



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Bureaucratische cultuur en informatisering. Een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie

Potman, H.P.

Citation

Potman, H. P. (1990). Boekbespreking van: Bureaucratische cultuur en informatisering. Een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie. *Acta Politica*, 25: 1990(1), 120-124. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449843>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449843>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

recht is dat deze deductieve analyse zulke hoge cognitieve eigenschappen aan de respondent toeschrijft. Het is met andere woorden veel waarschijnlijker dat de empirische meting van preferenties nog zo gebrekkig is dat er weinig zinvol interpreterbaar materiaal uitkomt, dan dat we met Szirmai kunnen vaststellen dat de rationaliteitsassumpties zijn weerlegd.

Huib Pellikaan

P.H.A. Frissen, **Bureaucratische cultuur en informatisering. Een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie**, SDU Uitgeverij, 's-Gravenhage 1989.

Als in een verre toekomst een Nederlandse wetenschapshistoricus wil weten waar de belangstelling van bestuurskundigen, organisatiekundigen en bedrijfskundigen in de loop van de jaren tachtig van de 20e eeuw naar uitging, dan heeft hij geluk als hij snel op het proefschrift van Paul Frissen stuit. Daarin worden namelijk twee thema's behandeld die als zodanig weliswaar in Nederland nog nauwelijks wetenschappelijk zijn onderzocht, maar waar bovengenoemde wetenschappers zeer veel belang in stellen en waar zij ook al een stevig woordje over meepraten. De thema's zijn: organisatiecultuur, met name bureaucratische cultuur, en informatisering.

De auteur wijdt theoretische beschouwingen aan organisatiecultuur, de cultuur van overheidsorganisaties en de cultuursociologische optiek betreffende het culturele karakter van bureaucratieën. Daarna gaat hij in op de specifieke thematiek van het boek, te weten de relaties tussen de cultuur van een overheidsorganisatie en informatisering in die overheidsorganisatie. Hij verricht onderzoek bij een Directoraat-Generaal (DG) binnen de Nederlandse rijksoverheid. Frissen eindigt met beschouwingen over de mogelijke, en in het licht van zijn onderzoek waarschijnlijke gevolgen van informatisering voor de politieke cultuur en voor de bureaucratische cultuur en verschaft nog enige perspectieven voor een culturele bestuurswetenschap. Al met al kent het boek zeer veel aspecten die een uitgebreidere beschouwing verdienen dan binnen het bestek van deze boekbespreking mogelijk is.

Frissens boek zou ik om verschillende redenen lezenswaardig willen noemen. Het boek is erg informatief waar het inzicht geeft in de literatuur over organisatiecultuur. Frissen heeft de razendsnel groeiende stroom publikaties over dit onderwerp op een originele wijze weten te ordenen. Ook is het boek informatief waar de auteur in de empirische hoofdstukken inzichten geeft in het functioneren van een overheidsorganisatie. Het gebruik van saillante citaten uit interviews met ambtenaren en bestuurders maakt deze hoofdstukken voor veel overheidsfunctionarissen waarschijnlijk zeer herkenbaar. Zowel enthousiaste supporters als meer cynisch ingestelde toeschouwers van informatisering in het openbaar bestuur kunnen aan deze hoofdstukken veel leesplezier beleven. Voorts bevat het boek vele be-

schouwingen over de cultuur van organisaties, de relaties tussen cultuur en informatisering en over de mogelijke gevolgen van informatisering voor de politieke cultuur en de bureaucratische cultuur, die alle stof tot nadenken geven. Zij die zelf onderzoek willen verrichten naar organisatiecultuur en/of naar informatisering in het openbaar bestuur, kunnen aan het boek diverse aanzetten voor hun studie ontleenen.

Veel literatuur over (de effecten van) informatisering raakt snel verouderd, wordt in een hoog tempo gemaakt en blijft daardoor oppervlakkig. Frissen geeft inzichten ten beste die hun wortels hebben in minder tijdgebonden literatuur over politiek, bureaucratie en organisaties. Diverse mythen over de weldadige invloed van informatisering op het functioneren van overheidsorganisaties worden doorgeprikt.

Dat verschillende onderdelen van het boek me bijzonder hebben geboeid, laat onverlet dat ik met de systematiek van het boek en met de gehanteerde onderzoeksmethoden de nodige problemen heb. Daarbij wil ik tevens aantekenen dat het boek niet overal even helder is geschreven. Er zijn cultuursociologisch georiënteerde auteurs, zoals te onzent Zijderveld, die hun ideeën helder weten uiteen te zetten. Vele binnen- en buitenlandse auteurs verduisteren echter hun werk met het cultuursociologisch jargon. Ook het boek van Frissen kent nogal wat schimmige passages, getuige een zinsnede als: 'De culturele contingentiefactor localiseer ik in de omgeving van het DG' (p. 164). Het gebruik van dit soort frasen kan niet anders dan de leesbaarheid van een boek schaden.

In de drie theoretische hoofdstukken na de inleiding laat Frissen zich niet leiden door een of andere vraagstelling. Het gevolg is een brede benadering waarin de literatuur met betrekking tot een 'nieuw' aandachtsveld wordt geordend. Het overzicht van literatuur over organisatiecultuur laat zien dat tegenwoordig zeer uiteenlopende onderzoeken naar organisaties het etiket 'onderzoek naar organisatiecultuur' krijgen opgeplakt. De verschijnselen die worden bestudeerd, waren in het verleden ook regelmatig voorwerp van onderzoek. De term 'cultuur' zal men in vroegere werken echter tevergeefs zoeken (zie b.v. P. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, 1964). Frissen onderscheidt in de literatuur over organisatiecultuur vier benaderingen:

- *cultuur als contingentiefactor*: de maatschappelijke cultuur waarin organisaties functioneren en de culturele achtergronden van de leden van de organisaties;
- *cultuur als subsysteem* (naast bij voorbeeld structuur en technologie): mythen, taal, rituelen, metaforen en dergelijke;
- *cultuur als aspectsysteem* van alle processen en structuren binnen een organisatie;
- organisaties opgevat als culturele fenomenen (*cultuur als 'root metaphor'* voor organisaties).

De benaderingen zijn niet altijd even helder van elkaar te onderscheiden. Zo is het onderscheid tussen aspectsysteem en subsysteem niet erg duidelijk. Hoewel Frissen hier termen aan de systeemleer ontleent, sluit hij niet bij de conventies daarvan

aan (zie b.v. A.C.J. de Leeuw, *Systeemleer en organisatiekunde*, 1974). Een ondubbelzinnig en helder onderscheid zou eleganter zijn geweest. Maar bij de, zoals gezegd, bonte verzameling van onder te brengen literatuur zal dat welhaast niet zijn te realiseren.

Frissen verbindt aan het overzicht van de literatuur niet de conclusie dat 'organisatiecultuur' in die mate een verzamelbegrip blijkt te zijn dat het in empirisch onderzoek naar organisaties moeilijk bruikbaar is. In tegendeel. De vier benaderingen liggen ten grondslag aan het conceptueel kader voor Frissens onderzoek naar de relaties tussen informatisering en bureaucratische cultuur van een overheidsorganisatie. De auteur gaat daarmee voorbij aan het feit dat een conceptueel kader voor ordening van literatuur een andere functie heeft en anders geconstitueerd dient te zijn dan een kader voor empirisch onderzoek. Empirisch onderzoek is gebaat bij een theoretisch kader dat helder en ondubbelzinnig is en waarin niet alleen begrippen maar vooral ook relaties tussen de door de begrippen aangeduide verschijnselen zijn opgenomen. De centrale vraag van Frissens onderzoek (p. 121) heeft betrekking op relaties tussen informatisering en de cultuur van een overheidsorganisatie, zodat het in de rede ligt ook in het theoretisch kader relaties te veronderstellen. Dat gebeurt echter niet. Frissen heeft wel een aantal keuzen gemaakt in de aanloop naar zijn onderzoek, maar hij is daarbij naar mijn idee niet ver genoeg gegaan. In sterkere mate dan hij heeft gedaan, had hij een eigen theoretisch kader voor het onderzoek moeten construeren, dat beperkter van opzet had moeten zijn dan het kader dat hij nu gebruikt.

Stonden de vier genoemde benaderingen bij de theoretische beschouwing nog als gelijkwaardig naast elkaar, in de overige delen van het boek dienen de eerste drie ter ordening van de aangetroffen empirie. De 'root metaphor' blijkt het meest omvattend en verklaart wat in de andere benaderingen wordt geobserveerd en gelokaliseerd. Zij is in de studie het cultuursociologische interpretatiekader waarbinnen de verschillende onderzoeksresultaten hun plaats krijgen.

De interpretatie van de onderzoeksresultaten moet volgens Frissen leiden tot 'Verstehen' van het culturele karakter van de onderzochte organisatie en van de culturele betekenis van informatisering in die organisatie. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het ideaaltype van de bureaucratie dat door Weber is opgesteld. Ten aanzien van dat ideaaltype wil Frissen twee dingen: nagaan of de organisatie door informatisering nog steeds als bureaucratie moet worden opgevat en of het ideaaltype nog 'kausal' en 'sinnhaft' adequaat is. Voor het eerste leent het ideaaltype zich uitstekend, maar het tweede past niet bij wat Weber met zijn ideaaltype beoogde. De conclusies van een onderzoek waarbij een organisatie wordt gecontrasteerd met het ideaaltype van de bureaucratie, behoeven slechts betrekking te hebben op de organisatie. Een uitspraak over Webers ideaaltype als zodanig is daarbij overbodig. Frissen komt op grond van zijn onderzoek overigens niet meer aan de beoordeling van het ideaaltype toe, daar ook onder invloed van informatisering de overheidsorganisatie kenmerken van het genoemde ideaaltype vertoont.

Het onderzoek naar de relaties tussen informatisering en bureaucratische cultuur van het Directoraat-Generaal heeft Frissen in een etnografische traditie ver-

richt. Hij heeft gedurende een langere tijd in het DG geparticipeerd. De percepties van de organisatie (sic!) en van organisatieleden zijn waargenomen, doordat de onderzoeker zeer dicht bij zijn object was betrokken. Verschillende waarnemingsmethoden zijn tegelijkertijd gebruikt, maar het interview lijkt de belangrijkste waarnemingsmethode te zijn geweest. De interviews zijn zo open mogelijk geweest, waarbij wel gebruik is gemaakt van een lijst van onderwerpen. Frissen heeft ervan afgezien aan te haken bij de door verschillende auteurs ontwikkelde instrumenten om de cultuur van een organisatie in kaart te brengen (onder anderen: P. Bate, *The Impact of Organizational Culture on Approaches to Organizational Problem Solving*, in: *Organization Studies*, 1984; S. Sanders en J. Neuijen, *Bedrijfs-cultuur: diagnose en beïnvloeding*, 1987). Daardoor laat hij de kans voorbijgaan een bijdrage te leveren aan inzichten omtrent het op een adequate manier beschrijven en analyseren van de cultuur van een organisatie. De instrumenten die tot op heden in dergelijk onderzoek worden gebruikt, zijn niet onomstreden. Er is dringend behoefte aan het uittesten en zo mogelijk verbeteren van het onderzoeksinstrumentarium. Frissens benadering helpt ons op dit punt niet verder.

Het empirisch materiaal wordt beschreven aan de hand van Frissens eerste drie categorieën: contingentiefactor, subsysteem en aspectsysteem. Het tiende hoofdstuk bevat de interpretatie van de onderzoeksresultaten. Nogmaals worden de organisatiecultuur van het DG en informatisering die er heeft plaatsgevonden behandeld aan de hand van de drie genoemde categorieën, maar nu geschiedt dat vanuit de 'root metaphor' als interpretatiekader. Frissen wijdt ons in in de betekenissen die volgens hem aan de verschillende culturele verschijnselen die hij heeft waargenomen moeten worden toegekend. Hoe hij het interpretatiekader hanteert, wordt niet duidelijk gemaakt.

Een voorbeeld kan mijn problemen met Frissens werkwijze wellicht verduidelijken. Bij de behandeling van de culturele contingentiefactor is een van de elementen in de omgeving van het DG de politieke cultuur. Een element daar weer van is de benoeming van (top)ambtenaren op grond van hun politieke kleur. In het beschrijvende hoofdstuk 8 blijkt dat politieke kleur volgens de geïnterviewden een belangrijk selectiecriteria is (p. 165). Bij de interpretatie in hoofdstuk 10 geeft Frissen aan dat twee 'cultureel belangwekkende waarden' in de benoemingen op grond van politieke kleur tot uitdrukking komen: enerzijds het belang van evenwicht, anderzijds de betekenis van macht (p. 221). Hoewel men zich daarbij wel iets kan voorstellen en men het eens kan zijn met de toelichting die de auteur daarbij geeft, blijft de vraag hoe hij aan deze inzichten is gekomen. Niet op grond van het empirisch materiaal dat in het boek is weergegeven. Ook het theoretisch kader geeft geen aanleiding tot het in beschouwing nemen van juist deze twee 'waarden'. Zo gaat het op vele plaatsen in hoofdstuk 10. Interessante beschouwingen, zeker, maar waarop zijn ze gebaseerd?

Dat de studie als geheel qua systematiek en onderzoeksmethode de nodige problemen kent, vloeit mogelijk voort uit het feit dat Frissen zich kennelijk niet heeft willen beperken. De theoretische beschouwingen in het eerste deel van het boek leveren zeer veel te onderzoeken aspecten van het onderwerp van de studie op.

(vervolg onderaan p. 124)

Mededeling

Congres racisme en de arbeidsmarkt in historisch perspectief

In september 1991 wordt in Amsterdam een congres georganiseerd met als thema 'Racisme en de Arbeidsmarkt in Historisch Perspectief'. Dit congres is het begin van een langlopend internationaal onderzoeksproject, een samenwerkingsverband van de Stichting Historische Racisme Studies met het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis te Amsterdam. Onderzoekers die zich bezighouden met de relatie tussen arbeidsmarkt en racisme in pre-industriële en industriële samenlevingen worden bij deze uitgenodigd om voor 1 februari 1990 samenvattingen (ca. 100 woorden) en voor 1 november 1990 papers in te sturen. De congresvoertaal is Engels. De geselecteerde papers worden gepubliceerd en de auteurs zullen worden uitgenodigd om op kosten van de organisatie het congres bij te wonen, dat plaatsvindt tussen 5-7 september 1991 in het IISG te Amsterdam.

Om de onderlinge communicatie van onderzoekers uit verschillende disciplines met uiteenlopende onderwerpen mogelijk te maken, zijn vier stellingen geformuleerd die als leidraad moeten fungeren in de papers voor het congres. De theoretische achtergrond van deze stellingen wordt geschetst in een speciale congrespublicatie *Racism and the Labour Market*. Voor meer informatie over het congres en de publicatie kunt u contact opnemen met:

Congres Historische Racisme Studies
 Instituut voor Sociale Geschiedenis
 Cruquiusweg 31
 1019 AT Amsterdam
 Nederland
 Tel. 071-272048 (F. Goedbloed) of 020-6685866 (A. Woudstra)
 Fax 020-6654181

(vervolg p. 123)

Men zou er een onderzoekprogramma op kunnen bouwen. Frissen heeft alle aspecten echter zelf in één keer aan een empirisch onderzoek (hij gebruikt in dat verband zelfs het woord 'toets') willen onderwerpen.

Zoals al verschillende malen is opgemerkt, verschaft de gevolgde werkwijze de auteur de gelegenheid diverse op zichzelf interessante beschouwingen te houden rond de thematiek van zijn boek. Voor wie uitsluitend nieuwsgierig is naar Frissens inzichten en ideeën aangaande de informatisering bij de overheid, blijft het boek tot het einde boeiend en uitdagend.

H.P. Potman

Summaries

Right constraints? An analysis of Gauthier's Reasoning about Morals

by Percy B. Lehning

In *Morals by Agreement* Gauthier tries to reconcile morals and reason. This project of reconciliation is analysed and commented on. A main point of critique is based on the way Gauthier conflates concepts and terms such as 'morality', 'impartiality', 'just distribution', 'not taking advantage'. A core idea in his theory is that the proviso determines and protects the rights persons have, taking into account the real differences between persons. The role this (starting)point plays in Gauthier's theory is illustrated by contrasting aspects of his argumentation with those brought forward in Rawls' theory of justice.

Gauthier's idea, for instance, that one should make a distinction between what a person can get without co-operation and the—additional—amount that one can get by cooperating, is compared with Rawls' ideas on social co-operation and the related question on how to distribute the social surplus. In Rawls' case it does not make sense to talk about producing in a situation without co-operation and comparing this situation with one of co-operation.

The core idea that underlies these differences is, on the one hand, the view held by Gauthier that the social order should mirror the partiality of the natural order. Inequalities in basic endowments should be transmitted to the social order when one wants to talk about just benefits. Rawls' view, on the other hand, is that a so-called well-ordered society should be seen as a correction on the arbitrariness of natural, social and accidental contingencies.

It is argued that, in final analysis, a Rawlsian theory of justice captures in a better way what justice is all about, than the theory formulated by Gauthier.