L. 1974 *The conflict of professionals in bureaucratic organizations*, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 19, no. 1, p. 98-106.
- Stewart, W.F. 1981 *The administration of decentralized policy delivery systems: feedback and accountability for goal*

- achievement in federal public welfare grant programs, in: Administration in Social Work, vol. 5, no. 2, p. 1-14.
- Storm, P.M. 1986 Bedrijfskunde en bestuurskunde: over samenwerking en tegenspel, Rede, Open Universiteit, Heerlen, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Styskal, R.A. 1979 Power, professionalism, and commitment, in: Administration & Society, vol. 11, no. 1, p. 52-79.
- Swanborn, P.G. 1971 Aspecten van sociologisch onderzoek, Boom, Meppel.
- Swanborn, P.G. en Zijl, P.J.M. van 1984 Interactionists do it only symbolically: een inhoudsanalyse van symbolisch interactionistisch onderzoek, in: Mens en Maatschappij, jrg. 59, no. 2, p. 142-164.
- Swart, H.A.P. 1982 Over het begrijpen van menselijk gedrag. Boom, Meppel.
- Tennekes, J. en Voigt, R.J. 1983 De verwonderde blik van de antropoloog, in: M & O, jrg. 37, no. 6, p. 386-401.
- Toonen, T. 1980 Antwoord aan Bleker en de Koningh, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 7, no. 1, p. 29-30.
- Toonen, Th.A.J. e.a. 1982 De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur, Uitgave van de Raad voor het Binnenlands Bestuur.
- Tripodi, T. 1976 Sociaal onderzoek in de praktijk, Van Loghum Slaterus, Deventer.
- Turner, B.A. 1986 Sociological aspects of organizational symbolism, in: Organization Studies, vol. 7, no. 2, p. 101-115.
- Valk, R.W. van der 1985 Dient het veranderen van de rijksdienst te veranderen?: een beschouwing aan de hand van het werk van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, in: Valk, R.W. van der (red): Organisatieverandering in de rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, p. 161-207.
- Vall, M. van de 1980 Sociaal beleidsonderzoek: een professioneel paradigma, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Vartola, J. 1985 From careless nonchalance towards responsiveness,

- in: Klinkers, L. (ed): Life in public administration, Kobra, Amsterdam, p. 76-86.
- Veld, R.J. in 't en Kickert, W.J.M. 1981 Rijksdienst: een of duizend bloemen, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 35, no. 6, p. 400-411.
- Vliert, E. van de 1974 Rolgedrag in de organisatie: een empirische studie bij de afdelingen Organisatie en Efficiency van de Nederlandse ministeries, Kluwer, Deventer.
- Vracking, W.J. 1984 Het uitvoeren van de grote operaties...ook een grote operatie?, in: Bestuur, maandblad voor overheidskunde, jrg. 3, no. 10, p. 16-21.
- Vree, J.K. de 1978 Boekbespreking van: Glaser, B.G. en Strauss, A.L.: De ontwikkeling van gefundeerde theorie, in: Acta Politica, jrg. 13, no. 1, p. 143-145.
- Vree, J.K. de 1980 De bestuurbaarheid van de samenleving: een mythe?, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 7, no. 2, p. 60-64.
- Vroom, C.W. 1980 Bureaucratie: het veelzijdig instrument van de macht, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Vught, F. van 1980 A Planning en beleidsondersteuning; naar een "planning als leerproces", in: Gevers, J. en Veld, R. in 't (red): Planning als maatschappelijke vormgeving, Van Loghum Slaterus, Deventer, p. 75-95.
- Vught, F. van 1980 B De vermaatschappelijking van de overheidsplanning, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 7, no. 5, p. 146-155.
- Vught, F.A. van 1982 Experimentele beleidsplanning: bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken, Vuga, 's-Gravenhage.
- Walsh, K. e.a. 1981 Power and advantage in organizations, in: Organization Studies, vol. 2, no. 2, p. 131-152.
- Warwick, D. 1974 Bureaucracy, Longman, Londen.
- Weinstein, D. 1979 Bureaucratic opposition: challenging abuses at the workplace, Pergamon, New York.
- Weiss, C.H. 1979 Efforts at bureaucratic reform: what have we

- learned, in: Weiss, C.H. en Barton, A.H. (ed): Making bureaucracies work, Sage Publications, Beverly Hills, p. 7-26.
- Weiss, J.A. 1981 Substance versus symbol in administrative reform: the case of human services coordination, in: Policy Analysis, vol. 7, no. 1, p. 21-45.
- Welters, L.A. 1978 Beleid ten aanzien van onderzoek en onderzoek voor beleid, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 5, no. 1, p. 8-17.
- Wesdijk, F.M.C.M. 1980 Doelstellingen ja, doelstellingen neen, in: Gevers, J. en Veld, R. in 't (red): Planning als maatschappelijke vormgeving, Van Loghum Slaterus, Deventer, p. 118-128.
- Wester, F.P.J. 1984 De gefundeerde theorie-benadering; een strategie voor kwalitatief onderzoek, Dissertatie, Katholieke Universiteit, Nijmegen.
- Winsemius, P. 1985 Van het halve naar het hele wereldwonder. Inleiding, Congres van de Vereniging voor Bestuurskunde, Lunteren.
- Woerkum, C.M.J. van 1982 Voorlichtingskunde en massacommunicatie; het werkplan van de massamediale voorlichting, Dissertatie, Landbouwuniversiteit, Wageningen.
- Woodworth, W., Meyer, G. en Smallwood, N. 1982 Organization development: a closer scrutiny, in: Human Relations, vol. 35, no. 4, p. 307-319.
- Zijderfeld, A.C. 1972 Recente inductieve sociologie in Amerika, in: Sociale Wetenschappen, jrg. 15, no. 1, p. 26-48.
- Zijderfeld, A.C. 1973 De theorie van het symbolisch interactionisme, Boom, Meppel.
- Zuurbier, P.J.P. 1984 De besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst, Dissertatie, Landbouwuniversiteit, Wageningen.
- Zwart, C.J. 1972 Professionele organisatie-ontwikkeling: een bijdrage tot synthese van organisatiekunde en veranderingskunde, Lemniscaat, Rotterdam.

CURRICULUM VITAE

Mathias (Mathieu), Cornelis, Hermanus Wagemans werd geboren te Neer op 13 februari 1947. Hij volgde de Gymnasium-Alpha-opleiding op Rolduc. Aansluitend studeerde hij, met een onderbreking voor militaire dienst, van 1965 tot 1971 Algemene Agrarische Economie aan de Landbouwhogeschool te Wageningen, met als bijvakken Staathuishoudkunde, Marktkunde en Agrarisch Recht.

Hij trad in mei 1971 in dienst bij de Land- en Tuinbouw Bond (L.T.B.) te Haarlem en stapte in november 1972 over naar het Ministerie van Landbouw en Visserij in Den Haag. Tot 1980 vervulde hij diverse functies bij de Directie Visserijen. In 1979/1980 volgde hij de Leergang Beleidsvorming bij de Stichting Interacademiaale Opleiding Organisatiekunde (S.I.O.O.). Van 1980 tot 1985 was hij werkzaam bij de Land- en Tuinbouw Voorlichtingsdienst van het Ministerie. Vanaf 1985 vervult hij een staffunctie bij de Directeur Landbouw en Voedselvoorziening in de provincie Limburg.

Prijs f 25,-- exclusief verzendkosten.

Verkrijgbaar bij: M.C.H. Wagemans, Belenbroeklaan 22, 6093 BT Heythuysen,
telefoon: 04749-3570.

Druk: Westrom Bedrijven, Roermond.