



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Organizational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy

Rosenthal, U.

Citation

Rosenthal, U. (1979). Organizational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy. *Acta Politica*, 14: 1979(4), 558-560. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452009>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452009>

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

andere actors in het internationale machtsstelsel. Men kan zich evenwel met recht de vraag stellen of de interne autonomie van ons land niet meer wordt beperkt doordat de Nederlandse samenleving de gevolgen moet ondergaan van allerlei krachten en beslissingen die *niet* specifiek op Nederland zijn gericht. Hierbij valt dan met name te denken aan zaken als verschuivingen in het patroon van de internationale arbeidsverdeling, schommelingen in de omvang van de wereldhandel, veranderingen in de internationale concurrentieverhoudingen en prijsbewegingen op de wereldgrondstoffenmarkten.

Is het niet zo dat waar wel sprake is van doelbewuste op Nederland gerichte beïnvloeding, deze zich in hoofdzaak doet gevoelen op het terrein van de buitenlandse politiek, dat Voorhoeve juist niet wil betreden? In dit verband kan het natuurlijk niet toevallig zijn dat als meest markante voorbeelden van externe politieke pressie worden genoemd de actieve bemoeienis van de Verenigde Staten met het Nederlandse dekolonisatiebeleid en het olie-embargo (niet boycot zoals de schrijver zegt!) van de Arabische landen als straf voor de Nederlandse sympathie jegens Israël. Beide gevallen betreffen immers onderdelen van het *buitenlands* beleid van ons land.

Bij de lezer mag echter niet de gedachte postvatten als zou mijn totaal-oordeel over het werkstuk negatief zijn. Integendeel – ik vind dat Voorhoeve lof verdient, in de eerste plaats voor het feit dat hij de durf heeft gehad om een zo moeilijk onderwerp als het onderhavige aan te vatten en in de tweede plaats omdat hij, op basis van een strak en goed georganiseerd betoog (dat bovendien blijk geeft van inventiviteit), erin is geslaagd duidelijk in het licht te stellen hoe noodzakelijk het is nu en in de toekomst binnenlandse beleidsvoornemens en maatschappelijke ontwikkelingen op hun internationale facetten te onderzoeken. Zeker gezien het gebrekkige instrumentarium waarover de politicologie met betrekking tot de gereleveerde problemen beschikt, mag men aan de bijna onvermijdelijke tekortkomingen die aan de studie kleven niet al te zwaar tillen.

A. van Staden

1 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston-Toronto: Little, Brown and Company, 1977).

Hans J. Michelmann, *Organisational Effectiveness in a Multi-national Bureaucracy*, Saxon House: Westmead, Farnborough, Haunts, England 1978, 259 blz.

Over de 'Eurocratie', de bureaucratie van de Europese Gemeenschappen in Brussel, is in de loop der jaren het een en ander gepubliceerd. Tot nog toe ontbrak een analyse welke op empirisch onderzoek gebaseerd is. Michelmann probeert deze leemte op te vullen met een verslag van een empirisch onderzoek dat hij in het begin van de zeventiger jaren heeft gedaan. Het onderzoek betreft de bureaucratie van de Europese Commissie. Het omvat een aantal interviews met hoge ambtenaren en anderen, die met de Europese Commissie te maken hebben, alsmede statistische gegevens, waarover de auteur dankzij zijn werk bij een studiegroep van de Commissie kon beschikken.

Michelmann tracht de effectiviteit van een vijftal directoraten-generaal in Brussel te bepalen en samenhangen tussen verschillen in effectiviteit en een reeks onafhankelijke variabelen vast te stellen. De vijf directoraten-generaal (te vergelijken met departementen op nationaal niveau) zijn DG IV (concurrentie), DG VI (land-

bouw), DG II (economisch-financiële aangelegenheden), DG V (sociale zaken) en DG VII (transport). Bij voorbaat staat voor Michelmann zo ongeveer vast dat de eerste twee DG's effectief en de laatste drie ineffectief opereren (blz. 5). Het is een eerste teken dat het methodologisch gehalte van de studie kritisch bekeken zal moeten worden.

In zijn theoretische en operationele analyse volgt Michelmann nauwgezet J. L. Price's verhandeling *Organizational Effectiveness* (Irwin: Homewood Ill. 1968). Organisationele effectiviteit wordt gedefinieerd als de mate van doelbereiking in een organisatie. Voor de operationalisatie kiest Michelmann mijns inziens merkwaardige indicatoren als de beoordeling door de leden van de DG's zelf van de prestaties van hun DG, de beoordeling door betrokken buitenstaanders en een produktiviteitsindex, waarin onder meer 'number of pages of offset material . . . , number of pieces of mail sent, and the number of meetings' verdisconteerd worden (blz. 44). Voorwaar een karikatuur van een geldige operationalisering. De recensent werkt in een organisatie die zo een uitzonderlijk hoge produktiviteitscore zou behalen, maar bij nader inzien zorgen genoeg heeft over de produktiviteit met betrekking tot haar kernfuncties.

De onafhankelijke variabelen zijn rechtstreeks ontleend aan Price. De variabelen hebben betrekking op de interne en externe werking van de DG's. Tot de interne variabelen behoren onder andere de mate van interne communicatie, de mate van centralisatie en de kwaliteit van de leiding. Externe variabelen zijn onder andere de mate van autonomie, de ideologische fundering van standpunten, en de steun, welke in de politieke omgeving gemobiliseerd wordt. De operationalisering laat wederom ernstig te wensen over. Werkelijk desastreus voor het onderzoek is evenwel de wijze waarop vervolgens tot meting wordt overgegaan. Michelmann pretendeert de proposities, waarin een samenhang tussen een onafhankelijke variabele en effectiviteit gesteld wordt, te toetsen. Dat kan nauwelijks slagen met een gevarieerd gebruik van nu eens meningen van geïnterviewde ambtenaren, dan weer documenten of het oordeel van de auteur zelf. Michelmann had zijn proposities als exploratieve hypothesen moeten introduceren. Dan waren zijn onderzoeksmethoden wellicht aanvaardbaar geweest.

Het onderzoek levert allereerst het al aangekondigde resultaat op: DG VI (landbouw) en DG IV (concurrentie) zijn effectief te noemen, de drie andere DG's zijn ineffectief. Sommige proposities betreffende samenhangen met effectiviteit worden over de gehele linie bevestigd. Andere blijken minder of nauwelijks op te gaan. Vooral de mate van autonomie en de kwaliteit van de leiding zijn van gewicht. DG VI, dat het meest effectieve van de vijf onderzochte DG's heet te zijn, heeft een sterke positie ten opzichte van zijn omgeving. De leiding van DG VI is, een enkele uitzondering daargelaten, steeds in handen geweest van politici van een grote reputatie, die mede hierdoor hun DG wisten te enthousiasmeren. Mansholt en Lardinois werden en worden nog steeds geprezen. Michelmann merkt ten aanzien van dergelijke samenhangen pas achteraf op wat de lezer meteen al als vraagpunt zal noteren: oorzaak en gevolg zijn moeilijk te traceren (blz. 231). Werpt de reputatie van (in-)effectiviteit niet haar schaduwen vooruit bij de recrutering van politici en ambtenaren en bij welke activiteiten dan ook?

Michelmann's object van onderzoek is buitengewoon belangwekkend. De Europese Commissie is, zoals de auteur in zijn inleiding opmerkt, een belangrijke factor in het Europese politieke proces. De bureaucratie van de Commissie heeft in dat kader zeker ook betekenis. Deze organisatie biedt bovendien vergelijkingsmateriaal

binnen de leer van de internationale organisaties. Daarbij komen dan nog de boeiende politieke aspecten van de Europese bureaucratie in Brussel. De politiek-ambtelijke betrekkingen, met inbegrip van de rol van de politieke kabinetten van de Commissieleden, zijn onderzoek meer dan waard. En bij de uiteenlopende reputaties van DG's (en van hun politieke bazen) lijkt een studie van bureaupolitieke processen eveneens zinvol te zijn.

Helaas blijven juist dit soort zaken in Michelmann's beschouwing goeddeels buiten beschouwing. Zij worden aangestipt, maar niet grondig geanalyseerd. Michelmann heeft zijn energie gebruikt voor een bij voorbaat vaststaande bepaling van de effectiviteit van enige DG's en voor een analyse van effectiviteitsproposities, die methodologisch zwak in elkaar zit. Zijn boek bevestigt daarmee mijn indruk dat de malaise rond nogal wat Europese integratieprocessen doorwerkt in de kwaliteit van het daarop gerichte wetenschappelijke onderzoek. Het meeste onderzoek spreekt al even weinig aan als de ideeën van de Europese politieke leiders en hun ambtenaren.

U. Rosenthal

V. van Dyke (ed.), *Teaching Political Science: The Professor and the Polity*, Atlantic Highlands N.J.: Humanities Press 1977, 179 blz.

In dit boek is een aantal inleidingen bijeengebracht welke in 1974 op een conferentie gepresenteerd werden. Op deze conferentie, georganiseerd door de universiteit van Iowa, werd gediscussieerd over velerlei vragen betreffende het universitaire onderwijs in de politicologie. Daarbij lag het accent op moreel-normatieve zaken. Moet de docent proberen de studenten in de politicologie een bepaalde houding jegens de bestaande politieke orde bij te brengen? Moet hij hen stimuleren tot actieve politieke participatie? Moet hij zijn materiaal zodanig groeperen dat het zijn studenten, en hemzelf, dwingt tot een confrontatie tussen normatieve opvattingen? Moet er meer aandacht komen voor politieke evaluatie? En opdat er vooral geen onduidelijkheid zou bestaan over het standpunt van de aanwezigen ten aanzien van de verhouding tussen politicologie (wetenschap der politiek) en politiek, mochten de conferentiegangers zich ook uiten over de stelling: 'onderwijs in de politicologie is een politieke activiteit'.

Door de inleidingen zijn er sommige die interessante antwoorden formuleren. Daartoe behoren de beschouwingen van Bachrach (en Bennett), Landau en Eulau. Bachrach en Eulau zijn in bepaalde opzichten tegenpolen in de Amerikaanse politicologie. Landau is moeilijker plaatsbaar, maar staat in ieder geval borg voor een scherpe formulering van wat 'kan' en wat 'niet kan' in een politicologische leer-situatie.

Bachrach en Bennett schrijven over 'education in political commitments' (blz. 35-54). De titel geeft meteen hun credo aan. Naar hun mening dienen studenten te leren politieke standpunten te formuleren. Studenten moeten politiek bewust en 'politically capable' worden gemaakt. Bachrach en Bennett zien weinig heil in traditionele inleidingen in de politicologie: 'We must use the skills, knowledge, and insights we possess as political scientists to assist students in gaining an awareness of their positions in the world, an awareness of the forces that impinge on and shape their lives, and an awareness of the scope of political perspectives, goals, and means open to them' (blz. 37).

Eulau attaqueert op logische, ethische en morele gronden de stelling dat 'the

teaching of political science is itself a political act'. Ook hier is de titel van de beschouwing goed gekozen: 'The politicization of everything: on the limits of politics in political education' (blz. 55). Eulau toont, op voor mij overtuigende wijze, aan dat de stelling logisch behoort tot de categorie van niet-falsifieerbare, dus buiten-wetenschappelijke, proposities. Ethisch is de stelling uitermate gevaarlijk. Zij past slechts in een gesloten maatschappij, waar politieke waarden, tot in elke sfeer van de samenleving, de absolute prioriteit hebben.¹ De stelling is tenslotte rampzalig voor de moraliteit van het politicologische onderwijs. Politicologisch onderwijs is een morele inspanning 'because, precisely if one does not subscribe to the Proposition, the teacher carries an enormous responsibility' (blz. 65).

Terug naar Bachrach en Bennett. Zij zijn het hiermee volkomen eens. De stelling, dat politicologisch onderwijs een politieke activiteit is, kan ook hen niet bekoren. Juist wanneer men studenten wil helpen bij het formuleren en rechtvaardigen van politieke standpunten is het zaak hen van het gevaar van dogmatisme en orthodoxie te overtuigen (blz. 40). En, zeggen Bachrach en Bennett, de nadruk moet liggen op 'the process of forming and reforming commitments rather than on the adoption of any "final" commitments' (blz. 52).

Bachrach en Bennett willen meer en eerder dan Eulau de normatieve, politieke stellingname tot de kern van de interactie tussen docent en student zien ontwikkelen. Toch zijn zij het met Eulau erover eens dat het laatste wat in het politicologisch onderwijs mag gebeuren is het overdragen van eenzijdige informatie en het opleggen van een exclusief politiek standpunt. De gerenommeerde politieke theoreticus Landau laat er ook al geen misverstand over bestaan. De hierboven genoemde stelling is 'the height of nonsense', maar ook 'so dangerous a doctrine' (blz. 71). Daar is hoegenaamd geen standpunt bepaald met betrekking tot een aantal brandende vragen omtrent onderwijs in de politicologie. Zo voert Landau een pleidooi voor een grondige analyse van politieke waarden en, hieraan gekoppeld, voor een heroriëntatie van de politicologie op de studie van beleid. Bij beleidsstudie kan men namelijk er onmogelijk omheen preferenties te analyseren en met elkaar te confronteren.²

Dit boek herinnert meer dan het de recensent lief is aan de jaren zestig. Het is in menig opzicht 'déjà vu' en derhalve op sommige plaatsen meer irriterend dan inspirerend. Maar dat zou eigenlijk enkel voor de Amerikaanse context gezegd moeten zijn. Helaas zouden de beschouwingen van Bachrach en Landau in sommige pleisterplaatsen van de Nederlandse politicologiebeoefening als 'liberaal' en 'vrijblijvend' aangemerkt en vervolgens verketterd worden. Daar heersen immers sinds de jaren zestig dogmatisme en orthodoxie en vergeten docenten in de politicologie dat 'the teaching of political science . . . is nothing less than an exercise in self-restraint' (blz. 65).

U. Rosenthal

1 Zie hierover ook C. L. Ten, *The liberal theory of the open society*, in: D. Germino and K. von Beyme (eds.), *The Open Society in Theory and Practice* (The Hague: Martinus Nijhoff 1974), 142-163.

2 Ook M. Landau, *Political Theory and Political Science* (New York: MacMillan 1972).